

N° 604

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2015

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de règlement, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,  
Rapporteur général.

Tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux.

---

(1) *Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canivet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblié, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2813, 2921 et T.A. 561

Sénat : 596 et 604 (2014-2015)



## S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
<b>MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » MM. RICHARD YUNG ET ÉRIC DOLIGÉ, RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	6
<b>MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » M. HERVÉ MARSEILLE, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	14
<b>MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORêt ET AFFAIRES RURALES » ET CAS « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	28
<b>MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	42
<b>MISSION « ANCIENS COMBATTANTS ET LIENS AVEC LA NATION » M. MARC LAMÉNIE, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	52
<b>MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » M. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	63
<b>MISSION « CULTURE » MM. VINCENT EBLÉ ET ANDRÉ GATTOLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	74
<b>MISSION « DÉFENSE » ET CAS « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN » M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	90
<b>MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » ET BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	101
<b>MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » ET CAS « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	112
<b>MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » PROGRAMMES « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS », « SÉCURITÉS ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE » ET CAS « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS » MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAUX, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	139

MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE » ET BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » M. VINCENT CAPO-CANELLAS, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	147
MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE, RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	151
MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE » MM. PHILIPPE DALLIER ET DANIEL RAOUL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	166
MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » ET DIVERS COMPTES SPÉCIAUX M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	193
MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » MM. GÉRARD LONGUET ET THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	205
CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » M. JACQUES GENEST, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	219
MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET « PROVISIONS » ET CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » MM. MICHEL BOUARD ET THIERRY CARCENAC, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	226
MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » M. ROGER KAROUTCHI, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	245
MISSION « JUSTICE » M. ANTOINE LEFÈVRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	254
MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	268
MISSION « OUTRE-MER » MM. NUIHAU LAUREY ET GEORGES PATIENT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	286
CAS « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT » M. MAURICE VINCENT, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	299
MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » M. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER, RAPPORTEUR GÉNÉRAL .....	305
MISSION « POUVOIRS PUBLICS » MME MICHÈLE ANDRÉ, RAPPORTEURE SPÉCIALE .....	317
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » MM. PHILIPPE ADNOT ET MICHEL BERSON, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	323

<b>MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET CAS « PENSIONS »</b> M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	348
<b>MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	361
<b>MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »</b> MME MARIE-FRANCE BEAUFILS, RAPPORTEURE SPÉCIALE .....	368
<b>MISSION « SANTÉ » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES</b> AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE » M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	381
<b>MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET</b> « GENDARMERIE NATIONALE » M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	394
<b>MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMME « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION</b> ROUTIÈRES » ET CAS « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS » M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	407
<b>MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »</b> M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	416
<b>MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »</b> M. ÉRIC BOCQUET, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	429
<b>MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »</b> M. DIDIER GUILLAUME, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	445
<b>MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » ET CAS « FINANCEMENT NATIONAL DU</b> DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » MM. FRANÇOIS PATRIAT ET JEAN-CLAUDE REQUIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	453

## MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

**MM. RICHARD YUNG ET ÉRIC DOLIGÉ, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. UNE MISSION DONT LES CRÉDITS ONT ÉTÉ SOUS-EXÉCUTÉS EN 2014 POUR DES RAISONS CONJONCTURELLES .....</b>	<b>7</b>
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>9</b>
1. <i>Une sous-exécution des contributions internationales .....</i>	<i>9</i>
2. <i>La nécessité de mise en place d'un mécanisme de couverture du taux de change.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Une réduction effective des dépenses des opérateurs culturels.....</i>	<i>10</i>
4. <i>La sous-exécution des bourses de scolarité des élèves français et des bourses d'étudiants étrangers .....</i>	<i>11</i>
5. <i>Les services consulaires confrontés à l'augmentation du nombre de demandes de visas .....</i>	<i>12</i>

## I. UNE MISSION DONT LES CRÉDITS ONT ÉTÉ SOUS-EXÉCUTÉS EN 2014 POUR DES RAISONS CONJONCTURELLES

La mission « Action extérieure de l’État » regroupe en 2014 les crédits des trois programmes suivants :

- le **programme 105**, dénommé « **Action de la France en Europe et dans le monde** », qui inclut une grande partie de l’action diplomatique de l’État au sens strict et rassemble à la fois les contributions internationales de la France et l’ensemble des moyens dévolus au ministère, hormis ceux destinés spécifiquement aux affaires consulaires, à la coopération technique, scientifique et culturelle ainsi qu’à l’aide publique au développement ;

- le **programme 185**, dénommé « **Diplomatie culturelle et d’influence** », qui regroupe l’ensemble des politiques de coopération (culturelle, linguistique, universitaire, enjeux globaux) vecteurs d’influence pour notre pays. Par ailleurs, ce programme assure le service d’enseignement public à l’étranger ;

- le **programme 151**, dénommé « **Français à l’étranger et affaires consulaires** », qui regroupe les crédits dédiés aux affaires consulaires, qu’il s’agisse de la gestion des Français de l’étranger, de l’accès des élèves français au réseau de l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE) ou encore de l’instruction des demandes de visas.

En 2014, les trois programmes ont été marqués par une **sous-exécution sensible** (- 5,8 % entre la loi de finances initiale et la consommation 2014). Cette sous-exécution s’explique essentiellement par **deux effets conjoncturels** : le **report sur 2015 d’une partie des contributions internationales** correspondant à des opérations de maintien de la paix de 2014 (pour un total de 117 millions d’euros), ainsi que **la situation de taux de change favorable constatée en 2014**.

Cette sous-exécution explique que **la mission respecte le plafond triennal fixé par la loi de programmation des finances publiques**. Ce plafond est en effet de 2 811 millions d’euros, pour une consommation effective de 2 628 millions d’euros en 2014<sup>1</sup>, soit un **écart de 183 millions d’euros**.

---

<sup>1</sup> Hors contributions au CAS « Pensions ».

**Exécution des crédits de la mission par programme en 2014**

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014/exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014
105	AE	1 923,9	1 844,6	1 866,9	1 718,9	-10,7 %	-6,8 %
	CP	1 921,7	1 852,0	1 868,7	1 735,2	-9,7 %	-6,3 %
185	AE	716,6	725,5	700,2	691,2	-3,5 %	-4,7 %
	CP	716,3	725,5	700,4	691,7	-3,4 %	-4,7 %
151	AE	349,2	377,1	357,1	355,0	1,7 %	-5,9 %
	CP	349,4	377,1	358,0	355,4	1,7 %	-5,8 %
<b>Total</b>	<b>CP</b>	<b>2 987,4</b>	<b>2 954,6</b>	<b>2 927,1</b>	<b>2 782,3</b>	<b>-6,9 %</b>	<b>-5,8 %</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014, en CP**

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Total des crédits alloués	Reports sortants	Écart crédits alloués / LFI 2014	Écart crédits consommés / LFI 2014
105	1 847,9	42,5	-12,1	-10,9	1,9	1 869,3	133,5	1,8 %	-9,6 % %
185	725,5	1,3	-19,1	-8,9	0,7	699,5	8,4	-4,9 %	-6,2 %
151	376,0	0,7	-9,1	-11,1	1,6	358,1	1,4	-11,5 %	-12,3 %
<b>Total</b>	<b>2 949,4</b>	<b>44,5</b>	<b>-40,4</b>	<b>-30,8</b>	<b>4,2</b>	<b>2 926,9</b>	<b>143,4</b>	<b>-1,3 %</b>	<b>-8,7%</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### 1. Une sous-exécution des contributions internationales

Les contributions internationales ont représenté un total de 717,2 millions d'euros en 2014, soit environ 41 % du total des dépenses du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et plus du quart de celles de la présente mission. Les contributions internationales rassemblent à la fois les contributions aux opérations de maintien de la paix (OMP ; 349,5 millions d'euros en 2014) et les contributions aux organisations internationales (367,65 millions d'euros en 2014).

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, vos rapporteurs spéciaux Richard Yung et Roland du Luart avaient souligné la **baisse des contributions internationales**, en particulier s'agissant des opérations de maintien de la paix (-26,5 millions d'euros) ; ils avaient toutefois indiqué qu'ils seraient « *attentifs sur son exécution, tant il serait dommageable d'en revenir à la pratique passée de sous-budgétisation délibérée des contributions* ».

À cet égard, l'exercice 2014 se caractérise au contraire par une **sous-exécution de cette ligne** : en effet, la consommation de crédits s'élève à 717,2 millions d'euros, contre une dotation de 799,1 millions d'euros en loi de finances initiale.

Outre un **effet de change favorable** en 2014 pour les contributions payables en devises, cet écart s'explique d'abord par le **report sur 2015 d'importants restes à payer, de l'ordre de 117 millions d'euros, en raison du renouvellement tardif de certains mandats OMP**, les appels de fonds n'étant parvenus au ministère qu'en janvier 2015 pour le deuxième semestre 2014. En conséquence, la réserve de précaution n'a pas été annulée mais reportée sur 2015.

Ainsi, la **baisse de la consommation des crédits sur les OMP est conjoncturelle, sinon optique**, du fait des importants reports sur l'exercice 2015, qui s'annonce comme beaucoup plus difficile.

### 2. La nécessité de mise en place d'un mécanisme de couverture du taux de change

Au-delà des seules contributions internationales, plusieurs autres dépenses de la mission ont connu une **légère sous-exécution qui s'explique notamment par un taux de change favorable entre l'euro et les principales devises, notamment le dollar**. En effet, les contributions internationales, les indemnités des fonctionnaires à l'étranger, les dépenses de fonctionnement

et d'immobilier de nos implantations à l'étranger, mais aussi les bourses scolaires sont autant de dépenses payées en devises.

À cet égard, la Cour des comptes souligne, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, que « *les grands postes de dépenses sont tous soumis au risque de change, sans que le ministère n'ait une couverture appropriée* ». En effet, d'après les estimations du ministère dont la Cour des comptes fait état, **un écart de 10 centimes sur le taux de l'euro/dollar représente une perte au change d'environ 40 millions d'euros** pour le ministère.

Or la situation de l'euro se présente en 2015 de façon moins favorable qu'en 2014. La stabilisation de l'euro à environ 1,10 dollars depuis le début de l'année 2015, ainsi que la forte dépréciation de l'euro par rapport au franc suisse à la suite de la décision de la Banque nationale de Suisse du 15 janvier 2015, entraînent en effet une **hausse significative des dépenses attendues en 2015 pour les contributions aux OMP, mais aussi pour certaines organisations internationales (ONU, OIT, OMC, etc.)**.

Pour cette raison, vos rapporteurs spéciaux souhaitent qu'un **mécanisme efficace de couverture du risque de change soit mis en place à compter de 2016** pour mieux maîtriser et prévoir la budgétisation des dépenses concernées des différents programmes.

### **3. Une réduction effective des dépenses des opérateurs culturels**

La loi de finances initiale se signalait par **un effort modéré mais réel demandé aux différents opérateurs de la mission, en particulier les opérateurs du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »**. Ainsi, les subventions pour charge de service public (SCSP) de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), de Campus France et de l'Institut français ont été fixées à 460 millions d'euros en loi de finances initiale, contre une exécution de 464,7 millions d'euros en exécution 2013.

**Or, la consommation effective en 2014 est encore inférieure, puisqu'elle s'établit à seulement 445,09 millions d'euros, soit une diminution de plus de 4 % des crédits.**

S'agissant de l'AEFE, qui représente la principale SCSP du programme 185 et de la mission, la baisse des dépenses est importante, puisque la consommation 2014 s'élève à 409,5 millions d'euros, contre 420,4 millions d'euros en 2013. Cet écart s'explique par la mise en réserve de précaution, ainsi que par l'annulation de 2 millions d'euros de la subvention par la deuxième loi de finances rectificative pour 2014 du 29 décembre 2014. Par ailleurs, le plafond d'emploi a également été respecté, avec un effectif de 10 720 équivalents temps plein (ETP) pour une autorisation d'emplois de 11 014 ETP.

---

**Cette évolution de la subvention ne se traduit pas par une baisse des effectifs, qui continuent d'augmenter (+ 9 953 élèves, soit 3,1 % entre 2013 et 2014), mais par une augmentation des ressources propres - essentiellement les frais de scolarité des élèves inscrits - dans le financement des établissements d'enseignement français à l'étranger (58,2 % en 2012, 58,5 % en 2013, 59,6 % en 2014).**

Votre rapporteur spécial Richard Yung rappelle cependant que l'Agence et, au-delà, toute l'éducation française à l'étranger dont elle constitue le bras armé, doivent faire l'objet d'une **vigilance toute particulière, en raison à la fois de la priorité donnée par le président de la République à l'enseignement et de l'augmentation sensible du nombre de nos compatriotes qui s'installent à l'étranger.**

#### **4. La sous-exécution des bourses de scolarité des élèves français et des bourses d'étudiants étrangers**

L'exercice 2014 a été marqué par la pleine entrée en vigueur du **nouveau dispositif d'aide à la scolarité**, dont les règles et le barème ont été modifié à partir de la rentrée de septembre 2013 pour les pays du rythme Nord et en février 2014 pour les pays du rythme Sud. Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la refonte des dispositifs de soutien à la scolarité des français de l'étranger, à la suite de la suppression annoncée en 2012 de la prise en charge des frais de scolarité (PEC) pour les élèves français des lycées français à l'étranger.

La **dotation de la loi de finances initiale, qui s'élevait à 118,8 millions d'euros, n'a pas été intégralement consommée**, l'exécution s'établissant à 106,5 millions d'euros (- 10,3 %). Cette sous-exécution, qui s'est traduite par une annulation de la réserve de précaution (7 %) et une annulation supplémentaire de 4 millions d'euros, s'explique par une situation favorable du taux de change.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux notent la **très importante sous-exécution des bourses aux étudiants étrangers**, portées par le programme 185 : la consommation 2014 s'établit à 44,7 millions d'euros en CP, contre une dotation de 61,5 millions d'euros en loi de finances initiale (- 16,8 millions d'euros, soit - 27 %). Cette sous-exécution s'explique à la fois par des effets de reports et d'annulation<sup>1</sup> et par des « *contextes locaux défavorables à la mise en œuvre de bourses (Algérie, Syrie, Irak, Turquie...)* » selon le ministère.

---

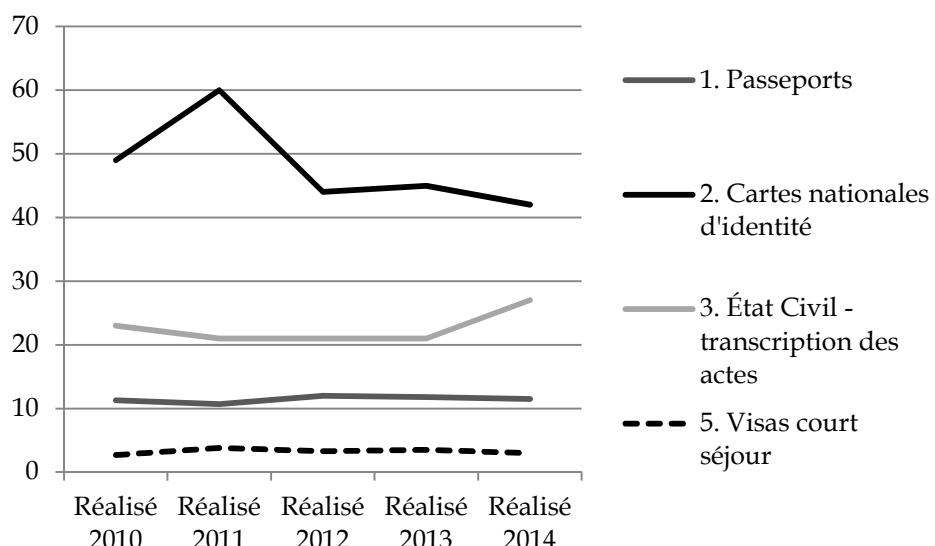
<sup>1</sup> Report de 7 millions d'euros en fin de gestion 2014 sur 2015 pour certaines bourses Campus France et annulation, pour 2,9 millions d'euros, de la subvention à l'Université franco-allemande.

## 5. Les services consulaires confrontés à l'augmentation du nombre de demandes de visas

Parmi les actions prises en charge par le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » figure l'instruction des demandes de visa par les services consulaires. Cette action regroupe un total de **49,5 millions de crédits en 2014**, qui sont exclusivement des crédits de titre 2 correspondant au personnel des consulats affectés aux services des visas. À cet égard, l'année 2014 marque une nouvelle fois **une forte progression du nombre de demandes de visa, à 3 180 000 demandes (+ 12 % par rapport à 2013)**. Cette augmentation globale est d'autant plus significative qu'elle intervient dans un contexte de baisse sensible de la demande en provenance de la Russie, qui était pourtant le premier pays en nombre de demandes en 2013 (313 000 demandes en 2014 contre 424 000 en 2014). L'augmentation de la demande, globale, est cependant très marquée dans certaines régions du monde émergent, notamment en Chine.

### Évolution de la performance des services consulaires mesurée au regard du délai de traitement des documents d'état civil et des visas

(en jours)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

Les services consulaires ont pu faire face à cette demande grâce à une **légère surconsommation des crédits de titre 2 de l'action 3** (48,3 millions d'euros consommés, contre une dotation de 45,9 millions d'euros), qui a été compensée par la sous-exécution des crédits de l'action 1. En outre, la **productivité des agents s'est améliorée**, avec un délai de traitement moyen d'une demande de visa de 3 jours, contre 3,5 jours en 2013.

De façon plus générale, comme l'indique le contrôle budgétaire en cours de vos rapporteurs spéciaux, **l'externalisation de l'accueil et du dépôt de la demande de visa** à des sociétés privées depuis plusieurs années a permis aux services consulaires de faire face à l'accroissement de la demande tout en réduisant les délais de traitement. Cependant, **le délai moyen fourni par le rapport annuel de performances n'est pas représentatif de la réalité du temps d'attente nécessaire pour un demandeur de visa avant l'obtention de la demande de visa** : en effet, il conviendrait d'y ajouter le délai « invisible » entre la première demande de rendez-vous et le rendez-vous de dépôt de la demande chez le prestataire extérieur (ou au consulat lorsque le service n'a pas été externalisé). Or, ce délai, qui dépend essentiellement des capacités d'absorption du volume des demandes par le consulat, est au cœur de la concurrence entre les différents pays Schengen pour l'accueil des demandeurs de visas et des touristes.

## MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

**M. HERVÉ MARSEILLE, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT CONFORME À LA PRÉVISION INITIALE.....</b>	<b>15</b>
1. <i>Le schéma d'emplois n'a été que partiellement respecté .....</i>	16
2. <i>Une gestion des crédits en cours d'exercice mieux maîtrisée que lors des exercices précédents .....</i>	16
3. <i>Le respect de la programmation pluriannuelle .....</i>	18
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>18</b>
1. <i>La poursuite de la réforme du réseau des sous-préfectures nécessite une clarification quant à la réorganisation de leurs missions.....</i>	18
2. <i>Des dépenses de contentieux à nouveau sous-budgétées qui posent un problème de sincérité budgétaire .....</i>	20
3. <i>Un coût de production du nouveau permis de conduire trop élevé qui fragilise la situation financière de l'ANTS .....</i>	23
4. <i>La lutte contre la falsification des titres d'identité : l'application COMEDEC est insuffisamment développée.....</i>	25
5. <i>Un coût des élections en 2014 inférieur aux prévisions, mais qui connaît une augmentation tendancielle .....</i>	25

## I. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT CONFORME À LA PRÉVISION INITIALE

### L'exécution des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014 (en %)	Exécution 2014 / crédits ouverts 2014 (en %)
						(en %)		
307 « Administration territoriale »	AE	1 751,49	1 726,95	1 845,99	1 755,13	100,21 %	101,63 %	95 %
	CP	1 751,94	1 725,29	1 785,81	1 746,48	99,68 %	101,23 %	97,81 %
232 « Vie politique, culturelle et associative »	AE	151,8	312,32	309,52	279,95	184,42 %	89,64 %	90,45 %
	CP	150,69	312,96	309,69	278,53	184,84 %	89 %	89,94 %
216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »	AE	674,23	801,63	922,99	845,46	125,4 %	105,47 %	91,6 %
	CP	704,51	700,37	695,02	688,44	97,72 %	98,3 %	99,05 %
Total	AE	2 600,33	2 920,5	3 078,5	2 880,54	110,77 %	98,63 %	93,57 %
	CP	2 637,26	2 818,22	2 790,52	2 713,44	102,89 %	96,28 %	97,24 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » bénéficiait en loi de finances initiale pour 2014 d'une autorisation d'engagement de 2,84 milliards d'euros (AE) et de 2,74 milliards d'euros de crédits de paiement. L'exercice 2014 a été marqué par une légère surexécution des AE, avec 2,88 milliards d'euros de crédits consommés, mais une consommation des CP de 2,71 milliards d'euros légèrement inférieure à la prévision initiale.

Ce constat d'ensemble masque les **disparités qui existent entre les programmes** composant la mission, puisque le programme 307 « Administration territoriale » a connu une légère surconsommation des crédits qui lui étaient alloués de 1,6 %, tandis que le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » a supporté la majeure partie des CP non consommés par la mission, avec une sous-consommation de l'ordre de 1,7 %,

en raison notamment des remboursements forfaitaires des dépenses de campagne pour les élections municipales qui n'ont pas pu être mis en paiement avant la fin de la gestion 2014.

### 1. Le schéma d'emplois n'a été que partiellement respecté

La majorité des dépenses de titre 2 relèvent du programme « Administration territoriale » (elles ont représenté près de 80 % de l'ensemble des dépenses de titre 2 de la mission)<sup>1</sup>. **L'exécution des dépenses de titre 2 s'avère inférieure à la prévision initiale** : elles ont fait l'objet d'une sous-exécution de 50 millions d'euros (soit - 1,36 %), qui a concerné l'ensemble des programmes.

**En revanche, le schéma d'emplois de la mission n'a été que partiellement respecté.** Celui-ci prévoyait une diminution de 635 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport à 2013. Or, la diminution effective a été, à périmètre constant, de 625 ETPT. Si les programmes 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et 232 ont respecté leurs schémas d'emplois (de respectivement - 98 ETPT et + 2 ETPT), le programme 307 a réalisé un schéma d'emplois de - 529 ETPT contre - 550 ETPT prévus.

#### Réalisation du schéma d'emplois en 2014

Programme	Schéma d'emplois Prévision	Schéma d'emplois Réalisation	Sorties réalisées en ETPT	Départs en retraite	Entrées réalisées en ETPT
Administration territoriale	-550	-529	2 223	961	1 694
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	-98	-98	1 118	144	1 020
Vie politique, cultuelle et associative	2	2	26	1	28

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

### 2. Une gestion des crédits en cours d'exercice mieux maîtrisée que lors des exercices précédents

Le mise en réserve initiale de 7 % pour les dépenses hors titre 2 n'a fait l'objet **qu'une seule mesure de dégel qui a concerné le programme 216**. Ce dégel a permis de mettre à disposition de ce programme 27,5 millions d'euros en AE et 19 millions d'euros en CP, **afin de financer les besoins de contentieux** qui ont une nouvelle fois été supérieurs aux prévisions

<sup>1</sup> Ces dépenses représentent par ailleurs la majeure partie des crédits de ce programme, soit 86,6 % en 2014 (contre 85,6 % en 2013).

(cf. *infra*), ainsi qu'une partie du projet immobilier « Garance » visant à regrouper les services du ministère de l'intérieur sur un site unique.

En revanche, contrairement aux années précédentes, **il n'a pas été nécessaire d'ouvrir en décret d'avance des crédits pour financer les dépenses de contentieux**

#### Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014

(en millions d'euros)

Programmes		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FD C/ AD P	Total crédits consommés	Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI
Administration territoriale	A E	1 727,0	82,8	-11,9	-13,3	6,9	45,5	-59,7	68,9	1 755,2	1,6%
	C P	1 725,3	23,9	-11,9	-13,1	7,1	30,2	-23,5	7,7	1 746,5	1,2%
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	A E	801,6	6,4	-1,4	100,2	0,4	6,5	-81,0	0,0	845,4	5,5%
	C P	700,4	3,5	-1,4	-5,5	0,4	6,6	-10,0	68,9	688,4	-1,7%
Vie politique, cultuelle et associative	A E	312,3	6,4	0,0	-5,5	-1,6	29,4	-2,3	7,7	279,9	-10,4%
	C P	313,0	5,9	0,0	-5,5	-1,6	30,0	-3,3	0,0	278,5	-11,0%
Total	A E	2 840,9	95,6	-13,3	81,4	5,7	81,4	-143	76,6	2 880,5	1,4 %
	C P	2 738,6	33,3	-13,3	-24,1	6,0	66,8	-36,8	76,6	2 713,5	-0,9 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

### 3. Le respect de la programmation pluriannuelle

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » est soumise à un encadrement de sa norme de dépense en application de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012<sup>1</sup>. Celle-ci fixait un plafond de 2,19 milliards d'euros pour 2014, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Au total, la dépense s'est élevée à 2,06 milliards d'euros. **L'exercice 2014 est donc conforme à la trajectoire fixée dans le budget triennal 2013-2015.**

#### Programmation pluriannuelle de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (en milliards d'euros)

	2014
Loi de programmation des finances publiques 2013-2015	2,19
Loi de finances initiale	2,19
Exécution budgétaire	2,06
Écart exécution / LPFP	-0,13

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. La poursuite de la réforme du réseau des sous-préfectures nécessite une clarification quant à la réorganisation de leurs missions

Le Gouvernement a poursuivi, en 2014, la **réforme l'administration sous-préfectorale**, annoncée lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013. Cette réforme porte à la fois sur les missions des sous-préfectures et sur leur organisation territoriale.

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

M. HERVÉ MARSEILLE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

S'agissant du réseau des sous-préfectorales, le ministre de l'intérieur avait confié aux préfets des régions Alsace et Lorraine une **mission de rénovation de la carte des sous-préfectorales des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin** le 4 septembre 2013. Après une démarche de concertation locale, trois décrets pris le 29 décembre 2014 ont conduit à la suppression de huit arrondissements<sup>1</sup> ; cinq sous-préfectorales ont été fermées au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et une sixième le sera au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La conduite de cette expérimentation dans ces trois départements a permis de définir une méthodologie de réforme de l'organisation sous-préfectorale qui sera **progressivement étendue à l'ensemble du territoire national**, en trois vagues successives. En octobre 2014, les préfets de cinq nouvelles régions ont été sollicités pour engager une démarche de concertation afin d'aboutir à une réforme de la carte des sous-préfectorales au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Denis Robin, secrétaire général du ministère de l'intérieur et responsable des trois programmes constituant la mission « Administration générale et territoriale de l'État », a indiqué que la deuxième vague de réforme serait lancée prochainement.

Concernant **l'évolution des missions du réseau des sous-préfectorales**, le mouvement de repositionnement stratégique des sous-préfectorales autour du développement local et la centralisation croissante en préfecture des activités de contrôle de légalité et de délivrance des titres s'est poursuivie en 2014, conformément à la directive nationale d'orientation (DNO) 2010-2015. Toutefois, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son insertion au rapport public annuel de 2015 sur le réseau des sous-préfectorales, « *ces projets sont bien loin d'être aboutis* »<sup>2</sup>. S'agissant de l'activité de contrôle de légalité, la Cour note ainsi qu'elle mobilisait en 2014 en sous-préfectorales près d'un cinquième de l'ensemble des ETPT qui lui sont consacrés (soit 163,1 sur un total de 851,5 ETPT). Ceci s'explique notamment par le fait que le **nombre de collectivités locales raccordées à l'application « ACTES »**, qui permet une télétransmission des actes, **ne progresse que lentement**. Ainsi en 2014, seuls quatre actes sur dix étaient télétransmis, les six autres étant encore transmis sur support papier, ce qui nécessite de consacrer des agents à leur tri manuel en sous-préfecture.

Par ailleurs, afin de dégager des ETPT au sein des préfectures, des **plateformes régionales** ont été lancées en 2014 permettant de centraliser les

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1720 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Guebwiller et de Ribeauvillé ; décret n° 2014-1721 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Boulay-Moselle, de Château-Salins, de Thionville-Ouest et de Metz-Campagne ; décret n° 2014-1722 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Strasbourg-Campagne et de Wissembourg.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « *Le réseau des sous-préfectorales : entre statu quo et expérimentation* », rapport public annuel de 2015, février 2015.

demandes de passeports biométriques et de mutualiser les tâches d'instruction de ces demandes.

Votre rapporteur spécial souligne que **la poursuite de la réforme de la carte des sous-préfectures ne peut se faire sans avoir préalablement achevé la réorganisation des missions de l'administration préfectorale**, qui fait actuellement l'objet d'une réflexion dans le cadre de la préparation de la nouvelle DNO 2015-2020. Par ailleurs, toute démarche systématique est à proscrire, et il convient de réviser la carte sous-préfectorale après un examen, territoire par territoire, des besoins qui existent en termes de présence des services l'État. Le maintien d'une organisation infra-départementale permettant d'assurer une mission de conseil en ingénierie territoriale auprès des collectivités est nécessaire. Le besoin d'État ne décroît pas en fonction de la taille des communes et, même en milieu très urbanisé, le recours aux sous-préfectures est fréquent, afin notamment d'impulser ou d'arbitrer certains projets. Votre rapporteur spécial **appelle donc de ses vœux la mise au point rapide de la nouvelle stratégie relative à l'évolution des missions de l'administration préfectorale**.

## **2. Des dépenses de contentieux à nouveau sous-budgétées qui posent un problème de sincérité budgétaire**

Comme les années précédentes les **crédits de l'action 6** du programme 216 qui permettent de financer les frais de contentieux et les réparations civiles **ont fait l'objet d'une sous-budgétisation**, qui avait été relevée par notre collègue Michèle André dans son rapport spécial réalisé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2014<sup>1</sup>. La loi de finances initiale pour 2014 avait ouvert 77,45 millions d'euros de crédits, or l'exécution s'est établie à 85,78 millions d'euros.

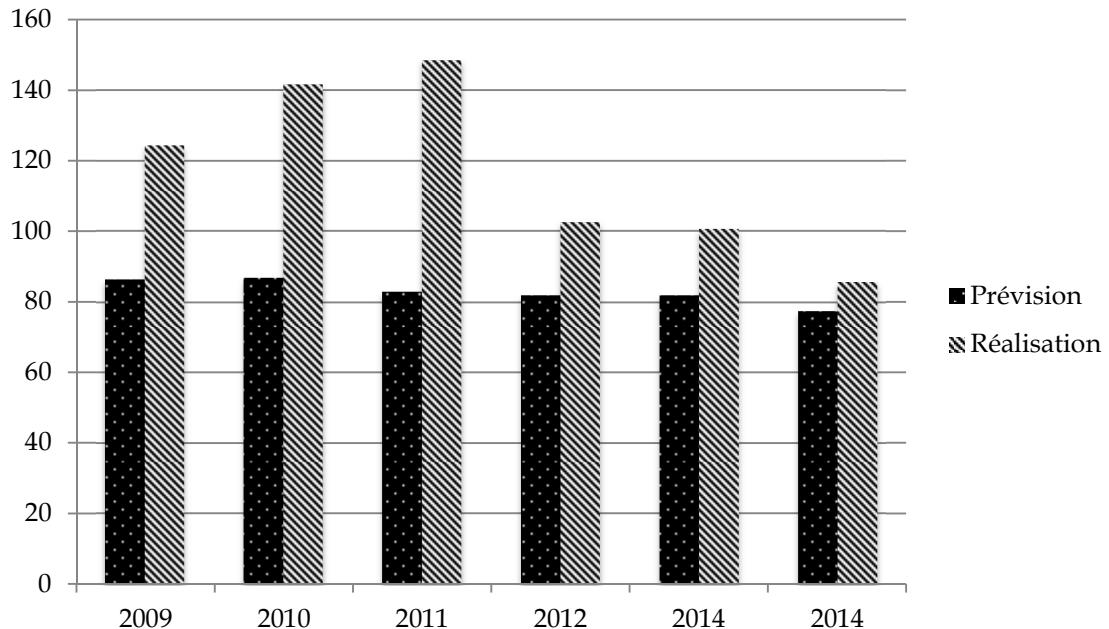
Contrairement aux exercices précédents, il n'a pas été nécessaire d'ouvrir des crédits par décret d'avance pour financer les besoins en matière de dépenses de contentieux. Des mesures budgétaires sont toutefois intervenues en cours d'exercice, en particulier le dégel des crédits mis en réserve sur le programme 216 (cf. *supra*).

**La récurrence de cette sous-estimation des montants dédiés aux dépenses de contentieux pose un problème de sincérité budgétaire.**

---

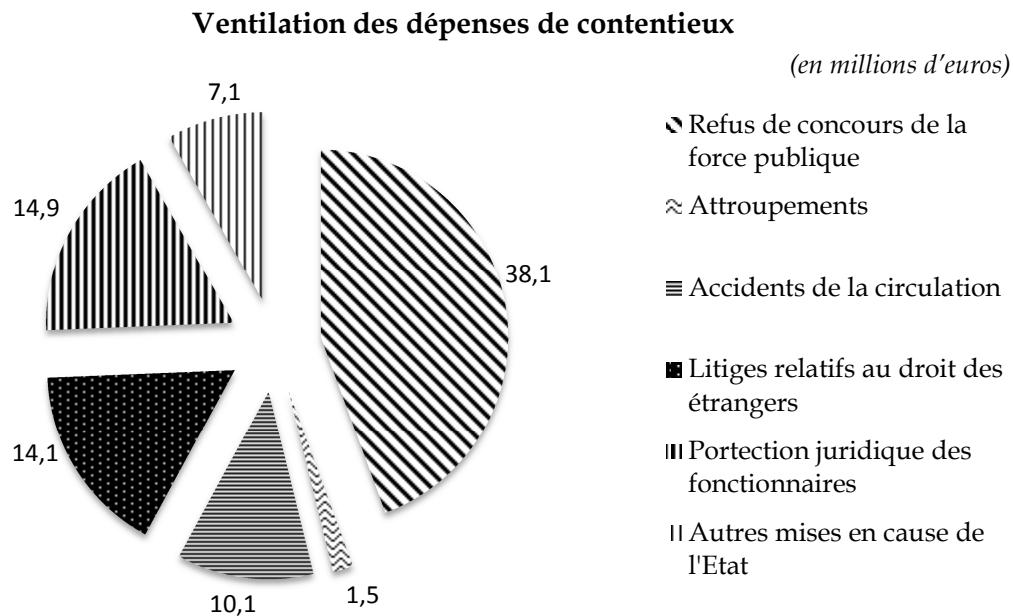
<sup>1</sup> *Rapport général n° 156 (2013-2014) de Mme Michèle André fait au nom de la commission des finances, novembre 2013.*

**Écarts entre la prévision initiale et l'exécution des crédits de contentieux**  
*(en millions d'euros)*



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Quatre types de dépenses sont particulièrement responsables de ce dérapage : les contentieux suite à un refus de concours de la force publique (38 millions d'euros), le contentieux des étrangers (14 millions d'euros), la protection fonctionnelle des fonctionnaires (15 millions d'euros), les contentieux liés aux accidents de la circulation (10 millions d'euros).



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le secrétaire général du ministère de l'intérieur a rappelé le **plan d'action mis en œuvre en 2014** par le ministère de l'intérieur afin d'assurer un meilleure maîtrise de ces dépenses. En particulier, des enquêtes ont été menées dans plusieurs régions afin d'analyser les différentes pratiques contentieuses et de recenser les bonnes pratiques. De fait, la consommation des crédits de contentieux a baissé de près de 15 % entre 2013 et 2014. Mais comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, cette diminution des dépenses « semble davantage résulter de la limitation des crédits disponibles que d'une forte avancée dans la régulation des dépenses »<sup>1</sup>. Ainsi, le dégel tardif de la réserve n'a pas permis de consommer la totalité des crédits rendus disponibles, ce qui, selon la Cour des comptes, s'est traduit par un **report de charges de 13 millions d'euros**.

**Votre rapporteur spécial restera donc vigilant quant à l'évolution des dépenses de contentieux et de leur programmation budgétaire.** Il salue à cet égard la création, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, d'un indicateur de performance visant à mesurer la qualité de gestion des dossiers de contentieux des étrangers par les services de l'État<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cour des comptes, mission « Administration générale et territoriale de l'État », Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014.

<sup>2</sup> Indicateur 1.1 du programme 216 mesurant le taux de dossiers gagnés pour l'Etat devant les juridictions lors de contentieux en matière de droits des étrangers.

### **3. Un coût de production du nouveau permis de conduire trop élevé qui fragilise la situation financière de l'ANTS**

Depuis le 16 septembre 2013, la France, conformément à la directive européenne n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006, a mis en œuvre le **nouveau permis de conduire au format européen**, produit à partir de l'application dite « FAETON ». Ce système gère l'ensemble des droits à conduire, depuis l'inscription en école de conduite jusqu'à la gestion des points du permis de conduire proprement dit. Le permis de conduire devient renouvelable tous les quinze ans, sans contrôle médical.

2014 était la **première année pleine de production** de ce nouveau permis. Près de **2,6 millions de titres ont été produits**, pour un coût total de 39 millions d'euros, ce qui représente un **coût unitaire de 15 euros par titre**. Il s'agit donc d'un effort financier important, compte tenu du fait que la délivrance de ce titre n'est pas conditionnée au paiement d'un timbre fiscal. La loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a toutefois introduit **un droit de timbre fiscal de 25 euros** en cas de non-présentation du permis de conduire en vue de son renouvellement à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012<sup>1</sup>. Cette nouvelle taxe affectée a représenté un montant de 2,9 millions d'euros en 2014, pour un rendement attendu en année pleine de 10 millions d'euros.

Afin de baisser le coût de production du nouveau permis de conduire, le ministère a décidé, fin 2014, de **supprimer la puce électronique** intégrée dans le titre, dont le coût était d'environ 2 euros (soit 14 % du coût total de production). Par ailleurs, lors de son audition, le secrétaire général du ministère de l'intérieur a indiqué que le ministère de l'intérieur avait missionné le directeur de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), qui assure en tant qu'opérateur de programme le financement de la production de ces titres, afin de **renégocier les conditions tarifaires conclues avec l'Imprimerie nationale**. Ceci paraît d'autant plus nécessaire que, d'ici 2030, 33 millions d'anciens permis vont devoir être renouvelés et remplacés par des permis de conduire au format européen.

Ce coût de production élevé du permis de conduire **a contribué à la fragilisation de la situation financière de l'ANTS**, qui a été marquée par des recettes sensiblement inférieures aux dépenses en 2014 (186,8 millions d'euros contre 241,5 millions d'euros)<sup>2</sup>. Cet écart a rendu nécessaire un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANTS à hauteur de 54 millions d'euros. En conséquence, **le niveau du fonds de roulement a continué de décroître** pour atteindre 8,4 millions d'euros en 2014 (contre 115,3 millions d'euros en 2012). Ainsi, en l'espace de trois ans, ce fonds a connu une baisse

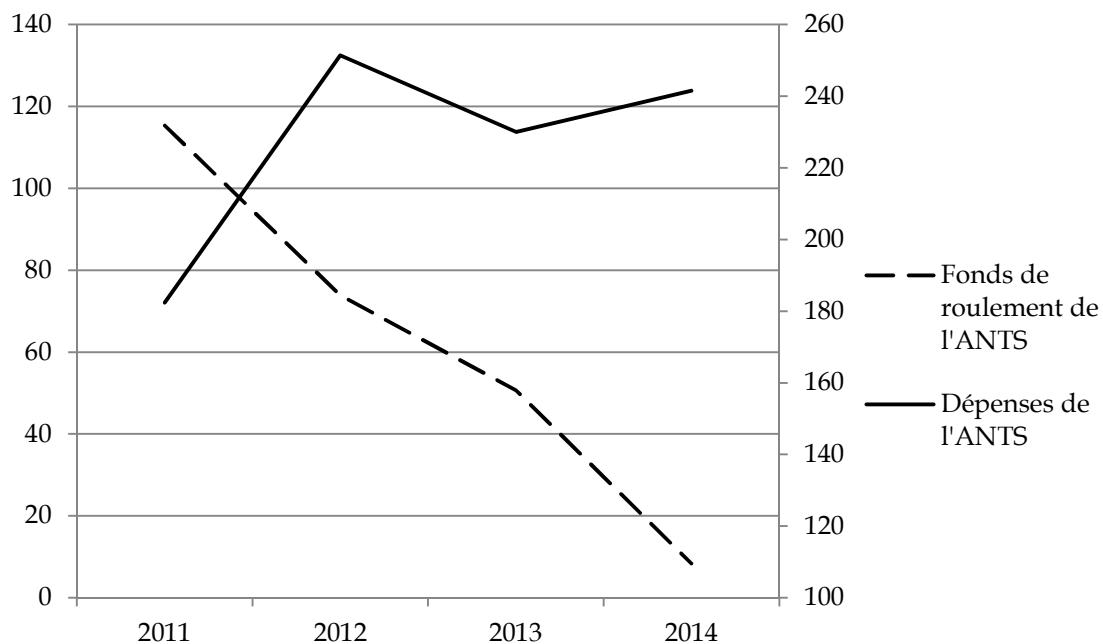
<sup>1</sup> Article 10 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>2</sup> Les dépenses de l'ANTS ont d'ailleurs connu une augmentation forte de 11,5 % entre 2013 et 2014.

de 93 %. Votre rapporteur spécial s'alarme de cette réduction importante et rapide qui montre que l'équilibre financier de l'ANTS n'est pas assuré.

#### Evolution des dépenses et du fonds de roulement de l'ANTS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Afin de répondre au besoin de financement de l'ANTS sans ouvrir de crédits budgétaires supplémentaires, la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a procédé au prélèvement de 14 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) au profit de l'ANTS. Ceci ne peut toutefois constituer une situation pérenne. **Votre rapporteur spécial souligne donc qu'il est urgent de revoir le modèle de financement de l'ANTS**, qui se caractérise par un le poids prépondérant des recettes associées au droit de timbre à la charge des demandeurs d'un passeport biométrique (96,75 millions d'euros en 2014, soit plus de 50 % des recettes totales de l'ANTS), lorsque le permis de conduire ne donne lieu à aucune contrepartie financière pour l'agence, sauf dans le cas susmentionné.

#### **4. La lutte contre la falsification des titres d'identité : l'application COMEDEC est insuffisamment développée**

Afin de lutter contre la falsification des justificatifs produits à l'appui d'une demande de titres, un projet interministériel coordonné par le ministère de la justice a permis le **développement d'une application de vérification dématérialisée des données d'état civil dénommée COMEDEC** (communication électronique des données de l'état civil). Cette application met directement en relation la commune de naissance et le service qui instruit la demande. Elle permet de s'assurer de la validité de l'état civil et supprime le risque de recevoir un extrait d'acte de naissance falsifié.

Toutefois, **le nombre de communes raccordées à cette application est faible**. Au 31 décembre 2014, 87 communes (comprenant 3,6 millions d'habitants) utilisaient COMEDEC. Selon le secrétaire général du ministère de l'intérieur, cette faible performance s'explique par le fait que les communes, qui adhèrent à COMEDEC de manière volontaire, ne voient souvent pas d'intérêt direct à se raccorder à ce système. L'objectif que s'est fixé le ministère de l'intérieur est de parvenir à ce que toutes les communes disposant d'une maternité soient raccordées à cette application d'ici 2017, de même Paris, Lyon et Marseille, qui sont des communes pourvoyant un nombre important d'actes d'état civil.

La poursuite de ces raccordements est nécessaire et **votre rapporteur spécial souhaiterait qu'ils fassent l'objet d'un suivi à travers un indicateur de performance** intégré au projet annuel de performance de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

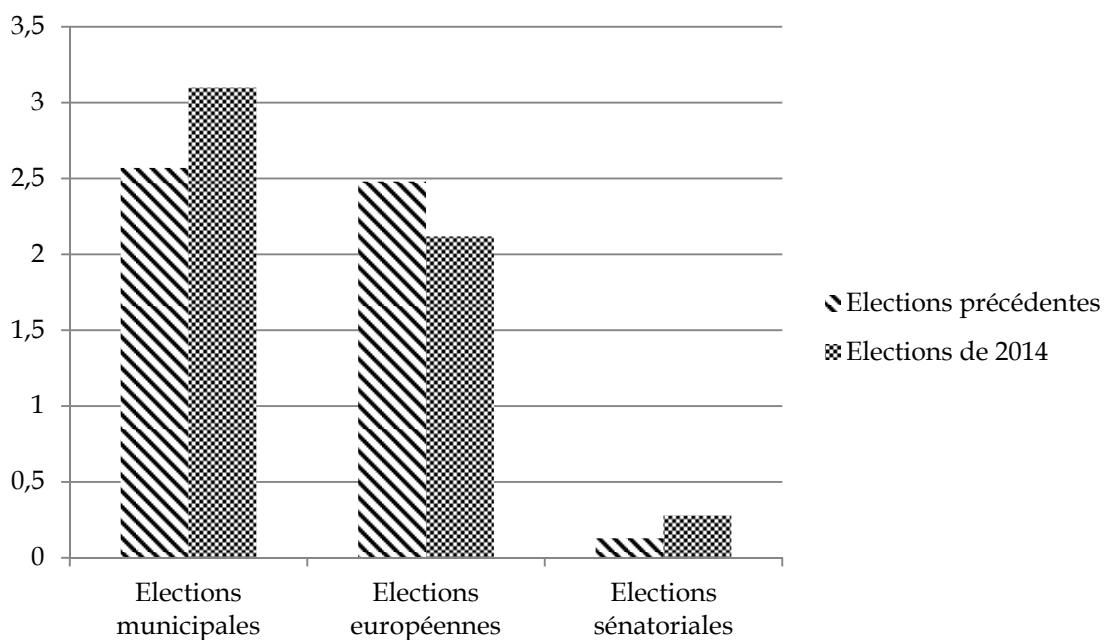
#### **5. Un coût des élections en 2014 inférieur aux prévisions, mais qui connaît une augmentation tendancielle**

L'année 2014 a été marquée par l'organisation de trois élections : **les élections municipales, européennes et sénatoriales**. Le **coût de l'organisation de ces scrutins s'est élevé à 208 millions d'euros**, soit un montant inférieur de 12 % à la prévision initiale de 236 millions d'euros. Toutefois, le coût moyen par électeur inscrit sur les listes électorales a dépassé la prévision initiale s'agissant des élections municipales, et il est par ailleurs en augmentation par rapport aux élections précédentes s'agissant des élections municipales et sénatoriales :

- 3,10 euros pour les élections municipales (contre 2,86 euros estimés initialement et 2,57 euros lors des élections municipales de 2008) ;
- 2,12 euros pour les élections européennes (contre 2,48 euros estimés initialement et 2,56 euros lors des élections européennes de 2009<sup>1</sup>) ;
- 0,28 euro pour les élections sénatoriales (contre 0,32 euro estimé initialement et 0,13 euros lors des élections sénatoriales de 2011).

**Évolution du coût moyen par électeur des élections municipales, européennes et sénatoriales**

(en euros)



Note de lecture : les élections précédentes prises en compte sont celles de 2008 pour les élections municipales, 2009 pour les élections européennes, et 2011 pour les élections sénatoriales.

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Cette évolution témoigne de la **difficulté, pour le ministère de l'intérieur, de maîtriser le coût des dépenses d'organisation des scrutins**. Ce coût résulte en grande partie de paramètres sur lesquels le ministère n'a pas directement de moyens d'action, comme par exemple le nombre de candidats présents à l'élection, le nombre de candidats dépassant le pourcentage de suffrages exprimés requis pour bénéficier du remboursement

<sup>1</sup> Prévision actualisée après l'abandon du projet de dématérialisation de la propagande électorale pour les élections européennes lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2014, qui a nécessité un abondement de crédits de 26,8 millions d'euros pour le programme 232.

M. HERVÉ MARSEILLE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

forfaitaire de leurs dépenses électorales, ou le volume des dépenses réalisées faisant l'objet d'un tel remboursement.

Afin de réduire le coût de l'organisation des élections, la principale mesure proposée par le Gouvernement à l'occasion des projets de loi de finances de 2014 et de 2015 a consisté en la **suppression de l'envoi de la propagande électorale sous format papier au domicile des électeurs**. La commission des finances du Sénat a refusé une telle dématérialisation pour les élections européennes de 2014 comme pour les élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique organisées au cours de l'année 2015, confirmant ainsi le vote de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Votre rapporteur spécial rappelle la nécessité, pour garantir l'information des électeurs, de maintenir l'envoi de la propagande électorale par voie postale, d'autant plus qu'il existe des inégalités d'accès aux contenus dématérialisés sur internet.

Dans le cadre du contrôle budgétaire qu'il mène actuellement sur le financement de l'organisation des élections, **votre rapporteur spécial entend identifier des pistes de réformes qui permettraient une meilleure maîtrise du coût des scrutins**, tout en garantissant à l'ensemble des citoyens une égalité de traitement et d'information.

**MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORêt ET  
AFFAIRES RURALES »  
ET CAS « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »  
MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. LA MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORêt ET AFFAIRES RURALES ».....</b>	<b>29</b>
1. <i>Le retour en 2014 des phénomènes de sous-budgétisation .....</i>	29
2. <i>Une programmation pluriannuelle non respectée.....</i>	33
3. <i>Assurer une programmation sincère des refus d'apurement et des risques agricoles .....</i>	33
4. <i>Un dispositif de suivi de la performance insuffisant et marqué par une faible représentativité des indicateurs.....</i>	34
5. <i>La politique forestière toujours marquée par la situation financière de l'ONF .....</i>	35
6. <i>La sécurité sanitaire poursuit la normalisation de son exécution.....</i>	36
7. <i>Une enveloppe de dépenses de titre 2 non respectée en 2014 .....</i>	36
8. <i>La faible évaluation des dépenses fiscales.....</i>	37
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL ».....</b>	<b>38</b>
1. <i>Des recettes moindres en 2014 qui conduisent à un niveau moins élevé de reports.....</i>	38
2. <i>Recourir davantage aux appels à projets pour contrer la logique d'abonnement aux aides .....</i>	39
3. <i>Une démarche de performance à améliorer.....</i>	40

## I. LA MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

### 1. Le retour en 2014 des phénomènes de sous-budgétisation

Sur l'exercice 2014, la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR), portée par le ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), regroupe comme précédemment quatre programmes<sup>1</sup>. La mission AAFAR se caractérise par la prédominance des dépenses d'intervention en faveur du monde agricole, qui représentent plus de la moitié des crédits de paiement (1,5 milliard d'euros sur 3,6 milliards d'euros consommés en 2014). Ces dépenses sont souvent associées aux aides communautaires mises en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), soit environ 9 milliards d'euros par an.

À ce sujet, vos rapporteurs spéciaux déplorent une fois de plus l'absence d'information concernant les crédits de l'Union européenne consacrés à l'agriculture et à la forêt en France. Ils comptent partiellement remédier à cette lacune puisqu'ils ont choisi de se consacrer à la conduite en 2015 d'un contrôle budgétaire, avec notre collègue François Marc, rapporteur spécial « Affaires européennes », sur le thème des relations entre le budget communautaire et le budget national à travers la PAC, en mettant l'accent sur les refus d'apurement et les cofinancements européens. L'audition par votre commission le 24 juin 2015 de Hervé Durand, directeur général adjoint de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et responsable adjoint du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires ») sur les refus d'apurement des dépenses agricoles par le budget de l'Union européenne a confirmé tout l'intérêt de ce sujet.

En 2014, ainsi que l'illustre le tableau de la page suivante, la principale caractéristique de l'exécution budgétaire au sein de la mission

<sup>1</sup> Pour mémoire, leur contenu a été modifié à plusieurs reprises. En 2009, d'une part, le programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » a été fusionné avec le programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » au sein d'un nouveau programme 154, ensuite intitulé « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » ; d'autre part, le programme 206 « Sécurité et qualité de l'alimentation », issu de l'ancienne mission « sécurité sanitaire », et renommé « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » a été adjoint à la présente mission. C'est pour cette raison que la mission s'intitule depuis 2009 « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». À côté de ces deux programmes, sont demeurés inchangés les programmes 149 « Forêt » et 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». À compter de 2013, il a été choisi de transférer la pêche vers la mission « Écologie, développement et aménagement et durables ». Une telle mesure répond à la préoccupation d'une cohérence entre la maquette du budget et la structure gouvernementale. En effet, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a perdu en 2012 sa compétence en matière de pêche au profit du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ce dernier disposant désormais d'un ministère délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche.

AAFAR est un niveau de crédits consommés largement supérieur aux ouvertures en loi de finances initiale<sup>1</sup>. L'écart s'élève ainsi à **499 millions d'euros en AE**, soit 16,7 %, et à **421 millions d'euros en CP**, soit 13,2 %, et est imputable à la surexécution du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » (+ 31,4 % en AE et + 27,5 % en CP).

#### L'exécution 2014 de la mission par programme

(en millions d'euros et en %)

Programmes		Exécution 2013	Crédits ouverts en LFI	Total des crédits ouverts	Exécution 2014	Écart exécutions 2014/2013	Écart exécution 2014/LFI
154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »	AE	1 788,9	1 451,8	1 914,9	1 908,4	+ 6,6 %	+ 31,4 %
	CP	1 782,3	1 626,0	2 103,1	2 073,3	+ 16,3 %	+ 27,5 %
149 « Forêt »	AE	273,1	317,2	309,4	306,1	+ 12,1 %	- 3,5 %
	CP	295,9	334,5	298,6	297,9	+ 0,7 %	- 11,0 %
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	AE	507,8	503,1	530,3	515,9	+ 1,6 %	+ 2,5 %
	CP	504,7	503,1	532,6	512,0	+ 1,4 %	+ 1,8 %
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	AE	721,5	720,9	770,9	761,5	+ 5,5 %	+ 5,6 %
	CP	732,3	731,5	737,1	733,1	+ 0,1 %	+ 0,2 %
Total Mission	AE	<b>3 291,3</b>	<b>2 993,1</b>	<b>3 525,5</b>	<b>3 491,9</b>	<b>+ 6,1 %</b>	<b>+ 16,7 %</b>
	CP	<b>3 315,3</b>	<b>3 195,2</b>	<b>3 671,4</b>	<b>3 616,3</b>	<b>+ 9,1 %</b>	<b>+ 13,2 %</b>

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » annexé au présent projet de loi de règlement projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

<sup>1</sup> Après les exercices 2011 à 2013, qui avaient constitué à cet égard des exceptions, la mission renoue donc avec sa tradition de sous-budgétisation. La tendance à de moindres ouvertures en gestion, engagée depuis 2011, s'était pourtant confirmée jusqu'en 2013, avec sur cet exercice une majoration de 22,6 millions d'euros en AE et une minoration de 16,5 millions d'euros en CP, soit respectivement une augmentation de 0,68 % et une baisse de 0,49 % par rapport aux dotations prévues en LFI. De même, l'exécution 2011, avec une ouverture nette de 119,77 millions d'euros en AE et de 164,65 millions d'euros en CP, avait conduit à une augmentation respective de 3,34 % et 4,48 % par rapport aux dotations prévues en LFI, et l'exécution 2012, avec une ouverture nette de 46 millions d'euros en AE et de 162 millions d'euros en CP, à une augmentation respective de 0,9 % et 3,2 % par rapport aux dotations prévues en LFI. Il s'agissait à l'inverse, pour mémoire, en 2010, d'une ouverture de 793,19 millions d'euros en AE et de 816,65 millions d'euros en CP, soit une augmentation respective de 21,72 % et 22,62 % par rapport aux dotations prévues en LFI. De même, l'exercice 2009 avait conduit à une ouverture en gestion de 935 millions d'euros en AE et de 837,71 millions d'euros en CP, soit une augmentation respective de 29 % et 24,1 %.

Ce phénomène de surexécution du programme 154, dont il sera question plus loin, s'explique surtout par le niveau très élevé des refus d'apurement communautaires<sup>1</sup>, qui sont évalués à **429 millions d'euros** pour la seule année 2014 et devraient représenter, pour les exercices 2015 à 2017, un minimum de **1,1 milliard d'euros**, soit 360 millions d'euros par an.

C'est cet élément qui a conduit à **ouvrir en gestion des crédits permettant de pallier les défaillances des dotations votées en loi de finances initiale** (LFI). Conformément à l'usage, les responsables de programme ont bien absorbé ces ouvertures de crédits : en effet, le **taux de consommation global des crédits** pour la mission est élevé, puisqu'égal à 99,1 % en AE et 98,7 % en CP.

La synthèse des mouvements de crédits dans le tableau de la page suivante confirme que les ouvertures nettes concernent le programme 154 tandis que les autres programmes révèlent des exécutions bien plus conformes à la programmation initiale.

Au total, **le nombre de mouvements de crédits législatifs et réglementaires renoue avec les niveaux constatés avant 2011**<sup>2</sup>. La mission, caractérisée par une **grande sensibilité aux aléas** climatiques, sanitaires ou conjoncturels, tire pourtant profit de l'absence de crise notable sur l'exercice 2014. La **soutenabilité et le réalisme de sa programmation budgétaire** constitue donc plus que jamais un **enjeu de premier plan**.

---

<sup>1</sup> En 2011, 2012 et 2013, les refus d'apurement communautaires n'ont nécessité respectivement « que » 37,57 millions d'euros, 78,11 millions d'euros et 46,14 millions d'euros de CP. Traditionnellement, il s'agissait avant 2011 d'environ 100 millions d'euros par an à la charge du budget national, résultant principalement de défaillances nationales dans les systèmes d'octroi et de contrôle des aides.

<sup>2</sup> La Cour des Comptes avait observé, de manière optimiste, dans son analyse d'exécution budgétaire pour 2011 que « l'année 2011 présentait le début d'un retour à la normale » dans l'exécution de la mission.

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014, en AE et CP**

(en millions d'euros)

Programmes		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR et DA*)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA*)	Virement ou transfert	Reports sortants	Annulations	Fonds de concours	PIA*	DDAI *	Total des crédits consommés	Ecart consommés / alloués en LFI
Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires (P. 154)	AE	1 451,8	5,6	0,0	337,3	0,0	5,8	-0,7	0,3	120,0	0,0	1 908,4	31,4%
	CP	1 626,0	4,2	0,0	352,7	0,0	29,7	-0,1	0,3	120,0		2 073,3	27,5%
Forêt (P. 149)	AE	317,2	5,0	-6,2	-6,9	0,0	1,5	-1,7	0,3	0,0	0,0	306,1	-3,5%
	CP	334,5	1,1	-21,2	-16,2	0,0	0,7	0,0	0,3			297,9	-11,0%
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation (P. 206)	AE	503,1	15,8	0,0	-7,9	-0,4	11,9	-2,5	19,6	0,0	0,0	515,9	2,5%
	CP	503,1	18,1	0,0	-7,9	-0,4	20,1	-0,4	19,6			512,0	1,8%
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture (P. 215)	AE	720,9	20,7	-7,6	4,7	-2,1	6,1	-3,3	8,7	0,0	25,5	761,5	5,6%
	CP	731,5	2,6	-7,6	4,0	-2,1	2,9	-1,2	8,7			733,1	0,2%
Total pour la mission	AE	2 993,1	47,1	-13,8	327,1	-2,4	25,3	-8,2	29,0	120,0	25,5	3 491,9	16,7%
	CP	3 195,2	25,9	-28,8	332,6	-2,4	53,4	-1,7	29,0	120,0	0,0	3 616,3	13,2%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

\*DA = décret d'avance, \*PIA = programme d'investissements d'avenir, \*DDAI = dotation pour les dépenses accidentnelles et imprévues

## 2. Une programmation pluriannuelle non respectée

L'exécution 2014 montre que la trajectoire de dépenses s'écarte des objectifs fixés par le cadrage pluriannuel. Vos rapporteurs spéciaux relèvent ainsi que **l'écart avec la programmation en vigueur**, couvrant les années 2012 à 2017<sup>1</sup>, qui doit être comprise hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », représente **360 millions d'euros**, soit une différence notable de **12 %** par rapport à la trajectoire visée.

### La programmation pluriannuelle en vigueur

(en milliards d'euros de CP)

	2013	2014	2015
Programmation pluriannuelle*	3,1	3	2,92
Loi de finances initiale	3,36	2,93	2,7
Exécution	3,31	3,36	
Écart exécution/programmation	+ 0,21	+ 0,36	

Source : commission des finances

\* Ces montants sont calculés hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Ils correspondent aux plafonds prévus par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Cet échec à respecter la programmation en vigueur tient bien évidemment au niveau élevé des refus d'apurement communautaires sur l'exercice 2014.

## 3. Assurer une programmation sincère des refus d'apurement et des risques agricoles

Vos rapporteurs spéciaux regrettent la persistance d'une **absence de budgétisation réaliste**, à l'image du fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA) non doté en loi de finances initiale ou de mouvements *ex post* pour couvrir les **refus d'apurement communautaires**. Ces dépenses auraient dû faire l'objet d'une dotation en loi de finances initiale, ce qui n'a, une fois de plus, pas été le cas.

À la différence des trois exercices précédents, le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » subit les conséquences de sa **budgétisation « au plus juste »**. Ce programme, qui concentre à lui seul plus de la moitié des crédits de la

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

mission AAFAR, recouvre les **principaux dispositifs nationaux en matière de développement économique des exploitations, de soutien aux territoires ruraux et d'adaptation des exploitations**, qui sont souvent la contrepartie des aides communautaires au titre de la PAC.

Or la programmation en loi de finances initiale du programme **ne lui permet ni de faire face aux conséquences des crises climatiques, sanitaires ou économiques** qui affectent de manière récurrente le monde agricole, **ni même à des dépenses plus directement prévisibles**, donnant lieu à des ouvertures en cours d'exécution. Ainsi, les refus d'apurement communautaire vont représenter à partir de 2015 et pour au moins les deux exercices suivants, un minimum de **1,1 milliard d'euros**, soit 360 millions d'euros par an.

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux préconisent **d'assurer une programmation sincère** de ce programme en prévoyant dès la loi de finances initiale des dotations budgétaires permettent le **financement des refus d'apurement communautaire et du FNGRA**. La Cour des Comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire 2014, fait de cette recommandation **la première de ses priorités**.

#### **4. Un dispositif de suivi de la performance insuffisant et marqué par une faible représentativité des indicateurs**

Vos rapporteurs spéciaux déplorent le fait que les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » soient couverts par des **indicateurs de performance peu représentatifs de la réalité des crédits engagés**, puisque le **taux de couverture des crédits par le dispositif de performance s'établit à 54 % en 2014**.

La Cour des Comptes précise dans son analyse de l'exécution budgétaire 2014 que ce **taux varie fortement selon les programmes**, puisqu'il est proche de 100 % pour le programme 149 et de 70 % pour le programme 215, mais est **bien plus faible pour le programme 206 (50 %)** ou, surtout, **pour le programme 154 (40 %)**. Ce taux descend même à environ 30 % pour l'action 14 « gestion équilibrée et durable des territoires » du programme 154.

De même, le lien entre la démarche de performance et la programmation reste très incertain, puisque **deux des trois indicateurs de mission ne traduisent pas ou très peu les effets des crédits engagés** :

- pour le premier indicateur, qui concerne la part des surfaces cultivées en agriculture biologique, ce sont des crédits européens de la politique agricole commune (PAC) qui financent l'essentiel de cette politique puisque les crédits de la mission qui y sont consacrés ne représentent que 4 millions d'euros en 2014 ;

- pour le second, qui retrace l'utilisation de doses de pesticides, non seulement des biais sont relevés<sup>1</sup>, mais les crédits engagés par la mission à ce titre sont marginaux, avec moins de 3 millions d'euros en 2014.

Certes, ces indicateurs témoignent de la priorité que représente la politique française et européenne en faveur de l'agriculture biologique, mais leur **faible représentativité** est problématique.

Quant au troisième indicateur de la mission relatif au taux de renouvellement des chefs d'exploitation, les cibles fixées s'apparentent davantage à des prévisions de tendance qu'à des objectifs volontaristes.

Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux appellent l'attention sur la **réduction des moyens consacrés au suivi de la performance** de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Il apparaît que le suivi de la performance de la mission est nettement perfectible et gagnerait à être mieux **articulé avec la programmation budgétaire**, afin de moins ressembler à un dispositif formel déconnecté de la budgétisation proprement dite. Ainsi, le pilotage de la performance gagnerait fortement à faire **partie intégrante du dialogue de gestion budgétaire** entre le ministère de l'agriculture et la direction du budget.

S'agissant des **résultats** eux-mêmes, ils sont **inégaux** et assez souvent **fondés sur des données provisoires**, voire rendus **indisponibles en raison de résultats qui ne sont pas connus** au stade de la rédaction des RAP. Mais ils souffrent surtout du fait que les cibles fixées **correspondent plus à des prévisions qu'à des objectifs**, ainsi que le relève également la Cour des comptes.

C'est sur le **programme 215** « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » que les **taux d'atteinte des prévisions** fixées dans les PAP 2014 apparaissent les **moins décevants**, qu'il s'agisse de l'efficience de la gestion des ressources humaines ou du taux de pénétration des téléprocédures. Ces résultats traduisent le succès de la démarche de modernisation et de rationalisation engagée par le MAAF.

## 5. La politique forestière toujours marquée par la situation financière de l'ONF

Analysée récemment par vos rapporteurs spéciaux<sup>2</sup>, la filière forêt-bois française fait l'objet de politiques publiques portées par des opérateurs subventionnés. Ainsi, c'est par l'intermédiaire du programme 149 « Forêt »,

<sup>1</sup> Il s'agit, par exemple, de ventes illicites par Internet ou, encore, de l'utilisation de mélanges. Et pire, selon la Cour des comptes, les résultats constatés pour une année rendent en réalité compte des actions conduites quatre ans plus tôt.

<sup>2</sup> En application de l'article 58-2<sup>e</sup> de la LOLF, la commission des finances a confié à la Cour des comptes une enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois, qui a conduit à la remise d'un rapport « Faire de la filière forêt-bois un atout pour la France », n° 382 (2014-2015).

dédié à la valorisation du bois, à sa mobilisation comme ressource et à la gestion durable des forêts, que l'**Office national des forêts** (ONF) reçoit de l'État ses subventions. Or, entre 2013 et 2014, la subvention pour charges de service public destinée à l'office a crû de 30 millions d'euros, en raison de sa **situation financière qui reste fragile**, en dépit de la poursuite du redressement de la conjoncture du marché du bois. L'ONF finit ainsi l'année 2014 avec une capacité d'autofinancement de 84,6 millions d'euros, un fonds de roulement de 88 millions d'euros et une trésorerie nette négative de 20,2 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux invitent donc à **tourner l'ONF vers une logique de résultats et à accroître ses récoltes de bois**. Ils estiment en particulier que les efforts de l'office en matière d'**organisation interne** doivent être poursuivis, notamment pour ce qui concerne sa fonction ressources humaines et la mise en place d'une comptabilité analytique. Par ailleurs, l'ONF doit, plus que jamais, mettre en place **une véritable politique commerciale**, structurée et dotée d'une expertise autonome.

## 6. La sécurité sanitaire poursuit la normalisation de son exécution

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » a intégré, en 2009, la mission AAFAR, suite à la suppression de la mission « Sécurité sanitaire ». Cette intégration tardive conduit à ce que, contrairement aux autres programmes de la mission, le programme 206 **comprene en son sein les crédits de personnel qui permettent de concourir à sa mise en œuvre**. 286 millions d'euros de crédits de titre 2, soit environ la moitié des crédits du programme, sont ainsi concentrés en 2014 sur l'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation ». Ils correspondent surtout aux moyens des **directions départementales des services vétérinaires** (DDSV).

Alors que la loi de finances initiale avait prévu 503 millions d'euros d'AE et de CP sur le programme, les crédits consommés sur l'exercice 2014 **s'établissent au total à 516 millions d'euros en AE et 512 millions d'euros en CP**, ce qui est de nature à révéler la poursuite de la **normalisation de l'exécution de ce programme**, longtemps **sous-budgétisé** face aux crises sanitaires.

## 7. Une enveloppe de dépenses de titre 2 non respectée en 2014

S'agissant des dépenses de personnel, l'exercice 2014 est caractérisé par un **dépassement de l'enveloppe de titre 2 ouverte en LFI**, avec une exécution de 932,5 millions d'euros supérieure à la programmation initiale, qui était de 925,4 millions d'euros. Ce phénomène résulte de deux dépenses qui n'avaient pas été anticipées : la mise en œuvre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) 2014-2020 (pour un coût de 9,17 millions

d'euros) et le paiement de retraites d'anciens vétérinaires sanitaires suite à une décision de justice des (10,5 millions d'euros).

Dans ce contexte, le **plafond d'emplois de la mission n'a pas été respecté** (dépassement de 211 ETPT, pour un plafond d'emplois total de 13 485). Il faut relever que la **mise en place du plan FEAGA**, qui représente 344 ETPT sur le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »<sup>1</sup>, s'est tout de même accompagnée **d'efforts de la part du MAAF**. Ces efforts auraient surtout été imputés aux plateformes Chorus ainsi qu'aux missions d'appui aux communes pour la gestion ou la délégation des services publics de l'eau et de l'assainissement.

## 8. La faible évaluation des dépenses fiscales

Vos rapporteurs spéciaux relèvent **l'ampleur des 37 dépenses fiscales rattachées à la mission**, qui représentent 8 % du nombre total de dispositifs et 3,5 % du volume financier des dépenses fiscales rattachées au budget général de l'État. Leur montant est difficile à évaluer et le RAP ne les présente que partiellement<sup>2</sup>.

Selon l'analyse d'exécution budgétaire pour 2014 de la Cour des comptes, ces dépenses s'élèveraient à **près de 3 milliards d'euros**, soit un volume quasi équivalent aux crédits de la mission (91 %), et puisqu'elles continueraient d'être mal évaluées, il s'agirait de **mieux apprécier leur efficacité et de vérifier leur adéquation avec les objectifs des programmes auxquels elles sont rattachées**.

<sup>1</sup> Le programme 215 regroupe l'ensemble des moyens dédiés au pilotage et à la mise en œuvre des politiques de l'agriculture, y compris à l'échelon déconcentré. Il s'agit donc principalement de dépenses de personnel (plus de 80 % des AE et des CP) et de fonctionnement.

<sup>2</sup> Outre son absence de consolidation à l'échelle de la mission, l'évaluation des dépenses fiscales n'est pas fiable, comme l'indique le RAP dans la présentation de ces « dépenses » pour chaque programme. Elle ne prend pas en compte les dispositifs d'un montant inférieur à 0,5 million d'euros et lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable, soit le dernier chiffrage connu est utilisé, soit une valeur nulle est retenue.

## II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

**La mission « Développement agricole et rural »** correspond au compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR ». Elle a pour objet le financement d'opérations de développement agricole et rural et repose sur deux programmes, dont **le périmètre a évolué en 2014<sup>1</sup>** : 775 « Développement et transfert en agriculture » et 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ». Les crédits du programme 775 sont principalement destinés<sup>2</sup> **aux chambres d'agriculture et aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale** (ONVAR). Quant au programme 776, il se caractérise surtout par le recours à la procédure de l'**appel à projets**. Il encourage les partenariats alliant la recherche et l'innovation au développement agricole, d'où son appui sur les **unités mixtes technologiques (UMT) et les réseaux mixtes thématiques (RMT)**, créés par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

### 1. Des recettes moindres en 2014 qui conduisent à un niveau moins élevé de reports

Le CAS-DAR, constitué d'un seul budget opérationnel de programme (BOP), est alimenté par une fraction (85 % jusqu'en 2015 et la totalité désormais) du **produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, prévue à l'article 302 bis MB du code général des impôts. En 2014, le CAS-DAR a **bénéficié de recettes en exécution inférieures à la prévision** de la loi de finances initiale, à hauteur de 8,4 millions d'euros (117,10 millions d'euros contre 125,50 millions d'euros attendus).

Au total, les **reports de crédits** de 2014 sur 2015 sont donc **en baisse** et évalués à **43,2 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Le programme d'expérimentations de FranceAgriMer, auparavant pris en charge par le programme 154, est désormais assuré par le compte.

<sup>2</sup> Sur la base du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) fixé par l'agence pour le développement agricole et rural (ADAR).

### Exécution et prévision des recettes du CAS-DAR

(en millions d'euros)

Année	Recettes LFI	Recettes constatées	Exécution (CP)	Reports N-1
2006	134,46	145,96	99,70	-
2007	98,00	102,05	101,34	21,71
2008	102,50	106,30	98,47	22,41
2009	113,50	110,56	112,34	34,44
2010	114,50	104,89	111,21	41,44
2011	110,50	110,44	108,38	40,30
2012	110,50	116,76	114,35	42,37
2013	110,50	120,58	106,98	57,92
2014	125,50	117,10	132,40	43,20
2015 (prévision)	147,50			

Source : commission des finances

Le compte n'a donc pas renoué en 2014 avec le phénomène observé à plusieurs reprises par le passé de soldes positifs élevés en exécution, ces écarts entre les ressources et les dépenses du CAS-DAR conduisant alors à des reports de crédits élevés<sup>1</sup>.

En 2014, la contraction des recettes s'explique par la **dégradation du chiffre d'affaires des exploitants agricoles** entre 2012 et 2013 (- 3,7 %), en raison du paiement de la taxe avec un an de décalage. Fort heureusement, cette baisse de recette prévisible a pu être **anticipée en début d'exercice 2014** afin de revoir en gestion la programmation des deux programmes du compte.

## 2. Recourir davantage aux appels à projets pour contrer la logique d'abonnement aux aides

**La justification au premier euro** des deux programmes du CAS-DAR présente, une fois de plus, un **caractère lacunaire**.

<sup>1</sup> La façon dont les actions de développement agricole sont menées a un impact notable sur l'exercice budgétaire. En effet, comme a pu l'expliquer la Cour des Comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire du compte, les paiements prennent la forme de versements d'avance, éventuellement de versements intermédiaires (pour les appels à projets) et de solde, sur une durée pouvant varier de un à trois ans. Par conséquent, le séquençage de la gestion n'est ni celui de l'année budgétaire, ni celui de l'année fiscale. Les autorisations d'engagement de 2014 feront l'objet de paiements de 2014 à 2017 et les paiements de 2014 correspondent à des engagements réalisés entre 2011 et 2014. Ce séquençage se traduit par des reports et des restes à payer à chaque fin d'exercice. Ainsi, les crédits votés en LFI en année n sont complétés par des reports de l'année n-1. Ces reports proviennent à la fois de la sous-exécution en n-1, mais également de la sous-estimation éventuelle des recettes.

Pour le **programme 775**, le RAP ne fournit **pas d'information suffisamment détaillée sur l'utilisation des crédits** de l'action 1 « Développement et transfert », destinés au réseau des **chambres d'agriculture, à la fédération des coopératives agricoles et aux ONVAR**. Il résulte de ce manque d'information une **impossibilité de savoir si les crédits du programme servent aux projets de développement plus qu'aux structures qui sont censées les porter**. Comme l'indique traditionnellement la Cour des comptes dans ses analyses d'exécution budgétaire concernant la mission, l'enjeu est de réorganiser le dispositif de subventions pour contrer la logique d'abonnement aux aides. La Cour des comptes estime toutefois qu'en 2014 « *une certaine évolution se dessine* » en matière de recours plus important à la procédure de l'appel à projets.

S'agissant du **programme 776**, l'information est, là aussi, insuffisante, bien qu'en progrès. Le RAP décrit **insuffisamment les projets sélectionnés dans le cadre des procédures d'appel à projets et les actions d'accompagnement thématiques innovantes**. Dans le cadre du programme 776, la **préconisation d'accroître la part des dépenses résultant de procédures d'appels à projets**, déjà formulée par vos rapporteurs spéciaux et qui fait écho à celle de la Cour des comptes, est **progressivement mise en œuvre** année après année. Une telle démarche doit se poursuivre et contrer la logique de reconduction automatique des subventions.

### **3. Une démarche de performance à améliorer**

**En 2014, le dispositif de mesure de la performance associé au CAS-DAR n'est toujours pas satisfaisant.**

Le **programme 775** ne poursuit qu'un seul objectif et utilise à cette fin un indicateur de moyen unique<sup>1</sup>, peu significatif et dont **les réalisations 2014 ne seront connues qu'à la fin juin 2015** d'après le RAP. Vos rapporteurs spéciaux déplorent une telle situation, déjà observée les années précédentes.

Pour le **programme 776**, l'indicateur unique<sup>2</sup> se décline en deux sous-indicateurs de moyen : le premier repose sur la « *part des financements portant principalement sur des problématiques de développement durable pour la compétitivité de l'agriculture* » et le second sur la « *part de financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT)* » rapportés à l'ensemble des financements du programme. Au regard

---

<sup>1</sup> *L'objectif a pour nom « Orienter les structures chargées du conseil aux agriculteurs vers le développement durable » et repose sur l'indicateur « part d'ETP consacrée aux actions prioritaires du PNDAR contribuant directement à l'agro-écologie, par les organismes bénéficiaires du programme 775 ».*

<sup>2</sup> *L'indicateur « Part des financements correspondant aux priorités retenues pour l'évolution quantitative » correspond à la poursuite de l'objectif intitulé « Renforcer l'évolution qualitative des appels à projets et des programmes pluriannuels ».*

**des cibles, les résultats visés sont atteints en 2014, ce qui est suffisamment rare pour être relevé.**

Au total, le dispositif de performance de la mission « Développement agricole et rural » apparaît encore et toujours **perfectible**. Vos rapporteurs spéciaux regrettent que **le projet d'une amélioration profonde et effective des objectifs et des indicateurs de ces deux programmes ne se traduise toujours pas dans les faits**. Dans son analyse d'exécution budgétaire 2014 du CAS-DAR, la Cour des comptes fait de ce point la première de ses recommandations.

**MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »  
ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIER  
« PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »**

**MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » EN 2014 .....</b>	<b>43</b>
<b>II. APERÇU GÉNÉRAL DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » EN 2014 .....</b>	<b>45</b>
<b>III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>48</b>
1. <i>Une sous-exécution importante, notamment du compte de concours financier, qui met en cause le respect de l'autorisation parlementaire .....</i>	<b>48</b>
2. <i>Une surbudgétisation récurrente du FED qui donne des marges de manœuvre en gestion .....</i>	<b>49</b>
3. <i>Une mission à forte inertie du fait de l'importance des restes à payer .....</i>	<b>50</b>
4. <i>Une bonne réactivité aux différentes crises internationales .....</i>	<b>51</b>
5. <i>Des inquiétudes quant à la diminution importante de l'APD française en 2014 .....</i>	<b>51</b>

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La mission « Aide publique au développement » regroupe les crédits des deux principaux programmes concourant à la politique française d'aide publique au développement :

- le programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'économie et des finances ;

- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Ces crédits ne représentent cependant que **25 % environ de l'aide publique au développement française**, au sens du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » EN 2014

La mission « Aide publique au développement » a été **globalement sous-exécutée par rapport aux prévisions**, avec un taux d'exécution de 89 % en autorisations d'engagement (AE) et de 95 % en crédits de paiement (CP), soit une **sous-consommation respective de 443 millions d'euros et de 146 millions d'euros**.

### Exécution comparée des crédits de la mission « Aide publique au développement » en 2013 et 2014

(en millions d'euros)

Programmes		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013 (en %)	Exécution 2014 / LFI 2014 (en %)
110 - "Aide économique et financière au développement"	AE	383,5	2 360,1	2 197,6	2 002,0	522 %	85 %
	CP	1 094,1	1 109,9	1 089,7	1 033,5	94 %	93 %
209 - "Solidarité à l'égard des pays en développement"	AE	1 852,1	1 803,3	1 761,5	1 718,7	93 %	95 %
	CP	1 872,7	1 789,0	1 721,4	1 719,3	92 %	96 %
TOTAL Mission "Aide publique au développement"	AE	2 235,7	4 163,5	3 959,1	3 720,7	166 %	89 %
	CP	2 966,8	2 898,9	2 811,1	2 752,8	93 %	95 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

**Ce constat n'est pas nouveau** puisque, en 2013, les taux d'exécution étaient de 92 % en AE et de 95 % en CP. Il faut cependant souligner que les prévisions 2014 étaient sensiblement supérieures à celles de 2013 en AE (4,2 milliards d'euros contre 2,4 milliards d'euros) du fait notamment des reconstitutions de fonds multilatéraux sur le programme 110.

**Cette sous-exécution s'observe sur les deux programmes**, comme le montre le tableau ci-dessus : 93 % sur le programme 110 et 96 % sur le programme 209, en CP.

Cette sous-exécution s'explique principalement :

- sur le programme 110, par :

- le changement des modalités de contribution de la France à l'Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale : le prêt concessionnel n'est plus financé par des bonifications sur ce programme mais à partir de la « ressource à condition spéciale » du programme 853 (- 160 millions d'euros en AE) ;
- la revue à la baisse des aides budgétaires globales (- 20 millions d'euros en AE et CP), pour participer au redressement des finances publiques, et par la fin de la pluri-annualité de ces aides (- 60 millions d'euros environ en AE) ;
- le report sur 2015 du traitement de la dette de la Somalie (- 49,5 millions d'euros en AE et CP) ;
- une actualisation de l'échéancier des annulations de dette des pays pauvres très endettés (PPTE) envers le Fonds africain de développement (- 42 millions d'euros en AE).

- sur le programme 209, par :

- la diminution des dons projets (- 33,5 millions d'euros en AE et - 19,8 millions d'euros en CP) ;
- des appels de fonds plus faibles qu'attendus au titre du FED (- 40 millions d'euros environ en AE et CP).

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » ont connu des annulations importantes en fin d'exercice : environ **280 millions d'euros ont été annulés en AE dans la loi de finances rectificative pour 2014**. Les annulations de CP sont en revanche inférieures à celles de l'an dernier : environ 100 millions d'euros annulés sur l'exercice 2014 contre 154 millions d'euros en 2013.

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**Mouvements de crédits sur la mission  
« Aide publique au développement » en 2014**

*(en millions d'euros)*

Programme		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Total des crédits alloués	Reports sortants	An- nulés PLR
110 - "Aide économique et financière au développement"	AE	2 360,1	89,4	- 23,2	- 228,7	-	2 197,6	178,1	17,4
	CP	1 109,9	12,6	- 23,2	- 9,5	-	1 089,7	56,2	-
209 - "Solidarité à l'égard des pays en développement"	AE	1 803,3	37,3	- 32,9	- 50,2	4,0	1 761,5	37,1	5,8
	CP	1 789,0	2,1	- 44,9	- 28,8	4,0	1 721,4	2,0	0,1
TOTAL Mission "Aide publique au développement"	AE	4 163,5	126,8	- 56,2	- 278,9	4,0	3 959,1	215,2	23,2
	CP	2 898,9	14,7	- 68,2	- 38,3	4,0	2 811,1	58,2	0,1

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Sur le programme 110, la mise en réserve initiale s'élevait à 165,2 millions d'euros en AE et 77,7 millions d'euros en CP, auxquels s'est ajouté un surgel de 8,4 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP. Les AE ont été entièrement annulées, tandis que 55,7 millions d'euros de CP ont été reportés sur 2015 et 32,5 millions d'euros ont été annulés.

Sur le programme 209, la mise en réserve initiale s'élevait à 112,7 millions d'euros en AE et 111,7 millions d'euros en CP, auxquels s'est ajouté un surgel de 35 millions d'euros en AE et CP. 80,8 millions d'euros en AE et 71,5 millions d'euros en CP ont été annulés et 66,7 millions d'euros en AE et 75,1 millions d'euros ont été dégelés.

**Enfin, les crédits consommés en 2014 s'avèrent très largement inférieurs au montant prévu par la programmation triennale.** Ainsi, hors contribution au CAS « Pensions », le montant de l'annuité 2014 de la mission « Aide publique au développement » dans le triennal au format 2014 s'élevait à 3 353 millions d'euros, pour une exécution de 2 731 millions d'euros, fonds de concours compris, soit un écart de 622 millions d'euros.

## **II. APERÇU GÉNÉRAL DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » EN 2014**

Le compte de concours financier « Prêts à des États étrangers » a également été **sous-exécuté par rapport aux prévisions, dans des proportions très importantes**. Le taux de consommation des crédits est ainsi

de 47 % en AE et de 37 % à peine en CP, soit une sous-exécution respective de 800 et 937 millions d'euros<sup>1</sup>.

**Exécution comparée des crédits du compte de concours financier  
« Prêts à des États étrangers » en 2013 et 2014**

(en millions d'euros)

Programmes		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013 (en %)	Exécution 2014 / LFI 2014 (en %)
851 - Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	AE	379,5	360,0	360,0	263,4	69 %	73 %
	CP	273,3	420,0	420,0	229,3	84 %	55 %
852 - Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	AE	13,6	703,7	187,8	-	0 %	0 %
	CP	13,7	703,7	187,8	-	0 %	0 %
853 - Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	AE	447,0	447,0	447,0	447,0	100 %	100 %
	CP	238,0	370,0	370,0	327,0	137 %	88 %
854 - Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	AE	16,3	-	- 5 411,4	- 5 411,4	- 33 217 %	-
	CP	16,3	-	-	-	0 %	-

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

- Le programme 851 concerne la « Réserve pays émergents » (RPE), l'un des principaux outils d'aide liée de la France. Son exécution en AE est en forte baisse (73 % contre 99,9 % l'an passé). La consommation des CP, fortement dépendantes de l'avancement des projets, est particulièrement basse (55 %).

- Aucun crédit n'a été exécuté sur le programme 852, relatif aux prêts de refinancement accordés dans le cadre de restructuration de dettes, après une exécution 2013 déjà extrêmement faible (5 %) en AE comme en CP.

Ce constat s'explique par le décalage du traitement des dettes du Zimbabwe, du Soudan et de la Somalie.

- Le programme 853 porte un prêt très concessionnel (taux de 0,25 % sur trente ans dont dix de différé) accordé par l'État à l'AFD, qu'elle utilise pour octroyer à son tour des prêts concessionnels. Il a parfaitement été exécuté en AE (100 %) mais que partiellement en CP (88 %).

<sup>1</sup> Ces chiffres ne tiennent pas compte de la section 4 du compte « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro », dans la mesure où le chiffre 2014 correspond à une situation exceptionnelle.

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

Cette sous-exécution en CP s'explique par des **signatures de prêts retardées**.

- Le programme 854 était destiné à porter la contribution de la France au plan de soutien en faveur de la Grèce, finalement confié au Fonds européen de stabilité financière (FESF).

Dès lors, il demeurait sur le compte un « *reliquat d'AE non utilisé* », à hauteur de 5,4 milliards d'euros, qui a été annulé par la loi de finances rectificative pour 2014.

#### Équilibre du compte « Prêts à des États étrangers » en 2014

(en millions d'euros)

Sections	Recettes	Dépenses (CP)	Solde
Section n° 1 (programme 851) <b>Prêts de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure</b>	364,9	229,3	+ 135,6
Section n° 2 (programme 852) <b>Prêts pour consolidation de dettes envers la France</b>	53,0	-	+ 53,0
Section n° 3 (programme 853) <b>Prêts à l'Agence française de développement</b>	162,5	327,0	- 164,5
Section n° 4 (programme 854) <b>Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro</b>	-	-	-
<b>Total</b>	580,3	556,3	+ 24,1

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Le compte « Prêts à des États étrangers » a enregistré **un solde bénéficiaire de 24,1 millions d'euros**, (+ 118,5 millions d'euros en 2013), contre une prévision en loi de finances initiale d'un déficit de 793,2 millions d'euros.

La différence s'explique essentiellement par « non-exécution » du programme 852.

---

### III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

#### 1. Une budgétisation défaillante, notamment du compte de concours financier, qui met en cause le respect de l'autorisation parlementaire

**Vos rapporteurs spéciaux commencent à s'interroger sur la portée des dispositions qu'ils votent chaque année en loi de finances, au vu des taux d'exécution des crédits qu'ils suivent, et particulièrement de ceux du compte de concours financier, comme le montre le tableau ci-dessous.**

#### Taux d'exécution des crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers »

		2012	2013	2014
Mission « Aide publique au développement »	AE	91,5 %	92,0 %	89,4 %
	CP	91,0 %	95,1 %	95,0 %
Compte de concours financier « Prêts à des États étrangers »	AE	59,8 %	78,0 %	47,0 %
	CP	44,5 %	51,1 %	37,2 %

N.B. *L'exécution des crédits du compte de concours financier est calculée en excluant les crédits du programme 854, dont les valeurs en exécution sont à plusieurs reprises aberrantes.*

*Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires*

Ainsi, entre 2012 et 2014, le taux d'exécution du compte en CP s'est élevé au mieux à 50 % environ en 2013. Certes, le décaissement des CP est soumis à des aléas extérieurs, comme le rythme d'avancement des projets. Cependant, les chiffres concernant les AE posent également problème : 60 % en 2012, 78 % en 2013 et à peine 47 % cette année.

Cette sous-exécution récurrente est particulièrement concentrée sur deux programmes : le programme 851, qui porte les crédits relatifs à la « Réserve pays émergents », et le programme 852, relatif aux retraitements de dettes.

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

#### Taux d'exécution des crédits des programmes 851 et 852

		2012	2013	2014
851 - Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	AE	71,4 %	99,9 %	73,2 %
	CP	40,4 %	61,1 %	54,6 %
852 - Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	AE	39,3 %	5,4 %	0,0 %
	CP	39,3 %	5,5 %	0,0 %

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Ainsi, entre 2012 et 2014, le programme 852 connaît un décalage de 500 millions d'euros en moyenne chaque année entre les prévisions et l'exécution.

La direction générale du Trésor explique le faible taux d'exécution du programme 852 cette année par le décalage du traitement des dettes du Zimbabwe, du Soudan et de la Somalie.

Cependant, le report du traitement de la dette du Zimbabwe était déjà avancé comme justification en 2013 et en 2012, et celui de la dette du Soudan en 2012 également. Des aléas peuvent certes intervenir en cours d'exécution, mais **cette situation n'est clairement pas satisfaisante**.

#### 2. Une surbudgétisation récurrente du FED qui donne des marges de manœuvre en gestion

Vos rapporteurs spéciaux constatent que **la prévision de la contribution de la France au Fonds européen de développement (FED) en loi de finances initiales est systématiquement sur-calibrée**, comme le montre le tableau ci-dessous.

#### Taux d'exécution de l'action 7 « Coopération communautaire » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »

	2012	2013	2014
Autorisations d'engagement	73,0 %	92,6 %	94,1 %
Crédits de paiement	73,0 %	92,6 %	94,1 %

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

On pourrait voir dans cette surbudgétisation récurrente une souplesse destinée à faire face aux aléas pouvant survenir en gestion. Ainsi, les moindres appels à contribution de la Commission européenne

procurent des marges de manœuvre aux gestionnaires des crédits : en 2012, 15 millions d'euros avaient été redirigées vers des aides aux territoires palestiniens et aux réfugiés syriens afin de répondre à des crises ponctuelles et en 2013 et en 2014, 20 millions d'euros ont été ainsi orientés vers le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP).

Vos rapporteurs spéciaux constatent néanmoins que le taux d'exécution s'est amélioré au cours des dernières années.

### 3. Une mission à forte inertie du fait de l'importance des restes à payer

De par leur essence même, la mission « Aide publique au développement » et le compte de concours financier « Prêts à des États étrangers » impliquent **des restes à payer importants**, puisqu'ils portent souvent des engagements pluriannuels qui se caractérisent par leur longue temporalité.

Ainsi, sur le programme 110, les restes à payer, c'est-à-dire le solde des engagements non couverts par des crédits de paiement, s'élèvent à **5,9 milliards d'euros** au 31 décembre 2014, dont plus de 3,4 milliards concernent l'après 2017 et plus de 2,2 milliards l'après 2020. À la même date, ils représentent environ **1 milliard d'euros** sur le programme 209.

S'agissant du programme 851, les restes à payer s'élèvent à **1,9 milliard d'euros** tandis que ceux du programme 853 atteignent **1,8 milliard d'euros**.

Il en résulte pour la mission et le compte de concours financier une forte inertie, qui complique leur pilotage et réduit les marges de manœuvre pour l'avenir. De plus, comme le montre le tableau ci-dessous, les restes à charges sont en augmentation au cours des dernières années.

#### Évolution des restes à charge

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	Évolution 2014 / 2012
110 - Aide économique et financière au développement	5 647,8	4 937,2	5 905,7	+ 4,6 %
209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	1 003,3	985,1	984,5	- 1,9 %
851 - Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	1 741,3	1 847,5	1 881,6	+ 8,1 %
853 - Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	1 499,0	1 708,0	1 828,0	+ 21,9 %

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

#### **4. Une bonne réactivité aux différentes crises internationales**

Comme chaque année, la mission « Aide publique au développement » a été sollicitée pour répondre à des urgences internationales.

Ainsi, sur le programme 209, la lutte contre le virus Ebola a rendu nécessaire le redéploiement interne à la mission, à partir des crédits destinés au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et la paludisme, de 10 millions d'euros. De même, 5 millions d'euros ont été transférés depuis le programme 552 « Dépenses accidentielles et imprévisibles », pour répondre aux crises irakienne et syrienne.

S'agissant du programme 110, 1 million d'euros ont été accordés à l'Ukraine et 2 millions d'euros aux réfugiés syriens au Liban, ainsi que 8 millions d'euros, initialement non budgétés, au profit des Territoires palestiniens.

Ces chiffres montrent que malgré la réduction des crédits de la mission, des marges de manœuvre subsistent pour réagir aux différentes crises internationales.

#### **5. Des inquiétudes quant à la diminution importante de l'APD française en 2014**

Les chiffres 2014 du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE montrent, au niveau international, une légère baisse de l'aide au développement (- 0,5 %), après une augmentation de 6 % en 2013.

Dans le prolongement de la baisse des crédits exécutés, l'APD de la France connaît **une forte baisse en 2014 (- 9,0 %) après avoir déjà diminué de façon importante en 2013**. Cette baisse est la cinquième plus forte de tous les pays du CAD, après l'Espagne, le Japon, le Portugal et le Canada.

L'APD de la France représente en 2014 0,36 % de son revenu national brut (RNB), soit à peine plus de la moitié de l'objectif de 0,7 %, contre 0,41 % en 2013, 0,46 % en 2011 et 2012 et 0,50 % en 2010. **Le respect de cet objectif paraît donc toujours plus lointain.** Vos rapporteurs spéciaux rappellent que depuis 2013, le Royaume-Uni respecte cet objectif de 0,7 %.

## **MISSION « ANCIENS COMBATTANTS ET LIENS AVEC LA NATION »**

**M. MARC LAMÉNIE, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION .....</b>	<b>53</b>
1. <i>Un taux de consommation des crédits de paiement votés de 99,2 % .....</i>	<i>53</i>
2. <i>Une mission qui participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.....</i>	<i>55</i>
3. <i>Une programmation pluriannuelle respectée .....</i>	<i>56</i>
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>57</b>
1. <i>La dépense fiscale, qui représente une part croissante des moyens publics consacrés à la mission, est systématiquement sous-évaluée.....</i>	<i>57</i>
2. <i>Les deux commémorations internationales du 70<sup>ème</sup> anniversaire de la libération ont mobilisé la quasi-totalité des crédits consacrés aux actions de mémoire.....</i>	<i>59</i>
3. <i>La population des titulaires de la carte du combattant est mal connue, ce qui nuit à la qualité de l'évaluation prévisionnelle du coût de la retraite du combattant .....</i>	<i>60</i>
4. <i>Le délai de traitement des dossiers de pension militaire d'invalidité a atteint un seuil inacceptable de 645 jours .....</i>	<i>61</i>

M. MARC LAMÉNIE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

### 1. Un taux de consommation des crédits de paiement votés de 99,2 %

#### Exécution des crédits de la mission\* par programme en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014
						(en %)	(en %)
167	AE	105,73	113,54	112,37	111,82	105,8%	98,5%
	CP	112,92	117,54	117,35	116,11	102,8%	98,8%
169	AE	2 802,63	2 747,52	2 718,85	2 716,22	96,9%	98,9%
	CP	2 802,63	2 747,52	2 735,90	2 733,27	97,5%	99,5%
158	AE	94,54	104,62	97,07	96,34	101,9%	92,1%
	CP	98,42	104,02	96,52	96,49	98,0%	92,8%
Total	AE	3 002,90	2 965,67	2 928,30	2 924,37	97,4%	98,6%
	CP	3 013,98	2 969,07	2 949,77	2 945,87	97,7%	99,2%

\*Y compris fonds de concours et attribution de produits

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La consommation des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE) de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est **satisfaisante**, avec un taux de **99,2 % des crédits de paiement** et **98,6 %** des autorisations d'engagements votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2014.

La consommation des crédits présente un **taux moins élevé en programme 158** « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » en raison des **difficultés à anticiper le nombre de nouveaux dossiers d'indemnisation** effectivement traités au cours de l'exercice et à évaluer le **montant des réparations accordées** en matière de spoliation. Toutefois, les crédits du programme 158 semblent avoir fait l'objet d'une meilleure prévision budgétaire qu'en 2013 dans la mesure où le taux de consommation est en progression avec 92,1 % en crédits de paiement, alors qu'il était de 89,5 % l'année précédente.

## Mouvements de crédits en cours d'exécution

(en millions d'euros)

Programme	Nature des crédits engagés	LFI 2014*	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FDC / ADP	Total crédits consommés	Ecart crédits consommés / crédits alloués en LFI
Programme 167	AE	113,4	0,0	0,0	-0,5	1,1	0,0	-2,3	0,1	111,8	-1,4%
Programme 169	AE	2 747,3	0,0	-20,2	-8,4	0,0	2,6	0,0	0,2	2 716,2	-1,1%
Programme 158	AE	104,6	0,0	0,0	-7,5	0,0	0,7	0,0	0,0	96,3	-7,9%
<b>Total pour la mission</b>	<b>AE</b>	<b>2 965,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-20,2</b>	<b>-16,4</b>	<b>1,1</b>	<b>3,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,3</b>	<b>2 924,4</b>	<b>-1,4%</b>
Programme 167	CP	117,4	1,1	0,0	-0,7	1,1	1,2	-1,7	0,1	116,1	-1,1%
Programme 169	CP	2 747,3	17,3	-20,2	-8,6	0,0	2,6	0,0	0,2	2 733,3	-0,5%
Programme 158	CP	104,0	0,0	0,0	-7,5	0,0	0,0	0,0	0,0	96,5	-7,2%
<b>Total pour la mission</b>	<b>CP</b>	<b>2 968,7</b>	<b>18,4</b>	<b>-20,2</b>	<b>-16,7</b>	<b>1,1</b>	<b>3,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,3</b>	<b>2 945,9</b>	<b>-0,8%</b>

\* Hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

Au cours de la gestion 2014, **36,9 millions d'euros de crédits de paiement** ont été **annulés en lois de finances rectificatives<sup>1</sup>** et par décret d'avance<sup>2</sup>. Ces crédits correspondent principalement à des **crédits d'intervention** non consommés des programmes 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » et 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale ».

Le report entrant de 17,3 millions d'euros opéré en programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » correspond au **transfert des crédits de l'exercice 2013 de l'action 15 « Rapatriés »** du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », vers le programme 169. Ces crédits, qui ont été portés jusqu'en loi de finances pour 2013 par la mission « Égalité des territoires, logement et ville », ont fait l'objet d'un report en mars 2014<sup>3</sup> au profit de la nouvelle action 7 « Actions en faveur des rapatriés » du programme 169. Cela explique la **surconsommation observée au cours de l'exercice** sur cette action (34,9 millions d'euros en CP, au lieu de 17,8 millions d'euros votés en loi de finances initiale).

<sup>1</sup> Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 et loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>2</sup> Décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>3</sup> Arrêté du 27 mars 2014 portant report de crédits.

M. MARC LAMÉNIE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

## 2. Une mission qui participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » enregistrent en exécution une **baisse de 2,3 % par rapport à 2013**, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». La mission, en allant **au-delà du « zéro valeur »**, participe cette année encore à l'effort d'une meilleure maîtrise de la dépense au sein du budget de l'État.

### Exécution 2014 à périmètre courant

(Crédits de paiement\*, en millions d'euros)

	Exécution 2013	LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Exécution 2014	Écarts Exécution 2014 avec					
					Exécution 2013		LFI 2014		Crédits ouverts 2014	
					en valeur	%	en valeur	%	en valeur	%
Programme n° 167 "Liens entre la Nation et son armée"	112,9	117,5	117,3	116,1	3,2	2,8%	-1,4	-1,2%	-1,2	-1,0%
<i>hors CAS "Pensions"</i>	86,7	90,3		90,7	4	4,6%	0,4	0,4%		
Programme n° 169 "Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant"	2 802,6	2 747,5	2 735,9	2 733,3	-69,3	-2,5%	-14,2	-0,5%	-2,6	-0,1%
Programme n° 158 "Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale"	98,4	104,0	96,5	96,5	-1,9	-1,9%	-7,5	-7,8%	0	0%
<i>hors CAS "Pensions"</i>	98,3	103,8		96,3	-2,0	-2,0%	-7,5	-7,8%		
<b>Total Mission</b>	<b>3 013,9</b>	<b>2 969,0</b>	<b>2 949,7</b>	<b>2 945,9</b>	<b>-68,0</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-23,1</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-3,8</b>	<b>-0,1%</b>
<i>hors CAS "Pensions"</i>	2 987,6	2 941,6		2 920,3	-67,3	-2,3%	-21,3	-0,7%		

\* Y compris fonds de concours et attribution de produits

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

Tous les programmes de la mission ne contribuent pas à cette baisse.

Les crédits du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » présentent la singularité d'être **en hausse** (4,6 % hors CAS « Pensions ») en raison du **double cycle commémoratif** du centenaire du début de la Première Guerre mondiale et du soixante-dixième anniversaire de la Résistance intérieure, de la Libération du territoire national et de la victoire contre le nazisme.

La baisse des dépenses de la mission ne traduit pas seulement l'évolution démographique des bénéficiaires des dispositifs d'intervention, mais provient également **d'efforts consentis en matière de dépenses de personnel**.

Le plafond d'emploi a été sous-consommé en 2014. Le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) réalisés sur l'ensemble de la mission (y compris les opérateurs) a été de 2 592 ETPT<sup>1</sup>, pour un plafond autorisé de 2 774 ETPT<sup>2</sup>, soit une **sous-consommation de 182 ETPT**. Les **crédits de titre 2** portés par la mission sont **en baisse de 3,6 %** par rapport à l'exécution 2013.

### Exécution 2014 des dépenses de titre 2 de la mission

(AE = CP, en millions d'euros)

Programme	Exécution 2012	Exécution 2013	Prévision en LFI 2014	Exécution 2014	Écart exécution 2014 / crédits en LFI 2014	Écart exécution 2014 / exécution 2013
167	83,4	76,5	75,2	73,7	- 2 %	- 3,7 %
158	1,6	1,5	1,6	1,5	- 6,3 %	0 %
<b>Total</b>	<b>85,0</b>	<b>78,0</b>	<b>76,8</b>	<b>75,2</b>	<b>- 2,1 %</b>	<b>- 3,6 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

### 3. Une programmation pluriannuelle respectée

Le plafond autorisé de crédits de la mission «Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation» pour l'exercice 2014 s'élève à **2,95 milliards d'euros**, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements<sup>3</sup>.

En 2014, des contributions de 25,4 millions d'euros pour le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée », et de 0,2 million d'euros pour le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale », ont été versées au CAS « Pensions ». La consommation de CP hors CAS « Pensions » s'est donc élevée à 2 920,3 millions d'euros. **La programmation pluriannuelle a été respectée.**

<sup>1</sup> 1 276 ETPT sur le programme 167, 1 296 ETPT sur le programme 169 (opérateurs), 20 ETPT sur le programme 158.

<sup>2</sup> 1 436 ETPT sur le programme 167, 1 314 ETPT sur le programme 169 (opérateurs), 24 ETPT sur le programme 158.

<sup>3</sup> Il est fixé par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

M. MARC LAMÉNIE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

	2013	2014
Programmation triennale 2013-2015	3,04	2,95
Loi de finances initiale	3,04	2,94
Exécution budgétaire	2,99	2,92
Écart exécution/ LPFP	- 0,05	- 0,03

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. La dépense fiscale, qui représente une part croissante des moyens publics consacrés à la mission, est systématiquement sous-évaluée

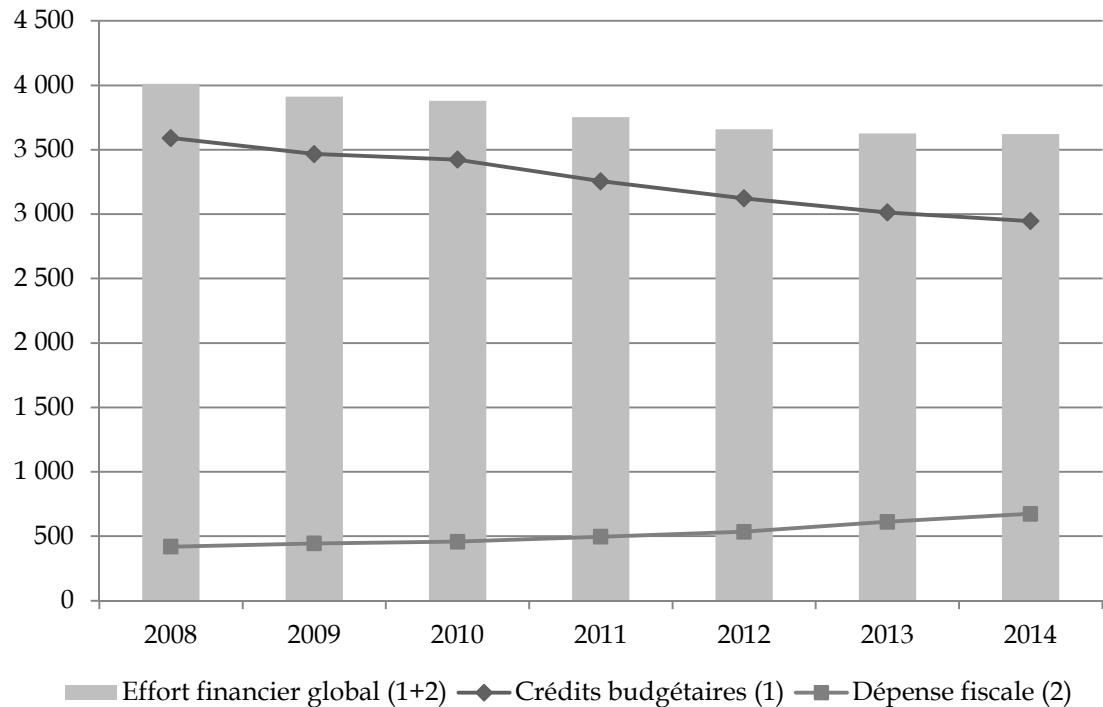
En 2009, le montant global des dispositifs d'exonération ou de déduction fiscale<sup>1</sup> représentait l'équivalent de 12,8 % des crédits de paiement exécutés de la mission avec un montant de 445 millions d'euros, à mettre en regard des crédits de paiements de 3 467,2 millions d'euros. En 2014, sous l'effet cumulé de la baisse des crédits budgétaires et de la hausse de la dépense fiscale, celle-ci représenterait l'équivalent de **22,9 % des crédits de paiement**, avec une évaluation non définitive de 675 millions d'euros, soit une **augmentation de 51,7 % en cinq ans !**

<sup>1</sup> Il s'agit principalement des trois dispositifs suivants :

- demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veufs/veuves) de plus de soixante-quinze ans titulaires de la carte du combattant ;  
- l'exonération de l'impôt sur le revenu de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie et à leurs veufs/veuves ;  
- la déduction du revenu imposable des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant.

**Évolution des crédits budgétaires (CP) et de la dépense fiscale (2008-2014)**

(en millions d'euros)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Crédits budgétaires	3 591,8	3 467,2	3 423,2	3 255,4	3 123,3	3 013,9	2 945,9
Évolution		-3,5%	-1,3%	-4,9%	-4,1%	-3,5%	-2,3%
Dépense fiscale	420,0	445,0	458,0	497,0	535,0	612,0	675,0
Évolution		6,0%	2,9%	8,5%	7,6%	14,4%	10,3%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

La dépense fiscale prend une part croissante dans l'effort financier en faveur de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » sans pour autant être intégrée de manière satisfaisante dans les documents budgétaires. Votre rapporteur spécial estime que les dispositifs d'exonération et de déduction, qui abondent à hauteur de 20 % les crédits de la mission, devraient être analysés au regard des objectifs de la politique publique en faveur des anciens combattants et de leur efficacité. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

M. MARC LAMÉNIE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Par ailleurs, cette dépense fiscale est sous-évaluée de manière récurrente. Ainsi, pour l'année 2013, il existe **un écart de 107 millions d'euros entre l'évaluation initiale en projet de loi de finances pour 2013 (505 millions d'euros) et son évaluation définitive en loi de règlement 2014 (612 millions d'euros)**.

Enfin, la Cour des comptes relève que **certaines exonérations ne sont pas recensées dans les documents budgétaires**, alors qu'elles devraient l'être, notamment en matière d'impôt sur la fortune (ISF), de prélèvements sociaux et de droits de succession. Elle évalue à **147 millions d'euros a minima** le montant des exonérations fiscales et sociales qui devrait être réintégré dans l'évaluation de la dépense fiscale consacrée à la mission<sup>1</sup>.

Compte tenu de l'importance grandissante de l'effort consenti sous forme de dépense fiscale, il est impératif **d'améliorer la qualité de l'information apportée et les méthodes d'évaluation**.

## **2. Les deux commémorations internationales du 70<sup>ème</sup> anniversaire de la libération ont mobilisé la quasi-totalité des crédits consacrés aux actions de mémoire**

Les crédits consacrés à l'action 2 « Politique de mémoire » s'établissent à 23,8 millions d'euros en CP, **en hausse de 5,5 millions d'euros par rapport à l'exécution 2013**. Cette augmentation est directement liée à la richesse de l'actualité commémorative de l'année 2014.

**Les actions de mémoire** ont bénéficié de **9,2 millions d'euros de CP**, soit une baisse de 1,1 million d'euros de crédits par rapport au montant prévisionnel. « *Le coût de certaines commémorations a été revu à la baisse en cours de gestion* », selon le rapport annuel de performance. Il semble surtout que ce soit **le nombre d'évènements qui ait été drastiquement revu à la baisse**. Sur 300 évènements prévus, seuls 115 ont effectivement été réalisés, la très grande majorité des crédits (8,4 millions d'euros) ayant été consacrée aux **cérémonies internationales du 6 juin 2014 (Calvados) et du 15 août 2014 (Var)**. Le ratio affiché de 80 092 euros par évènement organisé n'est donc pas pertinent dans la mesure où **deux évènements ont mobilisé 8,4 millions d'euros**, laissant un reliquat de 0,8 million d'euros pour les 113 évènements restants (soit un ratio effectif de 7 080 euros par évènement).

L'organisation des deux grands évènements internationaux a donc laissé peu de place au **financement des cérémonies liées aux onze journées nationales commémoratives** qui restent pourtant des rendez-vous républicains indispensables.

---

<sup>1</sup> Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 (voir pages 30 et suivantes).

### **3. La population des titulaires de la carte du combattant est mal connue, ce qui nuit à la qualité de l'évaluation prévisionnelle du coût de la retraite du combattant**

En loi de finances pour 2014, la dépense consacrée à la retraite du combattant avait été estimée à 807,9 millions d'euros (CP = AE). Cette prévision prenait notamment en compte **l'extension du bénéfice de la carte du combattant** aux militaires ayant servi quatre mois en Afrique du Nord et dont l'incorporation a eu lieu avant le 2 juillet 1962 (carte dite « à cheval »), supprimant ainsi la condition d'avoir effectué l'intégralité des quatre mois de service avant cette date. Cette mesure, susceptible de concerner selon les évaluations préalables du ministère **8 400 militaires**, présentait un coût estimé de **4 millions d'euros pour l'année 2014** et de 5,5 millions d'euros en année pleine.

En exécution, il est constaté une consommation à hauteur de 824,9 millions d'euros, soit **un dépassement de la prévision de 17 millions d'euros**<sup>1</sup>. L'estimation initiale avait été calculée en considérant un effectif prévisionnel au 31 décembre 2014 de 1 146 494 bénéficiaires. Ils ont été en réalité 1 157 785 en fin d'année, soit **une différence significative de 11 291 personnes**<sup>2</sup>.

Cet écart entre prévision et réalisation traduit **une mauvaise appréciation à la fois des entrées et des sorties**. Cela met de nouveau en lumière la difficulté, qui existe maintenant depuis plusieurs années, à prévoir de manière suffisamment fiable **l'évolution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant** et une méconnaissance de la **population des titulaires de cartes du combattant**, qui constitue le vivier des futurs bénéficiaires. Cette connaissance plus fine de la population cible doit être une priorité à l'heure où **de nombreuses personnes deviennent titulaires de la carte du combattant** (cf. notamment, en loi de finances pour 2015, extension de la carte du combattant aux militaires ou civils ayant servi en opération extérieure (OPEX) quatre mois, de manière continue ou cumulative). Cela appelle une **adaptation des tables de mortalité INSEE** à la population spécifique des anciens combattants et un **meilleur suivi des titulaires de la carte du combattant**, via l'application KAPTA. Ces travaux semblent heureusement en cours.

---

<sup>1</sup> NB : les crédits inscrits en programme 169 correspondent aux crédits versés sur le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » qui sont gérés et versés aux bénéficiaires par le service des retraites de l'État (SRE), et non aux crédits effectivement versés aux bénéficiaires au cours de l'exercice. Le dépassement est moindre en programme 743 du CAS « Pensions » où sont inscrites une prévision de dépense de 808,7 millions d'euros et une consommation de 814 millions d'euros, soit un écart de 5,3 millions.

<sup>2</sup> Ce qui représente 7,8 millions d'euros en année pleine (11 291 x 690 euros).

M. MARC LAMÉNIE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

#### 4. Le délai de traitement des dossiers de pension militaire d'invalidité a atteint un seuil inacceptable de 645 jours

Si la performance de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » s'améliore chaque année, l'indicateur 1.1 « *délai moyen de traitement des pensions militaires d'invalidité* », qui mesure la performance du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », poursuit une **tendance très défavorable**.

#### Évolution des indicateurs les plus représentatifs de la mission (2010-2014)

Programme	Indicateur	Sous-indicateurs 2013	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Cible 2015	Prévision 2014 PAP 2014	Prévision 2014 PAP 2015	% d'écart avec la cible
Programme 167	Taux de satisfaction de l'"usager" de la JDC	Qualité de la prestation offerte par la DSN et par les armées	84,4	85,5	86,2	87,7	88,5	90	87,5	88	1,1%
Programme 167	Taux de satisfaction de l'"usager" de la JDC	Impact de la JDC sur l'image de la Défense et des armées	86,3	86,1	86,5	88,3	89,2	90	88	88,5	1,4%
Programme 169	Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité	Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité	431	539	455	500	645	340	350	-	84,3%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

En 2013 déjà, la réalisation n'avait été que de **500 jours**, soit 150 jours de plus que l'objectif et 45 jours de plus que la réalisation en 2012. En 2014, ce délai est passé à **645 jours**, soit **295 jours de plus que la prévision** et 145 jours de plus que la réalisation 2013. Ce retard dans le traitement des dossiers peut expliquer en partie la sous-consommation des crédits consacrés au paiement des PMI (- **38,2 millions d'euros par rapport à la prévision initiale**).

Cette situation est due aux **difficultés rencontrées depuis quelques années par la sous-direction des pensions de la Rochelle** sous l'effet cumulé d'une réorganisation du service, de la mise en place d'une nouvelle application informatique et du départ anticipé d'agents. Par ailleurs, il a été décidé de **prioriser le traitement des dossiers militaires et civils de retraite**, au détriment des pensions militaires d'invalidité (hors blessés graves en opérations extérieures, pour lesquels le délai de 180 jours est respecté). Le responsable du programme 169 a indiqué à votre rapporteur spécial que les diminutions de poste avaient été gelées depuis deux ans, mais qu'il n'arrivait pas pourvoir les **30 postes restés vacants**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Audition du 25 mars 2015.

Cette question mérite un suivi attentif, suivi qui sera rendu difficile par **le changement d'indicateur opéré en loi de finances pour 2015**. La mesure, jusqu'à présent effectuée sur les demandes initiales de PMI des militaires de carrière, porte désormais sur l'ensemble des dossiers traités par la sous-direction des pensions, ce qui **ne permet plus de distinguer le temps de traitement des PMI** au sein de cet agrégat.

## MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

### M. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL

<b>I. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AU NIVEAU DE LA MISSION .....</b>	64
<b>II. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » .....</b>	64
1. <i>Une exécution budgétaire conforme aux prévisions (taux d'exécution de 98,6 % en CP) .....</i>	64
2. <i>Une progression des effectifs destinée à juger plus vite et juger mieux .....</i>	65
3. <i>Une diminution des délais de jugement .....</i>	65
4. <i>Une réduction du stock des affaires enregistrées depuis plus de deux ans .....</i>	66
5. <i>Une qualité de jugement en progression .....</i>	67
<b>III. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » .....</b>	67
1. <i>Un bon calibrage de la prévision budgétaire du CESE (taux d'exécution de 99,6 %) .....</i>	67
2. <i>La poursuite de la rationalisation du plafond d'emplois .....</i>	68
3. <i>La stratégie de valorisation du Palais d'Iéna : 1,94 million d'euros de recettes .....</i>	69
4. <i>Les indicateurs d'activité et la performance .....</i>	69
<b>IV. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » .....</b>	69
1. <i>Une consommation des crédits conforme à l'autorisation (taux d'exécution de 95,4 %) .....</i>	69
2. <i>Un pilotage des effectifs soumis à de forts aléas .....</i>	70
3. <i>Le premier exercice complet de la nouvelle carte des chambres régionales et territoriales des comptes .....</i>	70
4. <i>Des performances globalement positives et stables .....</i>	71
<b>V. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES » (HCFP) .....</b>	72
1. <i>Un budget « surcalibré » au regard des besoins (taux d'exécution de 40,6 % en CP) .....</i>	72
2. <i>100 % des avis rendus dans les délais .....</i>	73

## I. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AU NIVEAU DE LA MISSION

**La loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019** a défini le plafond de crédits de paiements (CP) de la présente mission, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », à **0,49 milliard d'euros**.

En 2014, les crédits prévus et exécutés, hors contribution de la mission au CAS « Pensions » (qui s'élèvent à 130,6 millions d'euros) ont **respecté l'enveloppe pluriannuelle**. En effet, les dépenses exécutées représentent 0,49 milliards d'euros.

### Dépassement et respect de la programmation pluriannuelle

(en milliards d'euros)

	Plafonds de CP du budget triennal 2014-2017			Plafonds de CP de la programmation 2012-2017*			Plafonds de CP de la programmation 2014-2019*			
	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2014 (format 2015)	2015	2016	2017
Budget triennal	0,49	0,50	0,50	0,48	0,49	0,50	0,49	0,50	0,50	0,51
Crédits ouverts	0,49			-	0,49	0,49	0,49	-	-	-
Dépenses exécutées	0,49			-	0,48	0,49	0,49	-	-	-
Écart	0			-	-0,01	-0,01	0	-	-	-

\*Hors contribution de l'État au CAS « Pensions »

Source : commission des finances, d'après les données issues des rapports annuels de performances 2012, 2013 et 2014 de la mission « Conseil et contrôle de l'État »

## II. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

### 1. Une exécution budgétaire conforme aux prévisions (taux d'exécution de 98,6 % en CP)

En 2014 l'exécution budgétaire du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » a été conforme à l'autorisation accordée en loi de finances initiale.

**Données générales d'exécution du programme  
« Conseil d'État et autres juridictions administratives »**

(en millions d'euros)

Exécution 2013		Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux dépenses en 2013	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
384,8	363,8	386,5	375,1	396,2	373,4	367,0	370,0	95,0%	98,6%	-4,6%	1,7%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances "Conseil et contrôle de l'État" annexé au projet de loi de règlement pour 2014

**Le taux d'exécution des CP s'établit à 98,6 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale et à 99,1 % par rapport aux crédits ouverts.** On observe une légère sous-consommation des AE (92,6 %) par rapport aux crédits ouverts.

## 2. Une progression des effectifs destinée à juger plus vite et juger mieux

La constante augmentation des contentieux<sup>1</sup> (notamment des contentieux sociaux du logement ou du relevé de solidarité active), couplée aux objectifs de délais raisonnable et de qualité de jugements, explique l'effort consacré depuis plusieurs années à l'accroissement des capacités de jugement des juridictions administratives, qui se traduit par l'augmentation du plafond d'emplois dévolu au présent programme.

En 2014, ce plafond d'emplois s'établit à 3 738 équivalents temps plein travaillés (ETPT) (+ 25 ETPT par rapport à 2013). Ce renforcement des effectifs porte prioritairement sur le contentieux de l'asile.

En 2014, la consommation d'ETPT du présent programme atteint 99,36 % du plafond d'emploi autorisé, avec 3 714 ETPT réalisés (+ 62 ETPT par rapport à 2013).

## 3. Une diminution des délais de jugement

On observe une réduction du délai de jugement des affaires ordinaires pour toutes les juridictions administratives : - 1,5 mois pour le

<sup>1</sup> 256 165 affaires enregistrées en 2014 contre 219 732 en 2013, soit une augmentation de 16,6 %.

Conseil d'État, - 1 mois en ce qui concerne les tribunaux administratifs et la commission nationale du droit d'asile (CNDA).

Cet indicateur affiche des délais significativement plus longs que l'indicateur de **délai prévisible de jugement des affaires en stock**, qui comprend toutes les affaires, y compris **les procédures particulières ou d'urgence, encadrées dans des délais spéciaux** parfois très rapides, et qui font baisser le délai constaté : le Conseil d'État, dans le premier cas, affiche un délai de **1 an, 1 mois et 26 jours** contre **6 mois et 2 jours**, toutes affaires confondues. En ce qui concerne les tribunaux administratifs, le délai constaté pour les affaires ordinaires est de **1 an 9 mois et 4 jours** contre **10 mois et 1 jours** pour toutes les affaires en stock (seul délai dont la performance est légèrement dégradée par rapport à 2013 : + 6 jours).

On peut **regretter la disparition de l'indicateur de délai de jugement des affaires ordinaires** en projet de loi de finances pour 2015, dans la mesure où il apparaît nettement plus réaliste du point de vue du citoyen-justiciable.

L'article 10 du **projet de loi relatif à la réforme de l'asile**<sup>1</sup>, en cours d'examen devant le Parlement, introduit la possibilité de recours devant un juge unique et enserre les délais de jugement de la CNDA. Il prévoit deux procédures distinctes :

- en **formation collégiale**, contre les décisions prises à l'issue d'un examen par l'OFPRA en procédure normale : **délai de cinq mois** à compter de sa saisine ;
- en **juge unique**, contre les décisions prises à l'issue d'un examen par l'OFPRA en procédure accélérée ou contre les décisions d'irrecevabilité en formation à juge unique : **délai de cinq semaines** à compter de sa saisine.

#### **4. Une réduction du stock des affaires enregistrées depuis plus de deux ans**

En 2014, l'amélioration des délais de jugement s'accompagne également d'une **résorption du stock des affaires anciennes** (enregistrées depuis **plus de deux ans** pour les juridictions administratives et **un an** pour la CNDA).

La **résorption la plus notable concerne les cours administratives d'appel et la CNDA** dont la proportion d'affaires en stock depuis plus de deux ans (ou d'un an pour la CNDA) passe, respectivement de **4,2 % à 2,7 %** et de **12,9 % à 7,9 %**.

Cette **performance mérite d'être saluée**, *a fortiori* dans un contexte d'augmentation constante du flux des entrées. En ce qui concerne la CNDA, celle-ci est sans doute le résultat des renforcements d'effectifs prioritairement dévolus au contentieux de l'asile depuis plusieurs années.

<sup>1</sup> *Sénat, n° 193 (2014-2015).*

## 5. Une qualité de jugement en progression

La qualité de jugement est mesurée par le **taux d'annulation des décisions**. Les résultats varient peu d'une année sur l'autre, en dépit d'une cible ambitieuse, fixée par le projet de loi de finances pour 2015 (taux d'annulation des jugements inférieur à 15 % pour le Conseil d'État, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel). Seule la CNDA obtient un taux inférieur à la cible (4,3 %), fixée, dans son cas, à moins de 5 %.

En 2014, les taux d'annulation des décisions des juridictions par l'instance supérieure sont **globalement en diminution**. Cette diminution est particulièrement **remarquable** en ce qui concerne le **taux d'annulation des tribunaux administratifs par le Conseil d'État, qui passe de 20,1 % à 15,9 %**.

Seuls les **arrêts des cours administratives d'appel connaissent une dégradation** puisque leur **taux d'annulation par le Conseil d'État augmente à 18,3 %** (17,1 % en 2013).

## III. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »

### 1. Un bon calibrage de la prévision budgétaire du CESE (taux d'exécution de 99,6 %)

Comme en 2013, le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale s'établit à 104,1 %, soit une **légère surconsommation**, mais peut être ramené à **99,6 % rapporté aux crédits ouverts**. En effet, le CESE a pu, à nouveau en 2014, s'appuyer sur le **produit de recettes de valorisation du Palais d'Iéna**, venant **compléter l'enveloppe budgétaire initiale** pour financer le fonctionnement de l'institution.

**Données générales d'exécution des CP  
du programme « Conseil économique, social et environnemental »**

*(en millions d'euros)*

	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)
Programme 126 - Conseil économique, social et environnemental	38,500	40,248	<b>40,088</b>	104,1	<b>99,6</b>
<i>dont titre 2</i>	<i>32,734</i>	<i>34,648</i>	<i>34,488</i>	<i>105,4</i>	<i>99,5</i>

*Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil et contrôle de l'État » annexé au projet de loi de règlement pour 2014*

En 2014, les crédits consommés s'établissent à **40,1 millions d'euros** en AE et en CP, soit une **diminution de 0,4 %** du budget du CESE, dont une **baisse de 2,7 % des crédits hors titre 2**, notamment grâce à la **réduction des frais de déplacement** des membres du CESE.

## 2. La poursuite de la rationalisation du plafond d'emplois

Le présent programme s'appuie, en 2014, sur un total de **141 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** réalisés (+ 5 par rapport à 2013), soit un écart de 15 ETPT en moins par rapport au **plafond d'emplois autorisé** (156).

Afin de faire converger progressivement ses effectifs théoriques vers les effectifs réels, le **CESE a engagé depuis 2013, une réduction de 3 ETPT par an jusqu'en 2017** (pour atteindre 147 ETPT).

Plus généralement, le CESE a initié une politique de **gestion des ressources humaines** volontariste, avec la mise en œuvre de **quatre chantiers principaux**, guidés par une « ambition managériale » : **le temps de travail, l'organisation des services, la gestion des emplois et des compétences et la politique indemnitaire et sociale**. Ces chantiers pourraient, à terme, permettre de **rationaliser les dépenses de personnel, qui représentent 86 % du programme**.

### **3. La stratégie de valorisation du Palais d'Iéna : 1,94 million d'euros de recettes**

Les recettes tirées des opérations de valorisation du Palais d'Iéna restent stables (**1,94 million d'euros en 2014**).

Parmi ces recettes :

- 0,37 million d'euros a été affecté à la réduction du déficit de la Caisse de retraites du CESE (titre 2) ;

- 1,57 million d'euros a été destiné aux travaux d'investissement (titre 5).

### **4. Les indicateurs d'activité et la performance**

20 rapports ont été produits en 2014 contre 24 en 2013, 212 colloques furent organisés en 2014, contre 244 en 2013.

Le **taux de présence aux réunions plénières s'établit à 70 % en 2014** (74 % en 2013). Le taux de présence en sections reste stable, à 59 %.

En 2014, l'intérêt porté au CESE n'a pas faibli bien que celui-ci ne se soit pas saisi de sujets aussi médiatiques qu'en 2013 (pétition citoyenne contre la loi autorisant le mariage entre les personnes de même sexe). Son **site internet recueille plus de 290 000 visites** en 2014 et le nombre de personne participant aux colloques et évènements organisés au CESE a augmenté de 44%.

Enfin, l'indicateur « *fonctionnement* », qui mesure le ratio de **dépenses de fonctionnement stricto sensu par membre**, confirme la **maîtrise des dépenses du CESE** puisque le ratio diminue fortement en 2014 par rapport à 2013 (**16 715 euros par membre** contre 18 688 euros par membre en 2013) et s'établit très en deçà de la prévision, fixée à 19 000 euros par membre.

## **IV. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »**

### **1. Une consommation des crédits conforme à l'autorisation (taux d'exécution de 95,4 %)**

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » respecte le cadre défini par la loi de finances initiale avec un **taux d'exécution en progression par rapport à 2013**. Il s'établit à **95,4 % en AE et en CP** (contre 93,8% et 94,4 % en 2013). Rapporté aux crédits ouverts, le taux d'exécution atteint **96,6 % en AE et 96,8% en CP**.

**Données générales d'exécution du programme  
« Cour des comptes et autres juridictions financières »**

(en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	215,08	216,42	212,34	213,38	205,13	206,49	95,4%	95,4%	96,6%	96,8%
dont titre 2	187,95	187,95	179,69	179,69	178,33	178,33	94,9%	94,9%	99,2%	99,2%

*Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil et contrôle de l'État » annexé au projet de loi de règlement pour 2014*

Il convient de relever la **stabilité de la consommation des crédits** entre 2013 et 2014 (+ 0,21 %).

## 2. Un pilotage des effectifs soumis à de forts aléas

La Cour des comptes présente la particularité de devoir conserver des postes vacants afin de pouvoir faire face aux retours de magistrats placés en position extérieure, dont l'anticipation est difficilement maîtrisable. L'écart de 91 ETPT entre le **plafond d'ETPT prévu** (1 840 ETPT) et le **nombre d'ETPT réellement consommé** (1 749 ETPT) s'explique en partie par cette nécessité.

En conséquence, les crédits du titre 2, dont le montant exécuté est supérieur de 1,5 % à celui de 2013, présentent une **légère sous-consommation par rapport à l'autorisation initiale** (94,9 % des crédits budgétés), qui a entraîné, en cours d'année, des **annulations importantes de crédits** (- 9,6 millions d'euros annulés, par décret d'avance et, surtout, en loi de finances rectificative de fin d'année 2014). En fin d'exercice, le **taux de consommation par rapport aux crédits ouverts** s'établit à 99,2 %.

## 3. Le premier exercice complet de la nouvelle carte des chambres régionales et territoriales des comptes

2014 est la première année pleine à prendre en compte la mutualisation de sept CRTC, à la suite de la réorganisation territoriale issue

de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

L'arrivée à son terme de cette réforme explique la diminution de la consommation des dépenses immobilières (- 5,4 % par rapport à l'exercice précédent), qui représentent près de la moitié des dépenses de fonctionnement du programme (13,15 millions d'euros).

L'impact budgétaire de la réforme a été limité en 2014, l'essentiel des coûts ayant été supporté sur les exercices 2012 et 2013.

#### **4. Des performances globalement positives et stables**

Comme l'an dernier, les résultats des indicateurs sont de tendance plutôt positive, même si, à l'instar des autres institutions composant la présente mission, il est difficile de mesurer la performance de la Cour des comptes et des autres juridictions financières.

À titre d'exemple, l'indicateur mesurant les suites données aux recommandations de la Cour des comptes et des CRTC mesure au moins tout autant la capacité et la réactivité des administrations à prendre en compte les recommandations qui leurs sont adressées, que la performance des juridictions à faire entendre leurs observations. En tout état de cause, les résultats sont tout de même positifs puisque le rapport annuel de performance pour 2014 indique que le taux de mise en œuvre des recommandations progresse pour atteindre 69,8 % (contre 62 % en 2013) alors que le nombre de recommandations lui-même augmente (1 924 recommandations contre 1 671 en 2013).

L'indicateur mesurant le nombre de retombées presse, qui est soumis à « l'aléa médiatique ». En 2014, celui-ci connaît d'ailleurs, en ce qui concerne la Cour des comptes, une augmentation significative par rapport à 2013 (16 320 retombées contre 2 707 en 2013), mais celle-ci est due à un changement dans les méthodes de calcul : le nombre de retombées presse est désormais recensé annuellement et non plus dans les 30 jours suivant la publication du rapport.

Un important travail de réflexion, dans le but de perfectionner les indicateurs, a été mené en 2013 : en conséquence, certains de ces indicateurs sont récents et ne permettent pas une comparaison antérieure à un an.

C'est le cas par exemple de l'indicateur mesurant les délais de jugement (indicateur 5.1) : stabilisés pour la Cour des comptes à 12 mois, les délais de jugement de la CDBF se dégradent (49 mois en 2014 contre 36 en 2013, en raison du traitement de deux affaires particulièrement complexes) et ceux des CRTC diminuent d'un peu plus d'un mois (réalisation de 8,8 mois).

**Les délais des travaux d'examen de la gestion restent dans leur fourchette de prévision** : 18 mois pour la Cour des comptes et 15 mois pour les CRTC.

L'indicateur de **réalisation par la Cour des comptes des travaux d'assistance aux pouvoirs publics dans les délais** (qui concerne les enquêtes remises au Parlement dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF) est ramené à **95 %** (contre 100 % en 2013), la remise d'une enquête au titre de 2014 ayant été différée au mois de janvier 2015.

Enfin, les résultats de l'indicateur mesurant le ratio d'efficience de la fonction ressources humaines sont maintenus : **2,34 % en 2014 contre 2,30 % en 2013**.

## **V. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES » (HCFP)**

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant, créé par la **loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**.

### **1. Un budget « surcalibré » au regard des besoins (taux d'exécution de 40,6 % en CP)**

L'exercice 2014 est le premier en année pleine pour le HCFP qui est entré en fonctions le 21 mars 2013.

**0,82 million d'euros a été ouvert en AE et en CP** par la loi de finances initiale pour 2014. Cependant, en cours d'exécution, le décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a **annulé 0,43 million d'euro sur le programme**.

**Données générales d'exécution du programme  
« Haut Conseil des finances publiques »**

(en euros)

	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 340 Haut Conseil des finances publiques	818 675	818 675	391 674	389 674	328 321	332 397	40,1 %	40,6 %	83,8 %	85,3 %
<i>dont titre 2</i>	368 675	368 675	311 674	311 674	311 674	311 674	84,5 %	84,5 %	100 %	100 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil et contrôle de l'État » annexé au projet de loi de règlement pour 2014

**Le taux d'exécution des crédits par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2014 est particulièrement faible : 40,1 % en AE et 40,6 % en CP. In fine, les CP consommés totalisent 0,33 million d'euros en 2014 (contre 0,35 million d'euros en 2013, exercice budgétaire partiel mais sur lequel se sont imputés les frais d'installation du Haut Conseil).**

Malgré un plafond de 3 ETPT prévu en loi de finances, 1,5 ETPT étaient réalisés au 31 décembre 2014.

## 2. 100 % des avis rendus dans les délais

Un seul un objectif a été assigné au présent programme (« **Contribuer à la qualité de l'élaboration des projets de texte financier** ») assorti lui-même d'un seul indicateur mesurant les « *Avis rendus dans les délais* ». Cet objectif correspond à l'obligation imposée au HCFP par la loi organique précitée, de **rendre son avis à temps** afin qu'il soit joint aux projets de loi lors de leur transmission au Conseil d'État.

**Sur les 6 avis qui lui ont été demandés en 2014, tous ont été transmis dans les délais** (soit 100 %).

## MISSION « CULTURE »

MM. VINCENT EBLÉ ET ANDRÉ GATTOLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

<b>I. UNE EXÉCUTION 2014 MARQUÉE PAR LE POIDS DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION ET DU SURGEL DES CRÉDITS.....</b>	<b>75</b>
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>78</b>
1. Des dépenses fiscales qui représentent un support conséquent pour le soutien public à la culture, mais dont l'efficacité doit être évaluée régulièrement.....	78
2. Un apurement des restes à payer de la mission « Culture » qui permet de lever les risques d'insoutenabilité à court terme, mais qui ne doit pas occulter la problématique des futurs chantiers de rénovation .....	80
3. De nouvelles ouvertures de crédits nécessaires en gestion au profit de l'Inrap, qui plaident pour une rebudgétisation de la redevance d'archéologie préventive.....	81
4. Une impasse de gestion substantielle liée à l'achèvement du chantier de la Philharmonie de Paris, qui soulève aussi des incertitudes quant au financement des dépenses de fonctionnement de l'établissement en rythme de croisière .....	82
5. Une performance globalement satisfaisante au niveau des indicateurs de la mission, mais dont certaines évolutions récentes appellent une vigilance particulière.....	84

## I. UNE EXÉCUTION 2014 MARQUÉE PAR LE POIDS DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION ET DU SURGEL DES CRÉDITS

La mission « Culture » se compose de trois programmes qui reflètent ses priorités :

– le **programme 175 « Patrimoines »**, destiné à protéger, sauvegarder et mettre en valeur le patrimoine culturel ;

– le **programme 131 « Crédit à la culture et à la communication »**, qui a pour objectif de favoriser la création des œuvres d'art et de l'esprit ;

– le **programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**, qui vise à développer les pratiques et les enseignements artistiques, tout en contribuant au développement de l'éducation artistique des enfants et des jeunes adultes. En outre, il constitue le **programme support du ministère de la culture et de la communication**, dont il retrace les dépenses de personnel.

La mission « Culture » se caractérise notamment par le **poids de ses dépenses d'intervention<sup>1</sup> et des subventions pour charges de service public** versées aux nombreux opérateurs opérant dans le champ culturel. Ces dernières représentent 40 % des crédits de paiement de la mission hors dépenses de personnel (titre 2). La structure de ses dépenses présente donc une **certaine rigidité**.

L'exécution 2014 a été marquée par une **tension sur les dépenses**, en raison du **poids de la réserve de précaution et du surgel des crédits**, ainsi que des annulations survenues dans le cadre de la loi de finances rectificative d'août 2014<sup>2</sup> au titre de la contribution à l'effort supplémentaire de réduction des dépenses. **Cette situation a rendu le pilotage des dépenses plus difficile.**

Le taux de mise en réserve des crédits a en effet été porté de 6 % à 7 % hors dépenses de personnel en 2014. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent à cet égard sur un **éventuel « détournement » de la philosophie de la réserve de précaution**. En effet, l'esprit initial de cette réserve est de permettre aux ministères d'appliquer le principe d'auto-assurance pour leurs dépenses en cours de gestion. Or, dans la pratique, en raison du pourcentage de plus en plus élevé de cette réserve<sup>3</sup>, celle-ci devient un pur outil de régulation budgétaire qui n'est pas sans conséquence en gestion et qui rend le pilotage des dépenses particulièrement complexe, les responsables de programme ayant par

<sup>1</sup> Parmi celles-ci figurent 30 millions d'euros de dépenses de guichet liées aux bourses sur critères sociaux dans l'enseignement supérieur culturel.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>3</sup> Pour mémoire, le taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 est de 8 % dans la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

ailleurs très peu de visibilité sur le dégel ou l'annulation de ces crédits en fin de gestion.

En outre, l'exécution 2014 a été marquée par **d'importants aléas de gestion** (cf. *infra*). En définitive, la consommation des crédits de la mission « Culture » a été très proche de la prévision retenue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014, **le ministère s'étant efforcé de recourir le plus possible au principe d'auto-assurance**. Les dégels de la réserve de précaution ont été tardifs et limités. Enfin, la direction du budget a imposé des **blocages de crédits en fin de gestion** afin d'atteindre les objectifs fixés. Cela implique le ralentissement de certains engagements et leur report sur les exercices suivants.

Les crédits consommés en 2014 s'avèrent par ailleurs inférieurs au niveau de crédits consommés en 2013, **en accord avec l'évolution prévue par la programmation triennale des crédits sur l'annuité 2014**. Ainsi, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », le montant de l'annuité 2014 de la mission « Culture » dans le triennal au format 2014 s'élevait à 2 389 millions d'euros. L'exécution est de 2 328 millions d'euros, soit un écart de 61 millions d'euros. La mission contribue donc au respect de la norme de dépenses « zéro valeur » en 2014.

#### Données relatives au respect de l'annuité 2014 de la programmation triennale 2013-2015<sup>1</sup>

(en millions d'euros)

2014 dans le triennal	2014 dans le triennal au format 2014	Exécution de 2014	Écart
2 385	2 389	2 328	- 61

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la direction du budget

Dans le détail, en exécution 2014, **2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) ont été consommés**, contre une prévision de 2,58 milliards d'euros, ce qui correspond à un taux de consommation de 97 %. En outre, **2,55 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) ont été consommés**, alors que la prévision s'élevait à 2,59 milliards d'euros, soit un taux de consommation de 99 %.

La réalité est légèrement plus contrastée entre les différents programmes :

<sup>1</sup> Les montants sont exprimés en millions d'euros de crédits de paiement, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

- le programme 175 affiche des taux de consommation respectifs de 94 % en AE et 97 % en CP, et l'on relève en particulier la très **bonne exécution des crédits dédiés aux monuments historiques**, après plusieurs années marquées par une légère sous-consommation des crédits ;

- s'agissant du **programme 131**, on observe une **légère surexécution des crédits**, liée à la fin du chantier de la Philharmonie de Paris, avec des taux de consommation de 101 % en AE et de 102 % en CP (cf. *infra*) ;

- enfin, les taux de consommation en AE et en CP du **programme 224** demeurent identiques à ceux de l'an dernier, à hauteur de 97 %. Si les **dépenses de personnel demeurent maîtrisées**, à travers un pilotage très fin destiné notamment à tenir compte des conséquences de la loi Sauvadet<sup>1</sup>, leur **exécution en 2014 s'est avérée assez tendue** et a nécessité le dégel de la réserve de précaution. Le plafond d'emplois a été respecté. On relève à cet égard une mesure de périmètre liée à la titularisation de contractuels dans le cadre de la loi Sauvadet précitée.

Les tableaux ci-dessous récapitulent les données de l'exécution budgétaire 2014 de la mission « Culture », et rappellent les principales données de l'exécution budgétaire 2013.

#### Exécution des crédits de la mission « Culture » par programme en 2014

(en euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014	Exécution 2014 / crédits ouverts 2014
						(en %)	(en %)	(en %)
175	AE	777 589 503	761 078 604	828 629 253	715 586 892	92%	94%	86%
	CP	797 990 541	746 560 927	767 292 238	727 181 456	91%	97%	95%
131	AE	738 655 113	726 516 243	749 058 449	733 188 386	99%	101%	98%
	CP	761 553 260	747 195 237	768 368 446	765 772 339	101%	102%	100%
224	AE	1 036 118 532	1 087 654 229	1 084 728 342	1 054 166 306	102%	97%	97%
	CP	1 058 577 839	1 095 795 721	1 083 151 970	1 061 865 539	100%	97%	98%
Total	AE	2 552 363 148	2 575 249 076	2 662 416 044	2 502 941 584	98%	97%	94%
	CP	2 618 121 640	2 589 551 885	2 618 812 654	2 554 819 334	98%	99%	98%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

<sup>1</sup> Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels de la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant  
l'exercice 2014, en AE et CP**

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA* de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA* de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FDC / ADP	Total crédits consommés	Total des crédits consommés / LFI 2014
Patrimoines (P. 175)	AE	761,1	86,4	-48,8	11,1	9,2	95,8	-17,3	9,7	715,6	-6,0%
	CP	746,6	26,2	-48,8	11,2	9,9	40,1	0,0	22,1	727,2	-2,6%
Création (P. 131)	AE	726,5	7,8	-3,0	10,0	7,5	13,5	-2,5	0,3	733,1	0,9%
	CP	747,2	6,3	-3,0	10,0	7,6	2,6	0,0	0,3	765,8	2,5%
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (P. 224)	AE	1 087,7	19,3	-3,8	0,0	-19,3	26,7	-6,2	3,1	1 054,2	-3,1%
	CP	1 095,8	7,2	-3,8	0,0	-20,3	17,3	-6,3	6,6	1 061,9	-3,1%
Total pour la mission	AE	2 575,2	113,5	-55,6	21,1	-2,6	135,9	-26,0	13,1	2 502,8	-2,8%
	CP	2 589,6	39,7	-55,6	21,2	-2,7	60,0	-6,3	29,0	2 554,8	-1,3%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère des finances et des comptes publics

\*DA = décret d'avance

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### 1. Des dépenses fiscales qui représentent un support conséquent pour le soutien public à la culture, mais dont l'efficacité doit être évaluée régulièrement

**26 dépenses fiscales** sont rattachées à titre principal à la mission « Culture », nombre qui demeure stable par rapport à l'année dernière.

Dans le détail, quatorze dépenses fiscales principales sur impôts d'État sont rattachées au programme 175 « Patrimoines », huit au programme 131 « Création » et quatre au programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »<sup>1</sup>.

Par cohérence, les dépenses fiscales du programme support devraient être rattachées au programme 334 « Livre et industries

<sup>1</sup> Pour mémoire, le crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéo, dont le coût est de 5 millions d'euros, est rattaché à titre subsidiaire à la mission.

culturelles » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». En effet, le Centre national du cinéma et de l'image animé (CNC) est rattaché à ce programme depuis la loi de finances pour 2015. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **ce transfert devrait être effectif dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016**.

Le montant des dépenses fiscales de la mission « Culture » passe de 402 millions d'euros en exécution 2013 à 423 millions d'euros en 2014. On relève à cet égard **la défaillance de la prévision initiale**, puisque le montant attendu des dépenses fiscales en prévision initiale pour 2014 était de 404 millions d'euros, soit un écart de 19 millions d'euros (+ 4,7 %).

#### **Montant global des dépenses fiscales de la mission « Culture »**

(en millions d'euros)

Exécution 2013	Chiffrage initial pour 2014	Chiffrage actualisé pour 2014
402	404	423

*Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014*

L'écart à la hausse le plus significatif entre la prévision initiale et l'exécution (+ 19 millions d'euros) concerne le **crédit d'impôt en faveur des métiers d'art, pour une dépense totale de 38 millions d'euros**.

L'écart à la baisse le plus significatif entre la prévision initiale et l'exécution (- 10 millions d'euros) concerne le **crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques, pour une dépense totale de 60 millions d'euros**.

Ces constats appellent les remarques suivantes :

- il est regrettable que les documents budgétaires ne fournissent aucune explication quant à l'écart constaté entre la prévision et l'exécution ;
- au regard du coût deux fois plus important que prévu du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art en 2014, **une évaluation de ce dispositif semblerait prioritaire** ;

- le **montant total des dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture » représente 16,75 % du montant des crédits de paiement** en exécution 2014, soit un niveau conséquent qui témoigne de l'importance de ces dispositifs dans le soutien à la culture. Pour autant, **la pertinence et l'efficacité de ces derniers doivent être régulièrement évaluées**<sup>1</sup>, d'autant

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial Vincent Eblé mène actuellement un contrôle budgétaire sur les dépenses fiscales en faveur de la restauration et de la protection des monuments historiques.

plus que certains d'entre eux, notamment les crédits d'impôts en faveur du cinéma et de l'audiovisuel, ont été significativement renforcés au cours des dernières lois de finances. Il serait appréciable de pouvoir disposer dans les meilleurs délais d'un bilan de l'efficacité des mesures votées.

**2. Un apurement des restes à payer de la mission « Culture » qui permet de lever les risques d'insoutenabilité à court terme, mais qui ne doit pas occulter la problématique des futurs chantiers de rénovation**

L'analyse de l'évolution des restes à payer de la mission « Culture » permet d'identifier un **apurement significatif de ces dépenses depuis plusieurs années**, notamment s'agissant des crédits déconcentrés imputés sur le programme 175 « Patrimoines », **ce qui permet de lever les risques d'insoutenabilité à court terme**.

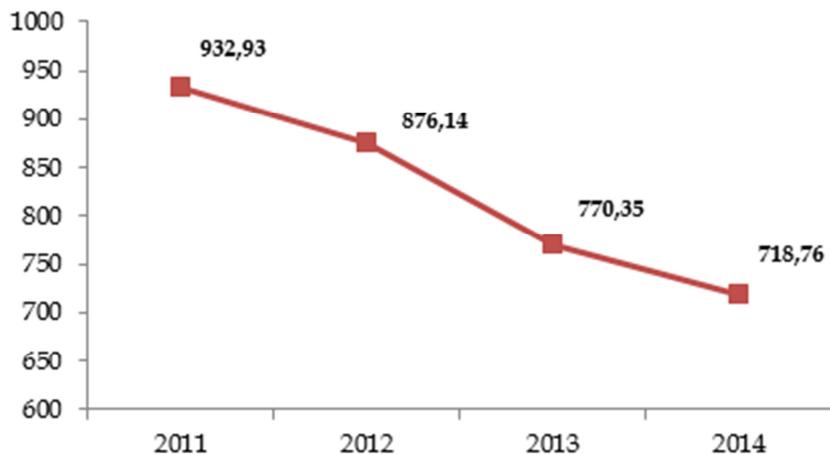
Les engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2014 s'élevaient ainsi à 718,76 millions d'euros contre 770,35 millions d'euros au 31 décembre 2013, ce qui représente **une baisse de 6,7 %**.

Le **niveau actuel des restes à payer de la mission demeure toutefois significatif**, puisqu'il représente près de 30 % des crédits de paiement de la mission « Culture ».

L'évolution favorable des restes à payer au cours des dernières années s'explique en partie par le **moratoire sur les grands chantiers culturels** décidé dans le cadre du triennal 2013-2015. Pour autant, le **principe de la suspension des grands travaux dans le champ de la mission devra être réexaminé dans le cadre du prochain triennal**. En effet, de nombreux opérateurs sont confrontés à des problématiques de sécurité et d'accueil du public. C'est notamment le cas du musée du Louvre avec son projet « Pyramide », mais aussi du Grand Palais et du site des archives nationales à Fontainebleau. Les travaux nécessaires devront par conséquent être rapidement programmés, ce qui contribuera probablement à augmenter de nouveau le niveau des restes à payer de la mission et à rigidifier la structure de ses dépenses.

### Évolution des restes à payer de la mission « Culture » depuis 2011

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données communiquées par le ministère de la culture et de la communication

Dans ce cadre, une **attention toute particulière devra être accordée à la fiabilité des plans de financement** des projets d'investissements, qu'ils soient portés par l'État ou par ses opérateurs.

Enfin, il conviendra d'analyser les **conséquences de la pratique des blocages de gestion** sur la soutenabilité de la mission. En effet, on constate à cet égard des reports en hausse non négligeable par rapport à 2013.

### 3. De nouvelles ouvertures de crédits nécessaires en gestion au profit de l'Inrap, qui plaident pour une rebudgétisation de la redevance d'archéologie préventive

L'année 2014 a été marquée par un **important aléa de gestion**, une **ouverture de crédits s'étant avérée nécessaire** pour pallier l'insuffisance du rendement de la redevance d'archéologie préventive (RAP), directement affectée à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap), et éviter la cessation de paiement de l'opérateur.

Le ministère de la culture et de la communication s'est ainsi vu contraint d'apporter **32 millions d'euros au secteur de l'archéologie préventive en 2014**, contre 38 millions d'euros en 2013 : 25 millions d'euros pour l'Inrap (contre 35 millions d'euros en 2013) et 7 millions d'euros pour le Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP)<sup>1</sup>, contre 3 millions d'euros l'an passé.

<sup>1</sup> Le FNAP permet d'alléger le coût de la fouille pour les aménageurs.

**Le rendement attendu de la RAP** depuis la réforme intervenue en loi de finances rectificative pour 2011<sup>1</sup> était de **122 millions d'euros**<sup>2</sup>. Alors que la direction du budget et la direction générale des patrimoines espéraient voir réglée cette situation en 2014, cela n'a pas été le cas. **L'exercice 2014 a cependant marqué une amélioration significative par rapport à 2013**, avec 80 millions d'euros d'encaissements de RAP, soit le double du montant perçu en 2013.

Le rendement moindre qu'attendu de la RAP s'explique à la fois par des difficultés de recouvrement, qui tendent néanmoins à être surmontées<sup>3</sup>, et par le **ralentissement de l'activité économique du secteur**. En outre, dans le circuit comptable, les bénéficiaires ne peuvent pas être actuellement identifiés au stade de la liquidation. La direction générale des finances publiques (DGFiP) rencontre donc des difficultés de rapprochement comptable en cas de dégrèvements ou d'indus, ce qui rend les versements particulièrement complexes.

Les aléas de gestion liés au rendement de la RAP **sont récurrents** et se répètent d'exécution en exécution, ce qui fragilise l'Inrap, qui n'a **aucune visibilité sur ses ressources**.

Afin de remédier à cette situation peu satisfaisante, il pourrait être envisagé de **re budgétiser la redevance d'archéologie préventive**. Dans ce scénario, la RAP serait directement versée au budget général, et l'Inrap serait financé par une subvention pour charges de service public. Cela octroierait davantage de visibilité à l'opérateur et éviterait la récurrence des aléas de gestion. Les ajustements en cours d'exécution seraient ainsi plus aisément pilotables. La direction générale des patrimoines a indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'une telle **évolution était à l'étude dans la perspective du projet de loi de finances pour 2016**.

#### **4. Une impasse de gestion substantielle liée à l'achèvement du chantier de la Philharmonie de Paris, qui soulève aussi des incertitudes quant au financement des dépenses de fonctionnement de l'établissement en rythme de croisière**

L'année 2014 a connu un **second important aléa de gestion**. En effet, la mission « Culture » a dû supporter 22,5 millions d'euros de crédits non prévus liés à la fin du chantier de la Philharmonie de Paris, la ville de Paris ayant refusé de financer la moitié du surcoût de 45 millions d'euros<sup>4</sup>. **L'État a**

---

<sup>1</sup> Article 79 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>2</sup> Ce plafond a été abaissé à 118 millions d'euros par l'article 11 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>3</sup> Pour l'année 2015, les prévisions d'encaissements sont de 100 millions d'euros mais devraient être plus proches de 90 millions d'euros.

<sup>4</sup> Pour mémoire, le surcoût de 45 millions d'euros est lié notamment à des révisions de prix ainsi qu'à la mise à jour des enveloppes aléas.

---

**donc assumé seul cet aléa, qui a nécessité une ouverture nette de crédits de 10 millions d'euros en exécution, le reste étant couvert par redéploiement.**

Vos rapporteurs spéciaux déplorent la remise en question de la parité du financement avec la ville de Paris et approuvent la décision de l'État qui a pris ses responsabilités. Il paraissait en effet **décisif que la nouvelle salle de concert puisse ouvrir ses portes comme prévu le 14 janvier 2015**. Il s'agissait à la fois d'un **enjeu budgétaire**, puisqu'un retard supplémentaire du chantier aurait induit de nouveaux surcoûts, et d'un **enjeu de rayonnement et de réputation** pour le nouvel établissement.

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux par le ministère de la culture et de la communication, **le bilan des six premiers mois d'ouverture de la Philharmonie de Paris s'avère très positif**, aussi bien du point de vue du taux de remplissage de la salle<sup>1</sup> que de la variété des publics accueillis.

Il n'en demeure pas moins que **les dépenses de fonctionnement du nouvel opérateur ont été calculées au plus juste et qu'il conviendra de surveiller attentivement leur évolution**, afin d'éviter tout dérapage<sup>2</sup>. De ce point de vue, comme ils l'avaient préconisé au moment du débat sur le projet de loi de finances pour 2015, vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il serait opportun de pouvoir disposer d'un **indicateur de performance dédié au fonctionnement de la Philharmonie**, indicateur qui pourrait notamment prendre en compte la fréquentation de l'établissement et le développement de ses ressources propres.

**Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication, avait réagi positivement à cette proposition** : « *Je suis évidemment d'accord pour introduire des indicateurs de performance relatifs à la fréquentation, aux ressources propres, mais aussi, pourquoi pas, aux programmes d'éducation artistique et culturelle, à la vocation pédagogique de la Philharmonie de Paris. Je pense que cela serait de bonne gestion. Je vous propose de travailler ensemble à cette question* »<sup>3</sup>.

En outre, il conviendra de rester vigilant sur les **conséquences budgétaires potentielles** que pourraient entraîner, sur les exercices 2015 et 2016, **d'éventuels contentieux** avec les entreprises qui ont réalisé le chantier.

En définitive, l'ouverture de la Philharmonie de Paris ne signifie pas pour autant la disparition des aléas de gestion liés à ce chantier et au nouvel établissement.

---

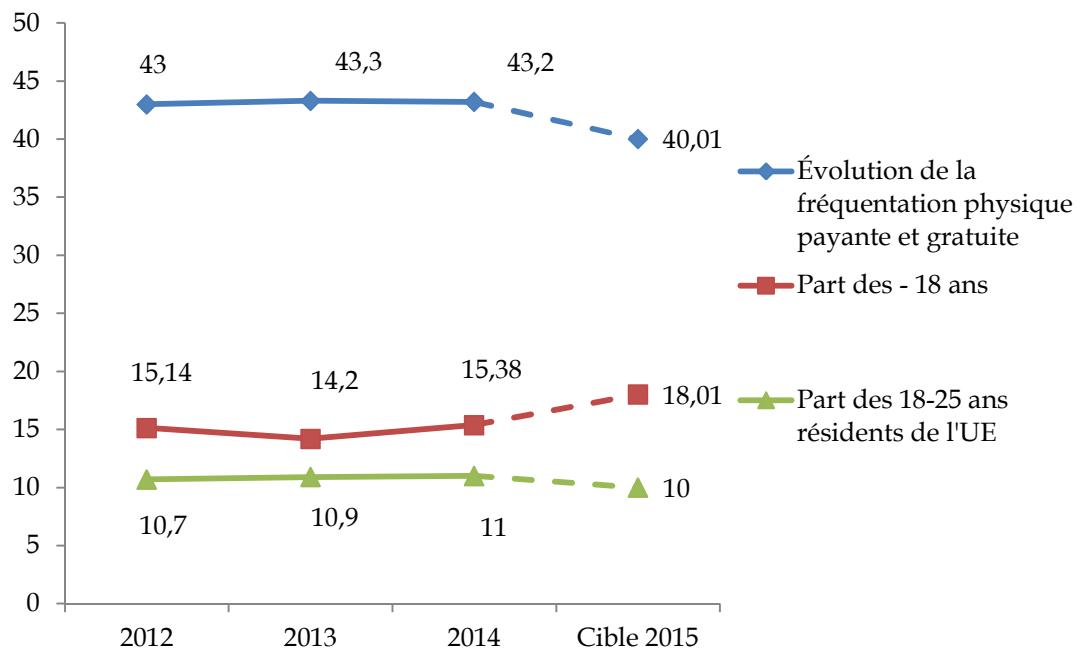
<sup>1</sup> 95 % de remplissage de jauge pour une prévision de 85 %.

<sup>2</sup> Pour mémoire, la loi n° 2014-1654 du 29 décembre de finances pour 2015 prévoit une dotation de 9,8 millions d'euros à ce titre s'agissant de la part Etat.

<sup>3</sup> Source : *compte-rendu intégral de la séance du samedi 29 novembre 2014, examen des crédits de la mission « Culture », projet de loi de finances pour 2015*.

**5. Une performance globalement satisfaisante au niveau des indicateurs de la mission, mais dont certaines évolutions récentes appellent une vigilance particulière**

**Programme 175 « Patrimoine »**  
**Fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales<sup>1</sup>**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

S'agissant de la **fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales**, la réalisation des différents sous-indicateurs est en ligne avec la prévision et dépasse ou se stabilise au niveau de la réalisation 2013, qu'il s'agisse de l'évolution de la fréquentation physique payante et gratuite des institutions patrimoniales et architecturales, de la part des moins de 18 ans dans la fréquentation totale des institutions patrimoniales et architecturales, ou de la part des 18-25 ans résidents dans l'Union européenne dans la fréquentation des collections permanentes des institutions patrimoniales et architecturales.

Les objectifs fixés pour 2015 sont revus légèrement à la baisse par rapport à l'exécution 2014. En effet, le niveau de fréquentation atteint, à hauteur de 43,2 millions de visiteurs, est élevé. Toutefois, un **infléchissement de la fréquentation a été constaté sur le premier semestre 2015**, en lien avec le contexte international et les attentats du début d'année. Il conviendra donc d'analyser en exécution 2015 si cette tendance se

<sup>1</sup> Indicateur de mission.

---

confirme. Au regard du coût de la gratuité<sup>1</sup>, mais également dans un objectif de développement touristique, les cibles pourraient être légèrement revues à la hausse. À cet égard, vos rapporteurs spéciaux soulignent le **partenariat conclu entre Air France et la direction générale des patrimoines** pour promouvoir les monuments nationaux auprès des visiteurs étrangers.

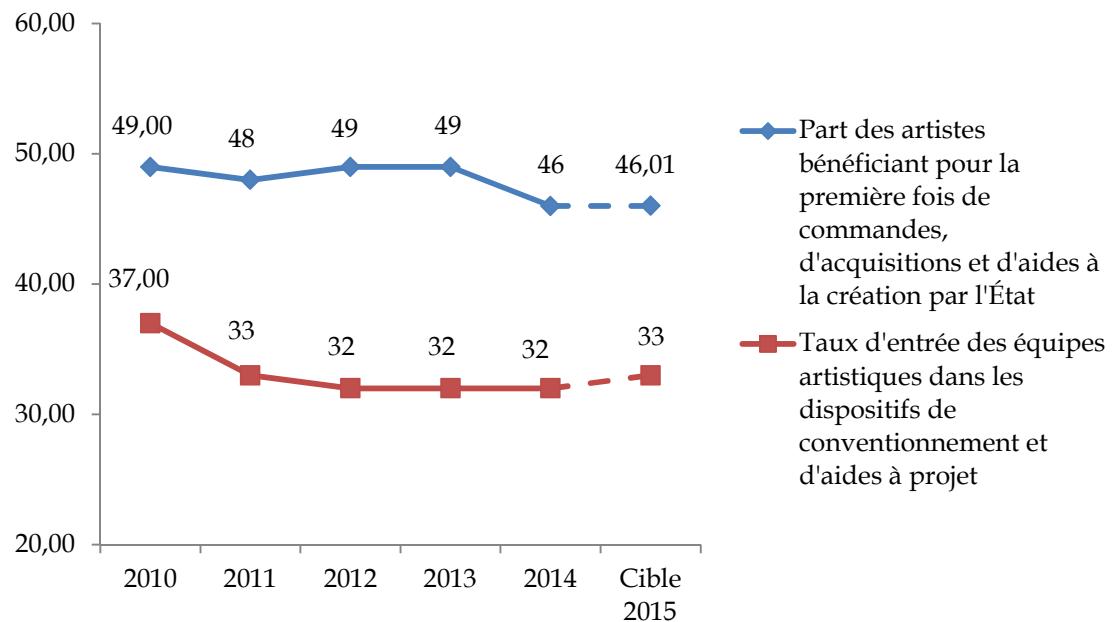
Au-delà de cet indicateur global, il serait souhaitable de pouvoir **disposer de données plus individualisées sur les différents musées et monuments**, dans la perspective d'un objectif de diversification, le but étant de **reporter une part de la fréquentation des musées et monuments les plus célèbres vers un patrimoine plus confidentiel mais non moins prestigieux**. Il y a là également un **enjeu du point de vue des conditions d'accueil du public**, les grands musées et monuments nationaux étant aujourd'hui saturés.

Plus généralement, sur le programme 175 « Patrimoines », d'après les informations transmises par la direction générale des patrimoines, **77 % des indicateurs sont stables ou en augmentation par rapport à 2013**. On relève en particulier la **forte progression des opérations de récolement**. La plupart des musées nationaux ont désormais atteint la cible de 100 %, tandis que les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) financent des crédits de vacation au profit des musées territoriaux pour accélérer les opérations. Les musées ont pris conscience de l'intérêt du récolement pour la valorisation de leurs activités.

---

<sup>1</sup> *Du point de vue de la transparence budgétaire, on peut regretter l'absence d'information consolidée relative au coût total de la gratuité bénéficiant aux jeunes et aux enseignants dans le rapport annuel de performances de la mission « Culture ».*

**Programme 131 « Crédit à la création »**  
**Renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création<sup>1</sup>**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

S'agissant du **renouvellement des bénéficiaires de dispositifs de soutien à la création**, la part des artistes bénéficiant pour la première fois de commandes, d'acquisition et d'aides à la création par l'État **diminue de trois points par rapport à 2013 et demeure inférieure à la prévision**. Le ministère de la culture et de la communication souligne toutefois qu'il s'agit d'une moyenne qui ne rend pas compte des différents domaines. Ainsi, si le nombre de nouveaux entrants bénéficiant de l'aide à la création dramatique a diminué de 17 points par rapport à 2013, le nombre d'artistes ayant bénéficié pour la première fois de commandes musicales a pour sa part augmenté de 13 points par rapport à l'année dernière. Dans la mesure du possible, **peut-être serait-il souhaitable d'affiner l'indicateur de façon à mieux rendre compte de ces nuances**.

Le taux d'entrée des équipes artistiques dans les dispositifs de conventionnement et d'aides à projet se maintient à 32 % et se rapproche de la prévision (33 %). Le rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2014 indique que **306 nouvelles compagnies ont bénéficié de ces dispositifs d'aide en 2014**.

On relève également les **résultats encourageants, dans la conjoncture économique actuelle, de l'indicateur relatif à l'équilibre financier des opérateurs**. Ainsi, la recette moyenne par place offerte passe

<sup>1</sup> Indicateur de mission.

---

de 59 euros en 2013 à 63 euros en 2014, en hausse de 6 euros par rapport à la prévision. En outre, la part des charges fixes dans les budgets des structures subventionnées se maintient à hauteur de 69 %, tandis que le taux de couverture des charges des structures subventionnées se stabilise à 45 %.

Enfin, on soulignera la **bonne réalisation associée à l'indicateur relatif à l'effort de conventionnement avec les structures subventionnées**. 86 % des opérateurs bénéficiant d'une subvention de fonctionnement ont ainsi signé un contrat d'objectifs avec l'État en 2014, contre 73 % en 2013 et une prévision de 77 %. **Cette évolution est de nature à améliorer l'exercice de la tutelle du ministère sur ses opérateurs.**

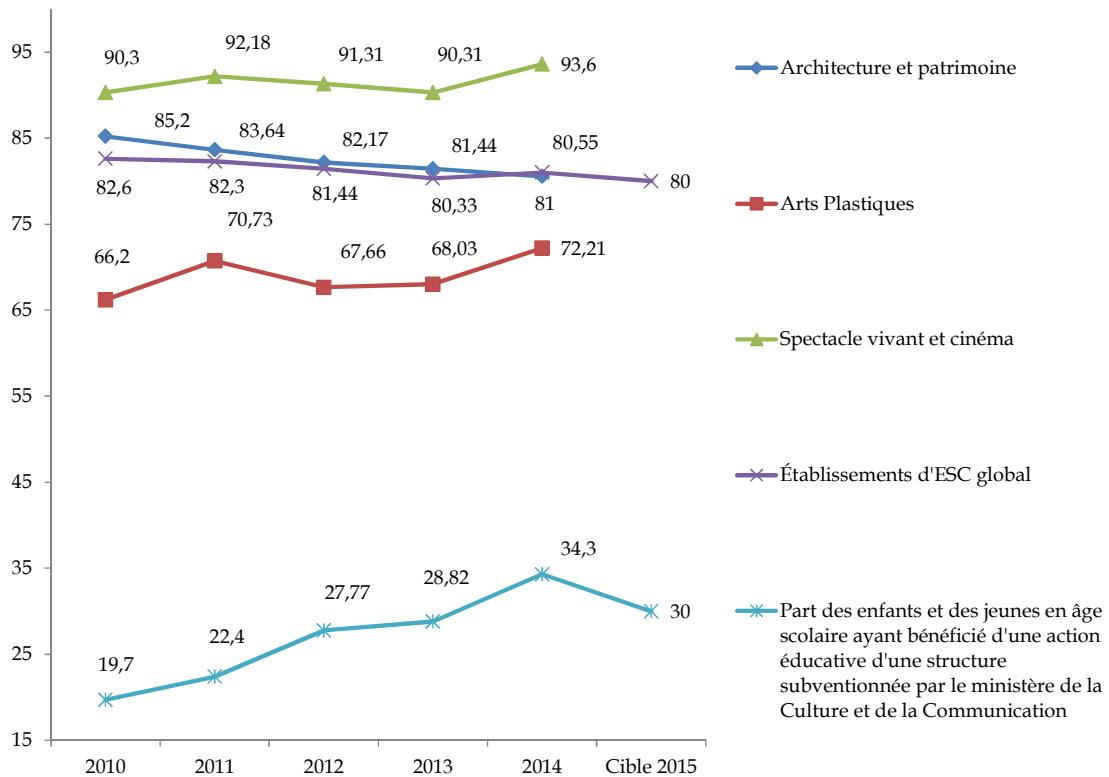
L'indicateur relatif à l'**intensité de représentation des spectacles** a été introduit dans le projet annuel de performances pour 2014. Il mesure la durée d'exploitation moyenne des spectacles sur une saison et dans un même lieu. **Il reflète un enjeu économique, à savoir la rentabilisation de l'exploitation**. Les résultats 2014 s'avèrent inférieurs à la réalisation 2013 et à la prévision, mais le ministère indique que « *de nombreux outils de pilotage ont été mobilisés pour favoriser une évolution à la hausse de cet indicateur (lettres de mission, objectifs précisés dans les contrats de performance, inscription de cette mesure comme prioritaire dans la Directive nationale d'orientation 2014)* »<sup>1</sup>.

Enfin, l'indicateur relatif à l'intensité de diffusion des productions retrace le **nombre moyen de représentations des créations au siège et en tournée sur trois saisons**. La réalisation 2014 (28) dépasse aussi bien la réalisation 2013 (23) que la prévision (22). Cet indicateur est important car il est essentiel pour les structures labellisées de pouvoir travailler en réseau. En outre, il y a là aussi un **enjeu de territorialisation pour les grandes structures nationales**. Enfin, d'après les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux par la direction générale de la création artistique, la problématique des représentations à l'étranger, notamment dans le secteur musical, est analysée de près par le ministère de la culture et de la communication, dans une perspective de rayonnement culturel. À cet égard, un travail est en cours avec le bureau export.

---

<sup>1</sup> Source : rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014.

**Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »<sup>1</sup>**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

S'agissant du taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culturel, **on peut se féliciter, dans la conjoncture actuelle, du taux de 81 % qui progresse légèrement par rapport à 2013 et à la prévision**. Les écarts demeurent cependant assez significatifs entre les différentes filières. Ainsi, si le taux d'insertion professionnelle des diplômés du spectacle vivant et du cinéma est de 93,60 %, en hausse de 3 points par rapport à 2013, celui des diplômés de l'architecture et du patrimoine baisse légèrement, à hauteur de 80,55 % contre 81,44 % en 2013. En outre, le taux d'insertion professionnelle de diplômés des arts plastique demeure à un niveau inférieur, à hauteur de 72,21 %. On observe cependant **une progression très encourageante par rapport à 2013 (+ 4 points)**.

La part des enfants et des jeunes en âge scolaire ayant bénéficié d'une action éducative d'une structure subventionnée par le ministère de la culture et de la communication progresse fortement par rapport à 2013

<sup>1</sup> Indicateurs de mission.

---

(28,82 % contre 34,30 %). Elle est largement supérieure à la cible et confirme les bons résultats enregistrés depuis 2012. **Cette performance s'explique notamment par la hausse des crédits dédiés à l'éducation artistique et culturelle depuis trois ans.**

En ce qui concerne l'indicateur mesurant l'effort de développement de l'éducation artistique et culturelle dans les territoires prioritaires, le ministère de la culture et de la communication a indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'il n'est pas pleinement satisfait de ses bases, reposant plutôt sur une zonage « éducation nationale », et **qu'il s'efforce d'élaborer une cartographie plus objective.**

**Les résultats des indicateurs relatifs à l'accessibilité affichent tous une forte progression par rapport à 2013.**

Enfin, **la performance des indicateurs de gestion est plus mitigée.** On relève par exemple la contre-performance de l'indicateur dédié à l'efficience de la gestion immobilière, le ratio SUN/poste de travail dépassant largement la prévision<sup>1</sup>. Le ministère de la culture et de la communication a indiqué qu'il élaborait un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui a vocation à lui permettre d'atteindre la cible fixée.** À l'inverse, la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des personnes handicapées (5,03 %) est supérieure à la réalisation 2013 (4,74 %) comme à la prévision initiale (4,93 %).

---

<sup>1</sup> Une exécution 2014 de 15,85m<sup>2</sup>/poste pour une prévision de 13,58m<sup>2</sup>/poste et une exécution 2013 de 15,84 m<sup>2</sup>/poste.

## **MISSION « DÉFENSE » ET CAS « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »**

**M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014.....</b>	<b>91</b>
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>93</b>
1. <i>Une première annuité de la programmation militaire qui donne lieu à des écarts significatifs en matière de dépenses d'équipement.....</i>	<i>93</i>
2. <i>Des dépenses de personnel en baisse mais à nouveau supérieures aux prévisions du fait de la non prise en compte des surcoûts de Louvois.....</i>	<i>95</i>
3. <i>Des objectifs de dépyramide qui n'ont pas été atteints.....</i>	<i>96</i>
4. <i>La sous-estimation du surcoût OPEX .....</i>	<i>98</i>
5. <i>Le ministère de la défense prend plus que sa part dans le financement du dépassement de la provision OPEX .....</i>	<i>98</i>
6. <i>Un exercice marqué par de fortes contraintes de trésorerie, effet conjugué du dégel tardif des crédits mis en réserve et de la sous-budgétisation du surcoût OPEX .....</i>	<i>100</i>

M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014

La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait pour la mission « Défense » 41,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 38,92 milliards de crédits de paiement (CP).

La consommation des AE (42,05 milliards d'euros) est **légèrement supérieure à la prévision**, mais très en retrait des crédits disponibles (52,41 milliards d'euros, compte tenu des annulations et ouvertures intervenues en cours de gestion ainsi que des reports sur 2014).

La consommation des CP (39,87 milliards d'euros) a donné lieu à un **dépassement qui s'explique essentiellement** par les attributions de produits et fonds de concours dont bénéficie la mission « Défense » (764 millions d'euros en 2014), principalement au titre des recettes du service de santé des armées. Compte tenu de ces attributions, l'excédent n'est plus que de 186 millions d'euros, soit moins de 0,5 % de la prévision.

La faiblesse de cet excédent cache d'importants mouvements agissant en sens contraire : le **dérapage des dépenses de personnel** lié aux dysfonctionnements du système de paie Louvois et le provisionnement insuffisant du **surcoût des opérations extérieures** (OPEX) ont en effet été compensés par des restrictions sur les dépenses d'équipement (cf. *infra*).

### Exécution comparée des crédits de la mission « Défense » en 2013 et 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits consommés 2013	Crédits votés LFI 2014 *	Crédits consommés 2014	Évolution exécution 2014 / 2013	Écart exécution 2014 / LFI 2014
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	AE	1 819,7	1 977,1	903,1	4,6%	-3,7%
	CP	1 852,8	1 976,9	1 867,8	0,8%	-5,5%
146 - Équipement des forces	AE	10 581,7	12 181,7	11 529,2	9,0%	-5,4%
	CP	10 420,2	10 277,9	9 672,2	-7,2%	-5,9%
178 - Préparation et emploi des forces	AE	23 342,3	22 673,3	23 536,3	0,8%	3,8%
	CP	23 836,5	22 187,1	23 404,0	-1,8%	5,5%
212 - Soutien de la politique de la défense	AE	2 588,9	3 566,5	3 081,1	19,0%	-13,6%
	CP	2 844,4	2 978,7	2 926,9	2,9%	-1,7%
402 - Excellence technologique des industries de défense	AE	-	1 500,0	2 000,0	-	33,3%
	CP	-	1 500,0	2 000,0	-	33,3%
Total mission « Défense »	AE	38 332,6	41 898,6	42 049,7	9,7%	0,4%
	CP	38 953,9	38 920,6	39 871,0	2,4%	2,4%

\* hors fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les crédits de la mission « Défense » ont subi en 2014 d'importants mouvements. Les crédits effectivement disponibles pour le ministère de la défense diffèrent donc notablement de ceux inscrits en loi de finances initiale.

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014,  
en AE (ou CP)**

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion	Mouvements de fin de gestion	Virement ou transfert	Ajustements intervenus en 2015	Reports sortants	Fonds de concours et attributions de produits	Ecart crédits consommés / crédits alloués en LFI
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	AE	1 977,1	54,3	0,0	-37,9	-3,3	-37,3	50,3	0,5	-3,7%
	CP	1 976,9	5,0	0,0	-47,9	-9,0	-12,7	45,0	0,5	-5,5%
146 - Équipement des forces	AE	12 181,7	7 580,9	-201,7	-398,2	17,9	-2 663,1	5 092,1	103,9	-5,4%
	CP	10 277,9	13,5	-201,7	-471,2	22,6	-5,7	67,0	103,9	-5,9%
178 - Préparation et emploi des forces	AE	22 673,3	1 253,2	0,0	776,5	25,0	-662,7	1 173,1	644,2	3,8%
	CP	22 187,1	31,3	0,0	766,5	23,8	-109,8	139,0	644,2	5,5%
212 - Soutien de la politique de la défense	AE	3 566,5	339,5	0,0	-129,7	-23,4	-283,8	403,4	15,4	-13,6%
	CP	2 978,7	3,7	0,0	-36,7	-23,4	-5,4	5,3	15,4	-1,7%
402 - Excellence technologique des industries de défense	AE	1 500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3%
	CP	1 500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3%
Total mission « Défense »	AE	41 898,6	9 228,0	-201,7	210,6	16,2	-3 647,0	6 718,9	764,0	0,4%
	CP	38 920,6	53,4	-201,7	210,6	14,0	-133,6	256,3	764,0	2,4%

Note de lecture : les mouvements en cours de gestion regroupent les ouvertures et annulations intervenues en loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 et par décret n° 2014-1142 du 7 octobre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Les mouvements en fin de gestion agrègent les ouvertures et annulations en loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 et décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Les ajustements intervenus en 2015 concernent les annulations prévues par le présent projet de loi de règlement et d'approbation des comptes ainsi que les annulations sur les crédits de titre 2 du décret n° 2015-39 du 19 janvier 2015 portant annulation de crédits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

Ces mouvements et leurs conséquences sur l'exécution de la loi de programmation militaire sont commentés *infra*.

Par ailleurs, le ministère de la défense bénéficie également du **compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »**, dont les excédents accumulés avait été purgés en 2013 par les dépenses réalisées cette année-là

M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

(750,3 millions d'euros en autorisation d'engagements et 1,067 milliard d'euros en crédits de paiement).

En 2014, le CAS a enregistré 15,9 millions d'euros de dépenses en CP, couverts par 15,9 millions d'euros de recettes, issues pour 0,1 million d'euros de reports de l'exercice 2013 et pour 15,8 millions d'euros de recettes correspondant aux redevances acquittées par les opérateurs de téléphonie affectataires de fréquences dans la bande des 800 Mhz, utilisée pour la 4G.

**Ces dépenses relèvent exclusivement d'opérations et de programmes d'armement du ministère de la défense.**

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **1. Une première annuité de la programmation militaire qui donne lieu à des écarts significatifs en matière de dépenses d'équipement**

La LPM prévoyait 31,38 milliards d'euros de dépenses hors pensions pour la mission « Défense » en 2014. La dépense hors pensions a atteint 32,32 milliards d'euros en 2014. Selon les indications du ministère de la défense, ces dépenses s'élèvent à 31,4 milliards d'euros sur le périmètre de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019, conformément à ce que prévoit cette dernière.

Ce constat ne suffit pas à établir que la LPM a été respectée.

En effet, l'objet de la LPM est d'atteindre un format d'armée et un niveau d'équipement définis. Des ressources financières sont programmées pour atteindre cet objectif, en fonction de la situation du ministère de la défense en début de période (le « point d'entrée en LPM »).

Or cette situation a été fortement dégradée à la fin 2013, la mission « Défense » ayant subi 650 millions d'euros d'annulation de crédits, essentiellement sur le programme 146 « Équipement des forces », afin de financer l'insuffisance de crédits sur le titre 2 et des dépenses relevant de la solidarité interministérielle, notamment le dépassement de la provision OPEX.

Il est frappant d'observer que le besoin de financement ainsi couvert était largement prévisible, mais n'a pas été pris en compte par la LPM, qui s'est ainsi trouvée immédiatement fragilisée, si ce n'est sous la forme d'une clause de sauvegarde permettant la mobilisation éventuelle de 500 millions d'euros supplémentaire.

Cette clause de sauvegarde a effectivement été activée en 2014 : 500 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts, au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) sur le programme 402 « Excellence technologique des industries de défense », qui a

contribué pour 132 millions d'euros au programme 191 « Recherche duale » ne relevant pas de la mission « Défense ». Dans le même temps, la loi de finances rectificative du 8 août 2014 a procédé à l'annulation de 200 millions d'euros de crédits sur la mission « Défense » au titre du plan d'économie du Gouvernement.

Ainsi, cette ouverture de crédits n'a pas compensé l'intégralité du déficit de ressources lié aux annulations de crédits de la fin 2013.

Enfin, le décalage de ressources par rapport à la programmation, temporairement atténué, a été porté au-delà de son niveau initial en raison de nouvelles annulations de crédits en fin de gestion 2014, pour 560 millions d'euros au titre de la solidarité interministérielle et de l'auto-assurance sur le titre 2. Ce sont ainsi plus de 560 millions d'euros qui manquent à l'appel fin 2014, par rapport à la programmation.

Dans le même temps, le dépassement de la provision OPEX, net des contributions internationales, a été remboursé par des ouvertures de crédits d'un même montant, soit environ 600 millions d'euros, au titre de la solidarité interministérielle.

De fait, l'analyse de l'exécution 2014 par agrégats de dépenses fait apparaître, via le canal indirect de la solidarité interministérielle, un transfert entre dépenses d'équipement, d'une part, et dépenses de personnel et surcoût OPEX, d'autre part.

#### Comparaison prévision et exécution 2014 par agrégat de dépenses

(en milliards d'euros)

	Prévision LPM 2014	Exécution 2014	Écart
<b>Masse salariale hors pensions</b>	11	11,1	0,1
<b>Équipement</b>	16,4	15,7	-0,7
<b>Opérations extérieures</b>	0,5	1,1	0,6
<b>Fonctionnement et activité</b>	3,5	3,5	0
<b>Total mission « Défense » hors pensions</b>	<b>31,4</b>	<b>31,4</b>	0

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses du ministère de la défense

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur spécial, le ministère de la défense a indiqué que le moindre niveau de dépenses d'équipement par rapport à la prévision « *n'a pas eu d'impact significatif sur le déroulement des programmes d'armement* », grâce à une évolution favorable du coût des facteurs et des indices économiques. Le ministère de la défense aurait ainsi bénéficié de prix inférieurs à la prévision et aurait donc pu poursuivre son

M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

programme d'équipement conformément à la programmation tout en dépensant moins prévu.

## **2. Des dépenses de personnel en baisse mais à nouveau supérieures aux prévisions du fait de la non prise en compte des surcoûts de Louvois**

Comme c'est le cas depuis 2010, les **dépenses de titre 2** ont été en 2014 encore une fois **supérieures aux crédits votés** en loi de finances initiale, **malgré des effectifs inférieurs aux prévisions**. Le dépassement s'élève à 131 millions d'euros. Hors pensions et hors OPEX, la masse salariale de la mission « Défense » a excédé la prévision de 112 millions d'euros.

La persistance de ce déséquilibre est principalement dûe à la non budgétisation des surcoûts lié aux dysfonctionnements du système de paie Louvois.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, le total des versements indus causés par les dysfonctionnements du système de paie Louvois a été de 77,223 millions d'euros. Ces versements indus ont été en partie compensés par 42 millions d'euros de recouvrements en 2014 au titre de la campagne 2013.

Toutefois, le ministère de la défense précise que « *compte tenu des autres dysfonctionnements constatés (avances versées au titre de la mobilité outre-mer et étranger ou d'une mission en OPEX et non récupérées avant la fin de l'année, écarts décaissé/liquidé avant imputation, avances spécifiques au titre du plan d'urgence ministre et d'opérations comptables de régularisation d'historiques), l'impact total à couvrir en 2014 s'est élevé in fine à 130 millions* ».

Cette persistance à ne pas inscrire en loi de finances initiale des charges récurrentes et largement prévisibles est contestable au regard du principe de sincérité budgétaire et conduit à afficher des crédits d'équipement surévalués puisque ceux-ci subissent des annulations en fin de gestion afin de compenser la surconsommation sur le titre 2.

Pour 2015, le ministère explique avoir intégré dans ses prévisions budgétaires « *un montant conservatoire de 82 millions d'euros au titre des récupérations d'indus versés au titre des campagnes antérieures* ».

En revanche, « *dans la perspective de la résorption progressive des dysfonctionnements, comme de l'amélioration de la récupération en flux des indus versés, aucun nouvel indu, ni nouvelle imputation budgétaire, ne sont prévus, pour 2015 et au-delà, au titre des dépenses prévisionnelles* ».

Votre rapporteur pour avis observe donc que le ministère de la défense pense récupérer en 2015 des indus pour un montant représentant le

double de celui de 2014 mais ne subir aucun surcoût. Ces prévisions semblent particulièrement optimistes.

Plusieurs éléments sont cependant encourageants.

En premier lieu, le dépassement hors pensions et hors OPEX est le plus faible depuis 2010 et est en diminution de près de moitié par rapport à 2013 (exercice au terme duquel il atteignait 212 millions d'euros).

En second lieu, les dépenses de titre 2 de l'exercice 2014 ont diminué de 499 millions d'euros par rapport à 2013, s'établissant à 19 492 millions d'euros. Cette baisse est encore plus marquée s'agissant des dépenses hors pensions et hors OPEX, qui diminuent de 554 millions d'euros. Elle trouve sa source dans la baisse des effectifs (suppression de 8 007 ETP), qui est globalement supérieure à la cible (7 881 EPT).

### **3. Des objectifs de dépyramidage qui n'ont pas été atteints**

Le rapport annexé à la LPM du 18 décembre 2013 prévoit que « *dans la déflation des effectifs militaires, un effort de dépyramidage sera conduit, visant à réduire le pourcentage d'officiers dans la population à statut militaire de 16,75 % à 16 % en fin de programmation* »<sup>1</sup>. En effet, « *alors qu'ils représentaient moins de 15,5 % des effectifs militaires en 2008, les officiers ont en effet vu leur proportion augmenter jusqu'à 16,75 % des effectifs militaires globaux en 2013* ».

En 2014, l'objectif était de réaliser 1 004 suppressions nettes de postes d'officiers, sur 6 309 déflations de postes militaires, soit 15,9 % de ce total. Cette proportion était insuffisante pour assurer un dépyramidage. Elle n'a en outre pas été respectée.

Le tableau ci-dessous reprend l'exécution 2014, qui aboutit à une déflation totale de 8 007 ETP sur le périmètre du ministère de la défense :

---

<sup>1</sup> *Le projet de loi actualisant la programmation pour les années 2015-2019, actuellement examiné par le Parlement, précise qu' « au sein de la catégorie des officiers, l'effort de dépyramidage sur les grades supérieurs sera résolument poursuivi, conformément aux orientations de "Politique RH 2025". Il s'attachera donc à réduire le poids relatif des effectifs d'officiers supérieurs et en particulier de colonels et de lieutenants-colonels ou assimilés. »*

M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de la défense	Déflation annuelle, hors transferts, au 31/12/2014	Poids relatif dans le total des déflations
Officiers	-936	14,56%
Sous-officiers	-2 576	40,07%
Militaires du rang	-2 763	42,98%
Volontaires	-154	2,40%
<b>Total Personnels militaires</b>	<b>-6 429</b>	<b>100%</b>
Catégorie A	12	-0,19%
Catégorie B	-246	3,83%
Catégorie C	-305	4,74%
Ouvriers d'Etat	-1 039	16,16%
<b>Total Personnels civils</b>	<b>-1 578</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>-8 007</b>	<b>100%</b>

Source : ministère de la défense

La part des déflations visant des postes d’officier n’a ainsi représenté en 2014 que 14,56 % du total des déflations de personnels militaires. Ainsi, contrairement aux objectifs de la LPM, les déflations aboutissent à augmenter le pourcentage d’officiers dans la population à statut militaire et donc à minorer les économies liées à la réduction des effectifs.

Interrogé par votre rapporteur spécial, le ministère de la défense explique que « *l’objectif de dépyramide inscrit dans la LPM a été traduit, pour 2014, dans les plafonds de contingentement des effectifs militaires fixés par arrêtés interministériels.* »

« *Pour les officiers, les plafonds de contingentement s’inscrivaient dans une perspective de baisse du poids relatif des grades du “haut de pyramide” (de lieutenant-colonel à général). Ces plafonds ont été parfaitement respectés par les armées et services gestionnaires.* »

« *Pour les sous-officiers, les plafonds de contingentement se traduisaient également par une baisse du poids relatif des grades supérieurs. Même s’il s’est révélé moins marqué en gestion, un dépyramide a bien été mis en œuvre en 2014. »*

Votre rapporteur spécial observe donc que le dépyramide ne semble plus consister pour le ministère de la défense à réduire globalement la proportion d’officiers dans la population militaire, quitte à viser particulièrement les grades supérieurs, mais à réduire la proportion représentée par ces seuls grades.

Le projet de loi actualisant la programmation pour les années 2015-2019, actuellement examiné par le Parlement, prend acte de cette évolution

en reformulant ainsi l'objectif de dépyramidage : « *Au sein de la catégorie des officiers, l'effort de dépyramidage sur les grades supérieurs sera résolument poursuivi, conformément aux orientations de "Politique RH 2025". Il s'attachera donc à réduire le poids relatif des effectifs d'officiers supérieurs et en particulier de colonels et de lieutenants-colonels ou assimilés.* »

#### **4. La sous-estimation du surcoût OPEX**

Le « surcoût OPEX » ne représente pas l'intégralité du coût des opérations, mais les dépenses supplémentaires liées aux OPEX, composées « *de coûts de rémunérations et charges sociales (personnel militaire et personnel civil de recrutement local), de transport stratégique, de contrats d'externalisation, de contributions aux budgets des opérations militaires de l'UE et de l'OTAN et de surcoûts de fonctionnement. Ces derniers représentent la différence entre les coûts de fonctionnement des unités déployées en opération extérieure et les économies réalisées en métropole du fait de l'absence de ces unités* »<sup>1</sup>.

La LPM 2014-2019 prévoit un surcoût OPEX de 450 millions d'euros par an, constant sur la période. Le projet de loi d'actualisation de la programmation militaire tend à confirmer ce montant.

Sur ce point, la loi de finances initiale pour 2014 est conforme à la programmation.

En exécution, le surcoût OPEX s'est établi en 2014 à 1,12 milliard d'euros, soit un dépassement de 650 millions d'euros.

En 2013, la provision prévue en loi de finances initiale aurait couvert le surcoût OPEX si la France n'avait pas été conduite à intervenir au Mali dans le cadre de l'opération Serval. Le surcoût s'est finalement établi à 1,2 milliard d'euros.

En 2014, le dépassement était largement prévisible, compte tenu des opérations engagées en 2013.

#### **5. Le ministère de la défense prend plus que sa part dans le financement du dépassement de la provision OPEX**

La sous-estimation du surcoût OPEX est assortie d'une disposition prévoyant qu'un éventuel dépassement de la provision fera l'objet d'un financement interministériel<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Projet annuel de performance 2014 de la mission « Défense ».*

<sup>2</sup> *L'article 4 de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019, qui prévoit déjà que « la dotation annuelle au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros », dispose en effet qu' « en gestion, les surcoûts nets, hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel ».*

M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cette garantie, imprécise, est toute relative, le Gouvernement déterminant la contribution de chaque ministère à ce financement, y compris celle du ministère de la défense.

En effet, alors que cela n'avait pas clairement transparu dans les débats parlementaires, le Gouvernement a considéré que ce financement interministériel s'effectuait dans le cadre plus large de la solidarité interministérielle, qui couvre également les besoins d'autres ministères et à laquelle la mission « Défense » contribue, en principe à proportion de son poids dans le budget général, et en pratique au-delà de ce poids selon la Cour des comptes (cf. tableau ci-dessous, les annulations excédentaires étant estimées à 79 millions d'euros).

**Part des annulations des crédits de la mission « Défense » en fin de gestion**

*(en millions d'euros)*

<i>En M€</i>	<b>2014</b>
<b>LFI BG hors missions RDEFÉ (a)</b>	<b>254 448</b>
<b>LFI BG HT2 hors missions RDEFÉ (a')</b>	<b>134 056</b>
<b>LFI mission <i>Défense</i> (b)</b>	<b>38 920</b>
<b>LFI mission <i>Défense</i> HT2 (b')</b>	<b>19 909</b>
<b>Poids de la mission <i>Défense</i> (b/a)</b>	<b>15,3 %</b>
<b>Poids de la mission <i>Défense</i> HT2 (b'/a')</b>	<b>14,8 %</b>
<b>DA et LFR annulations BG hors missions RDEFÉ (c)</b>	<b>2 344</b>
<b>DA et LFR HT2 annulations BG hors missions RDEFÉ (c')</b>	<b>2 092</b>
<b>DA et LFR annulations mission <i>Défense</i> (d)</b>	<b>563</b>
<b>DA et LFR HT2 annulations mission <i>Défense</i> (d')</b>	<b>550</b>
<b>- dont gage des dérapages titre 2 hors CAS (e)</b>	<b>160</b>
<b>- dont contribution à la solidarité intermin. (f = d-e)</b>	<b>403</b>
<b>- dont contribution à la solidarité intermin. HT2 (f' = d'-e)</b>	<b>390</b>
<b>Part de la mission <i>Défense</i> dans les annulations (f/c)</b>	<b>17,2 %</b>
<b>Part de la mission <i>Défense</i> dans les annulations HT2 (f'/c')</b>	<b>18,6 %</b>

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, mission « Défense »

NB : missions RDEFÉ = missions « Remboursements et dégrèvements » et « Engagements financiers de l'État ».

De fait, ce mécanisme permet au Gouvernement de subvertir les fortes garanties dont le législateur a voulu, dans un large consensus politique, entourer les ressources de la défense.

En outre, s'agissant spécifiquement de la part prise par le ministère au financement du dépassement de la provision OPEX, il en résulte une situation paradoxale : le fait même que le contexte international et la dégradation sécuritaire imposent des interventions militaires sur des théâtres extérieurs contribue à dégrader les ressources que la France

consacre à sa défense. Plus la France s'engage dans des opérations extérieures, plus elle rogne les moyens matériels et financiers de ses armées. Dans ces conditions, il semble difficile de parler de sanctuarisation du budget de la défense.

Ce mécanisme revient à mettre une partie du surcoût OPEX à la charge du ministère de la défense, ce qui n'est pas conforme à l'intention ni à la lettre de la loi de programmation militaire.

**C'est pourquoi votre commission des finances, à l'initiative de son rapporteur pour avis, a adopté un amendement au projet de loi d'actualisation de la programmation militaire, actuellement en discussion devant le Sénat, ayant pour objet de prévoir que le ministère de la défense ne contribue pas au financement interministériel du dépassement de la dotation annuelle au titre des opérations extérieures.**

## **6. Un exercice marqué par de fortes contraintes de trésorerie, effet conjugué du dégel tardif des crédits mis en réserve et de la sous-budgétisation du surcoût OPEX**

Le ministère de la défense subit des gels de crédits prolongés alors même que la sous-budgétisation des OPEX, sciemment décidée en loi de finances initiale, le conduit à financer un important dépassement, dans l'attente d'un remboursement en fin d'année.

La conjonction de ces phénomènes place la trésorerie du ministère de la défense sous forte contrainte. Il en résulte un « pilotage des factures », c'est-à-dire un retard organisé de leur paiement, et un ralentissement des engagements de dépense.

Votre rapporteur observe ainsi que la sous-budgétisation des OPEX et le maintien prolongé de la mise en réserve des crédits du ministère de la défense a un effet déstabilisateur sur le plan d'engagement du ministère de la défense et s'interroge sur l'intérêt de ces procédures pour la maîtrise des dépenses de l'État, dès lors que le montant du surcoût OPEX constaté en 2014 était prévisible.

**Au-delà même du principe de sincérité budgétaire, le financement des charges prévisibles, même si un dépassement est toujours possible s'agissant des OPEX, devrait être prévu dès la loi de finances initiale, plutôt que géré de manière erratique en cours de gestion, ce qui peut conduire à une utilisation sous-optimale des ressources effectivement disponibles.**

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**MISSION « DIRECTION DE L’ACTION DU  
GOUVERNEMENT »  
ET BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET  
INFORMATION ADMINISTRATIVE »**

**M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. MISSION « DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT » .....</b>	102
<b>A. APERÇU GÉNÉRAL DE L’EXÉCUTION 2014 .....</b>	102
1. 97 % des crédits de paiement ouverts ont été consommés.....	102
2. Une diminution des dépenses de 2 % (hors PIA) par rapport à 2013 .....	103
3. Le respect de la programmation triennale .....	105
<b>B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	105
1. Un PIA à suivre attentivement .....	105
2. Comme prévu par le précédent rapporteur spécial, un budget surdimensionné pour la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) .....	106
3. Le projet de Centre de Gouvernement : un calendrier tenu à ce jour .....	106
4. Seuls 37 % des indicateurs atteignent leur cible 2015 .....	107
<b>II. BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » .....</b>	107
<b>A. APERÇU GÉNÉRAL DE L’EXÉCUTION 2014 .....</b>	107
1. Des recettes de nouveau inférieures aux prévisions.....	107
2. Un budget annexe excédentaire de 20,2 millions d’euros .....	108
3. La légère hausse des dépenses par rapport à 2013 : une conséquence des transferts .....	109
<b>B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	110
1. L’abandon d’un projet de développement informatique .....	110
2. Une transformation à poursuivre .....	111

## I. MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

### A. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014

#### 1. 97 % des crédits de paiement ouverts ont été consommés

Selon les prévisions de la loi de finances initiale, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » s'élevaient, en 2014, à 1,39 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,35 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). S'agissant des CP, 97 % des crédits ouverts ont été effectivement consommés ; par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, le taux d'exécution est de 91 %.

En effet, les crédits effectivement disponibles sont assez nettement inférieurs aux crédits prévus par la loi de finances initiale, en raison notamment des annulations de crédits et des transferts (cf. *infra*).

#### Exécution 2014 des dépenses de la mission (hors fonds de concours et attributions de produits)

(en euros)

		Prévision LFI	Crédits ouverts	Exécution	Taux d'exécution (par rapport à la prévision LFI)	Taux d'exécution (par rapport aux crédits ouverts)
Mission (hors PIA)	AE	1 236 672 985	1 178 683 794	1 035 095 597	84%	88%
	CP	1 195 237 914	1 137 208 652	1 100 988 659	92%	97%

Coordination du travail gouvernemental	AE	543 615 980	506 897 878	467 018 474	86%	92%
	CP	551 924 452	511 987 544	480 118 967	87%	94%
Protection des droits et libertés	AE	98 919 233	94 232 854	57 736 988	58%	61%
	CP	94 476 225	89 509 602	87 233 957	92%	97%
Moyens mutualisés des administrations déconcentrés	AE	594 137 772	577 553 062	510 340 135	86%	88%
	CP	548 837 237	535 711 506	533 635 735	97%	100%

Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique	AE	150 000 000	126 000 000	126 000 000	84%	100%
	CP	150 000 000	126 000 000	126 000 000	84%	100%

Mission (y compris PIA)	AE	1 386 672 985	1 304 683 794	1 161 095 597	84%	89%
	CP	1 345 237 914	1 263 208 652	1 226 988 659	91%	97%

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance (RAP) 2014

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2014, le rapporteur spécial s’était interrogé sur le rôle de « *variable d’ajustement* » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

Dans sa note d’analyse de l’exécution budgétaire 2014, la Cour des comptes relève que « *la mission présente une réelle soutenabilité budgétaire, même si l’exécution du programme 129 devient de plus en plus serrée du fait de la montée en puissance de l’ANSSI et des conséquences de l’auto-assurance liées à la levée de la réserve de précaution sur le programme 333* ».

## **2. Une diminution des dépenses de 2 % (hors PIA) par rapport à 2013**

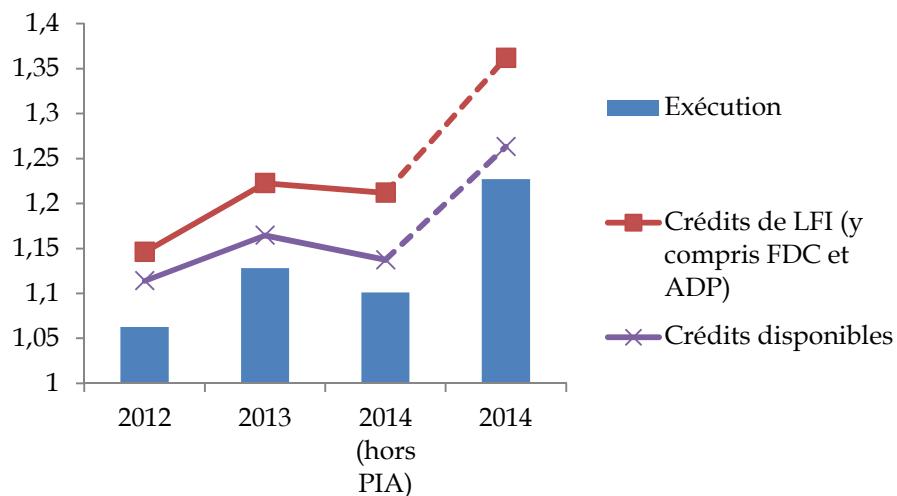
Il convient de rappeler que la loi de finances pour 2014 a créé un programme d’investissement d’avenir (PIA) au sein de la mission : il s’agit du programme 401 « Transition numérique de l’État et modernisation de l’action publique », doté initialement de 150 millions d’euros.

Outre la création de ce programme, le périmètre de la mission est modifié chaque année, ce qui rend particulièrement difficile les comparaisons rigoureuses sur longue période.

Par rapport à 2013 (à périmètre courant et hors PIA), les dépenses de la mission ont diminué de 27,2 millions d’euros, soit une baisse de 2 %. **Avec la prise en compte du PIA, les crédits de la mission augmentent de 98,7 millions d’euros, soit une hausse de 9 %.**

**Évolution des crédits de paiement de la mission  
« Direction de l'action du Gouvernement » depuis 2012**

*(en milliards d'euros)*



Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP 2012 à 2014

L'écart entre les prévisions de la LFI et les crédits disponibles tend à augmenter : il est passé de 32 millions d'euros en 2012 à 75 millions d'euros en 2014 (et même 99 millions d'euros en 2014 en prenant en compte le PIA).

Cette situation s'explique par l'**importance croissante des annulations de crédits de paiement en cours de gestion** (environ 30 millions d'euros) et en fin d'année (25 millions d'euros en CP).

**Synthèse des ouvertures et annulations de crédits (hors FDC et ADP)**

*(en millions d'euros)*

	Programme 129		Programme 308		Programme 333		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Décrets pour dépenses accidentnelles et imprévisibles	18,50	18,50					18,50	18,50
Décrets de transfert	-63,55	-58,18			0,11	0,11	-63,45	-58,08
Décrets d'annulation	-4,64	-4,64	-3,60	-3,60	-1,62	-1,62	-9,86	-9,86
Arrêtés de report de crédits	38,45	42,58	20,01	20,01	21,16	21,27	39,62	43,86
Loi de finances rectificative d'août	-28,12	-28,12			-2,22	-2,22	-30,34	-30,34
Loi de finances rectificative de décembre	-11,19	-7,77	-1,25	-2,03	-17,07	-15,10	-29,52	-24,90
<b>Total</b>	<b>-50,54</b>	<b>-53,76</b>	<b>-4,69</b>	<b>-4,97</b>	<b>-19,53</b>	<b>-16,07</b>	<b>-74,77</b>	<b>-74,81</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP 2014

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

L’importance des transferts sortants s’explique par les habituels décrets de transferts du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) au profit du ministère de la défense.

### **3. Le respect de la programmation triennale**

L’exécution du budget 2014 est inférieure de 110 millions d’euros à l’annuité 2014 de la programmation triennale.

#### **Programmation pluriannuelle de la mission**

*(en millions d’euros)*

	<b>2014</b>
Loi de programmation des finances publiques 2013-2015	1 134
Exécution	1 024
Écart exécution / LPFP	-110

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d’affectation spéciale « Pensions ».

*Source : ministère du budget*

## **B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **1. Un PIA à suivre attentivement**

Le programme 401 « Transition numérique de l’État et modernisation de l’action publique », créé en 2014, était initialement doté de 150 millions d’euros ; 24 millions d’euros ont finalement été annulés par la loi de finances rectificative de décembre 2014.

Lors de sa création, le rapporteur spécial, Philippe Dominati, s’était interrogé sur la nature des projets susceptibles d’être ainsi financés. À la fin de l’année 2014, un projet de convention a été transmis à votre rapporteur spécial et a permis de lever un certain nombre d’interrogations.

Alors que les crédits du PIA étaient inscrits en dépenses d’investissement, ils ont été requalifiés en dépenses d’opérations financières, ayant été versés sur le compte au Trésor de la Caisse des dépôts et consignations, qui agit en tant qu’opérateur. Si cette requalification ne pose pas de problème en elle-même, il est néanmoins regrettable que l’imputation n’ait pas été effectuée correctement dès le dépôt du projet de loi de finances initiale.

Selon le rapport annuel de performance, les crédits ouverts ont été intégralement consommés, ce qui signifie qu'ils ont été intégralement versés à l'opérateur, qui ne les a lui-même pas forcément dépensés. **Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'utilisation des crédits de ce PIA et notamment au renseignement des indicateurs qui lui ont été associés.**

## **2. Comme prévu par le précédent rapporteur spécial, un budget surdimensionné pour la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**

Notre collègue Philippe Dominati avait considéré que le budget de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) était surdimensionné la première année, en raison de la lente mise en place de cette autorité administrative indépendante (AAI). Le projet de loi de finances prévoyait en effet un budget de 2,8 millions d'euros (en CP) ; la commission des finances du Sénat avait adopté un amendement tendant à ce qu'il soit réduit d'un million d'euros, à 1,8 million d'euros.

Finalement, les dépenses de la HATVP s'élèvent fin 2014 à 1,6 million d'euros.

Cette situation résulte en premier lieu des moindres dépenses de personnel : 1,26 million d'euros ont été dépensés, correspondant à 13 ETPT alors que 2,35 millions d'euros avaient été prévus pour un plafond d'emplois fixé à 20 ETPT.

## **3. Le projet de Centre de Gouvernement : un calendrier tenu à ce jour**

Au sein du programme 129, 464,4 millions d'euros d'engagements ne sont pas couverts par des paiements ; il s'agit principalement (à hauteur de 370 millions d'euros) des engagements relatifs à l'opération de rénovation de l'îlot « Fontenoy-Ségur », dans le cadre du contrat conclu avec la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM).

Votre rapporteur spécial a effectué une visite sur place le 11 mars 2015 : d'une part, il lui a été confirmé que les ratios d'occupation seraient conformes aux prescriptions de France Domaine ; d'autre part, il lui a été indiqué à cette occasion que les délais de livraison du futur « Centre de Gouvernement » seraient respectés<sup>1</sup> (au cours de l'année 2016 pour le bâtiment situé place de Fontenoy et en 2017 pour le reste du bâtiment).

---

<sup>1</sup> La livraison est prévue mi-2016 pour le bâtiment situé place de Fontenoy et dans le courant de l'année 2017 pour le reste de l'îlot.

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Le président de la SOVAFIM, Olivier Debains indiquait d’ailleurs à votre commission des finances, le 13 mai 2015 : « *les travaux sur Fontenoy-Ségur ont commencé et, à ce jour, les délais et les coûts sont tenus* ».

#### **4. Seuls 37 % des indicateurs atteignent leur cible 2015**

La mission comporte 69 indicateurs (ou sous-indicateurs) de performance : pour sept d’entre eux, il manque soit la valeur cible 2015, soit la réalisation 2014.

Sur 62 indicateurs, seuls 37 % atteignent en 2014 la valeur cible fixée pour 2015<sup>1</sup>.

##### **Indicateurs ayant atteint la cible 2015**

*(en nombre sauf indication contraire)*

Type de sous-indicateur	Nombre	Cible atteinte	Cible non-atteinte	Proportion d’indicateurs ayant atteint la cible 2015
Citoyens	13	5	8	<b>38,46%</b>
Contribuables	29	11	18	<b>37,93%</b>
Usagers	20	7	13	<b>35,00%</b>
	62	23	39	<b>37,10%</b>

*Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP 2014*

## **II. BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »**

### **A. APERÇU GÉNÉRAL DE L’EXÉCUTION 2014**

#### **1. Des recettes de nouveau inférieures aux prévisions**

Pour la deuxième année consécutive, les recettes du budget annexe sont inférieures à la prévision de la loi de finances (mais proches des prévisions révisées). Alors que la loi de finances pour 2014 prévoyait 214,65 millions d’euros de recettes, celles-ci se sont élevées à 197,2 millions d’euros (soit un écart de 17,4 millions d’euros).

Cet écart s’explique principalement par les **moindres recettes perçues grâce aux annonces légales, par des ventes de publication**

---

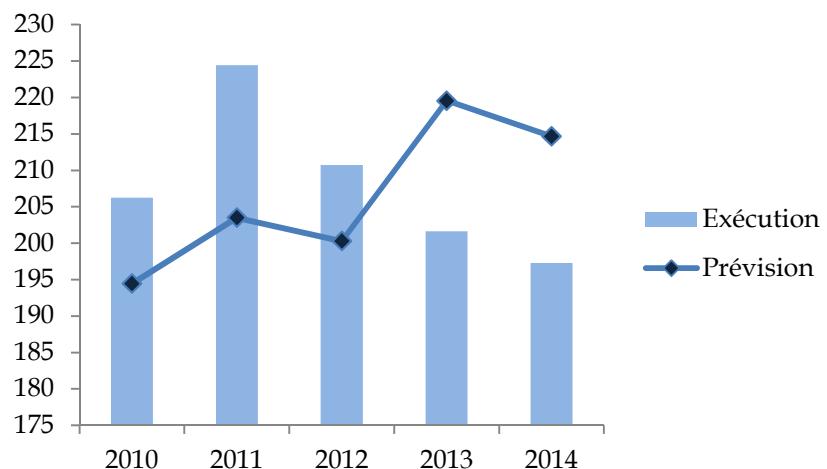
<sup>1</sup> *Les valeurs cibles sont révisées tous les deux ans ; pour cette raison il est fait référence à la valeur cible 2015 (et non 2014).*

**particulières décevantes par rapport aux prévisions** et par des recettes provenant « d'autres activités » très en-deçà des prévisions.

Les prévisions de recettes, délibérément volontaristes pour inciter la direction de l'information légale et administrative (DILA) à diversifier les sources de financement ne permettent toutefois pas de compenser le déclin des recettes tirées des annonces (en raison notamment du changement de législation) mais aussi des ventes de publications.

#### Évolution de l'écart entre la prévision et l'exécution en matière de recettes

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

#### 2. Un budget annexe excédentaire de 20,2 millions d'euros

Le budget annexe présente un solde excédentaire de 20,2 millions d'euros (contre 26,7 millions d'euros en 2013) qui minore le déficit budgétaire de l'État en fin d'exercice. Cette diminution du solde s'explique principalement par la baisse des recettes (- 4,4 millions d'euros), tandis que les dépenses augmentent (+ 2,2 millions d'euros).

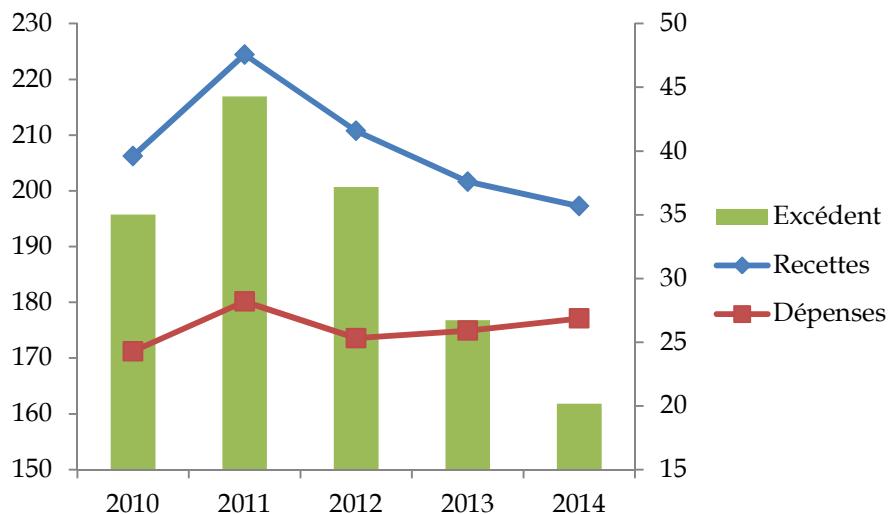
M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Évolution des recettes, des dépenses et de l'excédent

(en millions d'euros)

(recettes et dépenses)

(excédent)



Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

### 3. La légère hausse des dépenses par rapport à 2013 : une conséquence des transferts

Par rapport à 2013, les dépenses du budget annexe ont augmenté de 1,2 % (+ 2 millions d'euros), notamment en raison du transfert à la DILA de marchés jusqu'alors gérés par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP).

**Exécution 2014 des dépenses de la mission  
(y compris les fonds de concours et attributions de produits)**

(en euros)

		Prévision LFI	Crédits ouverts	Exécution	Taux d'exécution (par rapport à la prévision LFI)	Taux d'exécution (par rapport aux crédits ouverts)
Mission	AE	215 026 299	223 045 015	190 196 013	88%	85%
	CP	202 573 269	206 677 048	177 099 286	87%	86%
Edition et diffusion	AE	112 415 341	116 167 023	105 018 994	93%	90%
	CP	102 215 341	104 408 341	91 028 439	89%	87%
Pilotage et activités de développement des publications	AE	102 610 958	106 877 992	85 177 019	83%	80%
	CP	100 357 928	102 268 707	86 070 847	86%	84%

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP 2014

Au total, l'exécution s'avère en-deçà des prévisions, certains projets, notamment en matière d'investissement, ayant été annulés : projet « solution commune et opérationnelle des processus » (SCOP) ou de refonte du site du *Journal officiel*.

**B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**1. L'abandon d'un projet de développement informatique**

Le projet SCOP a été abandonné « *compte tenu des nombreuses défaillances et manquements constatés, compromettant ainsi l'objectif de mise en production au 1<sup>er</sup> janvier 2015* ». Entre 2013 et 2014, 0,6 million d'euros (CP) ont été dépensés pour le déploiement de ce projet.

**Coût du projet SCOP**

(en euros)

	CP	Nature de la dépense
2013	506 251	Dépenses d'investissement
	25 467	Services extérieurs : "prestations d'analyse de l'AMOA"
2014	61 834	Dépenses d'investissement
<b>Total</b>	<b>593 552</b>	

Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP 2013 et 2014

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Une nouvelle fois, l’État rencontre des difficultés dans le déploiement de systèmes d’information par des prestataires externes. La direction interministérielle des systèmes d’information et de communication (DISIC) a été mandatée pour expertiser la situation, et, le cas échéant, relancer le projet.

## **2. Une transformation à poursuivre**

Si les dépenses paraissent globalement maîtrisées, il n’en demeure pas moins que la DILA doit opérer, dans les prochaines années, une profonde transformation, en intégrant les possibilités qu’offre le numérique aux administrations.

C’est dans cette perspective qu’a été prise la décision d’arrêter l’impression du *Journal officiel* à partir de 2016 mais aussi de développer et de simplifier les procédures et démarches administratives en ligne. Dans cette perspective, une refonte du site Internet [service-public.fr](http://service-public.fr) est engagée, afin d’améliorer les services en ligne et ainsi développer leur usage.

---

## MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » ET CAS « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

**M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES .....</b>	<b>113</b>
A. UNE EXÉCUTION 2014 QUI DEMEURE MARQUÉE PAR LE POIDS DES RESTES À PAYER DE L'AFITF MAIS QUI TRADUIT DES PROGRÈS AU NIVEAU DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	113
1. <i>Une mission au périmètre hétérogène qui manque de cohérence .....</i>	113
2. <i>Des ressources extrabudgétaires toujours très conséquentes .....</i>	114
3. <i>Des spécificités propres à la mission « Écologie, mobilité et développement durables » qui posent question au regard du principe de sincérité budgétaire .....</i>	115
4. <i>Des annulations de crédits encore très substantielles.....</i>	119
5. <i>De réels progrès au niveau de l'exécution des dépenses de personnel, qui doivent s'inscrire dans la durée.....</i>	119
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	121
1. <i>Mieux évaluer les dépenses fiscales de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et renforcer leur cohérence par rapport à ses objectifs .....</i>	121
2. <i>Maîtriser le calendrier et les coûts du projet immobilier du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie .....</i>	125
3. <i>En vue du PIA 3, revenir à une gestion des crédits des investissements d'avenir conforme aux principes initiaux.....</i>	127
4. <i>Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » : une « fuite en avant » budgétaire qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs communautaires dans le domaine de l'eau et de la biodiversité.....</i>	128
5. <i>Un ajustement souhaitable des prévisions de dépenses associées aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) au regard du principe de sincérité budgétaire .....</i>	130
6. <i>Une adaptation réussie du modèle économique de l'IGN dont les premiers résultats encourageants doivent être confirmés.....</i>	132
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » .....</b>	<b>134</b>
1. <i>Une année atypique marquée par un exercice largement excédentaire .....</i>	134
2. <i>Une modulation annoncée du bonus, dont les modalités de financement demeurent floues ....</i>	137

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

*Le champ de la présente contribution couvre l'exécution générale de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 159 « Information géographique et cartographique », 181 « Prévention des risques », 174 « Énergie, climat et après-mines », 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », ainsi que des trois programmes d'investissement d'avenir (403, 404 et 414)<sup>1</sup>.*

## I. LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

### A. UNE EXÉCUTION 2014 QUI DEMEURE MARQUÉE PAR LE POIDS DES RESTES À PAYER DE L'AFITF MAIS QUI TRADUIT DES PROGRÈS AU NIVEAU DES DÉPENSES DE PERSONNEL

#### 1. Une mission au périmètre hétérogène qui manque de cohérence

La mission « Écologie, développement et mobilité durables » (EDMD) est une **mission très hétérogène**, comprenant **huit programmes budgétaires et trois programmes au titre des investissements d'avenir (PIA)**. Ces derniers ont été introduits dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014<sup>2</sup>.

À cet égard, on rappellera que **la présentation des crédits en loi de finances initiale avait été quelque peu faussée** : la baisse de 6 % des crédits de paiement de la mission à périmètre constant, qui marquait une contradiction avec les objectifs affichés par le Gouvernement en matière de transition énergétique et écologique, était facialement occultée par l'apparition des trois programmes du PIA<sup>3</sup>.

La mission couvre à la fois le champ des transports terrestres et maritimes, la prévention des différents types de risques, la protection de la biodiversité, la lutte contre le changement climatique, la politique en matière d'information géographique et forestière et dans le domaine météorologique.

<sup>1</sup> Respectivement : « Innovation pour la transition écologique et énergétique », « Projets industriels pour la transition écologique et énergétique » et « Ville et territoires durables ».

<sup>2</sup> Loi n° 1278-2014 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>3</sup> Pour mémoire, ces programmes des PIA de seconde génération ne figuraient pas dans la programmation triennale 2013-2015. Leur existence est limitée à l'année de leur exécution au sens budgétaire.

Enfin, elle comprend un **programme support** sur lequel sont imputées les dépenses de personnel du ministère<sup>1</sup>.

La variété des domaines couverts conduit à s'interroger sur la cohérence globale de la mission, ce qui se traduit également au niveau du choix des indicateurs de mission, qui sont loin de rendre compte de l'ensemble du champ couvert par les crédits.

Enfin, les différents programmes ont un poids très variable au sein de la mission, la majorité des crédits étant imputés sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport » ainsi que sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ». Ces deux programmes représentent à eux seuls près des trois quart des crédits de la mission<sup>2</sup>.

## 2. Des ressources extrabudgétaires toujours très conséquentes

La mission se caractérise également par le **nombre importants de ses opérateurs, qui disposent pour certains de ressources fiscales affectées d'un montant très significatif**. Ces dernières atteignent 3,78 milliards d'euros en 2014, ce qui représente près de 40 % des crédits de paiement de la mission.

Les opérateurs principalement concernés sont :

- les six **agences de l'eau**, pour un montant de 2,16 milliards d'euros ;
- l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), pour un montant de 570 millions d'euros ;
- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour un montant de 448,7 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Il s'agit du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

<sup>2</sup> Respectivement 43,8 % des crédits de la mission pour le programme 203 et 29,8 % des crédits pour le programme 217.

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 3. Des spécificités propres à la mission « Écologie, mobilité et développement durables » qui posent question au regard du principe de sincérité budgétaire

Les deux tableaux ci-dessous récapitulent les données de l'exécution budgétaire 2014 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et rappellent les principales données de l'exécution budgétaire 2013.

#### Exécution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2014

(en euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014 (hors FDC et ADP)	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014	Exécution 2014 / crédits ouverts 2014
						(en %)	(en %)	(en %)
203	AE	5 746 999 272	3 634 729 333	8 098 291 710	4 562 418 578	79,4%	125,5%	56,3%
	CP	5 143 243 304	3 662 674 677	5 335 518 373	5 071 803 563	98,6%	138,5%	95,1%
205	AE	190 608 018	191 657 080	195 910 324	188 977 309	99,1%	98,6%	96,5%
	CP	182 286 413	192 611 099	193 017 514	185 582 822	101,8%	96,4%	96,1%
170	AE	211 349 171	208 261 233	199 233 173	199 233 173	94,3%	95,7%	100,0%
	CP	211 349 171	208 261 233	199 233 173	199 233 173	94,3%	95,7%	100,0%
113	AE	232 088 489	277 164 908	275 855 006	230 874 674	99,5%	83,3%	83,7%
	CP	244 635 812	276 033 928	248 164 557	242 530 096	99,1%	87,9%	97,7%
159	AE	94 235 460	96 960 029	94 939 134	94 886 587	100,7%	97,9%	99,9%
	CP	94 260 631	96 960 029	94 982 028	94 939 915	100,7%	97,9%	100,0%
181	AE	223 935 592	381 994 414	340 787 230	241 957 682	108,0%	63,3%	71,0%
	CP	241 886 601	249 209 686	258 619 385	226 401 349	93,6%	90,8%	87,5%
174	AE	660 443 282	590 530 752	544 231 275	540 682 456	81,9%	91,6%	99,3%
	CP	664 485 005	595 791 076	554 603 040	546 573 874	82,3%	91,7%	98,6%
217	AE	3 439 989 537	2 899 557 303	3 707 132 440	3 683 198 946	107,1%	127,0%	99,4%
	CP	3 497 895 874	2 527 449 543	3 455 155 221	3 450 196 543	98,6%	136,5%	99,9%
Sous total hors PIA	AE	10 799 648 821	8 280 855 052	13 456 380 292	9 742 229 405	90,2%	117,6%	72,4%
	CP	10 280 042 811	7 808 991 271	10 339 293 291	10 017 261 335	97,4%	128,3%	96,9%
403	AE		1 100 000 000	830 000 000	830 000 000		75,5%	100,0%
	CP		1 100 000 000	830 000 000	830 000 000		75,5%	100,0%
404	AE		470 000 000	470 000 000	470 000 000		100,0%	100,0%
	CP		470 000 000	470 000 000	470 000 000		100,0%	100,0%
414	AE		370 000 000	274 000 000	274 000 000		74,1%	100,0%
	CP		370 000 000	274 000 000	274 000 000		74,1%	100,0%
Total	AE	10 799 648 821	10 220 855 052	15 030 380 292	11 316 229 405	104,8%	110,7%	75,3%
	CP	10 280 042 811	9 748 991 271	11 913 293 291	11 591 261 335	112,8%	118,9%	97,3%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014, en AE et CP

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA* de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA* de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FDC/ ADP	PIA	DDAI	Total crédits consommés	Total des crédits consommés / LFI 2014
Infrastructures et services de transports (P. 203)	AE	3 634,7	4 186,3	-12,1	-1,4	-61,2	3 535,2	-0,7	352,1	0,0	0,0	4 562,4	25,5%
	CP	3 662,7	236,0	-12,1	-3,4	-61,2	263,2	-0,5	1 513,6			5 071,8	38,5%
Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture (P. 205)	AE	191,7	5,7	-2,0	-5,5	-0,6	3,9	-3,1	6,7	0,0	0,0	189,0	-1,4%
	CP	192,6	7,0	-2,0	-10,5	-0,7	5,8	-1,7	6,7			185,6	-3,6%
Météorologie (P. 170)	AE	208,3	0,0	-8,7	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	199,2	-4,3%
	CP	208,3	0,0	-8,7	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0			199,2	-4,3%
Paysages, eau et biodiversité (P. 113)	AE	277,2	9,4	-17,2	-21,3	0,0	31,6	-13,4	27,7	0,0	0,0	230,9	-16,7%
	CP	276,0	3,2	-17,2	-21,2	-1,1	5,6	0,0	8,3			242,5	-12,1%
Information géographique et cartographique (P. 159)	AE	97,0	0,0	0,0	-2,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	94,9	-2,1%
	CP	97,0	0,1	0,0	-2,0	0,0	0,0	0,0	0,0			94,9	-2,1%
Prévention des risques (P. 181)	AE	382,0	17,2	-18,2	-63,6	-1,1	9,1	-90,0	24,7	0,0	0,0	242,0	-36,7%
	CP	249,2	21,3	-18,2	-14,2	-5,5	32,2	-0,2	26,3			226,4	-9,2%
Énergie, climat et après-mines (P. 174)	AE	590,5	1,3	-10,1	-37,5	0,0	0,3	-3,3	0,0	0,0	0,0	540,7	-8,4%
	CP	595,8	6,8	-10,1	-37,9	0,0	2,2	-5,8	0,0			546,6	-8,3%
Conduite et pilotage des politiques de l'environnement, du développement et de la mobilité durables (P. 217)	AE	2 899,6	14,8	0,0	-153,6	803,3	8,8	-41,3	169,2	0,0	0,0	3 683,2	27,0%
	CP	2 527,4	4,5	0,0	-23,2	803,3	0,5	-30,6	169,2			3 450,2	36,5%
Innovation pour la transition écologique et énergétique (P. 403)	AE	1 100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-270,0	0,0	830,0	-24,5%
	CP	1 100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-270,0		830,0	-24,5%
Projets industriels pour la transition écologique et énergétique (P. 404)	AE	470,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	470,0	0,0%
	CP	470,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			470,0	0,0%
Ville et territoires durables (P. 414)	AE	370,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-96,0	0,0	274,0	-25,9%
	CP	370,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-96,0		274,0	-25,9%
Total pour la mission	AE	10 220,9	4 234,8	-68,4	-285,2	740,3	3 588,9	-151,7	580,5	-366,0	0,0	11 316,2	10,7%
	CP	9 749,0	278,9	-68,4	-112,7	734,8	309,6	-38,9	1 724,1	-366,0	0,0	11 591,3	18,9%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

\*DA = décret d'avance

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

La loi de finances initiale pour 2014<sup>1</sup> avait fixé à **10,22 milliards d'euros les autorisations d'engagement** (AE) et à **9,75 milliards d'euros les crédits de paiement** (CP), hors fonds de concours et attributions de produits.

Comme chaque année, le **montant des crédits ouverts en 2014** s'est avéré très supérieur au **montant voté**, à hauteur de 15,03 milliards d'euros en AE et de 11,91 milliards d'euros en CP. Cet écart a plusieurs explications :

- l'ampleur des fonds de concours rattachés au programme 203 « **Infrastructures et services de transport** »<sup>2</sup> ;

- les reports issus de la gestion 2013, qui sont en baisse par rapport à l'exercice précédent ;

- le programme 217 a également reçu en gestion les fonds de concours des collectivités territoriales en remboursement de la masse salariale des ouvriers des parcs et ateliers mis à leur disposition dans le cadre du transfert des parcs de l'équipement, pour un montant total de **164,2 millions d'euros**. Toutefois, ces ouvertures de fonds de concours devraient diminuer à compter de 2015 sous l'effet de l'intégration de ces agents dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

- enfin et surtout, le **transfert, en gestion, de la totalité des crédits de titre 2 du programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville » de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » vers le programme 217**<sup>3</sup>. En effet, ce dernier constitue le programme support commun de gestion du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDD) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR).

Comme le relève avec pertinence la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, « *le degré de sincérité de la budgétisation des deux programmes relevant de missions distinctes ne peut être qualifié. Le dispositif budgétaire actuel, élaboré pour préserver les avantages de la gestion d'une ressource humaine commune aux deux ministères, ne permet pas d'obtenir une lisibilité satisfaisante de l'emploi des effectifs et des crédits du programme 337, budgétés sur deux actions mais exécutés sur une seule après leur transfert vers le programme 217* »<sup>4</sup>.

Ces spécificités de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » posent un **problème de sincérité budgétaire**, dans la mesure où elles empêchent le Parlement de disposer d'une vision exacte et éclairée du

<sup>1</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>2</sup> Pour un montant de 352,1 millions d'euros en AE et de 1,5 milliard d'euros en CP.

<sup>3</sup> Par décret n° 2014-752 en date du 1<sup>er</sup> juillet 2014, les effectifs (13 477 équivalents temps plein travaillés – ETP) et la masse salariale (804,1 millions d'euros de titre 2) inscrits en loi de finances initiale sur le programme 337 ont été transférés en gestion vers le programme 217.

<sup>4</sup> Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'année 2014, mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

**niveau réel des crédits au moment de leur adoption en loi de finances initiale.**

Plus généralement, l'exécution 2014 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » a été perturbée par la suspension de l'écotaxe et ses conséquences<sup>1</sup>.

De surcroît, la problématique des **restes à payer de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** continue à faire peser le **principal risque sur la soutenabilité de la mission** : en effet, ceux-ci s'élèvent encore à **4,6 milliards d'euros au 31 décembre 2014, contre 5,1 milliards d'euros au 31 décembre 2013**. Cette baisse sensible de leur montant s'explique par la suspension de l'écotaxe poids lourds, qui a réduit de façon importante le budget en autorisations d'engagements de l'AFITF en 2014.

Enfin, l'exécution 2014 a été marquée par la **création du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**<sup>2</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

En ce qui concerne le respect de l'annuité 2014 de la programmation triennale, on constate une **sous-exécution de 519 millions d'euros**, qui s'explique par les **économies supplémentaires demandées à la mission « Écologie, développement et mobilité durable »** dès la loi de finances initiale 2014 par rapport à la trajectoire prévue dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2012-2017<sup>3</sup> pour l'année 2014, à hauteur de - 209 millions d'euros, par les opérations opérées en cours de gestion, à hauteur de - 200 millions d'euros (cf. *infra*), et par les crédits qui n'ont pu être consommés en fin de gestion.

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point la contribution de Marie-Hélène Des Esgaulx portant sur les programmes de la mission relatifs aux transports.

<sup>2</sup> Pour mémoire, le CEREMA, qui regroupe 11 anciens services à compétence nationale ou déconcentrés du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), est désormais le second opérateur de celui-ci.

<sup>3</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Données relatives au respect de l’annuité 2014 de la programmation triennale 2013-2015<sup>1</sup>**

(en millions d'euros)

Annuité 2014 dans la LPFP 2012-2017 (format LFI 2013)	Exécution 2014 hors fonds de concours	Exécution 2014 hors fonds de concours retraitée du transfert T2 hors CAS Pensions	Écart
7 289	7 405	6 829	- 519

Source : Secrétariat général du ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie

**4. Des annulations de crédits encore très substantielles**

Comme en 2013, l’exécution 2014 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » se caractérise par des annulations de crédits substantielles.

Ainsi, excepté les trois programmes du PIA, la mise en réserve initiale des crédits a porté sur l’ensemble du champ de la mission. En outre, le taux de gel et de gel a dépassé 10 % du montant des crédits pour les programmes 203 « Infrastructures et services de transport », 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 181 « Prévention des risques ». Enfin, hors dépenses de personnel, l’intégralité de la réserve de précaution a été annulée en AE et en CP sur quatre programmes (113 « Paysages, eau et biodiversité », 159 « Information géographique et cartographique », 170 « Météorologie » et 174 « Énergie, climat et après-mines »).

À l’exception du programme 404 « Projets industriels pour la transition écologique et énergétique », tous les programmes de la mission ont été affectés par des annulations de crédits intervenues en décret d’avance ou en lois de finances rectificatives. Le montant total des annulations atteint 764,06 millions d’euros en AE et 573,54 millions d’euros en CP, avec une forte contribution des programmes du PIA (cf. *infra*)

**5. De réels progrès au niveau de l’exécution des dépenses de personnel, qui doivent s’inscrire dans la durée**

En 2014, les dépenses de personnel se sont élevées à 2,21 milliards d’euros contre 2,39 milliards d’euros en 2013, soit une baisse de 7,5 %.

<sup>1</sup> Les montants sont exprimés en millions d'euros de crédits de paiement, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes souligne que « *pour la première fois depuis 2012, il n'a pas été nécessaire de recourir à un décret d'avance ou à une libération de la réserve de précaution pour augmenter les crédits disponibles de titre 2. Cette situation est la conséquence, d'une part, de l'usage de mesures que le ministère n'utilisait pas précédemment pour piloter les effectifs et d'une nouvelle baisse des effectifs à périmètre constant supérieure à celle programmée ; d'autre part, d'économies de constatations et d'un bon niveau de rattachement des fonds de concours* »<sup>1</sup>.

La Cour des comptes appelle cependant l'attention sur « *l'effet report qui pourrait tendre la gestion 2015* ».

Le plafond d'autorisations d'emplois (PAE) fait l'objet d'une sous-exécution en 2014. La loi de finances initiale prévoyait un PAE de 34 486 ETPT. Si l'on intègre le transfert en cours de gestion des effectifs du programme 337, ce PAE atteint 47 963 ETPT. Or, en exécution, il s'est élevé à **46 732 ETPT**.

A l'inverse, à périmètre constant, le **schéma d'emplois connaît une sur-exécution**, les départs constatés s'avérant supérieurs aux prévisions, en raison d'une surestimation du nombre de départs en retraite. L'exécution atteint donc - 1 259 équivalents temps plein (ETP) contre une prévision de - 1 219 ETP.

Des marges de manœuvre existent donc encore pour **améliorer la qualité de la prévision budgétaire initiale** sur les mouvements et les dépenses de personnel.

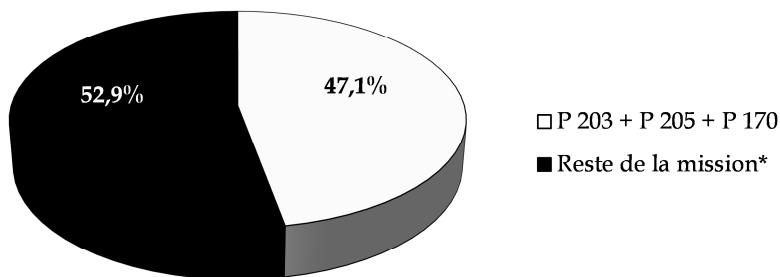
---

<sup>1</sup> Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations ci-après portent respectivement sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », le programme support, les trois programmes du PIA, et les programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 181 « Prévention des risques », et 159 « Information géographique et cartographique ». Cela représente 52,9 % des crédits de paiement de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables »<sup>1</sup>, comme le montre le graphique ci-dessous.



\*Programmes : 113, 159, 181, 174, 217, 403, 404 et 414

Source : commission des finances, d’après les données du rapport annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de règlement et d’approbation des comptes de l’année 2014

#### 1. Mieux évaluer les dépenses fiscales de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et renforcer leur cohérence par rapport à ses objectifs

37 dépenses fiscales sont rattachées à titre principal à la mission « Ecologie, développement et mobilité durables », pour un montant estimé à **1 599 millions d’euros en 2014**, contre une prévision de 1 741 millions d’euros et une exécution 2013 de 1 712 millions d’euros.

Le coût des dépenses fiscales de la mission **baisse donc de 6,6 % par rapport à 2013**, soit un gain de 113 millions d’euros.

Le tableau suivant présente la liste des dépenses fiscales de la mission par programme.

<sup>1</sup> Pour l’analyse des crédits des programmes 203, 205 et 170, se reporter aux contributions de Marie-Hélène Des Esgaulx et de Vincent Capo-Canellas.

<b>Paysages, eau et biodiversité (P113)</b>
Exonération en faveur des zones humides
Exonération en faveur des parcelles NATURA 2000
Exonération en faveur de certains terrains situés dans le cœur d'un parc national sis dans un département d'outre-mer
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel
Déduction des dépenses d'amélioration afférentes aux propriétés non bâties
Exonération, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence des trois quarts de leur montant, en faveur des successions et donations intéressant les propriétés non bâties qui ne sont pas de nature de bois et forêts et situées dans les sites NATURA 2000,
<b>Énergie, climat et après-mines (P174)</b>
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie (crédit d'impôt pour la transition énergétique)
Exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil
Provision pour reconstitution des gisements de substances minérales solides
Exonération des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie et des sociétés agréées pour le financement des télécommunications
Taux de 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable
Exonération de taxes intérieures de consommation pendant 5 ans pour les huiles minérales et le gaz naturel consommés aux fins de cogénération
Exonération de taxe intérieure de consommation sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires
Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel
Exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur -
Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les butanes et propane utilisés comme carburant sous condition d'emploi
Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux émulsions d'eau dans du gazole
Réduction de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant repris à l'indice 36 du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes (à compter du 1er avril 2014)
Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL
Exonération de TICFE pour l'électricité produite à bord des bateaux
<b>Prévention des risques (P181)</b>
Dépenses engagées à raison de travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques
<b>Infrastructures et services de transports (P203)</b>
Exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises
Exonération des chambres de commerce maritime
Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les carburants utilisés par les taxis
Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible pour le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures
Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux carburateurs utilisés sous condition d'emploi -
Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour le gazole utilisé par les engins fonctionnant à l'arrêt, qui équipent les véhicules relevant des positions 87-04 et 87-05 du tarif des douanes
Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers
Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs
Exonération de TICFE pour l'électricité utilisée pour le transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus
<b>Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture (P205)</b>
Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs qui s'installent entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1997 et le 31 décembre 2010
Étalement des plus-values à court terme réalisées par les entreprises de pêche maritime lors de la cession de navires de pêche ou de parts de copropriété de tels navires avant le 31 décembre 2010
Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires
Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer
Exonération de taxe intérieure de consommation pour les huiles végétales pures utilisées comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle
<b>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables (P217)</b>
Exonération des dons et legs consentis à des associations d'utilité publique de protection de l'environnement et de défense des animaux

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Contrairement à l'année dernière, l'estimation initiale du montant des dépenses fiscales s'est avérée prudente, puisqu'en exécution, le montant définitif est inférieur à la prévision.

Les dépenses fiscales de la mission représentent **13,8 % des crédits de paiement consommés en 2014**.

Deux programmes concentrent l'essentiel d'entre elles :

- le programme 203, avec **9 dispositifs, pour un montant de 513 millions d'euros**. Les dispositifs concernés relèvent pour l'essentiel d'exonérations de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), répondant à des logiques d'accompagnement sectoriel, ce qui peut paraître contradictoire avec les objectifs de la mission qui visent notamment à lutter contre le changement climatique et à réduire la pollution ;

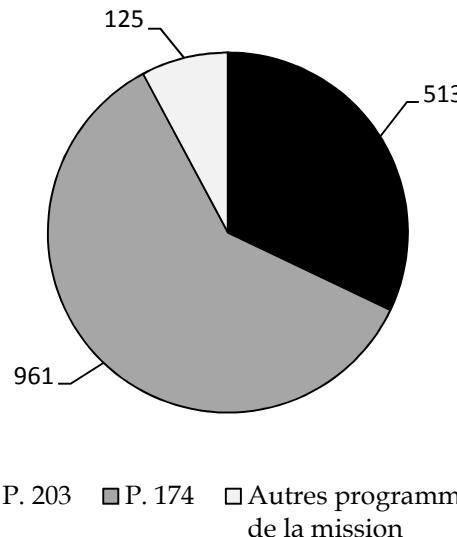
- le programme 174, avec **15 dispositifs, pour un montant de 961 millions d'euros<sup>1</sup>**, le principal étant le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD). Le coût de ce dernier est estimé à 620 millions d'euros en chiffrage actualisé, contre une prévision initiale de 660 millions d'euros et une exécution 2013 de 673 millions d'euros. Cela représente **38,8 % du coût total des dépenses fiscales de la mission**.

---

<sup>1</sup> En prenant également en compte la dépense fiscale principale sur impôts locaux, prise en charge par l'État, rattachée à ce programme, à hauteur de 100 millions d'euros (dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM).

**Répartition des dépenses fiscales de la mission  
« Écologie, développement et mobilité durables »**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**Le CIDD a été modifié à de nombreuses reprises**, la dernière évolution étant intervenue dans le cadre de la loi de finances pour 2015<sup>1</sup>. En effet, l'article 3 de la loi précitée crée le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), dispositif qui simplifie et renforce le CIDD. Ainsi, la condition liée au bouquet de travaux est supprimée, tandis que son taux passe de 15 % à 30 %. Il s'agit d'un taux unique pour toutes les catégories de dépenses, quel que soit le niveau de ressources du contribuable. Le CITE s'applique rétroactivement aux dépenses effectuées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2014. Compte tenu de ces mesures, **le Gouvernement anticipe un renchérissement notable du coût de la dépense fiscale, qui passerait de 620 millions d'euros en 2014 à 890 millions d'euros en 2015, soit une hausse de 35 %<sup>2</sup>**.

Au regard de l'importance de son coût et de son poids dans les dépenses fiscales de la mission, **l'efficacité du CITE devrait pouvoir être évaluée annuellement par le Parlement**. À cet égard, on ne peut que regretter la suppression de l'indicateur de performance dédié au crédit d'impôt dans le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2015.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

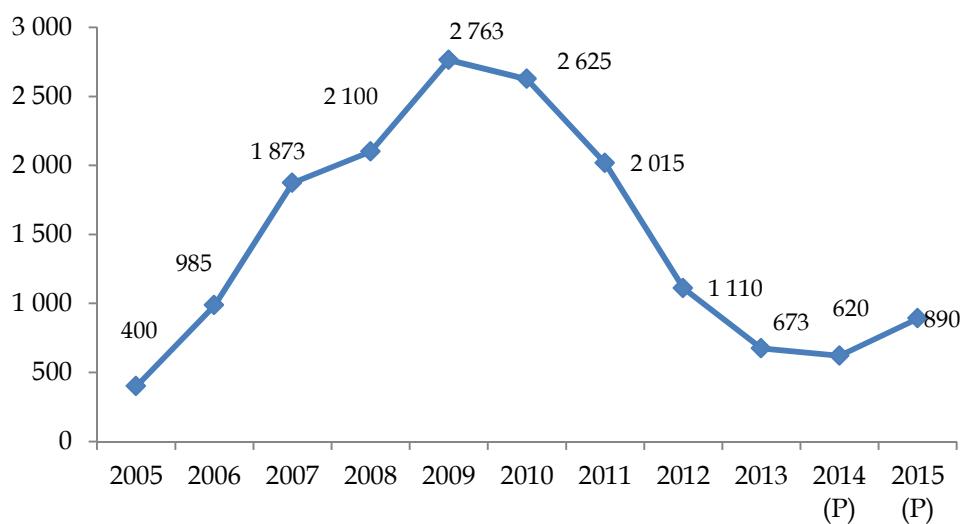
<sup>2</sup> Source : Tome II de l'annexe Voies et Moyens au projet de loi de finances pour 2015.

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

En outre, il conviendra de rester particulièrement vigilant sur l'évolution de son montant, en particulier s'il existe des décalages importants entre la prévision et l'exécution. Ainsi, comme l'indique le graphique ci-dessous, le CIDD avait connu une dérive très substantielle de son coût entre 2009 et 2011, avant que son montant parvienne à être contenu sous l'effet d'un reciblage du dispositif au profit des équipements les plus performants au niveau énergétique.

Coût du CIDD depuis 2005

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

## 2. Maîtriser le calendrier et les coûts du projet immobilier du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie

Depuis 2009, la quasi-totalité des services centraux du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) est localisée à La Défense sur quatre sites. Afin de renforcer les synergies entre les services et de réduire les coûts de fonctionnement, les deux ministères souhaitent regrouper les effectifs sur deux sites, à savoir la tour Séquoia (ex-Esplanade) et la paroi sud de l'Arche.

Le projet retenu par les ministères et France Domaine repose sur le maintien d'une partie des services dans la paroi sud de l'Arche, après régénération et densification dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA), et sur la prise à bail avec option d'achat de la tour

**Séquoia.** Pour permettre à l'État d'être propriétaire à terme de cet immeuble et compte tenu des contraintes budgétaires, **il est prévu de lever l'option d'achat via un crédit-bail.**

Avec cette opération, les ministères comptent réaliser des économies significatives en matière de dépenses immobilières, de l'ordre de 10 millions d'euros en 2015 et de 20 millions d'euros à partir de 2017.

**Le projet d'achat en crédit-bail de la Tour Séquoia a donné lieu à une contre-expertise de son évaluation socio-économique**, en application de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012<sup>1</sup>. Le Commissariat général à l'investissement (CGI), suivant les recommandations du rapport de contre-expertise, **a rendu un avis favorable avec recommandations à ce projet.**

En exécution 2014, la mise en œuvre des déménagements afférents à cette opération a eu pour effet d'entraîner **des tensions qui ont affecté la soutenabilité du programme 217**. Ainsi, ce dernier a bénéficié d'une levée partielle de la réserve afin d'honorer les coûts de déménagement du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)<sup>2</sup>.

En outre, la dotation en autorisations d'engagement du programme 217 a été abondée de 606,40 millions d'euros pour assurer l'engagement du BEA de régénération de l'Arche de la Défense.

Enfin, **le programme 217 a fait l'objet d'une annulation technique de 130,42 millions d'euros en fin de gestion**, neutralisant l'ouverture, prévue en loi de finances initiale, de la totalité des autorisations d'engagement des loyers d'investissement et de fonctionnement du BEA relatif à la rénovation de l'Arche de la Défense.

Bien que le projet immobilier se déroule actuellement conformément au calendrier prévu, il conviendra malgré tout d'exercer **un suivi attentif du pilotage de l'ensemble de cette opération jusqu'à sa conclusion**, compte tenu des risques de dérive calendaire et budgétaire souvent associés aux grands chantiers immobiliers. Entendu par votre rapporteur spécial, le secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a ainsi spécifié que, comme en 2014, il solliciterait en 2015 pour le programme 217, auprès du ministère des finances et des comptes publics, une levée partielle des crédits gelés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour faire face aux coûts non récurrents liés à l'opération immobilière Séquoia.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>2</sup> La réserve de précaution initiale du programme hors titre 2 (49,8 millions d'euros en AE et 23,76 millions d'euros en CP) a été annulée à hauteur de 17 millions en AE=CP par un décret de novembre 2014, puis de 32,81 millions d'euros en AE par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

### 3. En vue du PIA 3, revenir à une gestion des crédits des investissements d'avenir conforme aux principes initiaux

En exécution 2014, deux des trois programmes d'investissement d'avenir<sup>1</sup> ont fait l'objet d'annulations très substantielles, à hauteur de 366 millions d'euros<sup>2</sup>, afin de gager des ouvertures de crédits sur la mission « Défense ».

S'agissant du programme 403, 170 millions d'euros ont été annulés dans le cadre de la loi de finances rectificative d'août 2014<sup>3</sup>. Les crédits annulés étaient issus de la première génération des PIA, et devaient couvrir les besoins du programme 402 « Excellence technologique des industries de défense ».

Ce montant a fait l'objet d'un rétablissement de crédits d'un montant équivalent de la part de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)<sup>4</sup>.

En outre, la loi de finances rectificative de fin d'année<sup>5</sup> a annulé 100 millions d'euros de crédits du PIA 2, dans le cadre d'un redéploiement général des crédits d'investissement d'avenir, afin de couvrir notamment les besoins du programmes 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires ».

Au total, ce sont donc près de 25 % des crédits du programme 403 qui ont été annulés.

Pour sa part, le programme 414 a fait l'objet d'annulations de crédits d'un total de 96 millions d'euros dans le cadre des deux lois de finances rectificatives précitées, soit 25 % de ses crédits initiaux. Elles ont été en partie compensées par un rétablissement de crédits de 82 millions d'euros, issu des fonds mis en place avec la première génération de PIA (action « ville de demain »).

Là encore, ces annulations ont été décidées dans le cadre d'un redéploiement des crédits d'investissements d'avenir, afin de couvrir notamment les besoins du programme 402 « Excellence technologique des industries de défense ».

Interrogé par la commission des finances du Sénat sur les annulations intervenues dans le cadre de la loi de finances rectificative de l'été 2014, Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement, avait

---

<sup>1</sup> Le programme 403 « Innovation pour la transition écologique et énergétique » et le programme 414 « Villes et territoires durables ».

<sup>2</sup> Respectivement 270 millions d'euros sur le programme 403 et 96 millions d'euros sur le programme 414.

<sup>3</sup> Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>4</sup> Ces crédits provenaient des fonds mis en place avec la première génération de PIA (démonstrateurs et plates-formes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte).

<sup>5</sup> Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

ainsi répondu : « *la réaffectation d'une partie de ces crédits ne compromettra pas la capacité d'action du PIA dans ce domaine. Si le rythme venait à s'accélérer, nous pourrions réaffecter des crédits dans le cadre prévu par la loi, compte tenu également du PIA2 ; ce redéploiement n'empêchera pas les engagements pris d'être suivis par des paiements.* »<sup>1</sup>

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie met actuellement en œuvre un suivi de l'exécution des ressources du PIA perçues par les opérateurs bénéficiaires des crédits en 2014.

Il n'en demeure pas moins que l'exemple des crédits d'investissements d'avenir relevant de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » et l'ingénierie budgétaire mise en œuvre pour les gérer illustrent la **porosité croissante entre les financements relevant des PIA et ceux relevant du budget général**.

#### **4. Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » : une « fuite en avant » budgétaire qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs communautaires dans le domaine de l'eau et de la biodiversité**

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » fait l'objet d'**annulations de crédits récurrentes et substantielles, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement**.

En 2014, les annulations s'élèvent ainsi à 38 millions d'euros et représentent près de 14 % des crédits initiaux. L'annulation de 21 millions d'euros de crédits intervenue en novembre 2014, en fin de gestion, a pesé particulièrement lourd sur l'exécution du programme. Ainsi, l'ampleur des annulations de crédits s'est traduite par une **multiplication par deux des charges à payer au niveau du programme 113**, à hauteur de 11 millions d'euros sur l'année 2015.

Cette situation risque de surcroît d'**avoir des conséquences sur le bon déroulement de l'exécution 2015**. À cet égard, il conviendra d'être particulièrement vigilant sur la **capacité du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à pouvoir mobiliser les crédits dédiés à la gestion du réseau Natura 2000**, dès que la Commission européenne aura validé le document de cadrage national<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : *compte-rendu de l'audition de Louis Schweitzer par la commission des finances du Sénat, le 24 juin 2014*.

<sup>2</sup> Pour mémoire, la récente décentralisation en région de la programmation des crédits FEADER nécessite d'une part la définition d'un nouveau cadre d'intervention fondé sur le document de cadrage national État/région, toujours en instance de validation par la Commission européenne, et, d'autre part, la mise en place d'une nouvelle architecture financière qui intègre les régions comme partenaires à part entière.

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Pour leur part, si les **restes à payer** du programme diminuent significativement par rapport à l'année 2013 (- 11 %), ils représentent encore **39 % des crédits de paiement consommés** par le programme en 2014.

D'après le ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie, les récurrentes annulations de crédit qui affectent le programme découlent *d'une « sous-consommation structurelle des dispositifs financés sur le programme 113, tels que la trame verte et bleue, la préservation de la biodiversité, les actions Natura 2000 et la protection du littoral, en raison de la difficulté de mobiliser des maîtres d'ouvrage sur des projets dont le financement de l'État n'est pas acquis et d'un effet de stop-and-go »*<sup>1</sup>.

Au-delà des interrogations que ces annulations récurrentes de crédits font peser sur le principe de sincérité budgétaire, **leur ampleur suscite également des doutes en ce qui concerne l'atteinte des objectifs nationaux et communautaires** en matière de protection de la biodiversité et de la ressource en eau. Par exemple, malgré les efforts réalisés par le ministère et les agences de l'eau, on constate une stagnation de l'indicateur relatif aux masses d'eau en bon état (43,5 % en 2013 et 2014, contre une prévision de 51 %). Le ministère indique toutefois que « *des progrès sont nettement visibles sur plusieurs paramètres physico-chimiques classiques liés à l'assainissement, se traduisant par une diminution de plus de 50 % de la pollution en dix ans* »<sup>2</sup>.

De même, s'agissant du traitement des eaux usées, le taux de conformité aux normes européennes en équipement appartenant à des agglomérations de plus de 2 000 habitants passe de 97,5 % en 2013 à 96 % en 2014.

Or, le **non-respect des obligations communautaires**, notamment au titre de la directive-cadre sur l'eau, **exposerait notre pays à des contentieux communautaires avec, à la clé, de lourdes sanctions financières**<sup>3</sup>.

À cet égard, il conviendrait **d'évaluer précisément l'impact, sur le niveau d'activité des agences de l'eau**, des prélèvements opérés sur leurs fonds de roulement en 2014 et 2015 en application des articles 48 de la loi de finances initiale pour 2014<sup>4</sup> et 32 de la loi de finances initiale pour 2015<sup>5</sup>. Ces prélèvements étaient présentés comme exceptionnels par le Gouvernement, mais **ils pèsent sur la trésorerie des agences jusqu'en 2017**. Dans ces

---

<sup>1</sup> Source : *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'année 2014, mission « Écologie, développement et mobilité durables »*.

<sup>2</sup> Source : *rapport annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014*.

<sup>3</sup> Pour mémoire, la France fait d'ores et déjà l'objet de deux procédures contentieuses au titre de la directive 91/271/CEE sur les eaux résiduaires urbaines pour le non-respect de l'échéance de conformité fixée à l'année 2000 pour les agglomérations de plus de 15 000 équivalents habitants (EH) situées en zones normales et de l'échéance de 2005 pour les agglomérations de plus de 2 000 EH.

<sup>4</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>5</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

conditions, il est probable qu'ils n'affecteront pas que le niveau du fonds de roulement des agences, mais probablement aussi leur niveau d'intervention, avec **des conséquences sur l'atteinte des objectifs communautaires**.

**Cette situation est d'autant plus problématique que les agences de l'eau auront de plus en plus vocation à intervenir sur des actions en faveur de la biodiversité**, dans le cadre d'une approche fondée sur le grand cycle de l'eau, 80 % des pollutions marines étant d'origine continentales<sup>1</sup>.

Enfin, le nombre des opérateurs concourant à la mise en œuvre des objectifs du programme 113 demeure important, sans qu'il existe réellement de cohérence ni de coordination. De ce point de vue, **la future Agence française de la biodiversité (AFB), dont on attend toujours la création<sup>2</sup>, offre des perspectives de mutualisation intéressantes**. Elle contribuera également à redonner de la cohérence à la politique publique de protection de la biodiversité et de la ressource en eau.

## **5. Un ajustement souhaitable des prévisions de dépenses associées aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) au regard du principe de sincérité budgétaire**

Comme les années précédentes, on constate en exécution 2014 une **programmation trop ambitieuse des crédits dédiés aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**, avec des taux de consommation du programme 181 « Prévention des risques » de 63,3 % en AE et de 90,8 % en CP. Les crédits dédiés aux PPRT ont donc contribué aux annulations de crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » à hauteur de 72,1 millions d'euros en AE et de 22,3 millions d'euros en CP<sup>3</sup>.

On constate malgré tout une **nette accélération des AE engagées sur les PPRT en 2014** - 45,9 millions d'euros en 2014 contre 19,1 millions d'euros en 2013 -, tandis que les CP commencent à être plus prévisibles. Cette hausse de la consommation des AE en 2014 devrait ainsi se traduire par une **consommation de CP plus importante en 2015, de l'ordre de 35 millions d'euros**.

Pour mémoire, il existe **deux types de mesures liées aux PPRT** : d'une part, les mesures foncières (décisions d'expropriation, zones de délaissement au choix des particuliers concernés) et, d'autre part, des investissements de réduction du risque à la source, co-financés par les

---

<sup>1</sup> *Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages actuellement en cours de discussion par le Parlement élargit le principe de spécialité des agences de l'eau à des actions en faveur de la biodiversité.*

<sup>2</sup> *La création de l'agence est prévue par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. La ministre a, dans cette attente, installé une équipe de préfiguration de l'agence.*

<sup>3</sup> *Sur un montant total d'annulations de 80,2 millions d'euros en AE et de 30,8 millions d'euros en CP sur le programme.*

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

entreprises, l’État et les collectivités territoriales selon une règle des trois tiers.

L’indicateur de performance relatif au taux d’approbation des PPRT indique un taux de 81 % en 2014, contre 68 % en 2013 mais une prévision de 95 %<sup>1</sup>. **Au 31 décembre 2014, sur les 405 PPRT à réaliser, 327 ont été approuvés.**

Le ministère explique le décalage entre la cible et le résultat par le fait que « *les PPRT restants sont de plus en plus complexes avec dans la plupart des cas des mesures foncières. Par conséquent, de nouvelles réflexions sur des mesures de réduction des risques à la source sont souvent menées, ce qui peut retarder l’approbation de certains PPRT* »<sup>2</sup>.

Le volume global des besoins est connu et finement évalué, mais il reste une **incertitude sur le calendrier de mobilisation des besoins**. En effet, les riverains disposent de cinq années pour faire valoir leur droit de délaisséissement, tandis que les entreprises qui doivent réaliser les travaux de réduction du risque à la source les étaleront probablement davantage dans le temps en raison de la mauvaise conjoncture économique.

**La situation de sous-consommation récurrente semble avoir été prise en compte par la direction générale de la prévention des risques (DGPR).** En effet, dans le cadre de la préparation du triennal 2015-2017, un recensement intégral « base zéro » des besoins de l’ensemble des PPRT a été effectué et a abouti à une **nouvelle programmation pluriannuelle fondée sur un coût total actualisé à 1,2 milliard d’euros**, dont environ 460 millions d’euros pour la part Etat imputée sur le programme 181.

La DGPR estime que par rapport à cette nouvelle base, un **décalage d’engagement de l’ordre de 40 millions d’euros** devrait être constaté en 2015, en raison de la non-approbation de certains PPRT en 2014.

De surcroît, la programmation reste dépendante des retards susceptibles d’être pris pour l’approbation des derniers PPRT, ceux-ci étant parmi les plus difficiles et donc les plus coûteux. **En tout état de cause, la consommation des crédits du programme 181 devrait donc augmenter à partir de l’exécution 2015.**

Enfin, on relèvera que **la sous-consommation des crédits PPRT a permis, en cours de gestion 2014, de financer sur le programme, par redéploiement, des dépenses imprévues**, notamment des travaux de sécurité immédiate sur des digues, en lien avec de fortes inondations (14 millions d’euros en AE et 11 millions d’euros en CP).

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, en avril 2013, un plan d’accélération de l’élaboration et de la mise en œuvre des PPRT a été lancé, fixant aux préfets un objectif de 75 % de taux d’approbation des PPRT fin 2013 et de 95 % à la fin de l’année 2014.

<sup>2</sup> Source : rapport annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de règlement et d’approbation des comptes de l’année 2014.

## **6. Une adaptation réussie du modèle économique de l'IGN dont les premiers résultats encourageants doivent être confirmés**

**L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) a su faire évoluer son modèle économique**, ce qui lui a permis de stabiliser ses ressources propres et de renouer avec un résultat positif, après plusieurs exercices déficitaires.

En effet, l'année 2013 avait été marquée par une **redéfinition de ses objectifs stratégiques**, ainsi que par une réorganisation profonde de l'opérateur, affectant le tiers de ses effectifs, dans le cadre de la négociation du contrat d'objectifs et de performance 2013-2016. L'IGN a notamment engagé une politique de **valorisation industrielle de ses innovations et a adapté sa politique tarifaire**, à travers le passage au « *freemium* », associant offre gratuite et offre évoluée payante.

**Les résultats de l'année 2014 sont encourageants, aussi bien du point de vue de l'activité économique de l'opérateur que de sa situation comptable et financière.** Ainsi, alors que l'exercice 2013 s'était achevé avec un déficit de 0,58 million d'euros, l'IGN termine l'année 2014 avec un **résultat net bénéficiaire de 1,47 million d'euros**.

**Le chiffre d'affaires total de l'opérateur (hors subvention pour charges de service public) augmente de 10,2 %.** La stabilisation des ressources propres a été acquise grâce à la signature de grands contrats et par une résistance meilleure qu'attendu des ressources liées aux activités traditionnelles.

Par exemple, au titre de sa mission de production de référentiel, l'IGN a signé en 2014 une convention avec le ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et la direction générale des finances publiques (DGFiP) pour la **production de la Représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU)**, le futur plan cadastral français. En outre, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAF) a sollicité l'IGN pour une **mise à jour du Registre parcellaire graphique (RPG), le référentiel des déclarations agricoles**.

Au niveau du **chiffre d'affaires de l'IGN hors sphère publique**<sup>1</sup>, l'année 2013 avait été marquée par un « contrat de sortie » important avec un grand acteur international, ainsi que par un contrat d'ampleur avec un nouvel entrant, la conjonction de ces deux phénomènes expliquant le **pic de 6,1 millions d'euros**. Une seconde acquisition de la part de ce dernier acteur a permis de **maintenir en 2014 le chiffre d'affaires de la sphère privée à hauteur de 4,3 millions d'euros**. Au-delà de ces contrats exceptionnels, la cible 2015 est fixée à 4,5 millions d'euros, ce qui demeure ambitieux.

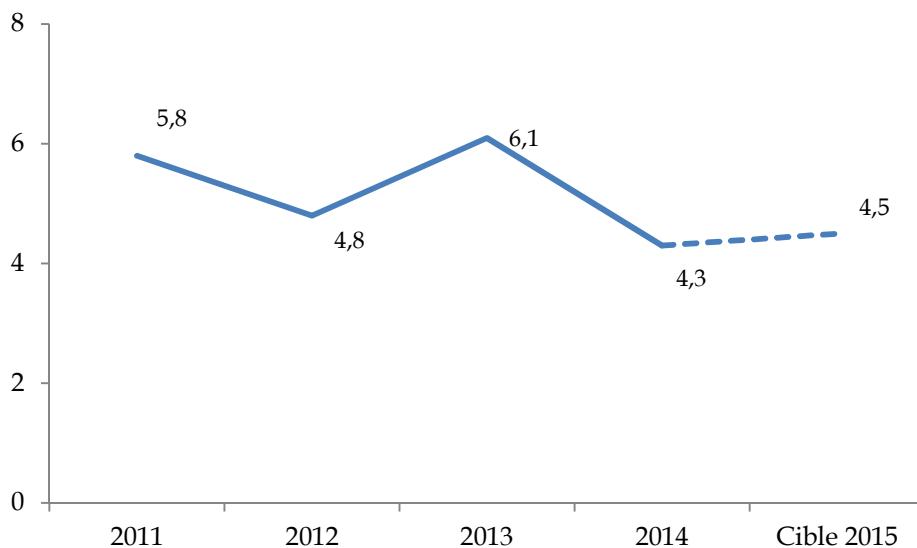
---

<sup>1</sup> *Le chiffre d'affaires hors sphère publique est calculé sur les clients strictement privés.*

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Évolution du chiffre d'affaires de l'IGN hors sphère publique

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité 2014 de l'IGN

En outre, l'exécution 2014 se traduit par une **hausse de la capacité d'autofinancement de 1,1 million d'euros**, à hauteur de 12,10 millions d'euros contre 10,99 millions d'euros en 2013.

En revanche, les subventions attendues de partenariats avec les collectivités territoriales se sont avérées décevante, en lien avec la baisse des dotations.

On relève également la **capacité de l'IGN à maîtriser ses dépenses** : les charges de personnel diminuent par rapport à 2013, à hauteur de 105,75 millions d'euros contre 108,25 millions d'euros l'an passé, en raison de la baisse des effectifs. Les dépenses de fonctionnement sont aussi en baisse. **Il conviendra toutefois d'être attentif aux conséquences éventuelles du report de certaines dépenses sur 2015.**

Un autre **point de vigilance concerne la capacité d'investissement de l'IGN**, facteur essentiel pour un établissement recourant de façon intensive aux technologies les plus modernes. Le rapport d'activité de l'IGN indique ainsi que le financement des investissements de modernisation et d'entretien est « *assuré non sans difficultés en raison de l'insuffisance des subventions d'investissement* »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Source : Rapport d'activité 2014 de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

## **II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »**

### **1. Une année atypique marquée par un exercice largement excédentaire**

Instauré en 2007 dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le dispositif du bonus-malus se traduit par **l'octroi d'un bonus en cas d'acquisition d'un véhicule neuf émettant peu de CO<sub>2</sub> ou par l'application d'un malus**. Ce dernier prend la forme d'une taxe additionnelle à la carte grise, pour l'achat d'un véhicule émettant beaucoup de CO<sub>2</sub>. Alors que le bonus est d'ordre réglementaire, le malus relève d'une loi de finances puisqu'il s'agit d'une taxe.

En outre, il existe un « **super-bonus** » **consistant en une majoration de 200 euros** attribuée pour l'acquisition d'un véhicule neuf éligible au bonus, lorsque cet achat s'accompagne du retrait de la circulation d'un véhicule de plus de quinze ans.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aides à l'acquisition de véhicules propres » retrace en recettes le produit du malus et, en dépenses, le bonus et le « super-bonus ».

**En 2014, contrairement aux années précédentes, le dispositif s'est avéré excédentaire, le solde du CAS s'élevant à + 141 millions d'euros.**

En 2014, **193,67 millions d'euros ont été versés par le CAS**, ce qui représente 71 % des crédits ouverts. Alors que la prévision de recettes issues du malus s'élevait à 269,9 millions d'euros, elle a atteint 334,7 millions d'euros. Les tableaux suivants récapitulent les données de l'exécution budgétaire 2014 et rappellent les principales données de l'exécution 2013.

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Équilibre du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » en 2014

(en euros)

Programme <i>Prévision LFI</i> Exécution	Recettes	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Solde
Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres		268 300 000 192 769 299	268 300 000 192 769 299	
Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants		1 600 000 900 298	1 600 000 900 298	
<b>Total</b>	<b>269 900 000 334 746 399</b>	<b>269 900 000 193 669 597</b>	<b>269 900 000 193 669 597</b>	<b>0 +141 076 802</b>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

### Récapitulation des crédits par programme en 2013 et 2014

(en euros)

Programme crédits	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2013	2014	2013	2014
<b>Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres</b>				
Exécution	280 932 191	192 769 299	280 932 191	192 769 299
Prévision	402 000 000	270 116 620	402 000 000	270 116 620
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)		268 300 000		268 300 000
Ouvertures/annulations prévues (y.c. FDC et ADP)		1 816 620		1 816 620
<b>Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants</b>				
Exécution	605 883	900 298	605 883	900 298
Prévision	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)		1 600 000		1 600 000
Total Exécution	<b>281 538 074</b>	<b>193 669 597</b>	<b>281 538 074</b>	<b>193 669 597</b>
Total Prévision	403 600 000	271 716 620	403 600 000	271 716 620
Rapport Exécution/Prévision	70%	71%	70%	71%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

**L'exécution budgétaire 2014 est atypique, le CAS ayant été déficitaire depuis sa création, sauf en 2012. La Cour des comptes rappelle ainsi que le déficit cumulé entre 2008 et 2011 atteignait 1,46 milliard d'euros. L'excédent de 141 millions d'euros dégagé en 2014 a été affecté au budget général afin de contribuer à la résorption du déficit de l'État.**

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'année 2014, la Cour des comptes explique que « *l'écart entre le coût prévisionnel et le coût constaté provient principalement de la faiblesse des ventes de véhicules hybrides éligibles au bonus* »<sup>1</sup>. En outre, le nombre de super-bonus est resté limité, seuls 2 642 véhicules en ayant bénéficié, pour une prévision de 8 000.

**Cette situation contraste fortement avec l'exécution 2013** au cours de laquelle un **versement complémentaire du budget général de 80 millions** d'euros sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » s'était avéré nécessaire.

**Pour autant, au regard du manque de fiabilité des prévisions, il convient de rester prudent sur le caractère pérenne de cet excédent.**

En effet, les prévisions n'avaient absolument pas anticipé une telle **évolution du dispositif** : les recettes ont été largement sous-estimées et, à l'inverse, les dépenses dues au titre des bonus pour l'acquisition des véhicules propres, ont été fortement surévaluées. À cet égard, il conviendrait de pouvoir réfléchir à une **méthodologie permettant d'affiner les prévisions**. Cet exercice reste particulièrement difficile, tant il est complexe d'apprécier l'évolution des comportements d'achat.

Enfin, s'agissant de l'évaluation de la performance, comme le relève la Cour des comptes dans sa note, « *les indicateurs de performance utilisés pour l'exercice 2014 rendent davantage compte de l'activité que de la performance du dispositif* »<sup>2</sup>.

S'agissant du programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres », l'**objectif est d'orienter les choix des consommateurs vers des véhicules peu polluants**. Pour cela, les indicateurs retracent la part de véhicules respectivement soumis au malus et bénéficiaires du bonus dans les ventes totales.

En ce qui concerne le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants », l'**objectif est de retirer du marché les véhicules les plus polluants**. Pour cela, l'indicateur de performance retrace le nombre de véhicules ayant bénéficié du super-bonus.

**On peut donc se féliciter de la modification du dispositif de performance dans le cadre de la loi de finances pour 2015**<sup>3</sup>, dans un sens plus adapté. Le programme 791 sera ainsi désormais analysé à l'aune d'un nouvel objectif consistant à réduire les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs. L'indicateur associé mesure donc les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> desdits véhicules. L'objectif du programme 792 n'est pas modifié. En

---

<sup>1</sup> Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

<sup>2</sup> Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

<sup>3</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

revanche, l'indicateur est élargi : il retracera désormais le nombre des véhicules bénéficiaires d'aides au retrait de véhicules polluants, afin de tenir compte des mesures prévues dans le cadre du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

## 2. Une modulation annoncée du bonus, dont les modalités de financement demeurent floues

**Les barèmes du bonus ont de nouveau été modifiés en fin d'année 2014.** Ainsi, le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014 instituant une aide à l'acquisition et à la location de véhicules peu polluants a refondu l'ensemble des barèmes applicables au bonus.

Désormais, « *les barèmes de l'aide sont recentrés sur les véhicules les plus vertueux : les achats de véhicules thermiques dont les émissions sont supérieures à 60 g CO<sub>2</sub>/km (éligibles en 2014 à une aide de 150 euros) ne sont plus éligibles et l'aide destinée aux véhicules hybrides émettant de 61 à 110 g CO<sub>2</sub>/km est réduite à 2 000 euros, dans la limite de 5 % du coût d'acquisition (contre 3 300 euros dans la limite de 8,25 % du coût d'acquisition en 2014). De plus, le décret inclut les véhicules gaz-électriques au bonus spécifique destiné aux véhicules hybrides, au même titre que les véhicules essence-électriques et diesel-électriques actuellement aidés. Il exclut par ailleurs les véhicules homologués comme étant des véhicules hybrides mais qui présentent en réalité de très faibles niveaux d'hybridation (ne leur permettant pas d'autonomie en mode tout électrique) du champ d'application du barème dérogatoire hybride, en introduisant un critère d'éligibilité technique basé sur la puissance maximum sur 30 minutes du moteur électrique, avec un seuil à 10 kW* »<sup>1</sup>.

S'agissant des véhicules électriques, le bonus est fixé à 27 % du coût d'acquisition (y compris la location de la batterie), sans être supérieur à 6 300 euros.

En outre, l'article 13 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, actuellement en cours d'examen par le Parlement, prévoit l'introduction d'une **modulation du bonus en fonction de critères sociaux ou géographiques**.

Le III de l'article précité dispose ainsi que, « *afin d'améliorer l'efficacité énergétique du transport routier de personnes et d'en réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, des aides à l'acquisition de véhicules à faibles émissions, neufs ou d'occasion, [...], en remplacement de véhicules anciens polluants peuvent être attribuées, dans des conditions définies par voie réglementaire, en fonction de critères sociaux ou géographiques* ».

Si le principe d'une modulation en fonction de critères sociaux ou géographiques pour favoriser le renouvellement des véhicules diesel les plus polluants, et donc les plus nocifs pour la santé, est positif, **des interrogations**

---

<sup>1</sup> Source : notice du décret précité.

**demeurent sur les critères précis qui seront retenus ainsi que sur le coût et les modalités de financement de ces aides.** Selon toute vraisemblance, le prochain projet de loi de finances devrait affiner le dispositif.

Au regard du caractère atypique de l'exercice 2014 et des évolutions survenues ou attendues au cours de l'année 2015, **le ministère devra donc exercer un pilotage particulièrement fin du dispositif de bonus-malus, afin d'éviter un dérapage budgétaire du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » en exécution 2015.**

MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**MISSION « ÉCOLOGIE » PROGRAMMES « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS », « SÉCURITÉS, AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE, AQUACULTURE » ET CAS « SERVICES NATIONAUX TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »**

**MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

1. <i>Un recul des investissements de l'État en 2014</i> .....	140
2. <i>Un abandon de l'éco-taxe compensé par l'annulation de la réserve de précaution</i> .....	141
3. <i>L'éco-taxe : une recette qui manquera irrémédiablement à l'AFITF</i> .....	142
4. <i>Les trains d'équilibre du territoire à l'aube d'une réforme</i> .....	143
5. <i>Un intérêt socio-économique négatif pour les opérations ferroviaires, fluviales et portuaires</i> .....	144
6. <i>Un état toujours préoccupant du réseau routier</i> .....	145
7. <i>« Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » : une exécution conforme à la prévision</i> .....	145

## 1. Un recul des investissements de l'État en 2014

Le programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » présente la particularité de recevoir d'importants fonds de concours de la part de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des collectivités territoriales (dans une proportion moindre). Ces fonds de concours sont présentés de manière évaluative dans les documents annexés au projet de loi de finances, ils ne font donc pas partie des crédits adoptés par le Parlement. En revanche, ils viennent s'imputer, en cours de gestion, sur le programme et sont compris dans les crédits ouverts et consommés. C'est ainsi que l'ensemble des crédits ouverts et consommés apparaissent bien supérieurs aux crédits alloués en loi de finances initiale.

### Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014

(en millions d'euros)

Infrastructures et services de transports	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR et DA)	Virement ou transfert	Reports sortants	FDC / ADP	Total crédits consommés	Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI
Autorisations d'engagement	3 634,7	4 186,3	- 13,5	- 61,2	3 535,2	352,1	4 562,4	25,5 %
Crédits de paiement	3 662,7	236,0	- 15,5	- 61,2	263,2	1 513,6	5 071,8	38,5 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Par rapport à 2013, il convient de relever que **les autorisations d'engagement ont nettement diminué puisqu'elles passent d'environ 5,7 milliards d'euros à 4,5 milliards d'euros.**

Ainsi, au titre des dépenses d'intervention, la Cour des comptes relève, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, que cette baisse s'explique par « *de moindres dépenses, notamment pour les engagements de l'État en matière de contrats de projets État-régions (CPER) en matière d'infrastructures routières (- 36,7 millions d'euros), ferroviaires (- 208,13 millions d'euros) et de transports collectifs (- 175,12 millions d'euros)* ».

**La diminution des autorisations d'engagement porte surtout sur les dépenses d'investissement** et est due en particulier à la situation financière incertaine de l'AFITF (cf. *infra*). Ainsi, les engagements nouveaux de l'Agence s'élèvent à 465 millions d'euros, contre plus de 2,7 milliards d'euros l'année précédente.

MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAUX, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Exécution des crédits du programme « Infrastructures et services de transports » en 2014

	(en millions d'euros)		
	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
<b>Autorisations d'engagement</b>	5 747	3 635	4 562
<b>Crédits de paiement</b>	5 143	3 663	5 072

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

## 2. Un abandon de l'éco-taxe compensé par l'annulation de la réserve de précaution

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, votre rapporteur spécial avait relevé que le budget des transports était largement caduc puisque, quelques jours auparavant, le Gouvernement avait fait le choix de suspendre « *sine die* » l'éco-taxe, alors même que son produit devait alimenter le budget de l'AFITF.

L'exercice budgétaire aura ainsi été marqué par les hésitations du Gouvernement quant au devenir de l'éco-taxe, d'abord profondément transformée puis finalement abandonnée. Ainsi, le présent programme a dû **verser une subvention d'équilibre à l'AFITF de 656 millions d'euros alors que la loi de finances initiale l'avait fixée à 334,1 millions d'euros**, soit une augmentation de 322 millions d'euros, financée par l'annulation de 222 millions d'euros sur la réserve de précaution et par 100 millions d'euros de reports de crédits 2013 non versés à l'AFITF.

Il convient de noter que le ministère a été conduit à annuler la quasi-totalité de la réserve de précaution puisque celle-ci avait été initialement constituée à hauteur de 245 millions d'euros.

Au surplus, en vertu du principe d'auto-assurance, le ministère a également été obligé d'annuler des crédits sur d'autres lignes du programme. Ainsi, **les financements du fret ferroviaire, comme l'année dernière, ont fait l'objet de coupes à hauteur de 260 millions d'euros sur un total d'environ 323 millions d'euros**. La Cour des comptes, dans le document précité, souligne que « *cette souplesse de gestion [...] pourrait affecter la soutenabilité du programme si les concours au fret ferroviaire devaient être considérés comme des créances contre l'État* ».

Dès lors, si la trajectoire budgétaire initiale a pu être tenue en 2014, c'est au prix du sacrifice d'autres dépenses et la question de l'équilibre financier de l'AFITF à moyen terme demeure entière.

---

### 3. L'éco-taxe : une recette qui manquera irrémédiablement à l'AFITF

L'éco-taxe reposait sur le principe du double dividende : perception du produit d'une taxe **et** gain écologique du fait de l'évolution des comportements.

**Son abandon se traduit par un triple « non-dividende » : le gain écologique ne se réalise pas ; le produit de la taxe n'est pas perçu ; le co-contractant privé ayant conçu le dispositif de recouvrement doit être indemnisé à hauteur d'un milliard d'euros.**

En effet, non seulement l'AFITF ne perçoit pas la recette pérenne qui lui aurait permis d'équilibrer son budget mais elle doit en outre verser 530 millions d'euros à la société Ecomouv' en 2015. Le solde de l'indemnisation sera versé par tranches sur les années suivantes.

Au-delà de ces aspects financiers, votre rapporteur spécial souligne à nouveau le gâchis que constitue l'abandon de l'éco-taxe : mise en œuvre d'un plan social pour les 200 salariés d'Ecomouv', mise au rebus d'un système informatique performant, dépôse et stockage des portiques et des dispositifs de contrôle désormais inutiles (opération qui sera elle-même couteuse).

Faute du produit de l'éco-taxe, l'article 36 de la loi de finances pour 2015 a affecté à l'AFITF, pour la seule année 2015, le produit résultant de la modification de la fiscalité sur le gazole pour une recette totale d'environ 1 139 millions d'euros. Ainsi que le relève la Cour des comptes, dans sa note d'analyse précitée, « *la capacité de mobilisation d'une recette affectée nouvelle issue de la TICPE demeure relative : elle contribue à augmenter le taux de prélèvements obligatoires, dégrade les recettes de l'État et la norme de dépense, et son acceptabilité sera d'autant plus faible que le prix du baril de pétrole augmentera* ».

Aucune solution pérenne au financement de l'AFITF ne semble donc avoir été trouvée. Or, il y a urgence, compte tenu à la fois de ses restes à payer qui, bien qu'en recul par rapport à 2013, s'élèvent toujours à 15,17 milliards d'euros avec des chroniques de paiement qui exigent un budget annuel de l'ordre de 1,7 à 2 milliards d'euros. À titre d'illustration, le budget de l'Agence s'est élevé à 1 742 millions d'euros en 2014, 1 568 millions d'euros en 2013 et 1 907 millions d'euros en 2012. Pour chacun de ces exercices, la subvention d'équilibre de l'État était substantielle.

La trajectoire financière de l'Agence apparaît tendue au regard des engagements déjà pris. En outre, les restes à payer du programme lui-même s'élèvent à 4,58 milliards d'euros. Or le projet du Canal Seine-Nord Europe et celui de ligne ferroviaire Lyon-Turin sont de nature à mobiliser d'importantes ressources publiques que, à ce jour, ni l'AFITF, ni l'Etat ne sont en mesure d'assurer. C'est pourquoi, à la demande du Gouvernement,

MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAUX, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Michel Destot et Michel Bouvard remettront bientôt un rapport sur le financement du projet Lyon-Turin.

#### **4. Les trains d'équilibre du territoire à l'aube d'une réforme**

Le compte d'affectation spéciale « Services de transport nationaux conventionnés de voyageurs » porte les crédits relatifs aux « trains d'équilibre du territoire » (TET). Ainsi, il perçoit diverses taxes affectées qui lui permettent de reverser une dotation à la SNCF afin de financer le déficit qu'elle constate au titre de l'exploitation d'une trentaine de TET.

Au titre de l'exercice 2014, il était prévu que les dépenses du compte s'élèvent à 309 millions d'euros, à raison de 191 millions d'euros au titre de l'exploitation proprement dite et de 118 millions d'euros pour la contribution de l'État aux investissements relatifs à la maintenance de régénération du matériel roulant.

À l'issue de la gestion, le compte fait apparaître des dépenses de 113,9 millions d'euros au titre de l'exploitation et aucune dotation au titre du matériel roulant.

Cette différence tient au fait que le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) – qui compte pour deux tiers des recettes du compte, soit 200 millions d'euros – s'est révélé nul en 2014, compte tenu des résultats de la SNCF en 2013. C'est pourquoi, l'article 4 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 a créé une taxe additionnelle à la TREF dont le produit permet de compenser la perte de recettes pour le compte en 2014. Toutefois, cette taxe additionnelle n'étant exigible qu'au 31 décembre 2014 et son produit n'ayant été effectivement perçu que début 2015, l'essentiel des dépenses du compte ont été reportées sur l'exercice 2015.

En 2011, les dépenses du compte spécial s'élevaient à 210 millions d'euros ; en 2013, ce montant atteignait 325 millions d'euros ; pour les exercices 2014 et 2015, le compte spécial ne devrait verser que 309 millions d'euros. Néanmoins, le compte ne couvre pas tous les coûts induits par les trains d'équilibre du territoire. Ainsi, l'AFITF finance la première tranche de renouvellement du matériel roulant pour 510 millions d'euros et l'État s'acquitte de la redevance d'accès auprès de SNCF Réseau pour un montant d'environ 535 millions d'euros par an.

L'État agit comme autorité organisatrice de transport des TET. Or depuis plusieurs années, aucune réflexion n'a été menée sur les dessertes et, plus largement, sur l'organisation même des TET. Compte tenu de leurs coûts croissants pour les finances publiques, le Gouvernement a confié à

notre collègue député Philippe Duron la présidence d'une commission sur l'avenir des TET, qui a remis son rapport le 25 mai 2015<sup>1</sup>.

A l'occasion d'un débat organisé au Sénat sur l'avenir des trains Intercités<sup>2</sup>, votre rapporteur spécial a indiqué partager les éléments de diagnostic posés par la commission Duron (dérive coûteuse, qualité de service en baisse, concurrence accrue de la route, etc.). Elle a également souligné que le maintien de lignes déficitaires constitue une obligation de service public pour la desserte des territoires les plus enclavés. En outre, la politique du « tout TGV » a conduit à investir d'abord dans la construction de nouvelles lignes plutôt que dans la régénération du réseau existant.

Le 7 juillet dernier, le Gouvernement a présenté une feuille de route « *Pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire* ». Les décisions relatives à d'éventuelles fermetures de lignes sont repoussées à 2016 dans l'attente d'une concertation avec les différentes parties prenantes, notamment les élus régionaux. Les conclusions de cette concertation sont attendues pour mai 2016.

Le Gouvernement a en outre annoncé qu'il comptait investir 1,5 milliard d'euros dans le renouvellement intégral, d'ici 2025, des matériels roulants des « *lignes structurantes de l'offre TET* ». La feuille de route souligne que « *l'engagement d'une telle opération d'acquisition interviendra d'ici fin 2015* ».

Votre rapporteur spécial s'étonne que le Gouvernement annonce dès maintenant un tel investissement alors que l'offre des TET va évoluer en profondeur d'ici l'année prochaine.

## **5. Un intérêt socio-économique négatif pour les opérations ferroviaires, fluviales et portuaires**

L'indicateur 1.2 « Intérêt socio-économique des opérations » du programme 203 « Infrastructures et services de transports » reflète une performance contrastée. Elle est positive s'agissant des opérations routières puisque, pour un euro public investi, ces opérations créent un gain socio-économique de 3,9 euros.

En revanche, il est plus préoccupant de constater que, pour les opérations ferroviaires, fluviales et portuaires, chaque euro public investi se traduit par une perte socio-économique de 0,3 euro. Pour les trois opérations concernées, seul l'aménagement de la gare de Rennes revêt un intérêt socio-économique positif. Il est regrettable que le rapport annuel de performances n'apporte aucune explication sur les raisons pour lesquelles cet indicateur est aussi dégradé.

---

<sup>1</sup> TET : *agir pour l'avenir*, 25 mai 2015.

<sup>2</sup> <http://www.senat.fr/seances/s201506/s20150609/s20150609015.html#int1399>

MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAUX, RAPPORTEUR SPÉCIAL

## 6. Un état toujours préoccupant du réseau routier

Les indicateurs de performance relatifs à l'état du réseau routier sont, à nouveau en 2014, inférieurs à leur cible et, surtout, à leur niveau atteint lors des précédents exercices.

Ainsi, 83,8 % des structures des chaussées du réseau non concédé atteignent une note satisfaisante – c'est-à-dire supérieure à 12/20 – s'agissant de leur état de dégradation. Cet indicateur s'élevait à 84 % l'an passé et 85 % en 2012. On assiste donc à une lente dégradation de l'état du réseau routier qui ne pourra être résorbé que par une augmentation des crédits destinés à l'entretien.

La même évolution peut être constatée s'agissant de l'état des ouvrages d'art sur le réseau.

## 7. « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » : une exécution conforme à la prévision

Les tableaux ci-dessous montrent que les moyens initialement affectés au programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » ont été préservés en cours de gestion, puisqu'une partie de la réserve de précaution a même été levée.

### Exécution des crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » en 2014

	(en millions d'euros)			
	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	
<b>Autorisations d'engagement</b>	190,61	191,66	188,98	
<b>Crédits de paiement</b>	182,29	192,61	185,58	

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

### Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014

(en millions d'euros)

Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015	FDC / ADP	Total crédits consommés	Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI
Autorisations d'engagement	191,7	5,7	- 7,5	- 0,6	3,9	- 3,1	6,7	189,0	- 1,4 %
Crédits de paiement	192,6	7,0	- 12,5	- 0,7	5,8	- 1,7	6,7	185,6	- 3,6 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Il convient principalement de relever que les dettes de l'État à l'égard de l'Établissement national des invalides de la Marine (ENIM) contractées au titre de l'année 2013 ont été résorbées par un dégel partiel de la réserve. De même, les créances détenues par l'ACOSS ont été honorées. Au total, les aides à la flotte de commerce (compensation d'exonérations de charges sociales et surcharges de cotisations retraite) se sont élevées à plus de 72 millions d'euros en 2014, soit près de 5 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2013, compte tenu du remboursement de la dette à l'ENIM et de ses besoins spécifiques au cours de l'exercice.

Les crédits affectés à l'action « Gestion durable des pêches » sont en diminution de l'ordre de 3,3 millions d'euros par rapport à 2013 et s'élèvent à 43,3 millions d'euros pour une prévision initiale de 51 millions d'euros.

La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire indique que « *pour la partie pêche et aquaculture, la non mise en œuvre de la contrepartie nationale du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) en 2014, une économie de constatation sur la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) et l'apurement de la trésorerie de l'ASP ont permis de dégager des marges pour assurer le financement d'aides d'urgence aux mytiliculteurs (3,7 millions d'euros), la couverture d'une note de débit (7,97 millions d'euros) de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) ainsi que la majoration des crédits en faveur du repeuplement en civelles*

En termes de performance, votre rapporteur spécial relève que l'exécution est très satisfaisante, à l'exception de taux d'identification des navires à l'origine de rejets hydrocarbures illicites et polluants en mer qui n'est que de 8,33 % alors que la cible, déjà faible, est de 15 %.

M. VINCENT CAPO-CANELLAS, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ  
DURABLES » PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE »  
BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION  
AÉRIENS »**

**M. VINCENT CAPO-CANELLAS, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

1. <i>Une exécution budgétaire sous tension pour Météo-France</i> .....	148
2. <i>Une augmentation de l'endettement du budget annexe malgré un exercice excédentaire</i> .....	149
3. <i>Une masse salariale toujours en croissance</i> .....	149
4. <i>Un montant élevé d'investissement en vue de préparer le « Ciel unique européen »</i> .....	150
5. <i>Un haut niveau de sécurité aérienne</i> .....	150

## 1. Une exécution budgétaire sous tension pour Météo-France

Le programme 170 « Météorologie » porte la dotation pour charges de service public attribuée à l'établissement public Météo-France, qui s'est élevée à 199,23 millions d'euros, en recul de 9 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (annulation des crédits mis en réserve).

Le rapport annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » souligne que, « *en 2014 encore, les dépenses de fonctionnement [de Météo-France] ont été contenues. Sur la période 2010-2014, l'indicateur de performance correspondant témoigne d'une baisse globale de ces dépenses de près de 18 %. L'effort est constant aussi pour les charges de personnel avec, en 2014, une réduction des effectifs conforme au schéma d'emplois fixé (- 70 ETP, soit plus de 2 % des effectifs).*

« *Malgré ces efforts, l'année 2014 est marquée par une forte tension budgétaire pour l'opérateur du fait d'une baisse sensible des ressources dont il dispose (subvention pour charges de service public en baisse de plus de 12 millions d'euros, recettes commerciales inférieures de 4,5 millions d'euros à celles de l'année précédente). Cet exercice budgétaire se traduit donc par un déficit comptable de 5,8 millions d'euros et par un prélèvement de plus de 7 millions d'euros sur le fonds de roulement* ».

L'établissement est soumis à un contrat d'objectifs et de performances très exigeant qui s'accompagne d'une diminution de sa subvention pour charges de service public.

Votre rapporteur spécial relève cependant que Météo-France a mené à bien d'importants projets structurants au cours du dernier exercice, notamment la mise en service de nouveaux supercalculateurs et la poursuite de la réduction du réseau territorial. Les indicateurs de performance sont également très satisfaisants, tant en termes de qualité de la prévision que de diffusion de la recherche.

Compte tenu de la baisse des dotations publiques à l'établissement, il importe que celui-ci puisse sécuriser et développer ses ressources annexes. Or il est préoccupant de constater la décroissance des recettes de prestations commerciales, de l'ordre de 5 %, déjà amorcée les années précédentes. Le rapport annuel de performances précité note que le recul constaté résulte du contexte économique et d'une pression concurrentielle de plus en plus forte mais aussi « *de la perte de certains gros clients (France Télévisions, FIA, ERDF,...) survenue fin 2013. Météo-France a néanmoins engrangé, en 2014, ses premiers succès sur de nouveaux marchés tels que l'off-shore, les transporteurs ou l'assainissement et a travaillé sur le développement de nouvelles offres construites avec ses filiales ou avec des partenaires industriels* ».

M. VINCENT CAPO-CANELLAS, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

## 2. Une augmentation de l'endettement du budget annexe malgré un exercice excédentaire

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » porte les crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Ses recettes proviennent principalement de redevances de navigation aérienne acquittées par les compagnies aériennes, dont le produit est sensible à l'évolution du trafic aérien. La taxe de l'aviation civile lui est en grande partie affectée et il peut recourir à l'endettement.

Le budget annexe, en 2014, a dégagé un **excédent de 23,1 millions d'euros** conformément à la prévision initiale, même s'il est moins élevé qu'attendu. Le montant total de ses dépenses a atteint 2 282,4 millions d'euros.

### Exécution des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » en 2014

(en millions d'euros)

	Exécution 2013	LFI 2014	Crédits ouverts	Crédits consommés
<b>Autorisations d'engagement</b>	2 175,4	2 320,6	2 437,7	2 307,4
<b>Crédits de paiement</b>	2 189,1	2 320,6	2 350,6	2 282,4

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'excédent dégagé en 2014 s'explique par le dynamisme des recettes du budget annexe et, en particulier, des redevances aériennes qui ont progressé de 3,9 % par rapport à l'exécution 2013 (1 505,7 millions d'euros contre 1 448,8 millions d'euros).

Il faut aussi relever que **le budget annexe a emprunté 267,2 millions d'euros, portant l'endettement total à 1 281,5 millions d'euros contre 1 239 millions d'euros à la fin de l'année 2013**.

Ainsi, comme lors de l'exercice précédent, l'auto-financement dégagé n'est pas suffisant pour permettre une diminution de l'endettement. La Cour des comptes, dans sa note de l'analyse de l'exécution budgétaire, relève que « *le budget triennal (2013-2015) visait à stabiliser puis faire diminuer l'endettement ; celui-ci ne devait atteindre, en 2014, que 1 245 millions d'euros. Les objectifs du triennal n'ont donc pas été atteints* ».

## 3. Une masse salariale toujours en croissance

**Les dépenses de personnel ont représenté un montant de 1 119,3 millions d'euros en 2014, en baisse de près de 20 millions d'euros par rapport à la prévision initiale.** La Cour des comptes explique cependant

que « *cette sous-exécution s'explique notamment par le report de mesures de gestion courante et de mesures liées aux protocoles sociaux qui n'ont pu être exécutées en 2014 et qui devront être programmées à nouveau en 2015* ».

**Il faut surtout relever que la masse salariale représente, en 2014, un montant de près de 12 millions d'euros supérieur à celui de l'année 2013 alors même que les effectifs ont reculé de 157 ETPT sur la période.** Autrement dit, les protocoles sociaux négociés par la DGAC avec les organisations syndicales dans le cadre de la réorganisation de la direction – et notamment la baisse des effectifs – ont un effet notable sur la masse salariale qui annule l'effet lié à la réduction du nombre d'agents.

#### **4. Un montant élevé d'investissement en vue de préparer le « Ciel unique européen »**

Les dépenses d'investissement revêtent une importance toute particulière pour la DGAC car elles sont indispensables pour assurer le passage au « Ciel unique européen ». Au cours des années précédentes, les crédits d'investissement avaient pu être gelés en cours de gestion afin de respecter l'équilibre budgétaire du budget annexe.

En 2014, elles s'élèvent à 179,7 millions d'euros contre 138,3 millions d'euros en 2013 et 162,3 millions d'euros en 2012. La Cour des comptes relève cependant que « *par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, l'investissement reste cependant significativement inférieur, [soit] une sous-exécution de 90,3 millions d'euros. [...] L'exercice 2014 est également marqué par le retard pris par certains projets d'envergure (4Flight ou Coflight) qui laisse entrevoir un rythme de consommation encore élevé, voire en hausse, en 2015 et 2016* ».

**Votre rapporteur spécial rappelle que, face aux dépenses d'investissement à venir et à la nécessité de réduire l'endettement du budget annexe, la DGAC n'aura pas d'autres choix que de réduire les autres dépenses, en particulier celles de personnel, si elle veut respecter la trajectoire triennale du budget annexe.**

#### **5. Un haut niveau de sécurité aérienne**

A l'instar des exercices précédents, les indicateurs de performance relatifs à la sécurité aérienne restent toujours très satisfaisants, de même que ceux relatifs aux retards du fait du contrôle aérien (hormis les cas de grève), ce qui démontre le très haut niveau de performance opérationnelle de la DGAC.

Les indicateurs de gestion reflètent pour leur part les difficultés de la DGAC, notamment s'agissant de la maîtrise de son endettement.

MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,  
RAPPORTEUR SPÉCIAUX

---

**MISSION « ÉCONOMIE » ET  
COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS  
« PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS  
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

**MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,  
RAPPORTEUR SPÉCIAUX**

<b>I. LA MISSION « ÉCONOMIE » .....</b>	<b>152</b>
A. APERÇU GÉNÉRAL .....	152
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	157
1. <i>Un baisse « fictive » de l'exécution par rapport à la prévision, mais une forte baisse par rapport à l'exercice 2013.</i> .....	157
2. <i>Une rationalisation des dispositifs d'intervention mais sans diminution globale .....</i>	158
3. <i>Des efforts notables sur les dépenses de personnel et de fonctionnement, qui doivent être poursuivis .....</i>	159
4. <i>Les dépenses fiscales : un soutien qui doit être réorienté vers l'investissement productif .....</i>	161
5. <i>Le PIA 2 : un suivi attentif demeure nécessaire .....</i>	162
6. <i>Des indicateurs de performance parfois trop éloignés des grands objectifs de la mission .....</i>	162
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » .....</b>	<b>163</b>
A. APERÇU GÉNÉRAL .....	163
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	164

## I. LA MISSION « ÉCONOMIE »

### A. APERÇU GÉNÉRAL

La mission « Économie » rassemble les crédits de politiques publiques visant à favoriser l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises, le développement des exportations, la concurrence et la protection des consommateurs. Elle est composée de **trois programmes permanents** :

- **le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme** » regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment sous forme de dépenses d'intervention au profit des **petites et moyennes entreprises (PME), de l'industrie, de commerce, de l'artisanat et du tourisme**. Il porte également les crédits des administrations en charge de ces politiques, de trois autorités administratives indépendantes et de plusieurs opérateurs ;
- **le programme 220 « Statistiques et études économiques** » porte principalement les crédits de l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) ;
- **le programme 305 « Stratégie économique et fiscale** » porte essentiellement les crédits de la direction générale du Trésor et de son réseau international, les crédits de la direction de la législation fiscale (DLF), ainsi que les crédits de plusieurs opérateurs et la subvention versée à la Banque de France au titre des prestations qu'elle effectue pour le compte de l'État.

Le programme 134 représente environ la moitié des crédits de la mission « Économie » à périmètre constant, le reste étant partagé à peu près à égalité entre le programme 220 et le programme 305.

Par ailleurs, **trois programmes temporaires ont été créés dans le cadre du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2)** :

- **le programme 405 « Projets industriels** » est l'un des véhicules de financement des trente-quatre plans de la Nouvelle France industrielle présentés en septembre 2013 ;
- **le programme 406 « Innovation** » finance plusieurs projets prometteurs, notamment dans le cadre du concours mondial d'innovation, ou encore du fonds national d'innovation ;
- **le programme 407 « Économie numérique** » vise à soutenir les écosystèmes les plus dynamiques de la « French Tech ».

Exécution des crédits de la mission par programme en 2014  
(en millions d'euros)

Programme	Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014
					(en %)	(en %)
P. 134 Développement des entreprises et du tourisme	AE	1373,5	1012,7	996,1	881,4	-35,8%
	CP	1262,9	1023,2	1144,3	1031,9	-18,3%
02 Commerce, artisanat et services	AE	102,7	87,9		90,5	-11,9%
	CP	102,8	87,9		89,9	-12,5%
03 Actions en faveur des entreprises industrielles	AE	609,2	184,9		165,3	-72,9%
	CP	496,2	194,6		314,5	-36,6%
04 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	AE	51,3	194,6		142,1	177,0%
	CP	54,5	194,6		142,2	160,9%
05 Fonds de soutien de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés (nouveau)	AE		50,0		0,0	0,0
	CP		50,0		0,0	0,0
07 Développement international des entreprises	AE	98,3	97,1		93,7	-4,7%
	CP	98,3	97,1		92,9	-5,5%
08 Expertise, conseil et inspection	AE	18,3	18,6		17,4	-4,9%
	CP	18,3	18,6		17,4	-4,9%
13 Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	AE	21,7	22,8		21,5	-0,9%
	CP	21,4	22,8		21,9	2,3%
14 Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	AE	18,7	18,9		17,0	-9,1%
	CP	18,7	18,9		16,9	-9,6%
						89,9%
						89,4%

<b>15</b> Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	AE	19,5	20,7		19,3	-1,0%	93,2%
	CP	19,2	20,7		19,4	1,0%	93,7%
<b>16</b> Régulation concurrentielle des marchés	AE	72,4	72,0		74,9	3,5%	104,0%
	CP	72,4	72,0		74,8	3,3%	103,9%
<b>17</b> Protection économique du consommateur	AE	114,2	121,9		113,6	-0,5%	93,2%
	CP	115,2	120,6		113,4	-1,6%	94,0%
<b>18</b> Sécurité du consommateur	AE	40,2	45,2		41,7	3,7%	92,3%
	CP	40,1	45,2		41,8	4,2%	92,5%
<b>20</b> Financement des entreprises et attractivité du territoire	AE	168,1	43,3		52,9	-68,5%	122,2%
	CP	168,1	43,3		52,9	-68,5%	122,2%
<b>21</b> Développement du tourisme	AE	38,8	34,9		31,4	-19,1%	90,0%
	CP	37,0	37,0		34,0	-8,1%	91,9%
<b>P. 220</b> Statistiques et études économiques	AE	<b>458,6</b>	<b>475,3</b>	<b>450,6</b>	<b>457,3</b>	-0,3%	<b>96,2%</b>
	CP	<b>458,8</b>	<b>470,9</b>	<b>450,6</b>	<b>459,3</b>	0,1%	<b>97,5%</b>
<b>P. 305</b> Stratégie économique et fiscale	AE	<b>487,9</b>	<b>493,2</b>	<b>473,9</b>	<b>470,4</b>	-3,6%	<b>95,4%</b>
	CP	<b>488,9</b>	<b>493,2</b>	<b>472,9</b>	<b>470,0</b>	-3,9%	<b>95,3%</b>
<b>TOTAL PROGRAMMES PERMANENTS</b>	AE	<b>2320,0</b>	<b>1981,2</b>	<b>1920,6</b>	<b>1809,1</b>	-22,0%	<b>91,3%</b>
	CP	<b>2210,6</b>	<b>1987,3</b>	<b>2067,8</b>	<b>1961,2</b>	-11,3%	<b>98,7%</b>
<b>P. 405</b> Projets industriels (nouveau)	AE		420,0	420,0	420,0		100,0%
	CP		420,0	420,0	420,0		100,0%
<b>P. 406</b> Innovation (nouveau)	AE		690,0	690,0	852,0		123,5%
	CP		690,0	690,0	852,0		123,5%
<b>P. 407</b> Economie numérique (nouveau)	AE		565,0	565,0	565,0		100,0%
	CP		565,0	565,0	565,0		100,0%
<b>TOTAL MISSION ECONOMIE</b>	AE		<b>3656,2</b>	<b>3595,6</b>	<b>3646,1</b>		<b>99,7%</b>
	CP		<b>3662,3</b>	<b>3742,8</b>	<b>3798,2</b>		<b>103,7%</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,  
RAPPORTEUR SPÉCIAUX

**Exécution des crédits de la mission par titre en 2014 (hors PIA)**

(en millions d'euros)

Titres		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013 (en %)	Exécution 2014 / LFI 2014 (en %)
Titre 2 Dépenses de personnel	AE	912,9	949,1	917,3	0,5%	-3,4%
	CP	912,9	949,1	917,3	0,5%	-3,4%
Autres dépenses	AE	<b>1407,2</b>	<b>1032,1</b>	<b>891,7</b>	<b>-36,6%</b>	<b>-13,6%</b>
	CP	<b>1297,8</b>	<b>1038,2</b>	<b>1044,0</b>	<b>-19,6%</b>	<b>0,6%</b>
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	AE	801,1	627,6	582,6	-27,3%	-7,2%
	CP	802,9	623,5	586,1	-27,0%	-6,0%
Titre 5 Dépenses d'investissement	AE	3,0	2,4	4,8	60,0%	100,0%
	CP	3,5	3,4	5,1	45,7%	50,0%
Titre 6 Dépenses d'intervention	AE	566,1	402,2	933,7	64,9%	132,1%
	CP	454,3	411,3	1082,1	138,2%	163,1%
Titre 7 Dépenses d'opérations financières	AE	37,0	0,0	-629,4	-1801,1%	
	CP	37,0	0,0	-629,4	-1801,1%	
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	<b>2320,1</b>	<b>1981,2</b>	<b>1809,0</b>	<b>-22,0%</b>	<b>-8,7%</b>
	CP	<b>2210,6</b>	<b>1987,3</b>	<b>1961,2</b>	<b>-11,3%</b>	<b>-1,3%</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Programmation pluriannuelle de la mission**

(en millions d'euros)

	2013	2014
Loi de programmation des finances publiques 2013-2015	1560	1767
Loi de finances initiale	1806	1976
Exécution budgétaire	1980	1692
Écart exécution / LPFP	420	-284

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014**

(en CP) (en millions d'euros)

Programme	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FDC / ADP	PIA	DDAI	Total crédits consommés	Ecart crédits consommés / crédits alloués en LFI
<b>TOTAL MISSION</b>	3646,7	173,5	-28,5	-21,1	-2,9	153,8	-10,5	32,8	162,0	0,0	3798,2	20,5%
P.134 Développement des entreprises et du tourisme	1023,2	162,8	-20,2	3,8	-0,3	141,9	-7,2	11,8			1031,9	0,9%
P.220 Statistiques et études économiques	456,9	7,4	-1,8	-9,1	-2,9	9,2	-1,5	19,4			459,3	0,5%
P.305 Stratégie économique et fiscale	491,6	3,4	-6,5	-15,8	0,3	2,7	-1,9	1,6			470,0	-4,4%
P.405 Projets industriels	420,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			420,0	0,0%
P.406 Innovation	690,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	162,0		852,0	23,5%
P.407 Économie numérique	565,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			565,0	0,0%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,  
RAPPORTEUR SPÉCIAUX

---

## ***B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX***

### **1. Un baisse « fictive » de l'exécution par rapport à la prévision, mais une forte baisse par rapport à l'exercice 2013**

Hors prise en compte des PIA, les crédits consommés en 2014 sur la mission « Économie » sont inférieurs aux prévisions de la loi de finances initiale. Ils s'élèvent à 1,8 milliard d'euros en AE et 1,96 milliard d'euros en CP, soit un taux d'exécution de respectivement 91,3 % en AE et 98,7 % en CP.

Cette sous-consommation, toutefois, ne tient pas à un effort plus important que celui qui était prévu, mais plutôt au **report sur l'année 2015 de deux dépenses initialement programmées en 2014** :

- d'une part, le « **Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés** » (action 5 du programme 134), doté de 50 millions d'euros mais pour lequel seulement 103 euros ont été consommés<sup>1</sup>. Ce report s'explique par les délais de mise en place du dispositif et de validation de la doctrine d'emploi des fonds<sup>2</sup> ;

- d'autre part, les **aides au transport de presse** prévues par l'accord État-Presse-Poste du 23 juillet 2008, reportées à hauteur de 50 millions d'euros, soit le tiers de leur montant voté en loi de finances initiale, ce qui explique le taux d'exécution de seulement 73 % constaté sur l'action 4 « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information ».

D'après les calculs de la Cour des comptes, le report de ces deux dépenses **explique 70 % de la sous-exécution** par rapport à la loi de finances initiale, le reste étant imputable à différentes annulations et au surgel important sur le programme 134 (cf. *infra*).

**En revanche, hors PIA, l'exécution 2014 de la mission « Économie » affiche une forte baisse – bien réelle – par rapport à l'exécution 2013**, soit une diminution de respectivement 22 % en AE (511 millions d'euros) et 11,3 % en CP (249 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Cette action est par ailleurs transférée sur le nouveau programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risques » de la mission « Engagements financiers de l'État » en loi de finances initiale pour 2015.

<sup>2</sup> Création du service par décret du 16 juillet 2014, nomination de son directeur par arrêté du 22 octobre 2014, et validation de la doctrine d'emploi des fonds le 13 novembre 2014.

**L'exécution 2014 est également inférieure à la programmation triennale**, avec 1 692 millions d'euros consommés (après retraitements) contre 1 767 millions d'euros prévus par la loi de programmation des finances publiques 2013-2015. L'exercice 2013 était en revanche marqué par un dépassement de la programmation pluriannuelle.

## **2. Une rationalisation des dispositifs d'intervention mais sans diminution globale**

La mission « Économie » se caractérise depuis plusieurs années par **un effort de rationalisation des dispositifs d'intervention en faveur des entreprises et des autres collectivités**, qui représentent la majorité des dépenses du programme 134. Toutefois, et contrairement à l'exercice 2015, les rationalisations intervenues au cours de l'année 2014 **n'impliquent pas pour autant une baisse globale des crédits**, mais plutôt des réorganisations entre plusieurs dispositifs.

Alors qu'elles affichent visuellement une forte hausse, **les dépenses d'intervention du programme 134 sont en réalité relativement stables après retraitements<sup>1</sup>**, à la fois par rapport à l'année 2013 et à l'autorisation de la loi de finances initiale. En effet, la baisse des dépenses d'intervention sur les différentes actions du programme 134 est globalement compensée par une hausse des crédits de l'action 20 « Financement des entreprises et attractivité du territoire », notamment du fait d'une ouverture de 15 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 au titre du fonds de garantie de Bpifrance financement.

D'une manière générale, le jeu de vases communicants et les constantes modifications du périmètre des actions rendent les comparaisons difficiles.

Au-delà de cette considération de portée générale, deux remarques particulières peuvent être faites.

Tout d'abord, **la dotation du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) affiche une forte baisse de 9,1 millions d'euros par rapport à 2013**, pour s'établir à 29,8 millions d'euros – même si cette année encore, les dépassements sont importants par rapport à la prévision de 18,2 millions d'euros de la loi de finances initiale. Vos rapporteurs spéciaux estiment que **cette baisse, continue depuis plusieurs**

---

<sup>1</sup> *La sur-exécution des crédits d'intervention (titre 6) du programme 134, qui affichent 1056,7 millions d'euros en exécution contre 385,6 millions d'euros en loi de finances initiale, tient principalement au report en cours d'année de 629,4 millions d'euros initialement inscrits en dépenses d'opérations financières (titre 7). Il s'agit d'un rétablissement de crédits du PIA en provenance de la Caisse des dépôts et consignations, immédiatement versés à Bpifrance, l'opérateur ayant changé. Cette opération est neutre pour le budget de la mission. Les autres retraitements incluent le report à 2015 des aides au transport de presse et aux collectivités ayant contracté des emprunts structurés à risques (cf. supra).*

MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

**années, demeurera pleinement justifiée tant que le FISAC n'aura pas fait la preuve de sa capacité à cibler les projets prioritaires**, notamment en matière d'accessibilité et de sécurité, dans les communes rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville. De fait, les aides se caractérisent trop souvent par un saupoudrage et des effets d'aubaine, et les lourdeurs et dysfonctionnements du FISAC ont été identifiés par la Cour des comptes dans un référé du 31 juillet 2014. Celui-ci donc fait l'objet d'une réforme par la loi n° 2014-776 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi ACTPE), visant à **passer d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets**, dans la limite de l'enveloppe budgétaire initiale. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette réforme, et estiment qu'il convient de l'approfondir, notamment par la suppression du système de double instruction des dossiers.

**Deuxièmement, la subvention au comité professionnel de la distribution de carburant (CPDC), qui s'élève à 2,9 millions d'euros en exécution en 2014, a été maintenue à hauteur de 2,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015 à l'initiative de plusieurs de nos collègues sénateurs issus de tous les groupes politiques, alors que le Gouvernement envisageait sa suppression. Pour autant, la pérennité des aides aujourd'hui distribuées par le CPDC en faveur des stations-service de proximité n'est toujours pas assurée.** En dépit de l'engagement pris en séance publique par la secrétaire d'État chargée du commerce et de l'artisanat, Carole Delga, de rendre les aides aux stations-service éligibles au FISAC, il demeure une incertitude sur l'ouverture des crédits correspondants en 2016 – d'autant que les crédits ouverts en 2015 ne permettent pas le traitement des 2 200 dossiers en stock. Par ailleurs, les critères des aides éligibles au FISAC sont bien plus restrictifs que ceux du CPDC, puisqu'ils sont limités aux stations-service situées dans des communes de moins de 3 000 habitants et réalisant moins d'un million d'euros de chiffre d'affaires. Aucune solution ne semble avoir été trouvée pour la reprise des aides à la dépollution et des aides sociales. **Vos rapporteurs spéciaux appellent donc le Gouvernement à prendre clairement position sur le sujet : quels organismes reprendront les aides du CPDC, et dans quelles proportions ?**

### **3. Des efforts notables sur les dépenses de personnel et de fonctionnement, qui doivent être poursuivis**

Au-delà des dépenses d'interventions, une grande partie de la baisse des dépenses de la mission par rapport à 2013 repose sur **des économies en matière de dépenses de personnel et de dépenses de fonctionnement**.

---

**Les crédits de titre 2 consommés en 2014, soit 917,3 millions d'euros, sont à la fois en baisse de 0,5 % par rapport à 2013, et inférieurs à la prévision de la loi de finances initiale, avec un taux d'exécution de 96,7 %. Le plafond d'emplois de la mission, fixé à 12 776 ETPT, est respecté avec une exécution à 12 232 ETPT. Le plafond d'emplois des opérateurs, fixé à 3 271 ETPT, est lui aussi respecté avec une exécution de 3 210 ETPT.**

Ces bons résultats doivent toutefois être nuancés pour deux raisons. Premièrement, la sous-exécution du plafond d'emplois et du titre 2 tient en partie aux difficultés de recrutement rencontrées par l'INSEE<sup>1</sup> et la DGCCRF. Deuxièmement, **la loi de finances initiale semble manquer d'ambition en matière de maîtrise des dépenses de personnel** ; ainsi, la Cour des comptes estime que « *les plafonds d'emplois (...) restent trop élevés au regard des effectifs réels et ne constituent donc pas une vraie contrainte* ».

**Quant aux crédits de fonctionnement, soit 586,1 millions d'euros en CP, ceux-ci affichent une très forte baisse de 27 % par rapport à 2013, et de 6 % par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2014 (hors programmes PIA). Cet effort, qui doit être salué, tient à l'ampleur des mises en réserve, annulations et surgels survenus en cours d'exercice. Il porte à la fois sur les dépenses de fonctionnement courant et sur les subventions versées aux huit opérateurs de la mission – qui à leur tour réalisent des économies de fonctionnement courant. Plus précisément :**

- les dépenses de fonctionnement du programme 134, pour l'essentiel constituées de subventions pour charges de service public, sont en baisse de 48,7 % par rapport à 2013, soit 196,4 millions d'euros, signe de la forte contribution des opérateurs à l'effort budgétaire ;

- les dépenses de fonctionnement du programme 220 sont en baisse de 3,6 % par rapport à 2013, soit 5,1 millions d'euros. L'INSEE a de fait réalisé d'importantes économies, qui devraient se poursuivre dans le cadre de la stratégie « Insee 2025 » adoptée l'année dernière ;

- les dépenses de fonctionnement du programme 305 affichent une baisse de 5,4 % par rapport à 2013, soit 15,8 millions d'euros. L'essentiel de cette baisse est imputable à la **diminution tendancielle de la subvention versée à la Banque de France** pour les prestations réalisées pour le compte de l'État (secrétariat des commissions de désendettement, tenue du compte du Trésor etc.). Cette baisse, permise par la réorganisation et la dématérialisation des procédures de la Banque de France, doit elle aussi se poursuivre à l'avenir, avec une subvention de 290 millions d'euros inscrite en loi de finances pour 2015, contre 302 millions d'euros en loi de finances pour 2014.

---

<sup>1</sup> Notamment en raison du déménagement au centre de Metz, comme l'avaient déjà remarqué vos rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,  
RAPPORTEUR SPÉCIAUX

---

**En dépit de ces bons résultats, il demeure pourtant de grandes marges de manœuvre**, tant au sein de l'administration centrale que chez les opérateurs et autorités administratives indépendantes (AAI). Concernant ces dernières, la Cour des comptes évoque notamment les dépenses immobilières, qui représentent plus de 50 % du fonctionnement des AAI, ainsi la modération salariale ou encore la mutualisation des centres de services partagés etc. Par exemple, l'agence nationale des services à la personne (ANSP), anciennement opérateur de la mission, a été réintégrée à l'administration centrale<sup>1</sup> à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. A missions constantes, la réintégration a permis de diviser les effectifs de l'ANSP par deux, soit 13 agents au lieu de 26, et de diviser par quatre la dépense budgétaire entre 2010 et 2015<sup>2</sup>.

#### **4. Les dépenses fiscales : un soutien qui doit être réorienté vers l'investissement productif**

**Le coût des 72 dépenses fiscales rattachées au programme 134 est évalué à 16,9 milliards d'euros en 2014**, montant qui a considérablement augmenté du fait de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui représente à lui seul 6,4 milliards d'euros – en net recul par rapport à la prévision initiale, toutefois, qui était de 9,8 milliards d'euros. Hors CICE, plusieurs dépenses fiscales connaissent une baisse sensible, notamment en raison du relèvement de 7 % à 10 % du taux réduit de TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le CICE, dont l'effet positif sur la reprise économique est indéniable, **bénéficie indifféremment à toutes les entreprises**, qu'il s'agisse de PME ou de grands groupes, et qu'elles soient ou non exposées à la concurrence internationale. Ainsi, seulement 19,9 % des créances fiscales du CICE bénéficient au secteur de l'industrie manufacturière<sup>3</sup>. Les PME reçoivent quant à elles 31 % du CICE, pour un montant moyen de 25 012 euros. À cet égard, **il pourrait être envisagé d'instituer une obligation de « fléchage » du CICE vers l'investissement, applicable aux seules grandes entreprises mais pas aux TPE, PME et ETI**, afin de ne pas alourdir le dispositif.

---

<sup>1</sup> Plus précisément à la direction générale des entreprises (DGE), ex-direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), et au secrétariat général des ministères économies et financiers. La subvention pour charges de service public versée à l'ANSP a été transformée en crédits budgétaires de titre 2.

<sup>2</sup> Source : Cour des comptes.

<sup>3</sup> Source : rapport du comité de suivi du CICE, septembre 2014. Les chiffres fournis par le rapport sont ceux connus au 22 août 2014.

De plus, et afin de compléter le CICE et les baisses de charges décidées par le Gouvernement, **le Sénat avait adopté à la quasi-unanimité un amendement au projet de loi de finances pour 2015 porté notamment vos rapporteurs spéciaux, qui proposait un mécanisme d'amortissement dégressif réservé aux investissements industriels des PME**. Le dispositif annoncé par le Gouvernement le 8 avril 2015, qui consiste en un « suramortissement » permettant aux entreprises de majorer de 40 % le montant déductible de leur assiette au titre des investissements industriels, est **une mesure d'esprit similaire et de portée plus grande**, qui ne peut qu'être saluée.

## 5. Le PIA 2 : un suivi attentif demeure nécessaire

Les crédits ouverts sur les trois programmes rattachés au PIA 2 ont été **intégralement versés en 2014 aux opérateurs chargés de leur mise en œuvre**, c'est-à-dire Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). L'exécution correspond aux crédits votés en loi de finances initiale, sauf pour le programme 406 « Innovation » qui a fait l'objet d'une ouverture nette de 162 millions d'euros dans le cadre de redéploiements du PIA. Plusieurs changements d'opérateur et de modalités de financement sont intervenus en cours d'année, sans faire l'objet d'une autorisation parlementaire.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que l'action « Culture de l'entrepreneuriat » du programme 406 « *ne semble pas respecter les principes du PIA et devrait plutôt, par sa taille (20 millions d'euros) et le type d'investissements visés, relever du budget général* ». **Dès octobre 2014, notre collègue Yannick Botrel s'était inquiété que certaines dépenses**, notamment « *l'achat de dispositifs pédagogiques, en particulier numériques* », **relèvent du PIA et non du budget général**. Tenant compte de cette remarque, le Commissariat général à l'investissement a explicitement précisé dans la convention que cette disposition renvoyait aux outils d'apprentissage du codage numérique.

## 6. Des indicateurs de performance parfois trop éloignés des grands objectifs de la mission

Les indicateurs de performance de la mission « Économie » sont encore trop peu documentés et ciblés, mais ils sont surtout **d'un intérêt inégal au regard des grands objectifs de la mission**. En témoigne le cas des deux indicateurs « représentatifs » :

- l'indicateur 1.2 du programme 134 mesure l'écart entre **le taux de survie à trois ans des entreprises aidées par Bpifrance** (anciennement OSEO) et celui de l'ensemble des entreprises créées en France. Cet indicateur est tout à fait représentatif du principal enjeu de la mission « Économie », qui est de favoriser le développement de l'activité et de l'emploi. Le taux de survie à trois ans des entreprises aidées est supérieur de 10 points à celui des

MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,  
RAPPORTEUR SPÉCIAUX

---

autres entreprises : s'il est en légère baisse cette année, il demeure important, signe de l'efficacité de la politique menée ;

- l'indicateur 2.1 du programme 220 mesure le pourcentage de communes pour lesquelles **l'enquête annuelle de recensement de l'INSEE** a été traitée dans les délais prescrits. Il n'a pas sa place parmi les indicateurs de performance les plus « représentatifs » de la mission. D'une part, parce qu'il affiche une réalisation de 100 % depuis plusieurs années, ce qui exclut toute marge de progression. D'autre part, parce que s'il est représentatif de la performance de l'INSEE, cet opérateur n'est pas au centre de la mission « Économie », qui est avant tout une mission d'intervention.

## II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

### A. APERÇU GÉNÉRAL

L'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. (...) Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé* ». Au titre de l'année 2014, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est composé de **quatre programmes d'ampleur très inégale**, dont l'exécution est retracée ci-dessous.

**Équilibre 2014 du compte de concours financiers**  
**« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

(en millions d'euros)

Programme		Recettes	AE	CP	Solde
<b>P. 861</b> Prêts et avances pour le logement des agents de l'Etat	Prévision LFI		0,50	0,50	
	Exécution		0,36	0,36	
<b>P. 862</b> Prêts pour le développement économique et social	Prévision LFI		310,00	310,00	
	Exécution		114,50	114,50	
<b>P. 863</b> Prêts à la filière automobile	Prévision LFI		0	0	
	Exécution		- 99,40	2,25	
<b>P. 866</b> Prêts aux petites et moyennes entreprises	Prévision LFI		1 000,00	1 000,00	
	Exécution		1 000,00	1 000,00	
<b>TOTAL</b>	Prévision LFI	<b>19,32</b>	<b>1 310,50</b>	<b>1 310,50</b>	<b>- 1 291,18</b>
	Exécution	<b>15,32</b>	<b>1 015,46</b>	<b>1 117,11</b>	<b>- 1 101,79</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

**Le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État »** permet d'octroyer des prêts à 1 % aux agents de l'État servant à l'étranger, afin de faciliter les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. Les crédits demandés en loi de finances initiale sont de 500 000 euros, montant repris en 2015 qui correspond à environ vingt dossiers. La sous-exécution constatée s'explique par le caractère difficilement prévisible de la dépense, qui dépend des marchés locaux et du rythme de départ des agents à l'étranger.

**Le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social »** permet à l'État d'octroyer des prêts ponctuels aux entreprises en restructuration et rencontrant des difficultés à accéder au marché du crédit, *via le fonds pour le développement économique et social (FDES)*, créé en 1955 et depuis longtemps en sommeil. Les crédits du FDES, initialement prévus à un niveau très bas de 10 millions d'euros, avaient été portés à **310 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014** par un amendement du Gouvernement, dans le cadre du « plan de résistance économique » annoncé par le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, le 12 novembre 2013.

**L'exécution est toutefois très inférieure à la prévision, puisque seuls 114,5 millions d'euros ont été utilisés** : de fait, la stabilisation de la situation économique au cours de l'année 2014 a fait diminuer les besoins d'intervention, ce qui explique la baisse de la dotation du FDES en loi de finances initiale pour 2015, qui n'est plus que de 200 millions d'euros (sans

MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,  
RAPPORTEUR SPÉCIAUX

---

report des crédits non consommés). Si cette baisse est justifiée, elle appelle toutefois deux remarques. D'une part, il importe malgré tout que **l'État ne se détourne pas de sa mission de sauvegarde des intérêts économiques et sociaux menacés par la crise**. D'autre part, le FDES s'adresse à des PME et des ETI structurellement rentables, qui connaissent des difficultés temporaires de trésorerie du fait de la défaillance des banques. Par conséquent, les prêts du FDES doivent être accordés au taux de marché. **Toutefois, il est regrettable que l'État n'ait pas, dans certains cas, la capacité de s'exposer davantage que les acteurs privés – c'est-à-dire le cas échéant à perte – si cela peut permettre la préservation d'activités et d'emplois viables à moyen et long terme.**

**Le programme 863 « Prêts à la filière automobile »** vise à prendre le relais du plan automobile lancé en 2009. Au total, 15 millions d'euros ont été alloués au programme 863 depuis 2013, pour des prêts aux conditions de marché. À l'exception de 2,5 millions d'euros issus de reports de crédits de l'année 2013, ce programme ne porte plus de dépense. Il fait en revanche apparaître le remboursement des prêts, à hauteur de 99,4 millions d'euros en 2014.

**Créé en 2014, le programme 866 « Prêts aux petites et moyennes entreprises »** vise à compléter les enveloppes du second programme d'investissements d'avenir (PIA 2) par des prêts en faveur de la transition énergétique ou de l'amélioration de la compétitivité de sites de production (industrialisation, robotisation, numérique). Les crédits ouverts sur ce programme, soit un milliard d'euros, ont été versés dans leur intégralité aux opérateurs chargés de la mise en œuvre du PIA, c'est-à-dire Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations ; les prêts n'ont en revanche pas encore été accordés en totalité. Ce programme temporaire est supprimé en 2015.

---

## MISSION «ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »

MM. PHILIPPE DALLIER ET DANIEL RAOUL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

<b>I. UNE MISSION GLOBALEMENT SOUS TENSION (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE DALLIER).....</b>	167
1. <i>Une nouvelle année de surexécution du fait des dépenses d'hébergement d'urgence et des aides personnelles au logement.....</i>	167
2. <i>Le dépassement du plafond fixé par la loi de programmation pluriannuelle pour la période 2013-2015 .....</i>	170
3. <i>Le poids toujours considérable des dépenses fiscales.....</i>	171
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES 177, 109, 135 ET 337 (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE DALLIER).....</b>	172
1. <i>L'insincérité budgétaire confirmée une nouvelle fois pour le programme 177 .....</i>	172
2. <i>La hausse continue des dépenses d'hébergement d'urgence, marquée par l'explosion des nuitées d'hôtel .....</i>	174
3. <i>Une dépense non maîtrisée pour les aides personnelles au logement.....</i>	176
4. <i>La dette inquiétante de l'État auprès du FNAL .....</i>	178
5. <i>Un niveau particulièrement bas des aides à la pierre, signe de la faiblesse de la construction du logement social .....</i>	180
6. <i>L'« épée de Damoclès » des astreintes liées au contentieux du DALO .....</i>	181
7. <i>Le financement insécurisé de l'ANAH au regard des objectifs assignés .....</i>	183
<b>III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 147 (RAPPORTEUR SPÉCIAL : DANIEL RAOUL).....</b>	184
1. <i>Une consommation limitée à 88,5 % des crédits de paiement initialement prévus.....</i>	184
2. ... sans remise en cause des actions de la politique de la ville .....	186
3. <i>Une année de transition avec la mise en œuvre de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine .....</i>	188
4. <i>La stabilité des dépenses fiscales avant leur mutation .....</i>	189
5. <i>La difficile mesure de la performance des actions menées dans le cadre de la politique de la ville .....</i>	190
6. <i>Une dépense contenue pour l'ANRU, dans l'attente du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).....</i>	191

## I. UNE MISSION GLOBALEMENT SOUS TENSION (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE DALLIER)

### 1. Une nouvelle année de surexécution du fait des dépenses d'hébergement d'urgence et des aides personnelles au logement

L'analyse de l'exécution de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » doit être réalisée en « neutralisant » le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville » qui comprend l'essentiel des crédits de la masse salariale ainsi que les effectifs du ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ruralité. En effet, les crédits de ce programme, inscrits en loi de finances initiale dans la présente mission, sont ensuite transférés en gestion vers le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». En conséquence, l'exécution de ce programme, pour lequel 804,087 millions d'euros avaient été inscrits initialement, n'a pas d'impact sur les crédits consommés au sein de cette mission.

La mission connaît une **année de surexécution**, tant s'agissant des autorisations d'engagement, avec **7,567 milliards d'euros consommés** pour 7,511 milliards d'euros initialement prévus (soit un **taux d'exécution de 100,76 %**), que des crédits de paiement, avec **7,615 milliards d'euros exécutés** pour 7,499 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale (correspondant à un **taux de consommation de 101,54 %**).

Ainsi, la mission enregistre une surexécution de 57 millions d'euros en AE et 116 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale, y compris les fonds de concours et les attributions de produits.

### Consommation des crédits de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » en 2014

(en euros)

		Exécution 2014	Exécution 2013	Evolution 2013-2014	Loi de finances initiale 2014*	Taux de consommation par rapport à la prévision	Crédits ouverts 2014	Taux de consommation par rapport aux crédits ouverts
Programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	AE	1 470 336 500	1 414 643 067	3,94%	1 315 843 037	111,74%	1 471 741 726	99,90%
	CP	1 469 242 068	1 397 555 274	5,13%	1 315 843 037	111,66%	1 473 038 737	99,74%
Programme 109 Aide à l'accès au logement	AE	5 192 617 471	5 161 083 428	0,61%	5 104 782 759	101,72%	5 192 737 467	100,00%
	CP	5 192 617 471	5 161 083 428	0,61%	5 104 782 759	101,72%	5 192 737 467	100,00%
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	469 644 033	547 533 416	-14,23%	584 427 131	80,36%	871 980 314	53,86%
	CP	514 024 929	588 769 610	-12,70%	582 355 631	88,27%	704 717 960	72,94%
Programme 147 Politique de la ville	AE	434 872 047	-1 173 974 379 **	ns ***	505 466 036	86,03%	436 497 993	99,63%
	CP	439 057 780	470 563 320	-6,70%	496 177 937	88,49%	440 722 497	99,62%
Programme 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville ****	AE	-	-	-	-	-	-	-
	CP	-	-	-	-	-	-	-
Total mission	AE	7 567 470 051	5 949 285 532	27,20%	7 510 518 963	100,76%	7 972 957 500	94,91%
	CP	7 614 942 248	7 617 971 632	-0,04%	7 499 159 364	101,54%	7 811 216 661	97,49%

\* Y compris fonds de concours et attribution de produits.

\*\* Compte tenu d'une régularisation comptable de 1,6 milliard d'euros concernant les engagements sur les années antérieures au titre de l'ANRU.

\*\*\* ns : non significatif compte tenu de la régularisation opérée en 2013.

\*\*\*\* La mission « Égalité des territoires, logement et ville » comprend depuis 2013 un programme « Conduite et politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville ». Il regroupe les effectifs et l'essentiel des crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ruralité qui sont intégralement transférés, en gestion, dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » relevant du ministère de l'énergie, du développement durable et de l'environnement. Prévisions en loi de finances initiale pour 2014 : 804,087 millions d'euros en AE et CP.

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2014

La consommation des crédits s'explique par les **tensions fortes que connaissent**, d'une part, **l'hébergement d'urgence et la veille sociale**, relevant du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et, d'autre part, **le financement des aides personnelles au logement**, la subvention d'équilibre du fonds national d'aide au logement (FNAL) étant portée par le programme 109 « Aide à l'accès au logement ».

Au cours de l'année, ces deux programmes ont vu leurs **réserves de précaution intégralement dégelées**. Par ailleurs, les **décrets d'avance** du 7 octobre et du 2 décembre 2014 ont ouvert, pour le premier, 56 millions d'euros (AE=CP) et, pour le second, 54 millions d'euros en AE et 54,5 millions d'euros en CP au profit du programme 177.

Les **deux lois de finances rectificatives** du 8 août et du 29 décembre 2014 ont quant à elles ouvert :

- pour la première, 18 millions d'euros en AE et CP pour couvrir les besoins en termes d'aides personnelles au logement ;
- pour la seconde, 43,8 millions d'euros (AE=CP) pour le programme 177 et 69,8 millions d'euros (AE=CP) pour le programme 109.

#### **Mouvements de crédits de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » en 2014**

Programmes	Nature des crédits engagés	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion	Mouvements de fin de gestion	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations)	fonds de concours et attributions de produits	Total des crédits consommés / crédits alloués en LFI 2014
Programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	AE	1 315,8	2,0	56,0	97,8	-0,9	0,9	-0,5	1,0	11,7%
	CP	1 315,8	2,8	56,0	98,3	-0,9	3,0	-0,8	1,0	11,7%
Programme 109 Aide à l'accès au logement	AE	5 104,8	0,1	18,0	69,8	0,0	0,1	0,0	0,0	1,7%
	CP	5 104,8	0,1	18,0	69,8	0,0	0,1	0,0	0,0	1,7%
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	576,2	0,3	-28,7	-17,4	0,0	191,6	-210,8	341,6	-18,5%
	CP	401,1	50,0	-88,0	0,0	0,0	190,6	-0,1	341,6	28,2%
Programme 147 Politique de la ville	AE	505,5	1,2	-18,2	-33,9	-16,5	0,0	-3,2	0,0	-14,0%
	CP	496,2	2,7	-18,2	-21,8	-16,5	1,7	-1,6	0,0	-11,5%
Programme 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	AE	804,1	0,0	0,0	0,0	-804,1	0,0	0,0	0,0	-100,0%
	CP	804,1	0,0	0,0	0,0	-804,1	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Total de la mission	AE	8 306,3	3,6	27,2	116,3	-821,5	192,6	-214,4	342,6	91,1%
	CP	8 122,0	55,6	-32,1	146,2	-821,5	195,3	-2,5	342,6	93,8%

Source : commission des finances d'après les données du Gouvernement

Les prévisions budgétaires étaient bien en-deçà des besoins réels pour ces deux programmes.

En revanche, les programmes 135 et 147 contrastent radicalement puisqu'ils enregistrent une sous-exécution importante et ont fait l'objet d'annulations de crédits. Celles-ci permettent ainsi de « compenser », au sein de la mission, les dépassements de crédits notables enregistrés par les programmes 177 et 109. Il est d'ailleurs à noter qu'à l'avenir, le programme 147 ne pourra plus servir ainsi de « soupape » à la surexécution des autres programmes de la mission dans la mesure où, depuis la loi de finances pour 2015<sup>1</sup> et afin de tenir compte de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), il a été déplacé dans la mission « Politique des territoires ».

## 2. Le dépassement du plafond fixé par la loi de programmation pluriannuelle pour la période 2013-2015

Concernant la **programmation pluriannuelle**, l'année 2014 est marquée, comme 2013, par un dépassement de l'annuité prévue par le triennal 2013-2015 et qui s'élève à près de 130 millions d'euros.

Il s'explique notamment par des prévisions sous estimées pour les programmes 109 et 177. En outre, de moindres recettes ont été enregistrées, en particulier pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL). Enfin, la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 février 2013 a engendré des dépenses supplémentaires non prévues.

### Respect de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2013-2015<sup>2</sup> (en millions d'euros)

	2013	2014	2014 retraité	2015
Plafond des crédits de paiement LPFP*	7 770	7 729	7 720	7 726
Consommation	8 077	7 849	7 849	-
Écart consommation/plafond	+ 307	+ 120	+ 129	-

\* Hors contribution de l'État au CAS Pensions

Source : commission des finances d'après les données du Gouvernement

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances initiale pour 2015.

<sup>2</sup> Ce chiffre d'exécution pour 2014 est obtenu en réintégrant le programme 337 hors CAS « Pensions » (577 millions d'euros) et en déduisant les fonds de concours (343 millions d'euros) de l'exécution brute obtenue (7 615 millions d'euros).

Il convient de préciser que le suivi du respect de la programmation pluriannuelle est rendu difficile dans le cadre de la présente mission, compte tenu du transfert en gestion des crédits du programme 337.

Votre rapporteur spécial **s'interroge d'ailleurs sur la pertinence de ce « montage » budgétaire** qui revient, en exécution, à faire porter la totalité de la consommation des crédits, et de façon globalisée, sur le programme 217. La Cour des comptes affirme également dans sa note d'exécution budgétaire que « *cette gestion commune soulève [...] un certain nombre de questions dans la mesure où les crédits du programme 337 ne sont pas suivis en cours d'exercice* ».

En outre, le rapport annuel de performances de la mission devrait fournir les données nécessaires permettant de vérifier le respect de la programmation pluriannuelle.

### 3. Le poids toujours considérable des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sur impôts d'État et contribuant à la mission à titre principal atteignent **13,6 milliards d'euros** en tenant compte des mesures nouvelles à compter de 2014, à savoir le taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique des logements anciens (1,74 million d'euros), le dispositif « Duflot » d'incitation à l'investissement locatif dans le logement intermédiaire (21 millions d'euros) ou encore, s'agissant de l'imposition des plus-values de cessions immobilières, l'abattement exceptionnel de 25 % pour les terrains autres que les terrains à bâtir (160 millions d'euros) et l'exonération pour les cessions au profit d'organismes chargés du logement social (10 millions d'euros).

Plusieurs dépenses fiscales rattachées à cette mission voient leur coût se réduire considérablement en 2014, en raison en particulier :

- du passage de 7 % à 10 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014 du taux de TVA applicable aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans. Cette dépense fiscale a été réduite de 1,8 milliard d'euros pour atteindre 3,24 milliards d'euros. Cette évolution est toutefois quasi intégralement compensée par l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % aux travaux de rénovation énergétique des logements anciens ;

- de la diminution progressive du coût du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés lors de l'acquisition ou de la construction d'une habitation principale. Cette dépense passe ainsi de 1,65 milliard d'euros à 1,21 milliard d'euros, correspondant à une baisse de 27 % ;

- des effets du recentrage du prêt à taux zéro accordé dans le cadre d'une primo-accession et ouvrant droit à crédit d'impôt sur les bénéfices, qui

conduit à une réduction de la dépense fiscale de 60 millions d'euros entre 2013 et 2014.

Parallèlement, plusieurs dépenses fiscales ont vu leur coût progresser, avec en particulier :

- le passage au 1<sup>er</sup> janvier 2014 de 7 % à 5,5 % du taux réduit de TVA applicable pour certaines opérations portant sur les logements sociaux ;

- la progression continue du coût des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif dits « Scellier » et « Scellier intermédiaire », avec une dépense respectivement en hausse de 140 et 75 millions d'euros par rapport à 2013, pour atteindre 760 et 400 millions d'euros en 2014 ;

- la hausse de 100 millions d'euros du coût de l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC).

Votre rapporteur spécial appelle de ses vœux une **véritable évaluation de l'ensemble de ces dispositifs fiscaux qui peuvent s'avérer utiles mais pour lesquels il convient de s'assurer de leur efficacité en matière de soutien à la construction et de développement de l'offre de logements dans les zones les plus tendues.**

S'agissant de l'année 2015, il semblerait que le **dispositif « Duflot », destiné à favoriser l'investissement locatif des particuliers dans le logement intermédiaire, connaisse un essor depuis quelques mois, en devenant le dispositif « Pinel », à l'occasion de l'élargissement de son champ d'application et de l'aménagement de ses modalités de mise en œuvre dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015.** En effet, la Fédération des promoteurs immobiliers indique qu'au 1<sup>er</sup> trimestre 2015, **la vente au détail de logements neufs** bénéficierait de ce dispositif pour **enregistrer une hausse très nette de près de 60 %** par rapport au 1<sup>er</sup> trimestre 2014<sup>1</sup>.

## **II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES 177, 109, 135 ET 337 (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE DALLIER)**

### **1. L'insincérité budgétaire confirmée une nouvelle fois pour le programme 177**

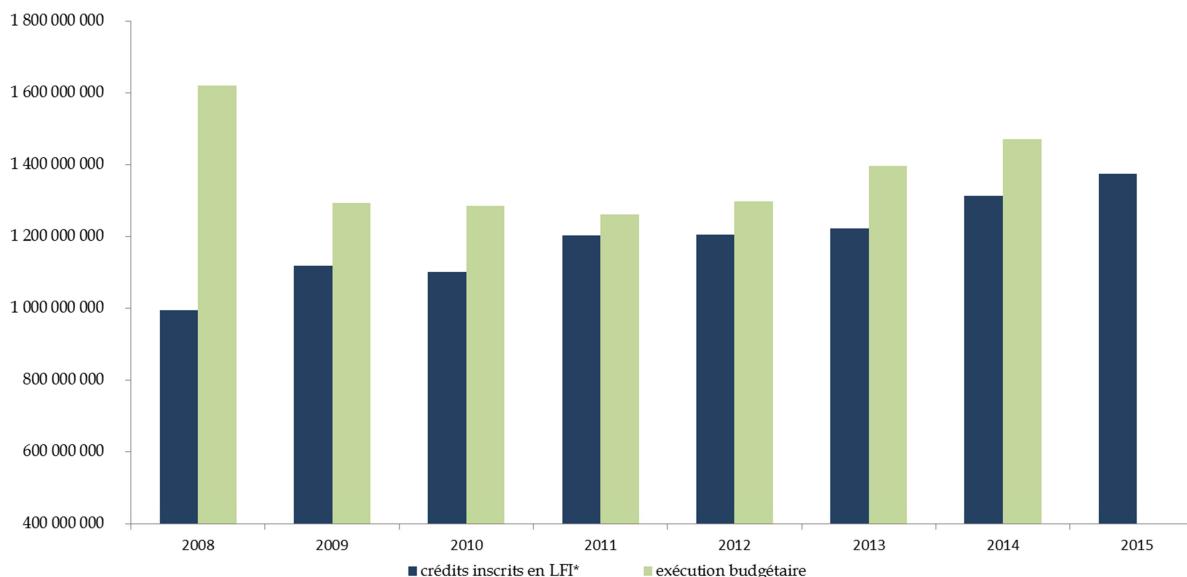
Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » connaît, depuis de nombreuses années, une surexécution de ses crédits.

---

<sup>1</sup> *Observatoire de l'immobilier de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), « Les chiffres du logement neuf : 1<sup>er</sup> trimestre 2015 », mai 2015.*

### Évolution des crédits du programme 177 entre 2008 et 2015

(en euros)



\* Pour 2015, il s'agit du montant issu du projet annuel de performances.

En outre, jusqu'à la loi de finances initiale pour 2012, le programme 177 couvrait les dépenses liées à l'aide alimentaire (qui représentait 22,8 millions d'euros en LFI 2012) transférée à compter de la LFI 2013 vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » qui relève de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Source : commission des finances du Sénat

Pour l'année 2014, la loi de finances initiale avait accordé 1,3 milliard d'euros au programme 177 qui a été abondé, en cours d'exercice, de 153,8 millions d'euros en AE et 154,3 millions d'euros en CP.<sup>1</sup>

Dès le mois d'avril, la réserve fixée à 3 % des crédits, soit 39,398 millions d'euros, avait été intégralement dégelée.

Votre rapporteur spécial **regrette cette situation de sous-budgétisation systématique** de la prévision initiale du programme. D'ailleurs, l'année 2015 devrait, selon toute vraisemblance, connaître la **même sous-estimation des besoins**, comme votre rapporteur spécial l'avait démontré dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale. En effet, en prévoyant 1,375 milliard d'euros pour l'ensemble du programme 177 en 2015, la loi de finances se situe déjà 100 millions d'euros en deçà de la dépense enregistrée en 2014.

En particulier, l'hébergement d'urgence se trouve très largement sous doté puisqu'il se voit attribuer seulement 389 millions d'euros, pour une dépense qui s'est établie à 410 millions d'euros en 2013 et à 475,2 millions d'euros en crédits de paiement en 2014. Or, compte tenu de la

<sup>1</sup> Cf le 1 du I de la présente contribution.

situation économique de notre pays et des flux de demandeurs d'asile, les demandes d'hébergement d'urgence ne devraient *a priori* pas se réduire au cours de cette année.

Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2014, la Cour des comptes met également en évidence ce risque pour 2015 et constate, que dès l'été 2013, le Gouvernement avait connaissance du fait que la prévision de dépense pour 2013 était supérieure au budget prévisionnel pour 2014 de près de 150 millions d'euros.

Cette situation budgétaire s'explique principalement par les tensions fortes que connaît l'hébergement d'urgence dont les crédits figurent dans l'action 12 « Hébergement et logement adapté » du programme 177, au même titre que la veille sociale, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les dispositifs développant des modes de logement adapté. La veille sociale a également dû bénéficier de crédits supplémentaires en cours d'exécution.

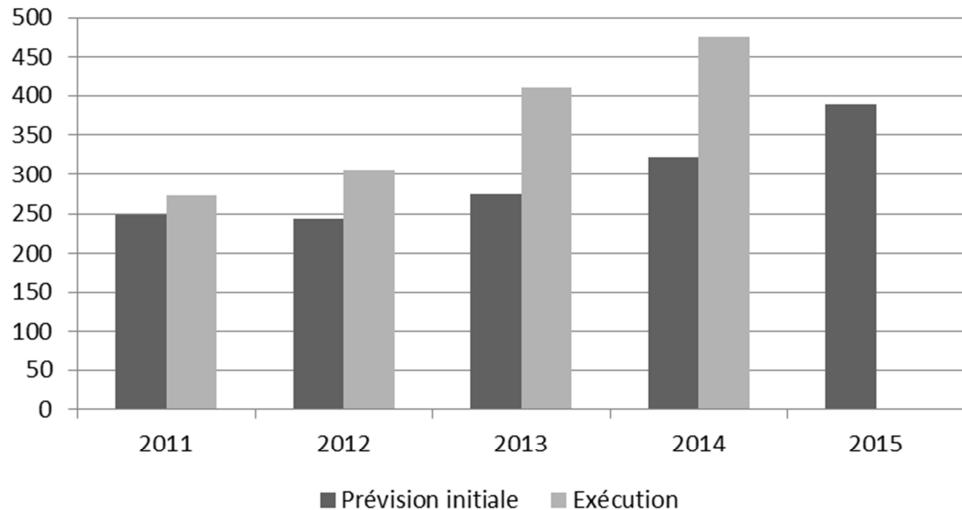
## **2. La hausse continue des dépenses d'hébergement d'urgence, marquée par l'explosion des nuitées d'hôtel**

Hors CHRS, l'hébergement d'urgence généraliste<sup>1</sup> a représenté une dépense de 475,2 millions d'euros en crédits de paiement en 2014, correspondant à un écart de plus de 153 millions d'euros par rapport à la prévision initiale (+ 48 %) et une hausse d'environ 16 % par rapport à la dépense constatée en 2013.

---

<sup>1</sup> Par opposition à l'hébergement d'urgence spécifiquement réservé aux demandeurs d'asile et financé par le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

**Évolution des crédits de paiement consacrés à l'hébergement d'urgence entre 2011 et 2015**  
*(en millions d'euros)*



Source : Commission des finances du Sénat

**Les dépenses d'hébergement d'urgence ne cessent d'augmenter depuis 2011 (+ 73 %), les principales raisons avancées étant la conjoncture économique et donc le marché du travail, ainsi que l'augmentation des flux de demandeurs d'asile voire, plus largement, des personnes en France disposant de « titres de séjour incomplets ».**

Cette explosion de la demande, à laquelle se combine le principe de l'hébergement inconditionnel des personnes en situation de détresse, posé par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, a conduit l'État à **recourir à un nombre toujours plus important de nuitées d'hôtel** malgré l'augmentation du nombre de places dans les centres d'hébergement d'urgence (28 218 au 30 juin 2014, contre 22 091 places en 2012 selon le rapport annuel de performances). Ainsi, les places d'hôtel ont représenté une dépense de **212 millions d'euros en 2014, soit 45 % de la dépense totale et une hausse de 33 % par rapport à 2013**. 87 % des places en hôtel se situent en Île-de-France. En outre, la demande d'hébergement concerne de plus en plus des familles avec enfants, pour lesquelles les nuitées hôtelières constituent souvent la seule solution, les centres d'accueil n'étant que rarement adaptés à ces populations.

Lors de son audition devant la commission des finances le 17 juin 2015, Virginie Magnant a indiqué que les nuitées hôtelières constituaient « *une solution à la fois souple, en permettant d'accueillir dans l'urgence des personnes dont la situation le justifie, et économique puisqu'elles constituent le mode d'hébergement le moins onéreux. En revanche, elles ne sont pas adaptées socialement car elles ne permettent pas de développer un confort et un*

---

*accompagnement satisfaisant, d'autant que ces places d'hôtel sont majoritairement occupées par des familles avec enfants. »<sup>1</sup>*

Tentant enfin de prendre la mesure de la situation, le Gouvernement a annoncé le 3 février 2015, un plan de réduction des nuitées d'hôtel pour la période 2015-2017, en développant comme solutions alternatives l'intermédiation locative, les pensions de famille et les maisons-relais. Ce plan représenterait un budget de 105 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial fait le **constat d'une situation particulièrement critique et tendue dans le domaine de la veille sociale et de l'accueil d'urgence**. L'ampleur des besoins enregistrés et la saturation des dispositifs d'accueil sont telles qu'il semble d'autant plus **nécessaire que le Gouvernement cesse de présenter chaque année un budget insincère**.

Il prend également acte de l'annonce du plan de réduction des nuitées hôtelières et suivra avec attention sa mise en œuvre. Pour autant, il voit **difficilement comment le Gouvernement pourra réellement répondre aux besoins croissants**. Tant que la reprise économique ne sera pas confirmée et qu'elle n'aura pas produit ses effets, ni qu'une solution plus stable ne sera trouvée pour les demandeurs d'asile, en particulier ceux qui, déboutés, ne quittent pour autant pas le territoire, l'offre de places d'urgence ne sera pas suffisante pour pallier la demande.

### **3. Une dépense non maîtrisée pour les aides personnelles au logement**

La hausse des dépenses engagées dans le cadre du fonds national d'aide au logement (FNAL), qui finance les aides personnalisées au logement (APL) et les allocations de logement à caractère social (ALS), se poursuit en 2014, avec des charges supérieures de 246 millions d'euros comparé à la prévision initiale et de 269 millions d'euros par rapport à l'exécution 2013.

Comme votre rapporteur spécial a pu déjà le mettre en évidence, le FNAL connaît une augmentation de ses charges considérable depuis plusieurs années (+ 25 % depuis 2006), pour atteindre 13 550 millions d'euros en 2014. Par ailleurs, les prévisions élaborées lors de la loi de finances initiale ont systématiquement été dépassées depuis 2008.

---

<sup>1</sup> *Comptes rendus de la commission des finances du 17 juin 2015, Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 – Audition de M. Luc Derepas, directeur général des étrangers en France, responsable du programme 303 « Immigration et asile » et Mme Virginie Magnant, adjointe à la directrice générale, cheffe de service des politiques d'appui de la direction générale de la cohésion sociale (programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »), sur l'hébergement d'urgence.*

### Évolution des charges du FNAL entre 2008 et 2015

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>charges du FNAL</b>	11,515	11,771	12,008	12,387	12,740	13,281	13,550	
<b>prévision initiale</b>	11,205	11,325	11,845	11,895	12,440	12,905	13,304	13,823
<b>écart</b>	-0,310	-0,446	-0,163	-0,492	-0,300	-0,376	-0,246	

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances et le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiale pour 2015

Afin de **limiter l'augmentation de ces dépenses**, le Gouvernement a proposé plusieurs « **mesurettes** » et autres « **bricolages** » au cours des dernières années. Ainsi, la revalorisation annuelle des aides personnelles au logement a été décalée du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> octobre en 2014. Le Parlement a refusé de maintenir le montant en vigueur pour trois mois supplémentaires, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, lors de l'examen de la loi de finances rectificatives du 8 août 2014.

De même, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, le Gouvernement a proposé de transformer en mécanisme de garantie les aides personnelles au logement versées dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété (aides personnelles au logement « accession ») alors qu'elles ont jusqu'à présent un effet solvabilisateur pour les ménages qui en bénéficient. Cette modification a finalement vu son entrée en vigueur décalée au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et votre rapporteur spécial espère qu'elle pourra, d'ici là, être supprimée.

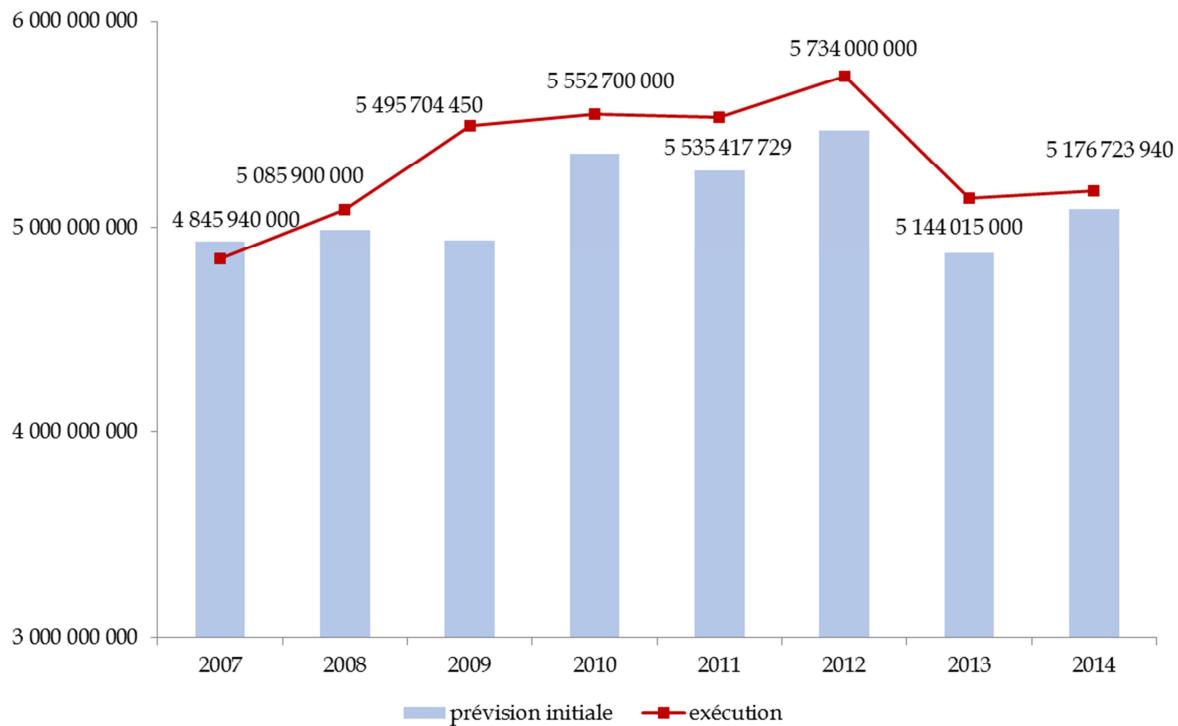
Le Gouvernement a également modifié le régime d'indexation de ces aides, permettant ainsi de dégager une économie évaluée à 68 millions d'euros pour l'État et 19 millions d'euros pour la branche famille dès 2015.

Pour autant, ces différentes mesures ne font que  **contenir une dépense de guichet intimement liée à la situation économique du pays et dont l'effet redistributif est fréquemment démontré** par les études économiques.

Parallèlement à la hausse des charges du FNAL, **ses ressources restent insuffisantes**. Si la contribution des régimes sociaux s'est avérée plus importante que prévu initialement, de près de 140 millions d'euros en 2014 (4,587 milliards d'euros au lieu de 4,444 milliards d'euros), les cotisations employeurs et la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ont été inférieures aux prévisions de respectivement 41 et 79 millions d'euros.

En outre, la subvention d'équilibre versée par l'État n'a cessé, depuis 2008, d'être supérieure à la prévision.

### Évolution de la subvention d'équilibre versée par l'État au FNAL 2007-2014



Source : commission des finances du Sénat d'après les rapports annuels de performances et le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiale pour 2015

Malgré l'ouverture de 87,8 millions d'euros au cours de l'année (18 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 8 août 2014 et 69,8 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014), la subvention d'équilibre de l'État, qui atteint 5,177 milliards d'euros, ne permet pas, au regard des autres ressources, de couvrir les charges du FNAL.

#### 4. La dette inquiétante de l'État auprès du FNAL

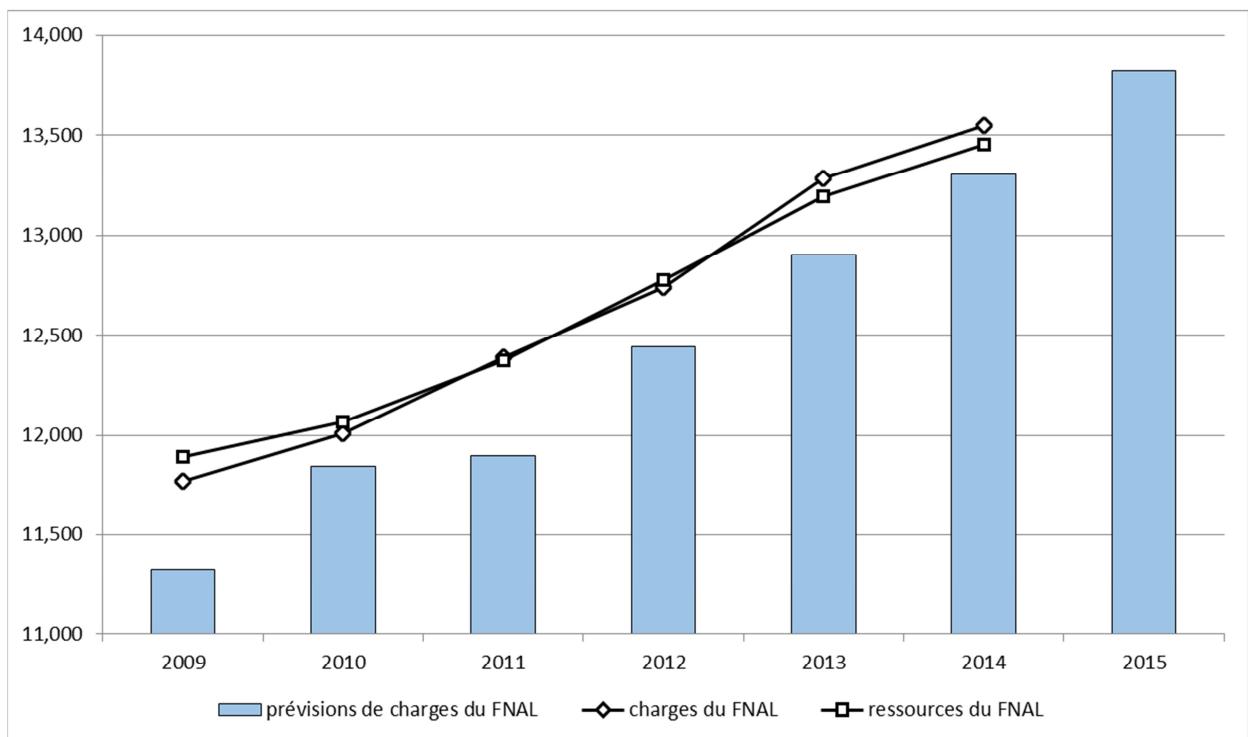
L'État n'a pas été en mesure de verser une subvention d'équilibre au FNAL à la hauteur des dépenses enregistrées au titre des aides personnes au logement qu'il finance. Les chiffres présentés dans le rapport annuel de performances permettent de constater un écart de 95 millions d'euros entre les charges et les ressources du FNAL. Non couverte pour l'année 2014, cette somme crée ainsi une dette de l'État vis-à-vis du fonds.

**Votre rapporteur spécial avait déjà évoqué le risque de création de cette dette** lors de l'examen de la loi de finances pour 2015. Compte tenu des éléments dont il avait disposé, 250 millions d'euros devaient en principe être reportés sur 2015. Avec 95 millions d'euros, ce montant est finalement plus faible, en raison notamment de plusieurs facteurs :

- un écart globalement positif de 23 millions d'euros entre la prévision et le montant constaté pour les ressources du FNAL autres que la subvention d'équilibre ;
- un report sur 2015 de 30 millions d'euros correspondant à des charges à payer pour 2014 ;
- la prise en compte de 36 millions d'euros de produits constatés d'avance au titre de la contribution de solidarité sur les revenus du capital pris en compte en 2014 et alors même que cette contribution ne sera plus versée au FNAL à compter de 2015.

#### Évolution des ressources et des charges du FNAL entre 2009 et 2015

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les rapports annuels de performances et le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiale pour 2015

Compte tenu du fait que l'État enregistrait déjà une dette de 78 millions d'euros à la fin de l'année 2013, **la dette totale de l'État vis-à-vis du FNAL s'élève globalement à 173 millions d'euros**, auxquels 2 millions d'euros peuvent toutefois être retirés, selon le ministère de l'égalité des

territoires, du logement et de la ruralité, dans la mesure où ils correspondent à une régularisation effectuée en 2015 et qui concerne « *un ajustement de la clé de financement par le fonds national des prestations familiales pour l'aide personnelle du logement des familles* » sur l'exercice 2013.

**Il est de mauvaise gestion de constituer une telle dette qui ne cesse de grossir et se répercute, *de facto*, sur l'exercice suivant.** Comme l'ont confirmé les services du ministère, l'année 2015 a ainsi commencé avec un « *déficit de budgétisation* ».

Il est donc **fort probable que cette dette ne puisse être résorbée cette année**, en espérant qu'elle ne soit pas encore plus importante à la fin de l'exercice 2015. Dans ses prévisions pour l'année en cours, le ministère du logement considère qu'un abondement de crédits de près de 350 millions d'euros serait nécessaire pour couvrir les besoins estimés ainsi que la dette accumulée.

## **5. Un niveau particulièrement bas des aides à la pierre, signe de la faiblesse de la construction du logement social**

Le programme 135 enregistre une dépense de 469,644 millions d'euros en autorisations d'engagement et 514,024 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 80,36 % et 88,27 % des crédits prévus en loi de finances initiale. La consommation des crédits s'avère encore bien plus faible au regard des crédits ouverts, avec des taux de seulement 53,86 % et 72,94 %.

Cette situation s'explique principalement par de nombreuses annulations de crédits, pour un montant total de 46,1 millions d'euros en AE et 87,96 millions d'euros en CP.

En outre, le produit du fonds de péréquation géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) a été rattaché par la voie de fonds de concours au programme 135 en cours de gestion, avec 144,6 millions d'euros en crédits de paiement. Puis, 190 millions d'euros en AE=CP ont été rattachés en fin de gestion.

**En 2014, 106 414 logements locatifs sociaux ont été financés, dans l'objectif des 150 000 logements sociaux par an d'ici à 2017.** Votre rapporteur spécial constate que le **Gouvernement est encore loin du compte** et que le nombre de logements financés est même **inférieur à celui de 2013** (117 065 logements sociaux financés au 31 décembre 2013).

### Logements sociaux financés ou agréés en 2014

	Objectifs affichés en LFI (en nombre de logements)	Réalisation (en nombre de logements financés ou agréés)	Financement constaté	
			Coûts budgétaire moyen (en euros par logement)	Coût budgétaire total (en millions d'euros)
Prêt locatif à usage social (PLUS)	69 000	51 490	666	34,3
Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	33 000	28 449	7 268	206,8
dont hébergement		487	12 320	6
Prêt locatif social (PLS)	48 000	26 475		
Surcharge foncière et prime Ile-de-France				136
<b>Sous-total offre nouvelle</b>	<b>150 000</b>	<b>106 414</b>		<b>377,1</b>
Réhabilitation et amélioration de la qualité de service		937	2 246	2,1
Démolition	1 000	301	436	0,1
Actions d'accompagnement				5,4
<b>Total</b>				<b>384,7</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2015

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes réitère l'une de ses recommandations pour l'exercice 2013, en préconisant de supprimer le fonds de concours issu du fonds de péréquation de la CGLLS ou de le mettre « *en conformité avec les principes du droit budgétaire* ». Le ministère du budget ne partage pas l'analyse de la Cour des comptes. Pour autant, il a été indiqué à votre rapporteur spécial qu'une amélioration des modalités de gestion du fonds était à l'étude et pourrait être présentée à l'occasion du projet de loi de finances initiale pour 2016.

Quelle que soit la réponse à cette question technique, il conviendra d'être attentif à l'évolution de ce fonds de concours qui constitue aujourd'hui l'essentiel des recettes alimentant les « aides à la pierre ».

## 6. L'« épée de Damoclès » des astreintes liées au contentieux du DALO

Le programme 135 comprend également les crédits destinés au paiement des sommes dues par l'État au titre du contentieux de l'habitat, en particulier des astreintes à verser dans le cadre du droit au logement opposable (DALO).

En 2014, la dépense enregistrée pour ces contentieux s'est trouvée nettement moins importante que les années passées, avec 15,82 millions d'euros en AE et 23,05 millions d'euros en CP, soit des baisses de respectivement 41 % et 15 % par rapport à 2013.

De même, les crédits exécutés s'avèrent **inférieurs de respectivement 55 % en AE et de 34 % en CP** aux 35 millions d'euros initialement prévus en loi de finances pour 2014.

Cette faible consommation s'explique essentiellement, d'après le rapport annuel de performances, par la « *diminution du nombre des liquidations définitives prononcées directement par le juge au sein du tribunal administratif de Paris.* »

Ainsi, en ne s'autosaisissant plus pour la liquidation des « dossiers DALO », les juges du tribunal de Paris ont réduit le nombre de liquidations traitées entre 2013 et 2014, passant ainsi de 1 204 à 341 liquidations traitées. Selon les statistiques du Conseil d'Etat, 12 124 décisions seraient en stock au 31 décembre 2014, contre 9 398 décisions un an auparavant.

De ce fait, **le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) voit ses ressources considérablement réduites puisqu'il est financé par le produit de ces astreintes**, et le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a d'ailleurs exprimé « *ses plus vives inquiétudes sur les conséquences* » de cette situation. Il a indiqué que les actions d'accompagnement personnalisé et de gestion locative adaptée pourraient ainsi être remises en cause. Le FNAVDL a ainsi perçu 20,8 millions d'euros au titre des astreintes DALO en 2014, alors que 30 millions d'euros étaient initialement prévus (sur les 36 millions d'euros de ressources dudit fonds). La tendance à la baisse se poursuit en 2015, avec des ressources disponibles très faibles pour le FNAVDL à ce stade (2,6 millions d'euros au 31 mai 2015).

Par ailleurs, ce changement de pratique du tribunal administratif crée un **risque financier pour l'État qui doit tenir compte de ces astreintes prononcées mais non liquidées**. Confirmant l'analyse de la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, le ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ruralité a indiqué à votre rapporteur spécial que les astreintes non versées représentaient **environ 11 millions d'euros**.

Selon les informations données à votre rapporteur spécial, une modification législative permettant de remédier à cette difficulté serait à l'étude, avec deux options « *en cours d'expertise* :

« - instaurer une liquidation provisionnelle au moment du prononcé de l'injonction sous astreinte par le juge et un versement par les services déconcentrés au fonds tous les six mois jusqu'à la liquidation définitive ;

« - imposer au juge de liquider tous les six mois et aux services déconcentrés un versement immédiat. »

## 7. Le financement insécurisé de l'ANAH au regard des objectifs assignés

Avec une capacité d'engagement initialement fixée à 502 millions d'euros, l'ANAH a connu une année de fortes sollicitations, en particulier dans le domaine de la précarité énergétique. Victime de son succès, le programme « Habiter mieux » n'a, en particulier, pas disposé des ressources suffisantes pour répondre aux demandes des particuliers.

Ainsi, le 9 juillet 2014, une circulaire adressée aux préfets et aux collectivités territoriales délégataires des « aides à la pierre » demandait de ne plus traiter les dossiers de subventions reçus de propriétaires occupants modestes pour réaliser des travaux de rénovation thermique dans leurs logements. Seules restaient prioritaires pour l'ANAH les demandes de traitement de l'habitat indigne ou très dégradé ainsi que les travaux d'adaptation liés à la perte d'autonomie ou au handicap.

Dans le cadre du plan de relance en faveur du logement en octobre 2014, le Gouvernement a annoncé que le nombre de logements financés au titre de la rénovation thermique serait porté de 35 000 à 50 000 logements. En conséquence, le conseil d'administration de l'ANAH a augmenté le plafond de sa capacité d'engagement de 41 millions d'euros, pour atteindre 543 millions d'euros, à l'automne 2014. Finalement, 537,5 millions d'euros ont été consommés et 49 831 dossiers traités en 2014 relevaient effectivement de la précarité énergétique.

S'agissant de la partie du programme « Habiter mieux » financé par les investissements d'avenir, les crédits disponibles au sein de fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) se sont également révélés insuffisants. Ainsi, un redéploiement de crédits a été opéré au bénéfice du FART, depuis le fonds de soutien à la rénovation énergétique de l'habitat (FSREH) qui finançait une prime exceptionnelle de 1 350 euros aux propriétaires occupants. 90 millions d'euros sont concernés, portant l'enveloppe du FART à 455 millions d'euros pour la période 2010-2015.

Selon les informations collectées par votre rapporteur spécial, le nombre de dossiers déposés diminue depuis la mise en œuvre de la circulaire de priorisation. Le stock à la fin de l'année 2014 s'élevait ainsi à 20 000 dossiers, il devrait passer à 14 000 à fin décembre 2015, dont 70 % de dossiers relevant du programme « Habiter mieux ».

Les tensions rencontrées par l'ANAH quant à ses capacités de financement s'avèrent d'autant plus cruciales que sa principale ressource, le produit de cession des quotas carbone, est soumise à un important aléa que votre rapporteur spécial n'a pas manqué de souligner par le passé. En 2014, alors que le plafond du produit de ces ventes s'élevait à 590 millions d'euros, l'ANAH n'a bénéficié que de 215,3 millions d'euros, compte tenu de la faiblesse du rendement de cette ressource.

En 2015, il semblerait que le marché des quotas carbone soit plus soutenu et que le produit affecté à l'ANAH puisse être meilleur. **Votre rapporteur spécial ne peut que s'en féliciter mais continue de s'interroger sur l'opportunité de maintenir l'affectation d'une ressource aussi volatile au financement d'une agence mettant en œuvre une politique publique aussi prioritaire.**

### **III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 147 (RAPPORTEUR SPÉCIAL : DANIEL RAOUL)**

#### **1. Une consommation limitée à 88,5 % des crédits de paiement initialement prévus...**

Le programme 147 connaît une nouvelle année de baisse de ses dépenses budgétaires, avec - 6,7 % de ses crédits de paiement (CP) entre 2013 et 2014 (soit près de 31,5 millions d'euros) et un taux de consommation par rapport à la prévision initiale de respectivement 86 % en autorisations d'engagement (AE) et 88,5 % en CP.

La loi de finances initiale pour 2014<sup>1</sup> prévoyait déjà une baisse de 2,2 % en AE et 4,4 % en CP du fait principalement de la **moindre compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zone de revitalisation urbaine (ZRU)**. En outre, 4,5 millions d'euros, correspondant à la masse salariale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSe), ont été transférés vers le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », dans le cadre de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

## Consommation, par action, des crédits du programme

(en euros)

		Exécution 2014	Exécution 2013	Évolution 2013-2014	Loi de finances initiale 2014*	Taux de consommation par rapport à la prévision
<b>Action 01</b> <b>Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville</b>	AE	300 467 037	302 902 529	-0,80%	332 610 327	90,34%
	CP	300 608 142	304 626 150	-1,32%	332 610 327	90,38%
<b>Action 02</b> <b>Revitalisation économique et emploi</b>	AE	113 688 045	135 342 795	-16,00%	130 727 591	86,97%
	CP	113 698 701	133 042 138	-14,54%	118 500 364	95,95%
<b>Action 03</b> <b>Stratégie, ressources et évaluation</b>	AE	21 183 306	24 377 467	-13,10%	42 103 118	50,31%
	CP	21 981 600	24 771 032	-11,26%	42 130 743	52,17%
<b>Action 04</b> <b>Rénovation urbaine et amélioration du cadre de la vie</b>	AE	-466 341**	-1 636 597 170***	ns****	25 000	ns****
	CP	2 769 337	8 124 000	-65,91%	2 936 503	94,31%
<b>Total programme 147</b>	AE	434 872 047	-1 173 974 379***	ns****	505 466 036	86,03%
	CP	439 057 780	470 563 320	-6,70%	496 177 937	88,49%

\* Y compris fonds de concours et attribution de produits

\*\* Cette somme correspond à des clôtures d'engagement pour des opérations prévues en Ile-de-France dans le cadre du programme de l'ancien fonds d'investissement pour la ville (FIV) ainsi que des grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain (GPV ORU).

\*\*\* Compte tenu d'une régularisation comptable de 1,6 milliards d'euros concernant les engagements sur les années antérieures au titre de l'ANRU.

\*\*\*\* ns = non significatif

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2014

La moindre dépense par rapport à la prévision initiale s'explique notamment par **l'arrêt du dispositif des emplois francs en juillet 2014<sup>1</sup>**.

En exécution, la compensation des **exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zone de revitalisation urbaine (ZRU)** a conduit à une dépense conforme à la prévision initiale, avec 92,4 millions d'euros, parmi lesquels **12,8 millions d'euros ont été utilisés pour rembourser la dette contractée auprès de l'ACOSS au 31 décembre 2013**.

La Cour des comptes met en évidence, dans sa note d'exécution budgétaire, le fait que « *le règlement de la dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale (ACOSS) relative aux ZFU est source d'importants aléas de gestion* ». En effet, le montant retenu par l'ACOSS peut être réévalué en fin d'année et est susceptible de créer une dette importante pour l'État. Après 12,8 millions d'euros pour la dette de 2013, 18,5 millions d'euros seraient de nouveau nécessaires pour l'année 2014 et devraient donc peser sur l'exécution 2015. Toujours selon la Cour des comptes, les sommes dues à

<sup>1</sup> Cf. le 2 du présent III.

l'ACOSS seraient de nouveau supérieures d'environ 12 millions d'euros en 2015 par rapport à la prévision initiale.

Interrogés par votre rapporteur spécial, les services du CGET ont confirmé ces difficultés. Si les sommes en jeu s'avèrent relativement modestes pour l'ACOSS, elles représentent en revanche un montant important au regard des compensations prévues au sein du programme 147.

Un report de crédit de 16,5 millions d'euros a, par ailleurs, été opéré vers les ministères ayant mis à disposition des agents dans le cadre du dispositif des délégués du préfet.

En début d'exercice, la **mise en réserve** s'était élevée à 33 millions d'euros en AE et 32,4 millions d'euros en crédits de paiement. Un surgel, de 7 millions d'euros en AE et 7,842 millions d'euros en CP a ensuite été appliqué.

**52,1 millions d'euros en AE et 40,04 millions d'euros en CP ont finalement été annulés :**

- 18,2 millions d'euros (AE=CP) par la loi de finances rectificative du 8 août 2014<sup>1</sup>, « *en raison de moindres besoins sur les dispositifs d'intervention* » ;

- 33,9 millions d'euros en AE et 21,8 millions d'euros en CP par la loi de finances rectificative de fin d'année<sup>2</sup>, du 29 décembre 2014, pour des crédits « *devenus sans emploi* ».

## **2. ... sans remise en cause des actions de la politique de la ville**

### *a) Des crédits préservés pour la mise en œuvre des actions territorialisées*

Les dépenses liées aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville (action 01) demeurent stables par rapport à 2013 (- 0,8 % en AE et - 1,3 en CP).

Votre rapporteur spécial constate que, **malgré la contrainte budgétaire, les crédits consacrés aux actions territorialisées de la politique de la ville ont été globalement préservés.**

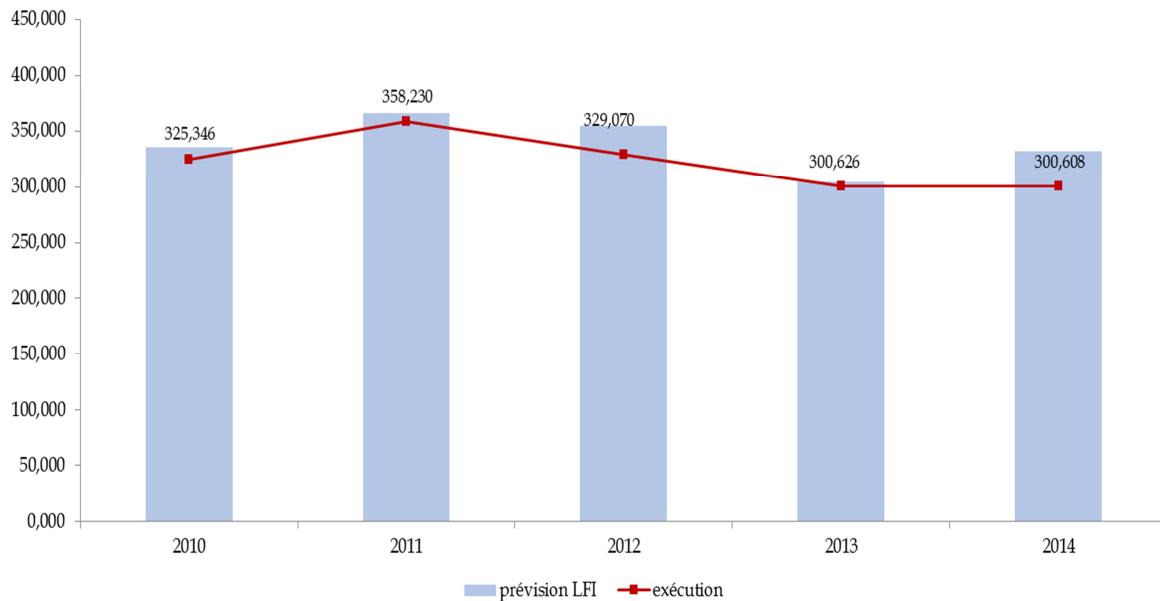
---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

### Évolution des crédits consacrés aux actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances pour les années 2010 à 2014

En 2015, les crédits consacrés à la politique de la ville sont également « sanctuarisés », avec 332,4 millions d'euros inscrits dans le projet annuel de performances.

*b) L'abandon rapide du dispositif des emplois francs qui ne rencontrait pas le succès escompté*

Le Gouvernement a décidé de mettre fin au dispositif des emplois francs en juillet 2014, compte tenu des difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre. En effet, seuls 341 emplois francs ont été créés depuis l'été 2013, pour un objectif de 10 000 en trois ans, dont 5 000 sur la seule année 2014. La loi de finances initiale pour 2014 attribuait ainsi 23 millions d'euros en AE et 10,8 millions d'euros en CP pour les emplois francs.

Les crédits versés à Pôle emploi en 2013 ont suffi à couvrir le financement des emplois francs sur 2014 et aucune nouvelle dépense n'a été enregistrée à ce titre sur le programme 147. Hormis 4,8 millions d'euros utilisés pour rembourser la dette de l'État auprès de l'ACOSS, les crédits non utilisés ont été annulés.

**Votre rapporteur spécial prend acte de l'échec du dispositif des emplois francs.** D'après les informations recueillies auprès du CGET, la **principale difficulté provenait du fait qu'un contrat à durée indéterminée était exigé**, ce qui constituait un frein au recrutement de jeunes travailleurs.

### **3. Une année de transition avec la mise en œuvre de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine<sup>1</sup> a mis en place une nouvelle géographie prioritaire, en prévoyant le remplacement de tous les anciens zonages de la politique de la ville par 1 300 quartiers prioritaires dont la liste est désormais arrêtée.

La politique de la ville se concrétise au niveau local par des contrats de ville qui, conclus au niveau intercommunal, sont destinés à remplacer les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, 75 % des contrats de ville devraient ainsi être signés d'ici au 14 juillet prochain. 400 contrats de villes devraient voir le jour et couvrirraient ainsi 380 EPCI et 700 communes.

Votre rapporteur spécial rappelle l'**importance de la signature de ces contrats de ville, cœur de la mise en œuvre de l'action publique en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville**. Ils doivent notamment permettre de déterminer les conditions dans lesquelles les crédits de droit commun seront mobilisés prioritairement en faveur de ces quartiers.

Compte tenu du contexte budgétaire actuel, il est d'autant plus essentiel que les **contrats de ville indiquent précisément les modalités de mise en œuvre des crédits de droit commun**. Même si les engagements propres à chaque ministère ont tendance à être privilégiés, la mobilisation semble tout de même satisfaisante dans le cadre de la géographie prioritaire.

En outre, le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-SIV) et celui de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSe), deux acteurs essentiels de la politique de la ville, ont été fusionnés avec la délégation à l'aménagement du territoire et l'attractivité régionale (DATAR) au sein du nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

À ce titre, interrogés par votre rapporteur spécial, les services du Commissariat ont confirmé que des économies devraient effectivement être réalisées à la faveur de ce regroupement. Elles devraient en particulier être constatées, au cours des prochaines années, sur les crédits de masse salariale qui figurent désormais intégralement dans le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires » ainsi que par une réduction des coûts de location des bureaux du CGET par rapport à ceux des trois précédentes entités.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Si votre rapporteur spécial soutient la création du CGET, il n'est, en revanche, pas convaincu par le changement de maquette qui l'a accompagnée et qui a conduit à transférer le programme 147 de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » à la mission « Politique des territoires » dans la loi de finances initiale pour 2015<sup>1</sup>. Les liens entre la politique du logement et la politique de la ville sont tels que les crédits qui leur sont consacrés ont, à son sens, toute leur place dans la même mission, voire dans le même ministère.

#### 4. La stabilité des dépenses fiscales avant leur mutation

En 2014, les dépenses fiscales rattachées au programme 147 s'élèvent à 327 millions d'euros s'agissant de celles applicables aux impôts d'État, contre 335 millions d'euros en 2013.

84 millions d'euros sont également enregistrés au titre de dépenses fiscales sur impôts locaux prises en charge par l'État, la principale d'entre elles concernant l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux constructions de logements sociaux situés en ZUS.

Compte tenu de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville, les dépenses fiscales rattachées aux anciens zonages ont été évaluées et, pour certaines d'entre elles, prolongées selon de nouvelles modalités.

Ainsi, si l'ensemble des dispositifs rattachés aux ZRU ainsi que les exonérations sociales associés aux ZFU ont été supprimés, la loi de finances pour 2015 et la loi de finances rectificative pour 2014 de fin d'année précitées ont prolongé, tout en procédant à des aménagements, plusieurs dépenses fiscales :

- l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties, pour certaines logements sociaux, désormais applicable aux quartiers prioritaires de la politique de la ville jusqu'en 2020 ;

- le taux réduit de TVA applicable aux opérations d'accession sociale à la propriété, étendu à l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville alors qu'il était jusqu'à présent limité aux seuls quartiers faisant l'objet d'une opération de rénovation urbaine (« zone ANRU ») ;

- l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises ayant une activité en ZFU, selon des modalités plus resserrées ;

- l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises pour les entreprises exerçant une activité commerciale dans les quartiers prioritaires et qui respectent des conditions très restrictives.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

**Votre rapporteur spécial se félicite du maintien de dispositifs attractifs permettant de développer la mixité sociale et l'activité économique** dans les quartiers de la politique de la ville, en particulier une activité commerciale. Il est souhaitable que ces mesures permettent, en particulier, de **favoriser de nouvelles implantations** voire simplement de maintenir certaines entreprises, **sans produire d'effet d'aubaine**.

## **5. La difficile mesure de la performance des actions menées dans le cadre de la politique de la ville**

Plusieurs indicateurs tendent à **mesurer l'efficacité des dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville**, et l'écart entre les résultats obtenus en ZUS et les unités urbaines auxquelles elles appartiennent est toujours manifeste.

Ainsi, concernant la mixité fonctionnelle, l'indicateur relatif à la densité d'établissements exerçant une activité industrielle ou commerciale montre que **les ZFU restent bien moins attractives que le reste du territoire auquel elles appartiennent**, malgré l'existence de dispositifs d'exonérations fiscales et sociales. L'écart entre le nombre d'établissements présents pour 1 000 habitants dans les ZFU et celui dans leurs unités urbaines semble se creuser, avec une différence de 32,1 en 2013 (76,1 établissements dans les unités urbaines contre 44 dans les zones urbaines sensibles) contre 31,4 en 2012.

S'agissant de la réussite scolaire, **l'écart entre les élèves de collèges situés en ZUS et ceux d'autres établissements ne s'est pas réduit** entre 2012 et 2013, **en dépit de dispositifs spécifiques** tels que le programme de « réussite éducative ». Le taux de réussite au brevet des collèges atteint 75,5 % en 2013 pour les élèves de collèges en ZUS tandis qu'il s'élève à 83,7 % pour ceux des autres établissements. Toutefois, les données disponibles pour 2014, que votre rapporteur spécial a pu se procurer, mettent en évidence une amélioration du taux de réussite en ZUS (76,2 %) ainsi qu'une réduction de l'écart avec les autres établissements (7,6 points au lieu de 8,2 points).

Si ces résultats pourraient conduire à **douter de l'utilité** des actions menées dans le cadre de la politique de la ville, votre rapporteur spécial tient à rappeler que **l'écart enregistré serait certainement encore plus important si un soutien spécifique à ces quartiers n'était pas apporté**.

Il est également dommage que certaines **données de l'année dont l'exécution est examinée dans le cadre de la loi de règlement** (2014 en l'espèce) **ne soient pas disponibles** lors de l'élaboration du rapport annuel de performances alors qu'elles sont annoncées pour le printemps ou l'été.

## **6. Une dépense contenue pour l'ANRU, dans l'attente du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ne dispose plus en 2014 que de 1,5 million d'euros issus des crédits budgétaires du programme 147, qui correspondent au financement pour cette année de l'opération « collèges dégradés ».

En outre, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), l'agence a bénéficié en 2014 des crédits ouverts dans trois programmes relevant d'autres missions et pour lesquels elle agit en tant qu'opérateur de l'État.

Toutes les autres opérations de l'ANRU sont financées par des crédits extrabudgétaires, en particulier par la contribution de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) - Action logement qui finance le programme national de rénovation urbaine (PNRU), pour 900 millions d'euros en 2014. Elle est complétée par 30 millions d'euros issus de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

D'après le rapport annuel de performances, 398 conventions avaient été signées ou passées en comité d'engagement au 31 décembre 2014 au titre du PNRU, et représentaient ainsi 45 milliards d'euros de travaux programmés pour **11,6 milliards d'euros de subventions de l'ANRU** dont 10,8 milliards d'euros engagés.

Compte tenu de ces éléments, **les décaissements au titre du PNRU se sont élevés à 1,077 milliard d'euros en 2014**, pour une prévision initiale de 1,1 milliard d'euros. Plus globalement, les paiements versés par l'ANRU ont atteint 1,088 milliard d'euros, hors PIA.

Le prélèvement sur fonds de roulement a atteint à la clôture 1,279 milliard d'euros. Ce montant très élevé s'explique par le fait que la participation de l'UESL-Action logement au financement du PNRU pour 2014 a été comptabilisée en 2013 comme produit à recevoir et que celle pour 2015 ne l'a été qu'en janvier de cette année.

**La trésorerie disponible au titre du PNRU se trouve assez considérablement réduite puisqu'elle passe de 443 millions d'euros à la clôture 2013 à 270 millions d'euros à la clôture 2014.**

En outre, le financement du PNRU et du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est assurée par la contribution de l'UESL-Action logement au regard de la convention conclue avec l'État le 2 décembre 2014 pour la période 2015-2019 et qui prévoit 850 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017, 700 millions d'euros en 2018 et 500 millions d'euros en 2019.

Compte tenu des décaissements encore attendus pour achever le PNRU et de l'avancement annoncé du calendrier de mise en œuvre du NPNRU, **l'enjeu de la soutenabilité financière de l'agence reste donc d'actualité. Il conviendra de rester prudent au cours des prochaines années.**

## MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L’ÉTAT » ET DIVERS COMPTES SPÉCIAUX

### M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

<b>I. MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L’ÉTAT ».....</b>	194
A. APERÇU GÉNÉRAL DE L’EXÉCUTION .....	194
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	196
1. <i>Un besoin de financement supérieur à la prévision .....</i>	196
2. <i>Des émissions nettes de dette à moyen et long terme en léger retrait par rapport à la prévision grâce à des ressources de trésorerie supérieures aux attentes. ....</i>	196
3. <i>Une politique de rachat accentuée .....</i>	197
4. <i>Un taux de couverture supérieur aux objectifs .....</i>	197
5. <i>Malgré la hausse de l’endettement de l’État, une charge de la dette en baisse et d’un montant inférieur aux prévisions en raison du faible niveau des taux d’intérêt et de l’inflation .....</i>	198
<b>II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE » .....</b>	199
A. LES VERSEMENTS DE LA FRANCE À LA GRÈCE .....	201
B. LES RÉTROCESSIONS DE TROP-PERÇUS À LA BANQUE DE FRANCE .....	202
<b>III. LES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX.....</b>	203
A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » .....	203
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » .....	204

## I. MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT »

### A. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014

La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait pour la mission « Engagements financiers de l'État » 47,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 50,86 milliards de crédits de paiement (CP).

La consommation des AE (43,83 milliards d'euros) comme celle des CP (47,1 milliards d'euros) est **nettement inférieure à la prévision**, mais assez proche des crédits effectivement disponibles (44,08 milliards d'euros en AE et 47,34 milliards d'euros en CP).

#### Exécution comparée des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État » en 2013 et 2014

(en millions d'euros)

Programmes		Crédits consommés 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits consommés 2014	Évolution exécution 2014 / 2013	Écart exécution 2014 / LFI 2014
114 - Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	AE	114,5	208,4	120,4	5,1%	-42,2%
	CP	114,5	208,4	120,4	5,1%	-42,2%
117 - Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	AE	44885,8	46654,0	43158,9	-3,8%	-7,5%
	CP	44885,8	46654,0	43158,9	-3,8%	-7,5%
145 - Épargne	AE	575,9	568,9	385,4	-33,1%	-32,3%
	CP	575,9	569,1	385,4	-33,1%	-32,3%
168 - Majoration de rentes	AE	179,2	171,0	169,0	-5,7%	-1,2%
	CP	179,2	171,0	169,0	-5,7%	-1,2%
336 - Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	AE	9785,2	0,0	0,0	-100,0%	
	CP	6523,5	3261,7	3261,7	-50,0%	0,0%
338 - Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement	AE	1617,0	0,0	0	-100,0%	
	CP	1617,0	0,0	0,0	-100,0%	
Total mission	AE	57157,6	47602,3	43833,7	-23,3%	-7,9%
	CP	53895,9	50864,2	47095,4	-12,6%	-7,4%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En effet, la mission « Engagements financiers de l’État » **a subi d’importantes annulations de crédits** en cours et en fin de gestion, concentrées pour l’essentiel sur le programme 117 « Charge de la dette » (3,4 milliards d’euros en AE et en CP). Ces annulations ont **tiré les conséquences**, au fur et à mesure de l’année et en fonction de la nécessité pour le Gouvernement d’afficher des économies ou de gager d’autres dépenses, **du niveau plus bas qu’attendu de l’inflation et des taux d’intérêt** (cf. *infra*). Le programme 145 « Épargne » a également enregistré des annulations, d’un montant total de 103 millions d’euros en AE et en CP, le repli structurel du montant des primes d’épargne-logement versées aux ménages ayant été plus marqué que prévu.

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l’exercice 2014,  
en AE (ou CP)**

(en millions d’euros)

Programmes		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion	Mouvements de fin de gestion	Ajustements intervenus en 2015	Reports sortants	Total crédits consommés	Ecart crédits consommés / crédits alloués en LFI
114 - Appels en garantie de l’État (crédits évaluatifs)	AE	208,4	0,0	0,0	-20,1	-67,9	0	120,4	-42,2%
	CP	208,4	0,0	0,0	-20,1	-67,9	0	120,4	-42,2%
117 - Charge de la dette et trésorerie de l’État (crédits évaluatifs)	AE	46654,0	0,0	-1800,0	-1600,0	-95,1	0	43158,9	-7,5%
	CP	46654,0	0,0	-1800,0	-1600,0	-95,1	0	43158,9	-7,5%
145 - Épargne	AE	568,9	0,4	-66,3	-36,5	-30,7	50,5	385,4	-32,3%
	CP	569,1	0,3	-66,8	-35,9	-30,8	50,5	385,4	-32,3%
168 - Majoration de rentes	AE	171	0,0	0,0	-2,0	0,0	0	169,0	-1,2%
	CP	171	0,0	0,0	-2,0	0,0	0	169,0	-1,2%
336 - Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	AE	0	0,0	0,0	0	0,0	0	0	sans objet
	CP	3261,7	0,0	0,0	0	0,0	0	3261,744	0%
338 - Augmentation de capital de la Banque européenne d’investissement	AE	0	0,0	0,0	0	0,0	0	0	sans objet
	CP	0	0,0	0,0	0	0,0	0	0	sans objet
Total mission	AE	47602,3	0,4	-1866,3	-1658,6	-193,7	50,5	43833,7	-7,9%
	CP	50864,2	0,3	-1866,8	-1658,0	-193,8	50,5	47095,4	-7,4%

Note de lecture : les mouvements en cours de gestion regroupent les ouvertures et annulations intervenues en loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 et par décret n° 2014-1142 du 7 octobre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.

Les mouvements en fin de gestion agrègent les ouvertures et annulations en loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 et décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.

Les ajustements intervenus en 2015 concernent les annulations prévues par le présent projet de loi de règlement et d’approbation des comptes ainsi que les annulations sur les crédits de titre 2 du décret n° 2015-39 du 19 janvier 2015 portant annulation de crédits.

*Source : commission des finances du Sénat, d’après les réponses du ministère du budget*

---

## ***B. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL***

### **1. Un besoin de financement supérieur à la prévision**

Le montant du déficit budgétaire de l'exercice 2014 a excédé de 3 milliards d'euros celui prévu par la loi de finances initiale pour 2014 (70,6 milliards d'euros en loi de finances initiale hors programme d'investissements d'avenir contre 73,6 milliards d'euros en exécution).

En revanche, les autres besoins de financement se sont élevés à 1,5 milliard d'euros, soit 0,3 milliard d'euros de moins que la prévision.

Le besoin de financement constaté en 2014 a donc été supérieur de 2,7 milliards d'euros à la prévision, s'établissant à 179,1 milliards d'euros, compte tenu des amortissements de dette à moyen et long terme de 104 milliards d'euros.

### **2. Des émissions nettes de dette à moyen et long terme en léger retrait par rapport à la prévision grâce à des ressources de trésorerie supérieures aux attentes.**

Le montant des émissions, prévu à 174 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2013, a été révisé en baisse à 173 milliards d'euros lors de la publication du programme de financement de l'État pour 2014<sup>1</sup>, à la suite à des rachats de titres arrivant à échéance en 2014 intervenus.

Finalement, les émissions nettes à moyen et long terme de l'exercice 2014 se sont élevées, en nominal, à 172 milliards d'euros. Elles ont été inférieures de 1 milliard d'euros au montant prévu par le programme de financement, grâce à des ressources de trésorerie supérieures aux attentes, sous forme de primes à l'émission.

Cet effet résulte de la baisse prolongée des taux d'intérêt. Les primes à l'émission correspondent en effet à un supplément de prix payé par les investisseurs par rapport à la valeur faciale des titres souscrits, en raison d'une différence entre le taux facial de ces titres et leur taux sur le marché au moment de l'émission. L'effet inverse peut se produire si le taux facial est inférieur au taux du marché. On parle alors de décote à l'émission<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse de l'Agence France Trésor du 20 décembre 2013 : programme indicatif de financement de l'État pour 2014.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 25 de la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances, les primes et décotes sont considérées comme des ressources et charges de trésorerie et non comme des recettes et dépenses budgétaires. En comptabilité générale, elles font l'objet d'un étalement d'un étalement venant, selon le cas, alléger ou alourdir les charges faciales.

M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Votre rapporteur spécial observe que les titres issus de souches créées en 2014 avec des taux faciaux extrêmement bas enregistreront de telles décotes dès lors que ces souches seront ré-ouvertes dans des conditions de marché moins favorables.

### **3. Une politique de rachat accentuée**

En 2014, l’AFT a réalisé 31,1 milliards d’euros de rachats de titres à échéance 2015 et 2016, afin de diminuer les amortissements de ces années.

En 2013, les rachats de titres par l’AFT avant leur échéance avait été d’un montant de 23,2 milliards d’euros, permettant de réduire de 13,2 milliards d’euros les amortissements de la dette arrivant à maturité en 2014 et de 10 milliards d’euros les amortissements de 2015.

27,6 milliards d’euros de titres arrivant à échéance en 2015 et 3,5 milliards d’euros de titres arrivant à échéance en 2016.

Au total, l’AFT a racheté, en 2013 et 2014, 37,6 milliards d’euros de titres arrivant à échéance en 2015, réduisant d’autant le besoin de financement de cet exercice. Compte tenu de ces rachats, ce sont désormais 116,5 milliards d’euros de dette à moyen et long terme qu’il faut refinancer en 2015.

Compte tenu des rachats, le volume d’émission de dette à moyen et long terme s’est élevé à 203,1 milliards d’euros d’émissions brutes en 2014.

### **4. Un taux de couverture supérieur aux objectifs**

L’Agence France Trésor a pour objectif premier d’assurer la sécurité des opérations de financement de l’État : le besoin de financement doit être couvert en temps et en heure. Pour cela, l’AFT doit être assurée de placer l’intégralité des titres qu’elle propose au marché dans le cadre d’une adjudication. Le niveau de sécurité des adjudications de titres de dette française peut être mesuré en rapportant le volume total demandé au volume adjugé : la demande doit excéder l’offre dans une proportion suffisante pour garantir que les fonds dont a besoin l’État seront effectivement levés.

S’agissant des bons du trésor à taux fixe (BTF), le taux de couverture moyen s’est établi en 2014 à 300 %, ce qui constitue le plus haut niveau observé depuis 2006, alors que l’objectif était de 200 %. Le rapport annuel de performances 2014 indique que ce taux de couverture n’a été inférieur à la cible de 200 % que trois fois durant l’année : le 6 janvier (198 %), le 13 janvier (180 %) et le 20 janvier (196 %).

S'agissant des OAT et BTAN, le taux de couverture moyen s'est établi à 229 %, soit un niveau équivalent à celui de 2013 (227 %), et n'est jamais descendu en dessous de la cible de 150 %.

La France bénéficie d'un contexte favorable : la politique monétaire de la Banque centrale européenne augmente les liquidités dans la zone euro et les incertitudes liées à la Grèce provoquent une « fuite vers la qualité ». Votre rapporteur spécial considère que l'attractivité de la dette française pourrait être rapidement mise à mal si le Gouvernement n'accentue pas ses efforts pour redresser les comptes publics. Un contexte moins favorable et le retour des inquiétudes l'égard de la soutenabilité de la dette française compromettraient gravement la capacité de l'État à se financer dans de bonnes conditions.

## **5. Malgré la hausse de l'endettement de l'État, une charge de la dette en baisse et d'un montant inférieur aux prévisions en raison du faible niveau des taux d'intérêt et de l'inflation**

### *a) Une charge d'intérêts de la dette de moyen et long terme en recul malgré la hausse de l'encours*

Les intérêts de la dette à moyen et long terme ont diminué de 0,7 milliard d'euros entre 2013 et 2014, passant de 41,8 milliards d'euros à 41,1 milliards d'euros. L'« effet volume » défavorable, lié à la hausse de l'encours de dette, a en effet été plus que compensé par l'« effet taux » favorable, lié à la baisse des taux d'intérêt.

L'« effet volume » pour l'année 2014 est évalué à 1,2 milliard d'euros, correspondant au « premier coupon » du surplus de dette de 65 milliards d'euros enregistré en 2013 à un taux d'intérêt moyen de 1,85 %.

L'« effet taux » a quant à lui consisté en un allègement de charge de 1,9 milliard d'euros, correspondant au différentiel d'intérêts versés au titre des 104 milliards d'euros de dette refinancés en 2013 à un taux moyen de 1,85 %, contre 3,69 % en moyenne pour les titres amortis.

Au total, la charge d'intérêts de la dette de moyen et long terme s'est établie à un niveau inférieur de 548 millions d'euros par rapport à la prévision.

### *b) Une charge d'intérêts de la dette de court terme très inférieure à la prévision mais particulièrement sensible à la remontée des taux*

De même, la charge budgétaire liée aux BTF, soit 142 millions d'euros a été quasiment stable entre 2013 et 2014 (- 15 millions d'euros) et sensiblement moins élevée (- 985 millions d'euros) que ce qui était prévu en loi de finances initiale, grâce au maintien des taux à très bas niveau. Le taux des BTF à 3 mois s'est ainsi élevé à 0,07 % en moyenne en 2014 alors que la

M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

prévision en loi de finances initiale était fondée sur l’hypothèse d’une remontée progressive des taux d’intérêt et d’un niveau moyen de 0,34 %.

Votre rapporteur spécial relève que la charge de la dette de court terme est la plus immédiatement sensible à la variation des taux d’intérêt. Si la hausse des taux enregistrée depuis avril 2015 a été plus marquée sur la partie longue de la courbe, tout retour à des taux historiquement plus normaux se traduirait par une forte augmentation de la charge budgétaire.

*c) Des provisions pour indexation du capital des titres indexés en net retrait par rapport à la prévision mais susceptibles de fortement augmenter à l’avenir*

La charge budgétaire d’indexation du capital des titres indexés s’est réduite de 0,8 milliard d’euros entre 2013 et 2014. Cette évolution résulte de la baisse de l’inflation. L’ampleur de cette baisse n’était pas anticipée, si bien que la charge d’indexation pour 2014 (932 millions d’euros) a été inférieure de 1,9 milliard d’euros à celle prévue en loi de finances initiale pour 2014 (2 841 milliards d’euros).

Votre rapporteur spécial souligne que cet avantage, appréciable pour l’année 2014, ne rend pas la dette de l’État plus soutenable : tout rebond de l’inflation provoquera mécaniquement une hausse des provisions pour indexation. Or la Banque centrale européenne a lancé des programmes de rachat de dette destinés à relancer l’inflation dans la zone euro.

## **II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSEDETTEMENT DE LA GRÈCE »**

Créé par la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012<sup>1</sup>, le compte d’affectation spéciale (CAS) « Participation de la France au désendettement de la Grèce » traduit dans le droit national **les engagements pris par la France dans le cadre des réunions des ministres des finances de la zone euro (Eurogroupe) du 20 février 2012 et du 26 novembre 2012**.

Tout d’abord, lors de la réunion du 20 février 2012, la France s’est engagée, aux côtés des autres États membres de la zone euro, à **reverser à la Grèce les revenus perçus et à percevoir par la Banque de France entre 2012 et 2020 sur les obligations grecques que celle-ci détient en compte propre**. Ensuite, l’accord du 26 novembre 2012 prévoit que **les banques centrales nationales de la zone euro doivent reverser aux États membres les revenus qu’elles reçoivent des obligations grecques détenues au titre du Programme pour les marchés de titres (PMT), ou Security Market Programme (SMP), qui sont ensuite restitués à la Grèce**. Ces deux initiatives s’inscrivent parmi les différentes mesures tendant à réduire la dette publique grecque et à rétablir la soutenabilité de celle-ci ; le taux

---

<sup>1</sup> Cf. article 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

---

d'endettement de la Grèce a, en effet, crû continument, excédant 176 % du PIB en 2014, selon les données récemment publiées par la Commission européenne<sup>1</sup>, notamment en raison du recul de l'activité économique à laquelle le pays est confronté et du poids de la charge de la dette, supérieure à 4 % du PIB en 2013-2014.

Aussi les transferts financiers opérés au profit de la Grèce dans ce cadre sont-ils inscrits au sein du programme 795 du présent compte d'affectation spéciale, dont le responsable est le directeur général du Trésor.

Le choix de recourir à un compte d'affectation spéciale (CAS) pour faire transiter ces flux connaît deux justifications<sup>2</sup>. Tout d'abord, il convient de rappeler **l'interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro par les banques centrales nationales** prévue par l'article 123 du traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ensuite, il était nécessaire **d'isoler ces opérations spécifiques au sein du budget de l'État**.

Ainsi, le compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » retrace :

- **en recettes**, le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs. Celui-ci s'est élevé à **399 millions d'euros en 2014** ;

- **en dépenses**, d'une part, le versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus précités (cf. programme 795) et, d'autre part, les rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France (cf. programme 796).

---

<sup>1</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Winter 2015 », European Economy 1/2015, février 2015.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les « comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

### Récapitulation des crédits par programme et action

Programme/Action	Autorisations d’engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2013	Exécution 2014
<b>795 - Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs</b>	1 005 600 000	399 000 000	599 000 000	500 800 000
01 – Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre	555 600 000	0	149 000 000	101 800 000
02 – Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus au titre du portefeuille dit SMP	450 000 000	399 000 000	450 000 000	399 000 000
<b>795 - Rétrocession de trop-perçus à la Banque de France</b>	0	0	0	0

Source : rapport annuel de performances pour 2014 du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce »

#### A. LES VERSEMENTS DE LA FRANCE À LA GRÈCE

Le programme 795 comporte deux actions. L'action 01 concerne la mise en œuvre de l'engagement pris par les États de la zone euro le 20 février 2012, soit le **versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre**. Le montant de ce transfert doit s'élever à 754,3 millions d'euros pour la période 2012-2020<sup>1</sup>.

L'action 02 retrace les montants correspondant au **versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus au titre du portefeuille dit SMP**. Au total, les montants reversés sur la période 2013-2025 doivent s'élever à 2,06 milliards d'euros<sup>2</sup>.

Pour l'exercice 2014, ont été consommés, dans le cadre du présent programme, **399 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **500,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** - soit des montants conformes aux prévisions de la loi de finances initiale.

Il convient de préciser que **la Banque de France a versé à l'État l'intégralité de la somme, soit 754,3 millions d'euros, devant être transférée à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les**

<sup>1</sup> Au total, 3 950 millions d'euros doivent être rétrocédés à la Grèce par les banques centrales de la zone euro conformément aux décisions prises lors de la réunion de l'Eurogroupe du 20 février 2012, la somme de 754,3 millions d'euros correspondant à la quote-part de la Banque de France.

<sup>2</sup> Le montant total devant être reversé par les banques centrales à la Grèce en application de l'accord du 26 novembre 2012 s'élève à 9 902 millions d'euros, la quote-part française étant de 2 060 millions d'euros.

---

**titres grecs détenus en compte propre.** Ainsi, 198,7 millions d'euros ont été versés par la banque centrale nationale au présent compte d'affectation spéciale (CAS) en 2012 et 555,6 millions d'euros en 2013 ; par suite, depuis 2014, seul le programme dit SMP donne lieu à la perception de recettes.

Pour autant, **cette quotité n'a pas été totalement reversée à la Grèce à ce jour.** Un premier décaissement de 198,7 millions d'euros est intervenu au profit de la Grèce en 2012, soit la somme rétrocédée par la Banque de France cette année-là. En 2013, le versement de 555,6 millions d'euros de la Banque de France a permis l'ouverture d'AE d'un même montant, couverts par des CP à hauteur de 149 millions d'euros en 2013 et de 101,8 millions d'euros en 2014. À la fin de l'année 2014 restaient donc **406,6 millions d'euros à restituer à la Grèce au titre des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre.**

L'étalement de ces versements effectifs jusqu'à 2020 en dépit de l'ouverture de 555,6 millions d'euros en AE en 2013 explique **la différence des montant d'AE (399 millions d'euros) et de CP (500,8 millions d'euros) consommés en 2014 au titre du présent compte d'affectation spéciale.**

En effet, les AE qui ont été consommés en 2014, soit 399 millions, correspondaient aux CP inscrits à l'action 02 du programme 795 au titre du **versement de la France à la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus au titre du portefeuille dit SMP.** Dans le cadre de ce programme, avaient déjà été versés par la France à la Grèce 450 millions d'euros en 2013.

Ainsi, **un total de 500,8 millions d'euros a été transféré à la Grèce par l'intermédiaire du programme 795 en 2014.** L'écart, en flux annuels, entre les recettes et les dépenses afférentes au présent compte d'affectation spéciale pour un montant de 101,8 millions d'euros s'explique par le versement par la Banque de France, en 2013, de l'intégralité des ressources devant abonder les versements de la France à la Grèce au titre de la restitution à celle-ci des revenus perçus par la banque centrale nationale sur les titres grecs détenus en compte propre. En tout état de cause, **la rétrocession française a contribué à réduire le besoin de financement de l'État grec hauteur de 1,4 % en 2014,** la réduction cumulée de la dette grecque ayant atteint, cette même année, 3,1 %.

## ***B. LES RÉTROCESSIONS DE TROP-PERÇUS À LA BANQUE DE FRANCE***

Le programme 796 du présent compte d'affectation spéciale retrace **les rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France.** Si ce programme n'a jamais retracé aucun flux depuis sa création en 2012, son existence n'en présente pas moins une grande importance dans son principe.

En effet, le plan de désendettement de la Grèce adopté en juillet 2011 et mis en œuvre à compter de 2012 prévoit un certain nombre de

M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

conditionnalités en contrepartie de l'aide financière apportée à cet État. Aussi, dans le cas où les conditions d'exécution du plan de désendettement ne seraient plus réunies, il y aurait lieu de **revoir les modalités selon lesquelles la France rétrocède à la Grèce les revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre ou au titre du portefeuille dit SMP**. Ainsi que le rappelle le rapport annuel de performances (RAP) associé au compte d'affectation spéciale, les conventions du 3 mai 2012 et du 26 juin 2013 entre l'État et la Banque de France prévoient que « *le dispositif sera revu dans l'hypothèse d'une rupture par la Grèce des conditions contractuelles fixées par le plan, ou d'une restructuration des titres détenus par la Banque de France ou de l'annonce par le Fonds monétaire international et/ou de l'Union européenne de l'interruption de leur soutien financier en raison d'une rupture par la Grèce des conditions qui y sont attachées* ».

Dès lors, le présent programme porterait, le cas échéant, **la restitution à la Banque de France tout ou partie des sommes versées au présent compte d'affectation spéciale dans l'hypothèse d'une remise en cause du plan de désendettement de la Grèce**. Toutefois, aucun flux n'a dû être enregistré au titre du présent programme en 2014.

### III. LES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX

#### A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »

En application de l'article 24 de la LOLF<sup>1</sup>, le compte « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » retrace les **avances accordées par le Trésor** aux organismes susceptibles d'en recevoir.

---

<sup>1</sup> « Art. 24. – Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

« Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État.

« Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

« Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

« - soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

« - soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

« - soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général. »

Le programme 821 « Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune ». regroupe plus de 95 % des crédits disponibles en 2014 la mission en AE et CP (7,2 milliards d'euros). La consommation de crédit en 2014 s'est élevée 6,75 milliards d'euros en AE et CP, soit 96 % des crédits consommés de la mission.

***B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »***

**Eu égard aux niveaux de réserves détenues par les banques centrales de la zone franc et à la faible probabilité d'appel en garantie de l'État qui en résulte, cette mission n'a été dotée d'aucun crédit pour 2014, comme les années précédentes.** Elle ne fait d'ailleurs pas l'objet d'un rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement.

**MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »**  
**MM. GÉRARD LONGUET ET**  
**THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. UNE EXÉCUTION 2014 PROCHE DES PRÉVISIONS .....</b>	<b>206</b>
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL, GÉRARD LONGUET.....</b>	<b>208</b>
1. <i>Un dépassement du plafond triennal pouvant poser, à terme, un problème de soutenabilité.....</i>	<b>208</b>
2. <i>Une politique de recrutements qui continue de montrer ses limites.....</i>	<b>209</b>
3. <i>Un pilotage délicat des dépenses de personnel, nécessitant d'importants ajustements en cours d'exercice .....</i>	<b>211</b>
4. <i>Le suivi de la performance : des objectifs dispersés, des résultats globalement conformes aux prévisions .....</i>	<b>213</b>
<b>III. OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>216</b>

## I. UNE EXÉCUTION 2014 PROCHE DES PRÉVISIONS

### Exécution des crédits de la mission par programme en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014	Exécution 2014 / crédits ouverts 2014
						(en %)	(en %)	(en %)
Enseignement scolaire public du premier degré	AE	18 748,28	19 260,87	19 383,69	19 383,04	103,39%	100,63%	100,00%
	CP	18 748,41	19 260,87	19 383,33	19 382,98	103,38%	100,63%	100,00%
Enseignement scolaire public du second degré	AE	29 880,95	30 471,16	30 511,29	30 510,64	102,11%	100,13%	100,00%
	CP	29 880,94	30 471,16	30 511,31	30 150,76	100,90%	98,95%	98,82%
Vie de l'élève	AE	4 227,77	4 500,75	4 522,49	4 511,23	106,70%	100,23%	99,75%
	CP	4 245,54	4 433,71	4 454,97	4 449,44	104,80%	100,35%	99,88%
Enseignement privé du premier et du second degrés	AE	7 084,57	7 101,78	7 113,27	7 112,68	100,40%	100,15%	99,99%
	CP	7 084,56	7 101,78	7 112,76	7 112,72	100,40%	100,15%	100,00%
Soutien de la politique de l'éducation nationale	AE	2 226,36	2 328,54	2 409,38	2 269,16	101,92%	97,45%	94,18%
	CP	2 148,27	2 222,99	2 201,73	2 163,97	100,73%	97,34%	98,28%
Internats de la réussite	AE		150,00	138,00	138,00		92,00%	100,00%
	CP		150,00	138,00	138,00		92,00%	100,00%
Enseignement technique agricole	AE	1 315,94	1 342,73	1 353,38	1 352,69	102,79%	100,74%	99,95%
	CP	1 328,53	1 342,73	1 353,55	1 353,55	101,88%	100,81%	100,00%
Total	AE	63 483,87	65 155,83	65 431,51	65 277,43	102,83%	100,19%	99,76%
	CP	63 436,25	64 983,25	65 155,64	64 751,41	102,07%	99,64%	99,38%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » était dotée en loi de finances initiale pour 2014 de 65,16 milliards d'euros en AE et de 64,98 milliards d'euros en CP.

**L'exécution est globalement conforme aux prévisions**, la dépense totale s'étant élevée à 65,28 milliards d'euros en AE et à 64,75 milliards en CP, soit des taux de consommation atteignant respectivement 100,19 % pour les AE et 99,64 % pour les CP.

Par rapport à l'exercice 2013, les crédits consommés ont progressé à hauteur de 2,61 % en AE et de 1,86 % en CP. **Cette hausse a principalement bénéficié aux programmes 140 « Enseignement public du premier degré », 139 « Enseignement public du second degré » et 230 « Vie de l'élève ».**

Il convient par ailleurs de noter que, dans le cadre du second programme d'investissements d'avenir (PIA 2), le programme 408

« Internats de la réussite » était rattaché à la mission « Enseignement scolaire » pour le seul exercice 2014. Ce programme était initialement doté de 150 millions d'euros en AE comme en CP. Cette dotation budgétaire gérée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) doit permettre le financement de 5 500 places d'internat, qui s'ajouteront aux 12 096 déjà prévues dans le cadre du programme « Internats d'excellence » du premier programme d'investissement d'avenir (PIA 1). Les crédits consacrés à ce programme ont toutefois été ramenés à 138 millions d'euros en AE comme en CP<sup>1</sup>, 12 millions d'euros ayant été prélevés, par décision du Premier ministre, afin d'être redéployés entre les différentes actions du PIA 2.

Les dépenses de personnel (titre 2) ont représenté un total de 60,3 milliards d'euros en AE comme en CP (+ 2,39 % par rapport à 2013), soit près de 92 % de la dépense totale.

L'écart par rapport aux prévisions s'établit à + 120 millions d'euros, soit un taux de consommation de 100,2 %.

#### Dépenses de personnel

	Prévision 2014	Exécution 2014	Écart prévision/exécution (en pourcentage)	Écart prévision/exécution (en valeur)
Enseignement scolaire public du premier degré	19,23	19,34	100,57%	0,11
Enseignement scolaire public du second degré	30,36	30,41	100,16%	0,05
Vie de l'élève	1,93	1,91	98,96%	-0,02
Enseignement privé du premier et du second degrés	6,36	6,37	100,16%	0,01
Soutien de la politique de l'éducation nationale	1,45	1,43	98,62%	-0,02
Enseignement technique agricole	0,86	0,85	98,84%	-0,01
Total mission	60,19	60,31	100,20%	0,12

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1660 du 29 décembre 2014 portant répartition des crédits ouverts et annulés par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificatives pour 2014.

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL, GÉRARD LONGUET

### 1. Un dépassement du plafond triennal pouvant poser, à terme, un problème de soutenabilité

#### Programmation pluriannuelle de la mission « Enseignement scolaire »

(en milliards d'euros)

	2013	2014
<b>Loi de programmation des finances publiques 2013-2015</b>	45,69	46,10
<b>Loi de finances initiale</b>	45,69	46,31
<b>Exécution budgétaire</b>	45,88	46,55
<b>Écart exécution / LPFP</b>	0,19	0,45

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

**La loi de finances initiale pour 2014 avait été votée avec un dépassement de 210 millions d'euros par rapport au plafond fixé pour 2014 par le budget triennal 2013-2015.**

**Cet écart est supérieur aux prévisions** puisqu'il atteint 450 millions d'euros. En 2013, un dépassement avait également été constaté pour un montant de 190 millions d'euros.

Ces écarts résultent pour l'essentiel d'**un niveau de dépenses de titre 2 supérieur aux hypothèses** : 60,3 milliards d'euros ont ainsi été consommés au titre des dépenses de personnel alors que 60,2 milliards d'euros avaient été budgétées.

Comme le rappelle la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Enseignement scolaire »<sup>1</sup>, le **contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a refusé de donner son visa à deux reprises** :

- une première fois, sur la demande de dégel de la réserve de précaution intervenue en début d'année ;

<sup>1</sup> Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire exercice 2014, mission interministérielle « Enseignement scolaire ».

- une seconde fois, sur des demandes de fongibilité asymétrique destinées à la mise en œuvre des dispositions de la loi « Sauvadet »<sup>1</sup> et sur le « subventionnement de la rémunération d'enseignants détachés de l'académie des sciences » en raison de « l'insuffisance des crédits du titre 2 hors CAS Pensions ».

Au total, la Cour estime que ces refus ont constitué une « *alerte sur la soutenabilité de la dépense* »

## 2. Une politique de recrutements qui continue de montrer ses limites

a) *Un schéma d'emplois globalement respecté malgré une exécution non-conforme aux hypothèses*

### Schéma d'emplois

(en ETP)

	Sorties réalisées	Dont départs en retraite	Entrées réalisées	Réalisation schéma d'emplois	Prévision schéma d'emplois PAP 2014	Écart réalisation/prévision
Enseignement scolaire public du premier degré	13 732	6 029	17 497	3 765	4 842	-1 077
Enseignement scolaire public du second degré	19 078	9 756	22 572	3 494	2 521	973
Vie de l'élève	756	376	1 404	648	668	-20
Enseignement privé du premier et du second degrés	4 911	3 326	5 688	777	773	4
Soutien de la politique de l'éducation nationale	795	656	831	36	0	36
Enseignement technique agricole	885	266	1 176	291	150	141
Total	40 157	20 409	49 168	9 011	8 954	57

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Au niveau agrégé, le schéma d'emplois pour 2014 a été globalement respecté. L'écart aux prévisions ne s'élève ainsi qu'à 57 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires.

Ces données consolidées ne doivent cependant pas masquer une exécution non-conforme aux hypothèses en raison, notamment, d'un

<sup>1</sup> Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

nombre d'entrées plus faible que prévu. Cette faiblesse des recrutements de personnels titulaires a été compensée par un important recours aux contractuels (542 ETP dans le premier degré public et 2 623 ETP dans le second degré public).

Au total, une **sous-réalisation du schéma d'emplois dans le premier degré public** peut être constatée, à rebours de l'objectif fixé par la loi de programmation et d'orientation pour la refondation de l'école de la République, de rééquilibrer les moyens, notamment humains, en faveur de l'enseignement primaire.

Lors de son audition devant la commission des finances du Sénat, le 24 juin 2015, la directrice générale de l'enseignement scolaire, Florence Robine, a indiqué que cet écart résultait pour l'essentiel d'une **augmentation non anticipée du nombre de temps partiels dans le premier degré**.

*b) Un plafond d'emplois sous-consommé pour la troisième année consécutive remettant en cause l'atteinte de l'objectif de 54 000 postes supplémentaires d'ici 2017*

#### Plafond d'emplois de la mission « Enseignement scolaire »

(en ETPT)

	Prévision LFI 2013	Réalisation 2013	Écart à la prévision 2013	Prévision LFI 2014	Réalisation 2014	Écart à la prévision 2014
Enseignement scolaire public du premier degré	318 510	317 183	-1 327	322 388	320 268	-2 120
Enseignement scolaire public du second degré	446 636	438 699	-7 937	450 149	441 782	-8 367
Vie de l'élève	35 795	35 227	-568	37 041	35 793	-1 248
Enseignement privé du premier et du second degrés	130 779	129 743	-1 036	131 578	130 557	-1 021
Soutien de la politique de l'éducation nationale	23 714	23 544	-170	23 741	23 586	-155
Enseignement technique agricole	14 597	14 676	79	14 819	14 946	127
Total	970 031	959 072	-10 959	979 716	966 932	-12 784

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La sous-exécution du plafond d'emplois constatée en 2014 résulte de la sous-consommation cumulée des exercices 2012 et 2013. **L'écart aux prévisions tend en outre à s'accroître** (- 10 959 ETPT en 2013 et - 12 784 ETPT en 2014) dans la mesure où le plafond d'emplois inscrit en loi de finances initial ne prenait pas en compte ce déficit cumulé.

Or, comme le relève la Cour des comptes dans sa note précitée, l'atteinte des objectifs fixés dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 **supposerait la création de 36 000 postes supplémentaires d'ici 2017**.

**Votre rapporteur spécial réitère son inquiétude face à la poursuite de cette politique du chiffre** en raison, d'une part, de son impact budgétaire qui obère toute marge de manœuvre, notamment salariale et, d'autre part, de ses effets sur le niveau d'exigence attendu aux concours de recrutements.

À niveau de qualification comparable, **les rémunérations dans le secteur des entreprises de services du numérique sont significativement supérieures à celles proposées aux enseignants débutants**. En Île-de-France, un jeune disposant d'un bac+5 peut ainsi être recruté pour un niveau de rémunération atteignant 32 000 euros bruts. Selon les chiffres du ministère de l'éducation nationale, un professeur des écoles en début de carrière ne perçoit, quant à lui, qu'un traitement compris entre 24 000 et 25 000 euros bruts par an. **Cet écart salarial n'est pas sans conséquence sur le déficit d'attractivité dont souffre cette profession**. **L'arbitrage du Gouvernement en faveur du nombre au détriment de la rémunération semble, à cet égard, regrettable**.

**Il convient enfin de noter que le plafond d'emplois ne reflète qu'imparfaitement la réalité des effectifs dans la mesure où 47 988 assistants d'éducation en sont exclus**. En effet, ces personnels sont rémunérés sur des crédits d'intervention de titre 6 dans le cadre de contrats aidés (assistants d'éducation, auxiliaires de vie scolaire collectifs, assistants pédagogiques, emplois de vie scolaire). Il conviendrait par conséquent que **ces emplois soient soumis à un plafond d'emplois**, le cas échéant spécifique, dans la mesure où, d'une part, ils répondent à des besoins permanents et, d'autre part, donnent généralement lieu à des contrats renouvelés.

### **3. Un pilotage délicat des dépenses de personnel, nécessitant d'importants ajustements en cours d'exercice**

En application de la circulaire n° DF-1BE-13-3311 du 22 novembre 2013 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale pour 2014, le taux de mise en réserve s'est élevé à 0,5 % des crédits de titre 2 ouverts en loi de finances initiale (0,7 % pour les crédits hors titre 2). Au total, 301 millions d'euros ont été mis en réserve sur les dépenses de titre 2.

Sur ce montant, 158,7 millions d'euros ont néanmoins été restitués (52,7 %) en fin d'année.

Par ailleurs, comme le montre le tableau ci-après, la tension en gestion sur le titre 2 a nécessité, en fin d'exercice, **une ouverture de crédits à hauteur de 320 millions d'euros en AE comme en CP**, par décret d'avance<sup>1</sup>, en raison notamment :

- d'un **montant de retenues pour faits de grèves inférieur** à ce qui était prévu en loi de finances initiale (25 millions d'euros contre un montant de 90 millions d'euros inscrit en loi de finances initiale) ;

- d'un **GVT (glissement vieillesse technicité) solde** supérieur aux prévisions initiales (225 millions d'euros contre un montant inscrit de 50 millions d'euros) résultat notamment d'un nombre de départ à la retraite inférieur aux prévisions ;

- d'un **socle, au titre de l'exécution 2013, supérieur** à ce qui avait été prévu au moment de la loi de finances initiale pour 2014 à hauteur de 84 millions d'euros.

Par décret n° 2015-39 du 19 janvier 2015, 174 millions d'euros ont toutefois été annulés au titre de l'exercice 2014, dont 83 millions d'euros sur le titre 2.

Lors de son audition devant la commission des finances du Sénat, la directrice de l'enseignement scolaire, Florence Robine, a précisé que ces annulations ont principalement porté sur des crédits de titre 2 du CAS « Pensions » en raison de départs à la retraite moins importants que prévu et à un recours aux contractuels plus important que prévu.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

### Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014

(en millions d'euros)

Programmes	Nature des crédits engagés	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FDC/ADP	Total crédits consommés	Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI
Enseignement privé du premier et du second degrés	AE	7 101,8	2,1	-2,5	31,5	0,0	0,0	-20,2	0,0	7 112,7	0,2%
	CP	7 101,8	1,6	-2,5	31,5	0,0	0,0	-19,6	0,0	7 112,7	0,2%
Enseignement scolaire public du premier degré	AE	19 260,3	1,6	-2,0	158,5	1,2	0,2	-36,5	0,1	19 383,0	0,6%
	CP	19 260,3	1,2	-2,0	158,5	1,2	0,3	-36,1	0,1	19 383,0	0,6%
Enseignement scolaire public du second degré	AE	30 470,2	3,9	-5,1	125,1	0,4	0,5	-84,3	1,0	30 510,6	0,1%
	CP	30 470,2	3,9	-5,1	125,1	0,4	0,5	-84,2	1,0	30 510,8	0,1%
Enseignement technique agricole	AE	1 342,7	0,0	-3,0	7,3	6,7	0,7	-0,3	0,0	1 352,7	0,7%
	CP	1 342,7	0,2	-3,0	7,3	6,7	0,0	-0,3	0,0	1 353,5	0,8%
Internats de la réussite	AE	150,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	138,0	-8,0%
	CP	150,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	138,0	-8,0%
Soutien de la politique de l'éducation nationale	AE	2 315,6	107,9	0,0	0,0	-13,4	108,9	-48,4	16,3	2 269,1	-2,0%
	CP	2 210,1	5,7	0,0	0,0	-13,4	34,8	-20,0	16,3	2 164,0	-2,1%
Vie de l'élève	AE	4 495,8	1,8	0,0	0,0	37,2	5,5	-22,8	4,8	4 511,2	0,3%
	CP	4 428,7	1,3	0,0	0,0	37,2	5,5	-17,1	4,8	4 449,4	0,5%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

#### 4. Le suivi de la performance : des objectifs dispersés, des résultats globalement conformes aux prévisions

##### a) Un effort de rationalisation des indicateurs de performance

Votre rapporteur spécial se félicite de l'effort de rationalisation visant à diminuer le nombre d'indicateurs de la mission « Enseignement scolaire ». En effet, si les documents budgétaires pour 2013 comportaient 24 objectifs déclinés en 85 indicateurs, le rapport annuel de performance pour l'exercice 2014 ne contient plus que 16 objectifs et 57 indicateurs. Cet effort doit donc être poursuivi dans les années à venir.

Cependant, sur les 50 sous-indicateurs que comptent les 9 indicateurs de mission, 32 (64 %) ne sont pas renseignés. Ce faible taux de renseignement résulte en partie des outils d'évaluation retenus (évaluations menées tous les trois ans par exemple), mais aussi d'un grand nombre de sous-indicateurs non pertinents tels que la proportion, dans huit pays européens, de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation.

Comme le relève la Cour des comptes, « *le recours à des objectifs généraux, tel que la réussite pour tous, auxquels sont rattachés les finalités et priorités du moment, ne permet pas d'apprécier l'efficacité du système scolaire de manière à la fois holistique et concise tant les objectifs semblent inégaux, dispersés et non hiérarchisés* ».

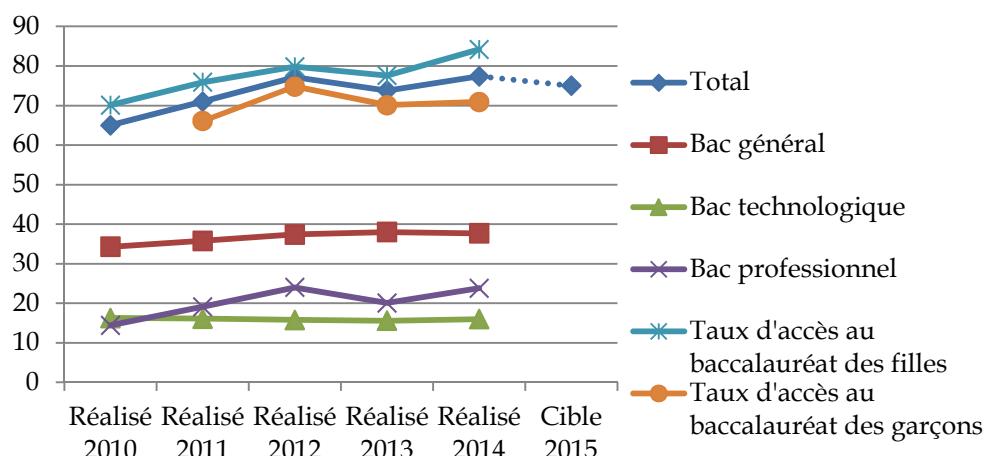
Compte tenu de l'importance des dépenses de titre 2 dans le total des crédits de la mission « Enseignement scolaire », **votre rapporteur spécial juge enfin nécessaire que le ministère travaille à la mise en place d'indicateurs permettant un suivi détaillé de l'évolution des effectifs par rapport aux objectifs, notamment fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013.**

*b) Des résultats globalement conformes aux prévisions*

Sur les 9 indicateurs de mission, seuls 5 sont suffisamment renseignés pour être exploitables : taux d'accès au baccalauréat, taux d'accès au diplôme national du brevet<sup>1</sup> et taux d'insertion professionnelle dans l'enseignement technique agricole.

**Taux d'accès au baccalauréat**

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme le montre le graphique ci-dessus, les objectifs fixés en matière d'accès au baccalauréat sont globalement atteints. La part des bacheliers 2014 dans une génération atteint ainsi 77,4 % pour une prévision fixée dans le projet annuel de performance pour 2014 à 74 %. Pour autant, ainsi qu'il est rappelé dans le rapport annuel de performances, « *ce progrès ne*

<sup>1</sup> Les indicateurs « taux d'accès au baccalauréat » et « taux d'accès au diplôme national du brevet » sont identiques pour les programmes 141 et 139.

*doit cependant pas masquer de réelles inégalités, car la France reste l'un des pays où le milieu social et les spécificités territoriales exercent la plus grande influence sur le niveau scolaire des élèves ».*

### Résultats du baccalauréat 2014

		Présents		Admis	Répartition des admis par mention (%)				Taux de réussite (%)		
		Total	Filles		Très bien	Bien	Assez bien	Sans mention	Total	Filles	Garçons
Baccalauréat général	ES	108 123	60,4	97 000	8,0	15,9	28,0	48,2	89,7	91,4	87,1
	L	53 237	78,7	47 991	8,0	15,5	28,8	47,8	90,1	91,2	86,4
	S	174 713	45,9	160 676	15,2	19,8	26,9	38,1	92,0	93,6	90,6
	<b>Toutes séries</b>	<b>336 073</b>	<b>55,8</b>	<b>305 667</b>	<b>11,8</b>	<b>17,9</b>	<b>27,6</b>	<b>42,8</b>	<b>91,0</b>	<b>92,3</b>	<b>89,3</b>
Baccalauréat technologique	STI2D	27 639	7,0	25 537	3,0	14,7	35,1	47,3	92,4	94,1	92,3
	STL	7 691	56,5	7 143	4,1	17,0	35,9	43,1	92,9	93,7	91,8
	STAV	5 676	45,0	4 644	0,8	5,9	25,7	67,7	81,8	81,7	81,9
	STMG	69 564	53,7	62 634	1,2	9,5	33,3	56,0	90,0	91,7	88,1
	ST2S	26 138	91,4	23 767	1,3	10,0	32,5	56,1	90,9	91,3	87,3
	STD2A	2 781	74,8	2 703	7,6	23,5	37,6	31,3	97,2	97,8	95,3
	TMD	304	56,3	295	12,2	22,4	34,2	31,2	97,0	97,1	97,0
	Hôtellerie	2 662	49,8	2 487	3,0	14,7	35,3	47,1	93,4	92,8	94,0
Baccalauréat professionnel	<b>Toutes séries</b>	<b>142 455</b>	<b>51,7</b>	<b>129 210</b>	<b>1,9</b>	<b>11,3</b>	<b>33,5</b>	<b>53,3</b>	<b>90,7</b>	<b>91,6</b>	<b>89,8</b>
	Production	103 756	14,7	81 479	1,7	11,0	31,7	55,7	78,5	81,5	78,0
	Services	128 434	71,7	109 294	1,5	13,0	36,7	48,9	85,1	86,5	81,5
<b>Tous secteurs</b>	<b>232 190</b>	<b>46,2</b>	<b>190 773</b>	<b>1,6</b>	<b>12,1</b>	<b>34,5</b>	<b>51,8</b>	<b>82,2</b>	<b>85,8</b>	<b>79,0</b>	
	<b>Total baccalauréat</b>	<b>710 718</b>	<b>51,8</b>	<b>625 650</b>	<b>6,6</b>	<b>14,8</b>	<b>30,9</b>	<b>47,7</b>	<b>88,0</b>	<b>90,3</b>	<b>85,6</b>

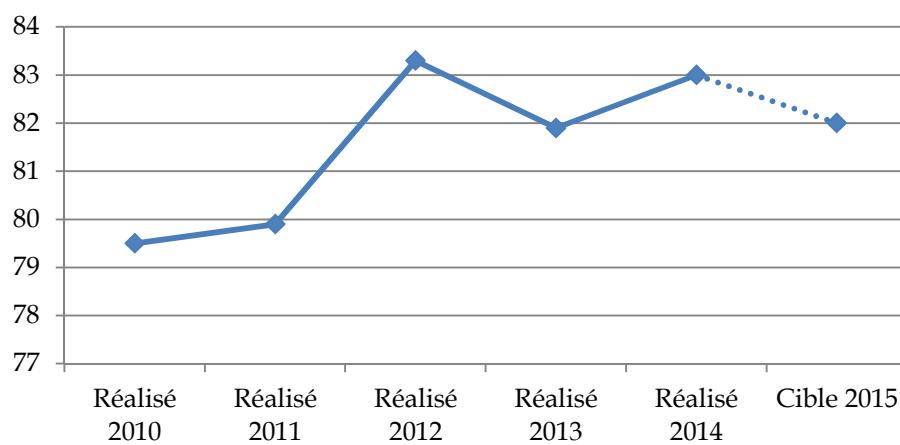
Champ : France métropolitaine et DOM.

Source : MENESR-DEPP, système d'information Ocean-Safran.

Le pourcentage de bacheliers ayant eu une mention s'élève en outre, pour l'ensemble des voies et des séries, à 52,3 %, dont 6,6 % de mentions « très bien », 14,8 % de mentions « bien » et 30,9 % de mentions « assez bien ». Si la mention « très bien » semble constituer l'exception pour les voies technologique (1,9 % des bacheliers) et professionnelle (1,6 % des bacheliers), elle est en revanche plus répandue dans la voie générale (11,8 % des bacheliers) et, en particulier, dans la série scientifique (15,2 % des bacheliers).

### Taux d'accès au diplôme national du brevet

(en %)

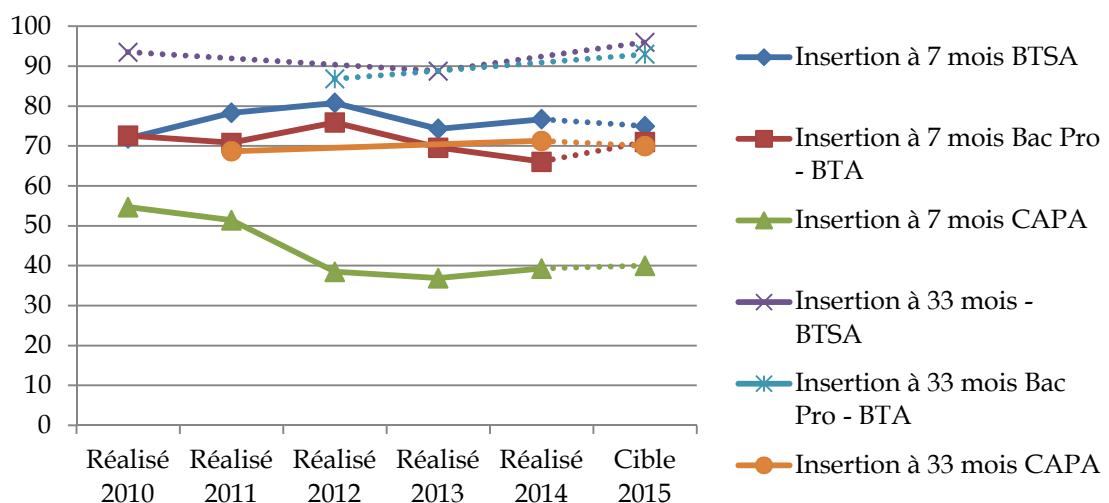


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

S'agissant du taux d'accès au diplôme national du brevet (cf. graphique ci-dessus), les résultats enregistrés affichent également une progression confirmant ainsi les prévisions. Il convient cependant de noter, comme le souligne la Cour des comptes dans sa note précitée, que cet indicateur ne « *se confond pas avec l'acquisition des connaissances et compétences du socle* ». **Par conséquent, il serait nécessaire de procéder à des évaluations annuelles en fin de la maîtrise des compétences du socle, en fin de primaire et en fin de collège**, permettant de mesurer chaque année le niveau des élèves français aux moments clés de leur scolarité.

### Taux d'insertion professionnelle dans l'enseignement technique agricole

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Si l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement technique agricole est globalement élevée (entre 66,1 % pour les diplômés du certificat d'aptitude professionnel agricole et 76,7 % pour les titulaires d'un baccalauréat professionnel - brevet de technicien agricole), les taux d'insertion sont néanmoins plus faibles qu'en 2012, ce phénomène résultant, selon le rapport annuel de performances, de la « *sortie simultanée du dispositif scolaire d'une double génération de bacheliers professionnels pour les secteurs de la production, de la transformation, du commerce et de l'aménagement* », conséquence de la rénovation de la voie professionnelle entamée en 2009 qui a réduit la durée du cursus de 4 à 3 ans après la troisième.

### III. OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial ne considère pas que l'objectif de création de 60 000 postes dans l'enseignement (MEN, MESR et EA) à l'issue du

quinquennat relève d'une « politique du chiffre ». Néanmoins, il partage les inquiétudes quant à la réalisation effective de cet objectif, compte-tenu, d'une part, du taux de réussite au concours depuis 2012 et, d'autre part, de l'écart persistant aux prévisions s'agissant des entrées (- 2 870 entrées en 2013 et - 1 138 entrées en 2014).

Si votre rapporteur spécial peut se féliciter de l'augmentation du nombre d'emplois consommés, pour la première fois depuis le début du quinquennat, la sous-consommation demeure encore importante au vue du nécessaire **rétablissement des moyens humains que le précédent Gouvernement avait considérablement affaiblis** en supprimant 147 000 ETPT entre 2007 et 2012.

Votre rapporteur spécial estime que **cet effort doit être fortement amplifié** afin d'atteindre l'objectif fixé dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 visant à créer 54 000 postes dans l'éducation d'ici la fin du quinquennat.

**La poursuite de cette politique de recrutements devrait en outre s'accompagner de la mise en place d'un plan pluriannuel de recrutements par discipline** qui permettrait aux étudiants préparant les concours de l'enseignement de bénéficier d'une meilleure visibilité des postes à pourvoir.

S'agissant de la formation des personnels, votre rapporteur spécial estime que **la reconstruction d'une formation initiale, avec la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPÉ) à la rentrée 2013, qui fait suite à la suppression des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) par le précédent Gouvernement, répond à une demande forte et légitime des enseignants**.

Ainsi, **1,24 milliard d'euros ont été dépensés en faveur de la formation des enseignants des premier et second degrés en 2014**, contre moins d'un milliard d'euros l'an passé.

Votre rapporteur spécial estime que cet effort était nécessaire afin d'assurer aux enseignants une meilleure préparation à l'exercice de leur profession. Mais il souligne que cet effort est un préalable qui aurait dû s'accompagner d'un véritable plan de pré-recrutements des enseignants que votre rapporteur spécial appelle de ses vœux. Il réitère donc cette recommandation.

Concernant les assistants d'éducation (AE), votre rapporteur spécial ne peut que déplorer que l'écart de rémunération constaté entre les AE employés par l'éducation nationale et ceux employés au sein de l'enseignement technique agricole n'ait toujours pas été résorbé. À l'éducation nationale, le budget réservé à un AE est de 26 598 euros par an contre 23 109 dans l'enseignement agricole, le complément étant pris sur les budgets des établissements, ce qui ne leur permet pas toujours de rémunérer les AE sur 12 mois ou peut les conduire à minorer le nombre d'AE ce qui

n'est pas sans poser des problèmes d'encadrement et de sécurité dans les établissements concernés.

Votre rapporteur spécial partage dans leur ensemble les analyses de la performance développées précédemment. Il considère que l'effort en faveur d'une rationalisation des indicateurs de performance doit être poursuivi afin de donner **une image plus fidèle et synthétique des résultats enregistrés par le système scolaire français.**

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite faire part de sa vive préoccupation quant aux effets de la réforme du baccalauréat professionnel en trois ans, dans les filières professionnelle et technique agricole, au regard des résultats dégradés enregistrés au niveau du bac pro en trois ans et des difficultés rencontrées pour assurer aux élèves une réelle poursuite d'études, deux objectifs que s'était pourtant fixée cette réforme. Il plaide donc à nouveau pour que soit rapidement aménagé, en parallèle, un parcours en quatre ans, par le biais par exemple de « classe spécifique » au sein du système éducatif. Ce type de classe a d'ailleurs été expérimenté depuis 2009 par l'équipe éducative du lycée agricole public de la Tours Fondettes, à Fondettes en Indre-et-Loire. Votre rapporteur spécial appelle donc de ses vœux le maintien de ce dispositif et son déploiement et invite donc le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt à revenir sur sa décision de mettre fin à ce dispositif à la rentrée 2016, alors même que d'autres établissements agricoles publics avaient présenté des projets à la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) pour créer ce type de classe de remédiation en faveur de la réussite des élèves.

M. JACQUES GENEST, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

## **CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE »**

**M. JACQUES GENEST, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014</b> .....	220
1. <i>Après le ratrappage enregistré en 2013, l'exercice 2014 est marqué par la chute de la consommation des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » .....</i>	220
2. <i>Des recettes qui restent stables pour le FACÉ et conduisent à un solde positif de 125,55 millions d'euros à la fin de l'exercice 2014 .....</i>	223
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	224
1. <i>La dépendance du compte spécial à l'égard de la mise à disposition de personnels issus d'EDF pose problème .....</i>	224
2. <i>Le deuxième exercice de mise en place de la démarche de performance est marqué par des difficultés d'interprétation des résultats .....</i>	225

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014

### 1. Après le rattrapage enregistré en 2013, l'exercice 2014 est marqué par la chute de la consommation des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »

**La mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », correspond au compte d'affectation spéciale (CAS) éponyme, dit « FACÉ ».**

Pour mémoire<sup>1</sup>, ce compte a pour objet le financement de travaux d'électrification rurale à travers des **subventions allouées aux collectivités territoriales** en tant qu'« autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité » (AODÉ) et repose sur deux programmes : le 793 « Électrification rurale » et le programme 794 destiné aux zones non interconnectées<sup>2</sup>. Il retrace, en recettes, les **contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité** et, en dépenses les aides liées au financement de travaux de développement et d'adaptation des réseaux ruraux de distribution publique d'électricité, ainsi que les frais liés à la gestion de ces aides.

Il fait pour la troisième fois l'objet d'un bilan au titre du projet de loi de règlement, suite à sa création par l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011<sup>3</sup>. Auparavant le FACÉ prenait en effet la forme d'un fonds dépourvu de personnalité morale, hébergé sur un compte géré par EDF et intitulé « Fonds d'amortissement des charges d'électrification ». Ce fonds avait été créé par l'article 108 de la loi du 31 décembre 1936 portant fixation du budget général de l'exercice 1937 et confirmé par l'article 38 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Après une exécution 2012 marquée par d'importants retards et un phénomène de **sous-consommation des crédits** (le taux de consommation des CP n'avait en effet atteint que 64 % à la fin de l'exercice), l'exécution 2013 avait permis de **rattraper l'essentiel de ces retards**<sup>4</sup>. Les **taux d'exécution** du compte à la fin 2013, de 91 % en AE et de près de 70 % en CP, ont pu paraître

<sup>1</sup> Cf. la présentation approfondie du FACÉ au sein de l'annexe numéro 20 au rapport général n° 148 (2012-2013) sur le projet de loi de finances pour 2013.

<sup>2</sup> L'intitulé complet du programme 794 est le suivant : « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries ».

<sup>3</sup> Codifié à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>4</sup> L'exercice 2012 s'était caractérisé par l'accumulation de factures à payer au titre du FACÉ, en raison de circuits de paiement trop longs, voire bloqués, et pour lesquels l'administration n'était pas outillée dans un contexte de transition.

M. JACQUES GENEST, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**faibles** mais ils correspondaient à une **année de rattrapage** et étaient plus élevés qu'en 2012<sup>1</sup>.

L'exécution 2014 doit être appréciée à la lumière des expériences des exercices 2012 et 2013. Attendue pour confirmer ce processus de rattrapage, elle n'a non seulement **pas permis de combler ce retard mais l'a aggravé**. La consommation des crédits par rapport aux crédits ouverts n'est, en effet, que de 74,59 % en AE et de 47,36 % en CP (contre 91 % et 69 % en 2013). Par rapport à l'exercice 2013, la **chute des crédits consommés** est, en 2014, de 96 millions d'euros en AE et de 97 millions d'euros en CP, soit une réduction respective de 23,57 % et 27,85 %.

Les tableaux suivants, qui font le point sur l'exécution 2014, illustrent ce phénomène de sous-consommation de crédits pour les programmes 793 et 794 qui composent la mission, le second programme étant encore plus touché que le premier<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *La Cour des comptes se félicitait alors de cette dynamique dans sa note sur l'exécution budgétaire 2013, « une grande partie du retard a été rattrapée malgré les difficultés liées à la prise en charge par Chorus des opérations pluriannuelles ».*

<sup>2</sup> *S'agissant du programme 794, aucun dossier nouveau n'a été transmis en 2014 par les autorités organisatrices, celles-ci ayant décalé dans le temps leur programmation de travaux.*

## Crédits ouverts et consommés en AE en 2014

(en millions d'euros)

	Prog. 793	Prog. 794	Total
<b>Exécution 2013</b>	401,78	2,12	403,90
LFI	369,60	7,40	377,00
<b>Crédits ouverts (dont reports)</b>	<b>403,89</b>	<b>10,00</b>	<b>413,89</b>
<b>Exécution 2014</b>	<b>308,38</b>	<b>0,34</b>	<b>308,71</b>
<b>Écart crédits ouverts /exécution</b>	95,51	9,66	105,17
<b>Taux de consommation</b>	76,35 %	3,40 %	74,59 %
<b>Écart exécution 2014/exécution 2013</b>	-23,17 %	-83,96 %	-23,57 %

## Crédits ouverts et consommés en CP en 2014

(en millions d'euros)

	Prog. 793	Prog. 794	Total
<b>Exécution 2013</b>	346,35	1,39	347,74
LFI	369,60	7,40	377,00
<b>Crédits ouverts (dont reports)</b>	<b>516,29</b>	<b>13,40</b>	<b>529,69</b>
<b>Exécution 2014</b>	<b>249,15</b>	<b>1,74</b>	<b>250,89</b>
<b>Écart crédits ouverts /exécution</b>	267,14	11,66	278,80
<b>Taux de consommation</b>	48,26 %	12,98 %	47,36 %
<b>Écart exécution 2014/exécution 2013</b>	-28,06 %	+ 25,18 %	-27,85 %

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » annexé au présent projet de loi de règlement

La **justification au premier euro** des deux programmes de la mission reste **insuffisante** et ne suffit pas à **expliquer ces écarts entre la prévision et l'exécution pour les AE et les CP des deux programmes du FACÉ**. Pourtant les questions d'articulation entre la prévision et l'exécution, d'une part, et entre la programmation des AE et celle des CP, d'autre part, sont essentielles, surtout que dans le cas de ce compte spécial le financement est destiné à des projets pluriannuels. Comme le relève la Cour des Comptes, le **délai de réalisation des projets** aidés par le FACÉ était estimé, en moyenne et jusqu'à l'année dernière, à **quatre ans** des études de maîtrise d'œuvre à l'achèvement des travaux, avec des paiements de « 35 % du total la première année d'exécution, de 38 % la deuxième, de 15 % la troisième et de 12 % la dernière ».

M. JACQUES GENEST, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le RAP 2014 de la mission se contente de relever un « *ralentissement lié à une situation conjoncturelle exceptionnelle, composée d'une part du déménagement de la mission FACÉ sur le site de la Défense à l'été 2014, suivi de la vacance de plusieurs postes de gestionnaires, ainsi que de la formation dispensée aux nouveaux arrivants* ». Votre rapporteur spécial, lors de l'audition de Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat et responsable des deux programmes de la mission, a pu obtenir des précisions à ce sujet : ce fonctionnement perturbé fait essentiellement suite au **départ de plusieurs agents** qui ont choisi de rejoindre EDF en 2014 **avant l'emménagement du FACÉ dans les locaux de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)** à l'été 2014, la mission étant placée sous la dépendance d'une convention de mise à disposition de personnels issus d'EDF. La **vacance de plusieurs postes pendant de longues semaines** a profondément désorganisé les rythmes de travail au sein de l'équipe assurant la gestion des aides du FACÉ.

## **2. Des recettes qui restent stables pour le FACÉ et conduisent à un solde positif de 125,55 millions d'euros à la fin de l'exercice 2014**

Pour ce qui concerne les recettes, il convient de préciser qu'il ne peut être réalisé de dépenses sur un compte d'affectation spéciale que si les recettes correspondantes ont été préalablement enregistrées. Les acomptes sur travaux ne peuvent donc faire l'objet de versements d'aides aux AODÉ (syndicats d'électrification et collectivités) que dans la mesure où des recettes d'un montant correspondant ont été perçues auprès des distributeurs. Les recettes du FACÉ sont issues d'une **contribution annuelle perçue sur les recettes des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité**, essentiellement Électricité Réseau Distribution France (ERDF). Les **taux 2014 ont été calculés de manière à couvrir les AE et CP prévus pour l'année**, soit une contribution due par les gestionnaires de réseaux attendue à hauteur de **377 millions d'euros**.

En moyenne, ce régime conduit à un niveau théorique de **31 millions d'euros de recettes mensuelles**. Mais le rythme de perception est inégal selon les mois de l'année, d'où un **profil d'exécution variable** en cours d'exercice.

Au total, le niveau de **recettes atteint 376,44 millions d'euros** sur l'exercice, ce montant de recettes étant à rapprocher du solde de crédits à la fin de l'exercice 2014, soit **125,55 millions d'euros**, en raison de la sous-consommation des crédits en 2014.

Cette trésorerie disponible en fin d'exercice a été automatiquement **reportée sur 2015** et donnera une fois de plus des **marges en gestion** cette année, l'enjeu étant, selon votre rapporteur spécial, de **procéder au paiement des factures de manière effective**.

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. La dépendance du compte spécial à l'égard de la mise à disposition de personnels issus d'EDF pose problème

Votre rapporteur spécial souhaite tirer des enseignements de l'exécution difficile qui caractérise l'année 2014, c'est pourquoi il estime que **l'état de dépendance de la mission à l'égard de la mise à disposition de personnels issus d'EDF pose problème, d'un point de vue pratique comme d'un point de vue juridique.**

Il est d'ailleurs rejoint par la Cour des comptes qui, dans son analyse d'exécution budgétaire pour 2014, qualifie cette dépendance à l'égard d'EDF d'« *inacceptable* » et estime que cette convention de mise à disposition pose « *un problème de principe* », au-delà même de l'accomplissement des missions du FACÉ.

Même si elle permet de contourner la difficulté à dégager les ETP nécessaires pour gérer en régie le FACÉ, elle ne respecte pas l'esprit de l'article 20 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Aux termes de celui-ci, il est en effet « *interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature* ».

S'agissant d'une convention de prestations, il existe un lien contractuel entre l'État et les agents d'EDF, à travers la signature d'une convention tripartite entre l'agent, la DGEC et EDF, mais la mise à disposition crée, comme l'explique la Cour des comptes, un lien de « *subordination de fait* » entre l'État et l'agent concerné, même s'il n'est pas l'employeur.

À propos de la mise en œuvre concrète de cette convention tripartite signée par les agents du FACÉ en 2013, il convient de noter qu'il était prévu que le lieu de travail de ces derniers pouvait changer sur décision du ministère. Pourtant, plusieurs salariés ont **refusé le déménagement sans que l'administration ne puisse obtenir leur maintien en poste** jusqu'à remplacement. La façon dont a été exécutée la convention de mise à disposition d'agents EDF s'est donc faite **aux dépens de la continuité du fonctionnement du FACÉ**.

Il n'est pas sûr que le problème se reproduise, mais, à la lumière de l'expérience, votre rapporteur spécial demande tout de même au Gouvernement d'initier une **réflexion sur la gestion en régie du FACÉ** et sur la fin de la convention avec EDF, de manière à **garantir la continuité du fonctionnement de ce compte spécial**.

M. JACQUES GENEST, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**2. Le deuxième exercice de mise en place de la démarche de performance est marqué par des difficultés d'interprétation des résultats**

Le dispositif d'évaluation de la performance concernant ce compte spécial ayant été défini dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2013, l'exercice 2014 conduit le **Gouvernement à fournir au Parlement pour la deuxième fois seulement des informations quant à la performance du FACÉ**. Cinq indicateurs (au lieu de sept en 2013) permettent d'évaluer l'atteinte de **trois objectifs** : le coût de la sécurisation des réseaux basse tension, le regroupement départemental des maîtres d'ouvrage et, enfin, l'alimentation des sites isolés outre-mer.

**Plusieurs indicateurs des deux programmes de la mission reposent sur des données qui restent à valider** par des opérations de contrôle. Ainsi, la Cour des comptes souligne à nouveau l'existence de difficultés pour le Gouvernement d'obtenir des AODÉ et des entreprises les coûts permettant d'établir les moyennes. Par suite, il est délicat de vérifier la cohérence des données d'autant que les moyennes peuvent masquer des disparités importantes entre grandes et petites entreprises.

Dans ce contexte, il est **difficile d'interpréter les résultats fournis**, surtout que le recul pour pouvoir comparer les indicateurs à travers le temps reste insuffisant. Il est cependant notable que le **seul indicateur qui progresse** concerne le **regroupement départemental des AODÉ**.

Votre rapporteur spécial souligne par ailleurs que la DGEC a procédé à une **refonte profonde du dispositif de suivi de la performance** de la mission en 2015.

---

## **MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET « PROVISIONS », ET CAS« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

**MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » .....</b>	<b>227</b>
<b>A. APERÇU GÉNÉRAL .....</b>	<b>227</b>
<b>B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>230</b>
1. <i>L'exécution des crédits en 2014 reste contenue dans l'enveloppe initiale, et inférieure à l'exécution 2013 .....</i>	<b>230</b>
2. <i>Des dépenses de personnel limitées mais pas maîtrisées .....</i>	<b>230</b>
3. <i>Des effets d'aubaine dus notamment à l'abandon de l'ONP et de l'écotaxe poids-lourds, et au report des investissements .....</i>	<b>231</b>
4. <i>Des économies fondées sur la rationalisation de l'existant plutôt que sur des réformes de structure .....</i>	<b>233</b>
5. <i>Un entretien préventif des bâtiments de l'État insuffisant .....</i>	<b>235</b>
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » .....</b>	<b>236</b>
<b>A. APERÇU GÉNÉRAL .....</b>	<b>236</b>
<b>B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>236</b>
1. <i>Des recettes en hausse en raison de ventes exceptionnelles .....</i>	<b>236</b>
2. <i>Un déficit du compte inférieur à la prévision malgré des dépenses immobilières en hausse ....</i>	<b>237</b>
3. <i>Le programme 721 : les différentes justifications de la faiblesse de la contribution au désendettement de l'État .....</i>	<b>238</b>
4. <i>Le programme 723 : des dépenses immobilières en hausse qui traduisent un pilotage défaillant .....</i>	<b>240</b>
<b>III. LA MISSION « PROVISIONS » .....</b>	<b>241</b>
<b>A. APERÇU GÉNÉRAL .....</b>	<b>241</b>
<b>B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>242</b>
1. <i>L'absence de dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques .....</i>	<b>242</b>
2. <i>Le programme 552 « Dépenses accidentnelles et imprévisibles » toujours utilisé pour financer des dépenses immobilières .....</i>	<b>243</b>

MM. MICHEL BOUWARD ET THIERRY CARCENAC,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

## I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

### *A. APERÇU GÉNÉRAL*

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est composée de six programmes correspondant à **l’essentiel du pôle économique et financier de l’État**. Ces programmes, aux finalités différentes, peuvent être répartis en deux grandes catégories.

**D’une part, les deux programmes correspondant aux deux grandes directions à réseau du périmètre ministériel**, qui rassemblent à elles seules 87 % des crédits de la mission et concentrent les grands enjeux de modernisation. Il s’agit des programmes suivants :

- **le programme 156** « Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local », qui porte les crédits de la **direction générale des finances publiques (DGFiP)** ;

- **le programme 302** « Facilitation et sécurisation des échanges », qui porte les crédits de la **direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**.

D’autre part, les quatre autres programmes de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » correspondant à des **politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** :

- **le programme 218** « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », qui porte les crédits de plusieurs services transversaux : cabinets ministériels, secrétariat général, inspection générale des finances (IGF), TRACFIN, agence du patrimoine immatériel de l’État (APIE) ou encore service des achats de l’État (SAE).

- **le programme 221** « Stratégie des finances publiques et modernisation de l’État » rassemble plusieurs directions et services des ministères économiques et financiers, tels que la direction du budget (DB), l’agence pour l’informatique financière de l’État (AIFE), l’opérateur national de paye (ONP) ou encore l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Ce programme est supprimé à partir de l’exercice 2015, et ses crédits sont rattachés au programme 218 ;

- **le programme 148** « Fonction publique », correspondant à diverses mesures relatives à la fonction publique, aux cinq instituts régionaux d’administration (IRA) et à l’école nationale d’administration (ENA) :

- **le programme 309** « Entretien des bâtiments de l’État », qui porte les crédits d’entretien lourd incombant à l’État-propriétaire.

**Le pilotage de la masse salariale constitue le principal enjeu de la mission**, compte tenu du poids des crédits de personnel, qui représentent 78 % du total des crédits exécutés.

**Exécution des crédits de la mission par programme et par titre en 2014**

(en millions d'euros)

Programmes		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014/exécution 2013 (en %)	Exécution 2014/LFI 2014 (en %)
<b>P. 156</b> Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	AE	8328,8	8573,7	8448,6	8287,7	-0,5%	96,7%
	CP	8348,6	8369,1	8310,1	8276,4	-0,9%	98,9%
<b>P. 221</b> Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	AE	178,4	226,2	203,4	176,9	-0,8%	78,2%
	CP	201,4	225,9	200,2	178,5	-11,4%	79,0%
<b>P.218</b> Conduite et pilotage des politiques économique et financière	AE	850,0	881,8	870,2	836,3	-1,6%	94,8%
	CP	874,9	883,0	889,8	878,1	0,4%	99,4%
<b>P. 302</b> Facilitation et sécurisation des échanges	AE	1606,9	1646,1	1636,6	1601,3	-0,3%	97,3%
	CP	1597,5	1610,9	1597,2	1576,7	-1,3%	97,9%
<b>P. 309</b> Entretien des bâtiments de l'État	AE	176,7	158,8	214,9	145,3	-17,8%	91,5%
	CP	169,8	168,8	163,5	157,1	-7,5%	93,1%
<b>P. 148</b> Fonction publique	AE	197,0	201,9	200,0	169,9	-13,8%	84,2%
	CP	203,3	207,3	199,8	196,5	-3,3%	94,8%

Titres		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014/exécution 2013 (en %)	Exécution 2014/LFI 2014 (en %)
Titre 2 Dépenses de personnel	AE	8739,1	8825,5	8794,3	8774,5	0,4%	99,4%
	CP	8739,1	8825,5	8794,3	8774,5	0,4%	99,4%
Hors titre 2	AE	2599,6	2862,9	2779,4	2443,1	-6,0%	85,3%
	CP	2656,5	2639,5	2566,2	2488,7	-6,3%	94,3%
<b>Total</b>	AE	<b>11338,7</b>	<b>11688,0</b>	<b>11573,7</b>	<b>11217,6</b>	<b>-1,1%</b>	<b>96,0%</b>
	CP	<b>11395,6</b>	<b>11465,0</b>	<b>11360,5</b>	<b>11263,2</b>	<b>-1,2%</b>	<b>98,2%</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

(en CP) (en millions d'euros)

Programme	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FDC/ADP	Total crédits consommés	Ecart crédits consommés / crédits alloués en LFI
<b>TOTAL MISSION</b>	2 851,5	43,1	-19,9	-32,0	7,5	66,1	-2,8	2699,0%	2 808,3	-13,2%
<b>P. 156</b> Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 348,8	33,5	-31,7	-41,4	1,0	52,8	-13,5	3269,5%	8 276,4	-0,9%
<b>P. 221</b> Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	225,9	19,2	-29,7	-12,6	-2,6	18,2	-3,5	0,0%	178,5	-21,0%
<b>P. 218</b> Conduite et pilotage des politiques économique et financière	881,1	20,7	-9,6	-4,0	1,6	12,6	-1,7	259,6%	878,1	-0,3%
<b>P. 302</b> Facilitation et sécurisation des échanges	1 595,3	12,8	-5,3	-10,2	4,7	40,1	-1,1	2062,4%	1 576,7	-1,2%
<b>P. 309</b> Entretien des bâtiments de l'État	168,8	6,6	-4,9	-7,0	0,0	8,6	0,0	221,5%	157,1	-6,9%
<b>P. 148</b> Fonction publique	206,3	3,1	0,0	-10,8	1,2	4,8	0,0	155,5%	196,5	-4,7%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

## ***B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX***

### **1. L'exécution des crédits en 2014 reste contenue dans l'enveloppe initiale, et inférieure à l'exécution 2013**

La consommation des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » au titre l'année 2014 s'est élevée à **11,3 milliards d'euros en CP, soit une baisse de 1,2 %, ou 132,4 millions d'euros, par rapport à l'exercice précédent**. La consommation des crédits en 2014 représente 98,2 % des 11,5 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale, plusieurs annulations ayant eu lieu en cours d'exercice. Les dépenses de la mission restent donc **contenues dans l'enveloppe initiale, et contribuent ainsi à l'effort de maîtrise de la dépense publique**.

De plus, **l'exécution 2014 est inférieure la norme « zéro valeur » prévue par la programmation pluriannuelle**. En effet, hors contribution de la mission au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits exécutés s'élèvent à 8,5 milliards d'euros, soit un montant inférieur de 303 millions d'euros au montant prévu par la loi de programmation des finances publiques 2013-2015.

Si ces bons résultats doivent être salués, il convient toutefois d'en modérer la portée, d'abord en raison des importantes disparités entre programmes, et surtout en raison de **la nature des économies réalisées - souvent à court terme, parfois de façon imprévue, et pesant avant tout sur les dépenses hors personnel**.

### **2. Des dépenses de personnel limitées mais pas maîtrisées**

Avec un taux de consommation de 99,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, **les dépenses de titre 2 restent tout juste contenues dans l'enveloppe initiale**, et affichent une hausse de 0,4 % par rapport à l'année 2013. Les dépenses de personnel hors CAS « Pensions », sur lesquelles les marges de manœuvre sont plus importantes, affichent ceci dit une baisse de 1 % par rapport à l'année 2013.

**De fait, le plafond d'emplois de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est respecté**, avec 131 575 ETPT en exécution contre 134 476 ETPT autorisés en loi de finances initiale, soit un écart de 2 901 ETPT essentiellement imputable à la DGFiP (2 563 ETPT). Les mesures catégorielles sont par ailleurs demeurées à un niveau globalement limité, et ont même connu une réduction importante à la DGDDI.

MM. MICHEL BOUWARD ET THIERRY CARCENAC,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

Toutefois, le maintien des dépenses de personnel au niveau prévu en loi de finances **ne s’explique pas tant par une soudaine amélioration du pilotage que par une série d’approximations et d’improvisations aux effets contraires**, qui – presque par hasard – aboutissent à un bilan vertueux.

Ainsi, **seule la DGDDI a dépassé l’enveloppe initiale de crédits de personnel** inscrite en loi de finances, avec une exécution de 1 142 millions d’euros contre une prévision de 1 136 millions d’euros. Cette situation, qui tend à se répéter d’une année sur l’autre, tient à **une surévaluation des départs en retraite**, qui n’ont finalement porté que sur 518 ETP au lieu des 553 ETP prévus en loi de finances initiale.

À l’inverse, **la DGFiP a sous-évalué ses départs en retraite**, qui se sont élevés à 3 907 ETP en 2014 au lieu des 3 300 ETP prévus ; ce surcroît de départs a permis au programme 156 de ne pas dépasser son plafond de crédits de titre 2, avec une exécution de 7 119 millions d’euros contre 7 164 millions d’euros prévus en loi de finances initiale. **On se saurait toutefois se féliciter d’un résultat qui tient davantage à une prévision excessivement prudente qu’à un resserrement du pilotage...** d’autant que les marges de manœuvre récupérées par la DGFiP ont été utilisées, comme l’année dernière, pour procéder à de nouveaux recrutements de fonctionnaires, représentant une charge à long terme. Aussi les réductions d’emplois du programme 156 sont-elles strictement égales à la prévision, soit 1 988 ETP. **Le dépassement des départs en retraite était prévisible, ce qui pose la question de la sincérité de la programmation** ; de fait, 3 718 départs avaient eu lieu en 2013, au lieu des 3 000 prévus. Pour l’année 2015, 3 500 départs sont prévus en loi de finances initiale.

Au-delà du cas des deux grandes directions à réseaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », le respect de l’enveloppe des crédits de titre 2 et du plafond d’emplois s’explique par **deux événements conjoncturels, qui là encore ne sauraient tenir lieu de pilotage à long terme**. Il s’agit, pour le programme 218, de la réduction du format des cabinets ministériels en 2014, et pour le programme 221, de l’arrêt de l’opérateur national de paye (cf. *infra*).

### **3. Des effets d’aubaine dus notamment à l’abandon de l’ONP et de l’écotaxe poids-lourds, et au report des investissements**

Compte tenu de la faible marge de manœuvre dégagée sur les dépenses de personnel, **les efforts de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » reposent de fait en totalité sur les crédits hors titre 2** : ceux-ci s’élèvent à 2,5 milliards d’euros en CP, soit une baisse importante de 6,3 % par rapport à l’exécution 2013. Le taux

d'exécution s'élève à 94,3 % des crédits ouverts en CP, mais seulement 85,3 % des crédits ouverts en AE.

Toutefois, ces résultats s'expliquent davantage par **des économies ponctuelles, non reproductibles d'une année sur l'autre**, plutôt que par des réformes de structure aux effets pérennes. Plus grave encore, certaines des « économies » affichées au titre de l'exercice 2014 **dissimulent en fait des coûts sur longue période**.

C'est notamment le cas de **l'arrêt du volet SI-Paye de l'opérateur national de paye (ONP)**, annoncé le 10 mars 2014 par le Gouvernement. Lancé en 2007, ce projet visait notamment à instaurer un pilotage unifié et centralisé de la paye des 2,5 millions d'agents de l'État. L'ONP s'est cependant heurté à d'importants obstacles budgétaires et techniques qui ont conduit à la décision de ne pas le raccorder aux systèmes d'information ministériels. Lors de son audition par votre commission le 21 mai 2014, le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC), Jacques Marzin, a ainsi expliqué que « *même en poussant jusqu'à l'horizon 2034, nous arrivions à une rentabilité extrêmement négative, qui s'établit à un milliard d'euros au minimum*<sup>1</sup> ».

Certes, l'abandon de l'ONP permet d'afficher une sous-exécution importante des crédits du programme 221 « **Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État** » en 2014, soit 178,5 millions d'euros en CP au lieu de 225,9 millions d'euros votés en loi de finances initiale, correspondant à un taux d'exécution de seulement 79 %. Cette sous-exécution se retrouve sur toutes les catégories de dépenses, et notamment sur l'investissement, limité à 25,9 millions d'euros en CP au lieu des 90,6 millions d'euros prévus. Mais ce « gain » concentré sur un ou deux exercices est à mettre en balance avec, d'une part, les sommes allouées en pure perte à l'ONP - près de 286 millions d'euros sur la seule période comprise entre 2009 et 2013 d'après Jacques Marzin -, et d'autre part, le coût de la mise à jour de l'application PAY existante.

**La même remarque peut être faite pour l'abandon de l'écotaxe poids-lourds décidé en 2014<sup>2</sup>.** Cet abandon n'est pas sans lien avec le respect de l'enveloppe budgétaire du programme 302, dont le taux d'exécution atteint 97,9 % en CP, soit 1,58 milliard d'euros exécutés pour 1,61 milliard d'euros votés en loi de finances initiale, en dépit du dépassement constaté sur les crédits de titre 2 (cf. *supra*). Là encore, ce sont les dépenses d'investissement qui affichent la plus forte baisse, avec 51,4 millions d'euros consommés au lieu des 71,7 millions d'euros prévus. Par ailleurs, le dépassement par la DGDDI de ses objectifs de réductions d'emplois, soit 344 ETP au lieu des 314 prévus, s'est trouvé largement facilité par **la création de 300 emplois publics pour la mise en place de l'écotaxe**, soit 130 emplois

<sup>1</sup> *Audition conjointe du 21 mai 2014 sur le projet de l'opérateur national de paye.*

<sup>2</sup> À ce sujet, voir le rapport n° 543 (2013-2014) de Virginie Klès, fait au nom de la commission d'enquête sur la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, déposé le 21 mai 2014.

MM. MICHEL BOUWARD ET THIERRY CARCENAC,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

administratifs au centre de gestion de Metz et 179 emplois répartis sur le territoire, qui n’ont pas été supprimés mais reconvertis.

Plus généralement, les économies réalisées par la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » au titre de l’année 2014, comme d’ailleurs au titre des années précédentes, **se font le plus souvent au détriment des investissements**, variables d’ajustement plus « faciles » à utiliser mais aussi porteurs de plus grands risques à long terme. De fait, les crédits de titre 5 affichent un taux d’exécution de seulement 70 % en CP, soit 212,1 millions d’euros contre 303 millions d’euros votés, et de 63,7 % en AE, soit 201,2 millions d’euros contre 316,1 millions d’euros votés. Au total, les dépenses d’investissement de la mission sont en baisse de 7,2 % par rapport à 2013 en CP.

Comme les années précédentes, **ce phénomène de report des investissements est surtout visible pour la douane**, dont les dépenses d’investissement exécutées en 2014 sont respectivement de 62,9 millions d’euros en AE, au lieu de 95,8 millions d’euros ouverts en loi de finances initiale, et de 51,4 millions d’euros en CP, au lieu de 71,7 millions d’euros ouverts en loi de finances initiale, soit un taux d’exécution de 65,7 % en AE et de 71,7 % en CP. Cela tient notamment au report du renouvellement de certains éléments du parc aéromaritime de la douane.

#### **4. Des économies fondées sur la rationalisation de l’existant plutôt que sur des réformes de structure**

Dans les deux grandes directions à réseaux de la mission que sont l’administration fiscale et l’administration des douanes, **les efforts budgétaires de long terme portent essentiellement sur la rationalisation des dépenses courantes**.

Ainsi, à la DGFIP, les dépenses de fonctionnement exécutées en 2014 s’élèvent à 1,12 milliard d’euros en CP, soit **une baisse notable de 6,4 %** par rapport à 2013, et un taux d’exécution de 97,3 %. Ces bons résultats doivent beaucoup aux **efforts de simplification et de dématérialisation** engagées par la DGFIP dans le cadre de sa stratégie 2013-2018, comme l’a confirmé Bruno Parent, directeur général des finances publiques, lors de son audition par votre commission le 25 mars 2015 : « *nos moyens sont en attrition, nous devons l’assumer, et nous le faisons avec détermination en recherchant en toute situation les moyens de réaliser des gains de productivité, d’alléger nos charges, et si possible de simplifier les tâches qui sont les nôtres* ». Par exemple, **les frais d’affranchissement de la DGFIP** constituent, avec 200 millions d’euros par an pour plus de 360 millions de plis papiers, le second poste du budget de fonctionnement de la DGFIP. Un rapport d’avril 2015 propose ainsi de poursuivre les efforts engagés en « *faisant de la dématérialisation la règle et du*

*papier l'exception* », le cas échéant en facturant les envois au prix de deux euros<sup>1</sup>. D'autres économies ont été réalisées sur les postes de reprographie, téléphonie ou informatique, même si certaines économies correspondent parfois à des reports sur 2015, comme c'est le cas de plusieurs baux immobiliers au sein de l'action n° 9 « Soutien ».

**En revanche, les dépenses de fonctionnement de la DGDDI au titre de l'année 2014 affichent une exécution plus contrastée**, en hausse de 5,6 % par rapport à 2013 en AE à 177,6 millions d'euros, mais en baisse de 3,5 % en CP à 164,6 millions d'euros. Surtout, les crédits de fonctionnement sont marqués par un **dépassement important de l'enveloppe initiale**, avec un taux d'exécution de 114 % en AE et en CP, et ce malgré des efforts de rationalisation portant sur les mêmes postes que ceux de la DGFiP. Cette sous-budgétisation des dépenses de fonctionnement de la DGDDI est un phénomène récurrent.

Dans les deux cas, toutefois, les économies réalisées par la DGFiP et la DGDDI permettent une rationalisation de l'existant, mais **ne constituent pas des réformes structurelles de l'organisation et des missions de ces administrations**.

Ceci appelle deux remarques. D'une part, **l'optimisation des procédures habituelles et des dépenses courantes montrera forcément ses limites à court ou moyen terme** ; or, compte tenu de la baisse des effectifs, notamment de catégorie C, et de l'apparition simultanée de nouvelles tâches, par exemple la gestion des imputations et des remboursements au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), la situation est d'ores et déjà difficile au sein des services déconcentrés.

D'autre part, la contrainte budgétaire tout autant que l'évolution de l'économie et des pratiques des usagers - particuliers, entreprises, collectivités - **impose plus que jamais de repenser complètement certaines tâches des administrations de Bercy**.

Un bon exemple est fourni par **la lutte contre la fraude fiscale, en particulier sur Internet**, qui figure parmi les priorités du Gouvernement<sup>2</sup>. Certes, le législateur a récemment doté l'administration de nouveaux outils visant à renforcer les capacités du contrôle fiscal<sup>3</sup> ; toutefois, ce contrôle demeure **un contrôle traditionnel, a posteriori**, par définition inadapté aux enjeux du commerce en ligne, c'est-à-dire une multiplicité d'envois impossibles à contrôler individuellement, et des acteurs qui échappent

<sup>1</sup> *Rapport établi par le service du pilotage et du budget de la DGFiP dans le cadre des « revues de dépense », avril 2015.*

<sup>2</sup> *Le Gouvernement a notamment rappelé cette priorité à l'occasion du Comité national de lutte contre la fraude du 23 juin 2015.*

<sup>3</sup> *Notamment dans le cadre de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, et avec l'élargissement du droit de communication par l'article 21 de la n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.*

MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

aisément au droit de communication. Le groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le recouvrement de l’impôt à l’heure de l’économie numérique, dont sont membres vos rapporteurs spéciaux et qui poursuit actuellement ses travaux, a ainsi constaté **la faiblesse des moyens alloués par la DGFiP à la réflexion sur le futur des outils du contrôle fiscal** dans le contexte de l’économie numérique. De façon similaire, et malgré d’importants progrès dans le ciblage informatique des flux les plus sensibles, **la DGDDI peine à concevoir ses missions de recouvrement et de contrôle au-delà du moment du dédouanement**, qui est pourtant propice aux fraudes les plus massives.

## 5. Un entretien préventif des bâtiments de l’État insuffisant

Le programme 309, qui porte les crédits d’entretien lourd des bâtiments appartenant à l’État et occupés par ses services, affiche en 2014 un taux d’exécution de 91,5 % de ses crédits en AE, et de 93,1 % en CP. Si ce niveau peut sembler modeste, il est en réalité habituel pour un programme qui porte par définition des opérations pluriannuelles pour lesquelles les engagements sont étalés. En revanche, **l’exécution 2014 affiche une baisse marquée par rapport à l’exécution 2013, respectivement de 17,8 % en AE et 7,5 % en CP, signe d’une contribution importante aux efforts budgétaires de la mission**. La tendance se vérifie à la fois pour les crédits d’investissement et de fonctionnement.

Si cet effort permet de contribuer aux économies réalisées par la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », **il ne doit pas, toutefois, se faire au détriment de travaux d’entretien nécessaires**, dont le report à une date ultérieure aurait pour seul effet d’en accroître le coût.

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux ont appelé dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2015 à **un développement de la maintenance préventive, source d’économies à long terme**. Or les crédits de maintenance préventive, soit 17 % (25,4 millions d’euros en CP) des crédits du programme, sont ne progressent pas par rapport à 2013. L’optimisme de la Cour des comptes quant à une « *évolution favorable de la proportion des dépenses du programme 309 affectées à des opérations de maintenance préventive (...) en contrepartie de la réduction des dépenses de travaux lourds* », s’il semble justifié sur plusieurs années, doit être fortement nuancé pour l’exercice 2014.

## II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »

### *A. APERÇU GÉNÉRAL*

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est le principal instrument de la politique immobilière de l'État. Il vise à **financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs, tout en contribuant au désendettement de l'État.**

**Les recettes du CAS sont constituées par le produit des cessions d'actifs immobiliers de l'État, ainsi que, de manière accessoire, par des fonds de concours et des virements du budget général.**

**Les dépenses du CAS sont réparties en deux programmes :**

**- le programme 721**, qui retrace la contribution au désendettement de l'État, selon un taux de rétrocession fixé à 30 % à partir de l'année 2014<sup>1</sup>, qui connaît toutefois de nombreuses dérogations ;

**- le programme 723**, qui retrace les dépenses d'investissement et de fonctionnement contribuant à la restructuration du parc immobilier de l'État.

Pour mémoire, d'autres opérations immobilières sont retracées dans le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (cf. *supra*), qui finance les travaux d'entretien lourd incomptant à l'État, et dans les programmes supports du budget général, propres à chaque ministère.

### *B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX*

#### **1. Des recettes en hausse en raison de ventes exceptionnelles**

**Les recettes du CAS en 2014, qui s'élèvent à 532,5 millions d'euros dont 506 millions d'euros de cessions, dépassent largement les prévisions initiales**, qui étaient de 470 millions d'euros en loi de finances initiale. Si près d'un millier de ventes ont été signées au cours de l'année, l'écart tient principalement à la cession de deux biens de prestige, l'ensemble de Penthémont dans le septième arrondissement de Paris par le ministère de la défense (137,5 millions d'euros), et la résidence de l'ambassadeur de France auprès des Nations-Unies à New York (51,8 millions d'euros) par le ministère des affaires étrangères – qui n'avaient pas pu être vendus en 2013, d'où l'écart négatif par rapport aux prévisions constaté l'année dernière.

---

<sup>1</sup> Article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

MM. MICHEL BOUWARD ET THIERRY CARCENAC,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**Produits des cessions immobilières de l'État**

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Prévisions</b>	600	439	500	600	1 400	900	400	500	530	<b>470</b>	521
<b>Réalisations</b>	634	798	820	395	475	502	598	515	391	<b>506</b>	
<b>Écart</b>	+ 34	+ 359	+ 320	- 205	- 925	- 398	+ 198	+ 47	- 139	+ 36	

Source : Cour des comptes et PAP et RAP successifs  
Les réalisations portent sur les montants effectivement encaissés à la fin de l'exercice.

On peut toutefois regretter que les prévisions de recettes de cessions d'une année donnée **ne distinguent pas entre ce qui relève, d'une part, des cessions nouvellement décidées, et d'autre part, des cessions prévues mais non effectuées les années précédentes** – comme par exemple l'ensemble de Penthémont. Une telle présentation conduit en effet à satisfaire les recettes de l'année en cours grâce aux recettes non encaissée des années précédentes.

**2. Un déficit du compte inférieur à la prévision malgré des dépenses immobilières en hausse**

En 2013, le programme 721 affiche un taux d'exécution de 95,7 %, et le programme 723 un taux d'exécution de 106,2 % en CP.

**Exécution des crédits du compte par programme en 2014**

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014/exécution 2013 (en %)	Exécution 2014/LFI 2014 (en %)
P. 721 Contribution au désendettement de l'État	AE	76,1	80,0	97,7	76,6	0,6%	95,7%
	CP	76,1	80,0	97,7	76,6	0,6%	95,7%
P. 723 Contribution aux dépenses immobilières	AE	474,9	485,0	875,9	542,6	14,3%	111,9%
	CP	494,3	470,0	1107,1	499,3	1,0%	106,2%
TOTAL	AE	<b>551,0</b>	<b>565,0</b>	<b>973,6</b>	<b>619,2</b>	<b>12,4%</b>	<b>109,6%</b>
	CP	<b>570,5</b>	<b>550,0</b>	<b>1204,8</b>	<b>575,8</b>	<b>0,9%</b>	<b>104,7%</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Du fait des recettes plus élevées que prévu, l'exécution 2014 du CAS « **Gestion du patrimoine immobilier de l'État** » affiche toutefois un déficit moins important que prévu, à savoir 43,3 millions d'euros en CP au lieu de 80 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale.

### Équilibre du compte en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Recettes	AE	CP	Solde
P. 721 Contribution au désendettement de l'État	Prévision LFI		80,0	80,0	
	Exécution		76,6	76,6	
P. 723 Contribution aux dépenses immobilières	Prévision LFI		485,0	470,0	
	Exécution		542,6	499,3	
TOTAL	Prévision LFI	470,0	565,0	550,0	-80,0
	Exécution	532,5	619,2	575,9	-43,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

### 3. Le programme 721 : les différentes justifications de la faiblesse de la contribution au désendettement de l'État

La part des recettes du CAS affectée au désendettement de l'État s'est élevée à 76,6 millions d'euros en 2014, soit un montant inférieur aux 80 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. **Le taux effectif de contribution au désendettement de l'État est donc de seulement 14,4 % des recettes**, au lieu du taux de 17 % résultant des prévisions de la loi de finances initiale. Le taux effectif était de 18,7 % en 2013, et s'établit en moyenne à 12,7 % depuis la création du CAS<sup>1</sup>.

**Il est regrettable que la contribution de 30 % au désendettement de l'État demeure, année après année, un objectif théorique.** Au-delà de cette remarque générale, les raisons de cette situation apparaissent inégalement justifiées.

Ainsi, cette situation s'explique avant tout par les exemptions qui bénéficient à certains ministères<sup>2</sup>, dont certaines sont légitimes compte tenu du contexte actuel. C'est notamment le cas pour les dérogations prévues pour le ministère de la défense, dont la situation budgétaire est difficile, et pour le ministère des affaires étrangères et du développement international, qui fait face à d'importantes dépenses de restructuration de ses

<sup>1</sup> Cour des comptes, référé du 30 décembre 2014 sur le bilan de la politique immobilière de l'État.

<sup>2</sup> Les exemptions prévues par la loi bénéficient : aux immeubles du ministère de la défense ; aux immeubles situés à l'étranger ; aux biens des universités ayant demandé la dévolution de leur patrimoine immobilier ; et aux biens des établissements publics participant à l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay.

MM. MICHEL BOUWARD ET THIERRY CARCENAC,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

postes à l'étranger. Par ailleurs, l'article 38 la loi de finances pour 2015 est venu limiter le champ de l'exemption des biens situés à l'étranger : seuls seront désormais concernés les biens relevant du ministère des affaires étrangères, et ceci sous réserve d'une contribution minimale forfaitaire de 25 millions d'euros par an. Celle-ci a d'ailleurs été appliquée par anticipation dès l'exercice 2014, avec le versement d'une contribution de 22 millions d'euros au désendettement de l'État<sup>1</sup>.

**Il est en revanche moins compréhensible que la contribution au désendettement soit minorée par les décotes consenties dans le cadre de la loi « Duflot » du 18 janvier 2013** relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement<sup>2</sup>. Celle-ci autorise l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsque ces terrains sont en partie destinés à la construction de logements, la décote pouvant atteindre 100 % pour la construction de logements sociaux. En 2014, onze ventes ont eu lieu dans ce cadre<sup>3</sup>, avec des décotes comprises entre 26 % et 84 %, réduisant de 27,1 millions d'euros les recettes du CAS. **Sans préjuger du bien-fondé de la politique de cessions décotées en faveur du logement, on ne peut que constater que celle-ci ne correspond pas à la vocation du CAS**, qui est de moderniser le parc immobilier de l'État et de contribuer à son désendettement. À cet égard, votre rapporteur spécial Michel Bouvard avait proposé, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, un amendement tendant à reporter la charge budgétaire de ces décotes sur les crédits consacrés à la politique du logement dans le budget général.

Il conviendrait, par ailleurs, de comparer le coût pour l'État des décotes « Duflot » et des travaux subséquents avec le coût d'une opération de construction de logements neufs. Là encore, l'imputation des décotes sur le CAS et non sur le budget général ne favorise pas la clarté de l'arbitrage.

**Enfin, il faut souligner que la contribution au désendettement est en 2014 moins « fictive » que prévu.** En effet, en loi de finances initiale, les 80 millions d'euros ouverts sur le programme 721 correspondaient exactement à la différence entre les produits de cessions attendus (470 millions d'euros) et les recettes globales du CAS (550 millions d'euros) : en d'autres termes, la contribution au désendettement était artificiellement assurée par une subvention du budget général qui devait venir combler le déficit d'exécution du compte. Ce déficit d'exécution étant inférieur aux prévisions grâce au surcroît de recettes, **la contribution au désendettement**

---

<sup>1</sup> La Cour des comptes observe toutefois qu'il s'agit d'une irrégularité, puisque les biens situés à l'étranger sont toujours, en 2014, exemptés de contribution au désendettement de l'État.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

<sup>3</sup> Notamment la vente de l'hôtel de police Castéja à Bordeaux (12,1 millions d'euros) et de la caserne Mellinet à Nantes (6,3 millions d'euros).

**correspond à un effort budgétaire réel – bien que partiel – des ministères.** À cet égard, la non-reconduction de cet artifice comptable dans la loi de finances pour 2015 doit être saluée : les produits de cessions attendus (521 millions d'euros) devraient couvrir l'intégralité des dépenses du CAS, qu'il s'agisse des dépenses immobilières ou du désendettement.

#### **4. Le programme 723 : des dépenses immobilières en hausse qui traduisent un pilotage défaillant**

Plusieurs opérations importantes ont été poursuivies en 2014, parmi lesquelles différentes acquisitions et restructurations de postes à l'étranger, l'acquisition par crédit-bail de l'immeuble « Le Garance » par le ministère de l'intérieur à Paris, la restructuration de l'école des douanes à La Rochelle ou encore le relogement du rectorat de Lille. Ainsi, en 2014, le rendement d'occupation des surfaces (indicateur 1.2) atteint **14,32 mètres carrés de surface utile nette (SUN) par poste de travail**, soit mieux que la prévision de 15,37 mètres carrés – et mieux que la cible de 15 mètres carrés retenues en projet de loi de finances pour 2015, qui pourrait donc être abaissée.

**Les dépenses exécutées sur le programme 723 en 2014 s'élèvent à 499,3 millions d'euros en CP**, au lieu de 470 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, soit un taux d'exécution de 106,2 %. En AE, l'exécution atteint 542,6 millions d'euros, pour une prévision de 485 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 111,9 %, et surtout **une hausse de 14,3 % par rapport à 2013**.

Certes, la sur-exécution constatée en 2014 est d'une certaine manière compensée par le dépassement des produits de cessions (cf. *supra*). Certes, la prévision est un exercice difficile s'agissant d'opérations pluriannuelles soumises à divers aléas. Il n'en demeure pas moins que **ces dépassements trahissent aussi les faiblesses de la gouvernance du compte d'affectation spéciale**, et plus largement de la politique immobilière de l'État.

**Ainsi, l'architecture budgétaire du CAS se caractérise par une grande complexité.** De fait, les 51 budgets opérationnels de programme (ministériels et régionaux) et 1 496 unités opérationnelles constituent, d'après la Cour des comptes, « *une mosaïque (qui) ne permet pas de fluidifier le fonctionnement du compte* ». Cette complexité trahit **un éclatement du pouvoir de décision qui, en dépit de la volonté affichée, reste largement entre les mains des gestionnaires ministériels** et non pas de France Domaine. À l'échelon déconcentré, les responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE) ont une simple mission de coordination, sans autorité décisionnelle.

Cette situation permet aux gestionnaires de BOP de faire supporter au CAS « *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* » des dépenses relevant normalement des programmes ministériels ou du programme 309 « *Entretien des bâtiments de l'État* », **entachant comme précédemment l'exécution 2014 de nombreuses irrégularités**. La Cour des comptes cite notamment, pour le

MM. MICHEL BOUWARD ET THIERRY CARCENAC,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

ministère de la défense, la rénovation d'un chenil, la mise aux normes de climatisations et la réalisation de travaux suite à des intempéries. Ces imputations irrégulières expliquent en partie l'importance des crédits de fonctionnement consommés sur le programme 723, soit 72,7 millions d'euros en CP alors qu'aucun crédit n'avait été ouvert en loi de finance initiale<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, la commission des finances a organisé une **audition sur le pilotage et la gouvernance de la politique immobilière de l'État** le 13 mai 2015, qui a notamment permis de revenir sur les principales observations de la Cour des comptes dans son référendum du 30 décembre 2014 sur le sujet. Il ressort de cette audition qu'un pilotage effectif et centralisé de la politique immobilière de l'État, sous l'égide de France Domaine<sup>2</sup>, est aujourd'hui nécessaire. Un meilleur pilotage de la politique immobilière de l'État devrait permettre à la fois d'améliorer la connaissance et la rationalisation du parc, d'augmenter la contribution au désendettement, et de clarifier les critères applicables à certaines opérations (par exemple, le choix entre propriété, location ou un montage intermédiaire).

Par ailleurs, le pilotage de la politique immobilière des opérateurs doit constituer une priorité pour les prochains exercices. À cet égard, on ne peut que regretter que la connaissance de leur parc immobilier demeure encore parcellaire, en dépit des améliorations apportées au document de politique transversale (DPT) relatif à la politique immobilière de l'État.

### III. LA MISSION « PROVISIONS »

#### A. APERÇU GÉNÉRAL

La mission « Provisions » a été créée en application de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), aux termes desquels « [...] une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

« 1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ». Il s'agit du programme 552, « Dépenses accidentelles et imprévisibles », dont les crédits sont repris sous le titre 3 (Dépenses de fonctionnement) ;

« 2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au

---

<sup>1</sup> Plus précisément, les 470 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale sur le programme 723 sont exclusivement constitués de crédits d'investissement, mais sont répartis en exécution entre des crédits de titre 3, de titre 5, de titre 6 et de titre 7. Cette procédure est d'une régularité douteuse, et complique l'identification des dépenses qui ne devraient pas relever du CAS.

<sup>2</sup> La Cour des comptes propose d'ailleurs de rattacher directement France Domaine au ministre chargé du budget, et non plus à la direction générale des finances publiques.

*moment du vote des crédits* ». Il s'agit du programme 551, « **Provision relative aux rémunérations publiques** », dont les crédits sont repris sous le titre 2.

En principe, conformément à ce même article 7, « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général (...)* ». Les deux programmes de la mission « Provisions », placés sous l'autorité du ministre chargé du budget et pilotés par la direction du budget, sont donc doublement spécifiques : ils **ne retracent pas d'actions ministérielles et sont dépourvus d'enjeux de performance**. Par conséquent, ils ne font l'objet d'**aucun indicateur**.

Les crédits de ces programmes sont **répartis en tant que de besoin en cours d'exercice sur les autres missions du budget général**, selon une procédure fixée par la LOLF : par *arrêté* du ministre chargé des finances en ce qui concerne le programme 551, et par *décret* pris sur le rapport du ministre chargé des finances pour le programme 552.

À cet égard, lors du projet de loi de finances pour 2015, **la dénomination de la mission a été modifiée à l'initiative de vos rapporteurs spéciaux**, afin de lui substituer l'intitulé « **Crédits non répartis** ». En effet, la non répartition *ex ante* des crédits composant les deux dotations constitue leur seule caractéristique commune.

## **B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

La mission « Provisions » se présentait en 2014, à l'instar des années antérieures, comme **la mission la moins dotée du budget général**, la loi de finances initiale ayant inscrit sur le seul programme 552, **335 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **35 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

### **1. L'absence de dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »**

Le programme 551, dotation relative aux mesures générales en matière de rémunérations, n'a été doté d'aucun crédit pour 2014, signe que tous les crédits de titre 2 avaient pu être répartis *ex ante* sur les programmes des différentes missions.

MM. MICHEL BOUWARD ET THIERRY CARCENAC,  
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Exécution des crédits de la mission « Provisions » en 2014

(en millions d'euros)

	Crédits consommés en 2013		Crédits demandés en LFI 2014		Crédits consommés en 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
551 - Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0	0	0
552 - Dépenses accidentielles et imprévisibles	9 966	9 966	335 000	35 000	105 021	33 000

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

## 2. Le programme 552 « Dépenses accidentielles et imprévisibles » toujours utilisé pour financer des dépenses immobilières

Sur le programme 552, dotation relative aux dépenses accidentielles et imprévisibles, la loi de finances initiale pour 2014 a inscrit **335 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP**. Comme les années précédentes, cet écart de 300 millions d'euros était justifié par « *la constitution d'une provision spécifique en AE pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées* », dépenses dont le ministère du budget soulignait le caractère imprévisible, dès lors qu'elles résultaient de **décisions urgentes de relocalisation et nécessitaient la constitution d'une provision d'AE couvrant la totalité de la durée du bail**.

En exécution 2014, cette provision d'AE pour prise à bail a été utilisée à hauteur de **72 millions d'euros** répartis comme suit :

- **28,4 millions d'euros** au profit de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dans le cadre de la restructuration immobilière des ministères sociaux ;

- **18,1 millions d'euros** au profit de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour permettre au ministère de l'intérieur la signature d'un nouveau bail d'une durée de neuf ans ;

- **25,5 millions d'euros** au profit de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » dans le cadre du plan de relocalisation de l'administration centrale du ministère.

En 2014, la dotation pour dépenses accidentnelles et imprévisibles a été employée à hauteur de **5 millions d'euros en AE et CP, conformément à son objet, afin de financer un plan de réponse humanitaire aux crises syriennes et irakiennes.**

Enfin, **18,5 millions d'euros** en AE et en CP ont été répartis par cinq décrets non publiés<sup>1</sup> au profit du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

---

<sup>1</sup> Décrets des 14 mars, 26 juin, 21 juillet, 7 octobre et 22 décembre 2014.

**MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »****M. ROGER KAROUTCHI, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DES DÉPENSES D'ASILE .....</b>	246
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	247
1. <i>Des délais d'examen des demandes d'asile encore trop longs .....</i>	247
2. <i>Des dépenses d'hébergement d'urgence et d'allocation temporaire d'attente sous-     budgétées et non maîtrisées.....</i>	249
3. <i>Un report de charges de près de 60 millions d'euros qui fragilise la reprise de la gestion     de l'allocation par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.....</i>	250
4. <i>L'augmentation des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière malgré la     baisse du nombre de raccompagnements.....</i>	251
5. <i>L'annulation en gestion de la subvention de l'OFII, symbole d'une politique     d'intégration sacrifiée .....</i>	252

## I. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DES DÉPENSES D'ASILE

La mission « Immigration, asile et intégration » n'a pas vu, en 2014, son architecture connaître de modification. Elle reste ainsi composée de **deux programmes** :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui regroupe essentiellement les dépenses liées à la garantie du droit d'asile et à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il s'agit principalement de dépenses contraintes dont la dynamique est, du fait du niveau historiquement élevé de la demande d'asile, plutôt à la hausse ;

- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui rassemble les crédits en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière, à travers la subvention de l'Etat à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ou les dotations aux associations.

L'exercice 2014 a été caractérisé, une nouvelle fois, par une **sur-exécution du programme 303** s'agissant de l'allocation temporaire d'attente et de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, conduisant à une levée de la réserve de la précaution et à un abondement par la loi de finances rectificative de fin d'année. Cette sur-exécution explique **un dépassement de près de 8 % (52 millions d'euros) du plafond du triennal** (711 millions d'euros exécutés en 2014 au format de la loi de programmation des finances publiques, contre un plafond fixé à 659 millions d'euros).

### Exécution des crédits de la mission par programme en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014/exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014
303	AE	635,8	605,9	654,0	660,5	+ 3,9 %	+ 9,0 %
	CP	629,9	616,7	671,8	675,7	+ 7,3 %	+ 9,6 %
104	AE	79,5	68,3	50,3	51,0	- 35,8 %	- 25,3 %
	CP	75,1	68,9	51,0	51,5	- 31,4 %	- 25,3 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014, en CP***(en millions d'euros)*

Programme	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Total des crédits alloués	Reports sortants	Écart crédits alloués / LFI 2014	Écart crédits consommés / LFI 2014
303	597,5	15,5	0	59,0	-0,2	671,8	9,5	11,5 %	+ 10,7 %
104	61,3	1,7	-10,1	-1,8	0	51,0	1,7	-17,3 %	-19,7 %
<b>Total pour la mission</b>	<b>668,8</b>	<b>17,2</b>	<b>-10,1</b>	<b>57,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>722,9</b>	<b>11,2</b>	<b>+8,8 %</b>	<b>+7,8 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Des délais d'examen des demandes d'asile encore trop longs

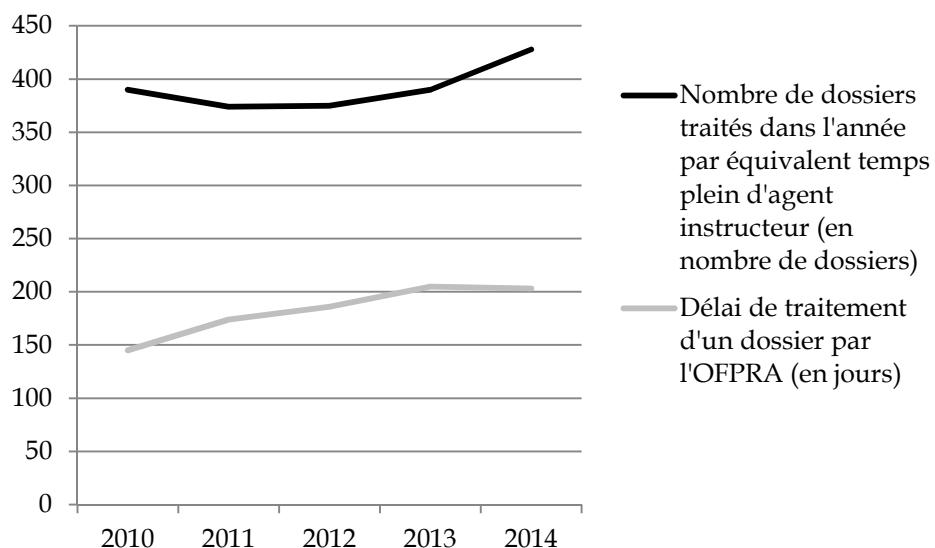
En 2014, pour la première fois depuis 2007, le **nombre de demandeurs d'asile a baissé par rapport à l'année précédente**, s'établissant à **64 800 demandeurs**, contre environ 66 000 en 2013<sup>1</sup>. Cette légère baisse (-2 %) s'explique notamment par l'inscription de la Géorgie et, surtout de l'Albanie et du Kosovo au sein de la liste des pays d'origine sûrs à la fin de l'année 2013.

Dans ce contexte, les délais d'examen des demandeurs devant l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ont pu être stabilisés. En effet, le **délai moyen d'examen d'une demande s'établit à 203 jours à la fin de l'année 2014**, contre 205 jours à la fin de l'année 2013. Par ailleurs, votre rapporteur spécial se félicite de l'amélioration de la productivité des agents, le nombre de dossiers traités par ETP instructeurs étant passé de 390 en 2013 à 428 en 2014.

Cependant, étant donné le coût induit par la durée de traitement des demandes d'asile, **une stabilisation des délais n'est guère suffisante pour permettre une réduction des dépenses**, s'agissant notamment de l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente (*cf. infra*). À cet égard, le projet de loi relatif à l'asile fixe un objectif de traitement des dossiers en trois mois, soit 90 jours, ce qui correspond à la cible fixée pour 2015 pour cet indicateur de la mission. Ce délai, malgré une stabilisation, voire un léger reflux des demandeurs d'asile en 2014 et 2015, ne semble pas réaliste.

<sup>1</sup> Toutes demandes confondues (premières demandes, demandes de réexamen, mineurs).

### Indicateurs de performance relatifs au traitement des dossiers par l'OFPRA (en jours)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

Il l'est d'autant moins que les créations de poste à l'OFPRA, bien qu'elles méritent d'être saluées, ne sont pas suffisantes pour répondre à un niveau de demande d'asile qui, au regard de la situation internationale, risque d'être durablement élevé. Ainsi, entre 2009 et 2014, les effectifs de l'OFPRA ont augmenté de 63 équivalents temps plein (ETP), soit une hausse de 15,5 %. Dans le même temps, le nombre de demandes d'asile déposées annuellement a augmenté de 35,3 % (47 686 demandes en 2009 contre 64 536 en 2014).

### Évolution du délai de traitement et des effectifs de l'OFPRA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Délai moyen de traitement des dossiers (en jours)	118	145	174	186	204	203
Effectifs de l'OFPRA (en ETP)	407	404	440	443	458	470

Source : OFPRA

M. ROGER KAROUTCHI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

En 2015, le plafond d'emplois a été à nouveau significativement augmenté, passant de 475 à 525 (+50 ETP). Cet effort appelle deux remarques.

La première est que, bien qu'ils représentent une charge supplémentaire immédiate pour le budget de l'office et du programme, ces recrutements doivent permettre de réduire le délai de traitement moyen des dossiers et, par conséquent, de **faire baisser la dépense globale du programme**.

La seconde est que, bien qu'important, cet effort est **sans commune mesure avec celui déployé par** l'office allemand fédéral des migrants et des réfugiés (*Bundesamt für Migranten und Flüchtlinge – BAMF*) – confronté, il est vrai, à une augmentation beaucoup plus importante des demandeurs d'asile sur les deux dernières années<sup>1</sup>. Ainsi, le BAMF s'est vu accorder en 2015 1 000 effectifs supplémentaires, auxquels viendront s'ajouter 1 000 autres en 2016.

## **2. Des dépenses d'hébergement d'urgence et d'allocation temporaire d'attente sous-budgétées et non maîtrisées**

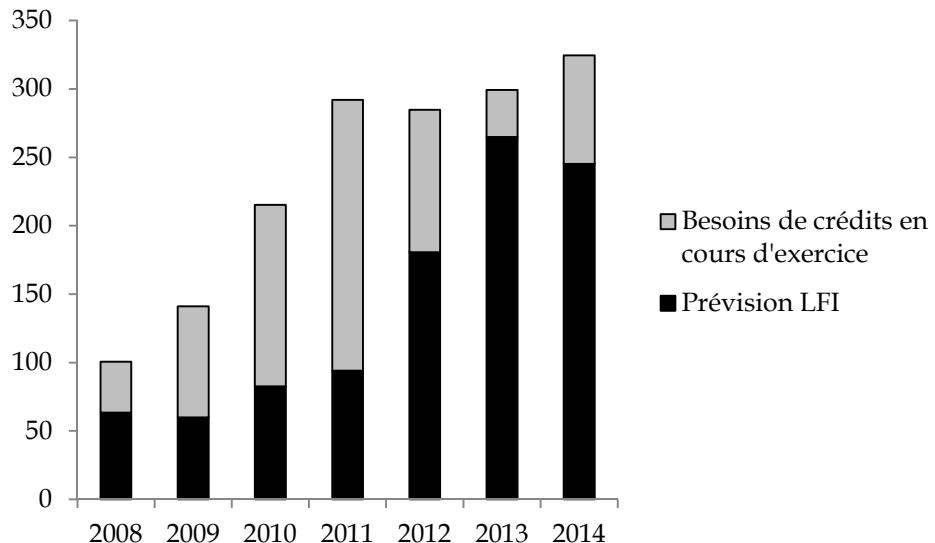
Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, votre rapporteur spécial avait qualifié de « *peu réalistes* » les prévisions de diminutions de dépenses et avait indiqué qu'il « [regrettait] que le PLF 2014 marque le retour, dans une certaine mesure, d'une sous-budgétisation des deux lignes que sont l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente ».

Ce jugement est confirmé par les données de l'exécution 2014. En effet, la consommation de crédits s'est élevée en 2014 à 169,5 millions d'euros pour l'allocation temporaire d'attente, contre une dotation en loi de finances initiale de 135 millions d'euros (+25,5 %). De même, la consommation de crédits pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile s'établit à 141,9 millions d'euros, contre une dotation de 115,4 millions d'euros en loi de finances initiale (+22,9 %). Ces besoins en cours d'exercice ont nécessité un **abondement de 59 millions d'euros par la loi de finances rectificative** n° 2014-1655 du 29 décembre 2014. En outre, la réserve de précaution a intégralement été dégelée au profit de l'ATA.

Comme l'illustre le graphique suivant, l'exercice 2014 se caractérise ainsi par un écart important entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution, alors que l'exercice 2013 avait permis de réduire cet écart grâce à un rebasage plus réaliste des dotations initiales.

---

<sup>1</sup> En 2014, 202 834 demandes d'asile ont été déposées en Allemagne ; sur les quatre premiers mois de 2015, 114 125 demandes d'asile ont été déposées.



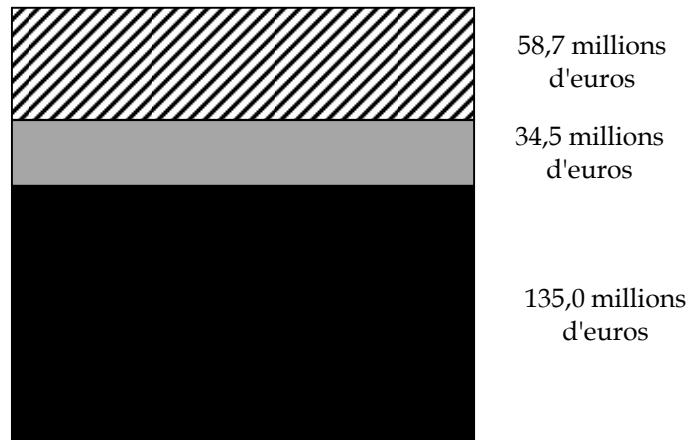
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

### 3. Un report de charges de près de 60 millions d'euros qui fragilise la reprise de la gestion de l'allocation par l'Office français de l'immigration et de l'intégration

Les données de l'exécution 2014, présentées ci-dessus, ne retracent pourtant qu'imparfairement la réalité des dépenses constatées en matière d'allocation temporaire d'attente. En effet, comme en 2013, les dotations, même après l'abondement en loi de finances rectificative, se sont révélées insuffisantes pour couvrir l'intégralité des prestations effectivement versées en 2014 par Pôle Emploi. En conséquence, la trésorerie de Pôle Emploi a, une nouvelle fois, été sollicitée, à travers un **report de charges de 2014 sur 2015 à hauteur de 58,7 millions d'euros**. En 2013, le report de charges sur 2014 s'était établi à 41,7 millions d'euros : ainsi, l'effet « boule de neige » d'un report de charges croissant d'année en année faute de rebasage, que la Cour des comptes redoutait dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2013, se confirme.

### L'exécution des dépenses d'allocation temporaire d'attente en 2014

- Dotation LFI
- Abondement en cours d'exercice
- ☒ Report de charges sur 2015



*Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances*

Comme il l'avait déjà souligné à l'occasion de son rapport pour avis sur le projet de loi de réforme de l'asile, votre rapporteur spécial s'inquiète de **cette situation budgétaire non assainie qui rend difficile la reprise, prévue par ce projet de loi, de l'allocation** (élargie aux demandeurs d'asile accueillis en CADA et renommée allocation pour les demandeurs d'asile - ADA) **par l'OFII**. En effet, la trésorerie de ce dernier n'est pas en mesure de supporter un report de charge d'une année sur l'autre qui représenterait près de 28 % de son budget global.

#### 4. L'augmentation des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière malgré la baisse du nombre de raccompagnements

L'exécution 2014 fait apparaître que **les frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, portés par le programme 303, ont été sensiblement supérieurs à la prévision initiale**. Ainsi, ils se sont établis à 24 millions d'euros en crédits de paiement, contre 21,2 millions d'euros votés en loi de finances initiale. En outre, la dépense est plus importante qu'en 2013, où elle s'était établie à 22,6 millions d'euros, malgré la diminution du nombre de reconduites à la frontière (19 942 en 2014 contre 20 853 en 2013).

D'après le ministère, cette évolution paradoxale s'explique par le fait que les éloignements réalisés l'ont été vers des destinations plus lointaines. Toutefois, il convient que **le ministère se dote de moyens pérennes, y compris aériens**, permettant d'assurer le raccompagnement des étrangers en situation irrégulière, pour contenir le coût de la billetterie sans sacrifier la nécessaire politique de reconduite à la frontière.

### 5. L'annulation en gestion de la subvention de l'OFII, symbole d'une politique d'intégration sacrifiée

S'agissant du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », **l'exécution 2014 est marquée par l'annulation de la subvention de l'État à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**.

Cette subvention, qui avait été fixée à **10,9 millions d'euros en loi de finances initiale**, a été en effet intégralement annulée par la loi de finances rectificative du 8 août 2014<sup>1</sup>. Par ailleurs, la loi de finances initiale prévoyait un rattachement de fonds de concours de 1,45 million d'euros, correspondant au solde du fonds européen d'intégration de 2010 et 2011 ; ces fonds de concours n'ont pas été versés par la Commission européenne.

Il est vrai que **l'OFII présentait un fonds de roulement important en 2014, de l'ordre de 40 millions d'euros** pour un budget annuel d'environ 160 millions d'euros. Cet important fonds de roulement s'explique notamment par la **sous-exécution des actions d'intégration**, qui constitue le cœur de la mission de l'OFII : ainsi, en 2014, les dépenses d'accueil et d'intégration, qui recouvrent pour l'essentiel la formation civique et linguistique, ont représenté un **total de 51,9 millions d'euros, contre une prévision de 57,5 millions d'euros**.

L'annulation de la subvention d'équilibre de l'État n'a donc pas mis en péril l'exercice par l'OFII de ses missions. Cependant, elle témoigne d'un **manque d'ambitions dans notre politique d'intégration**, que votre rapporteur spécial a plusieurs fois déploré depuis son rapport d'information sur l'OFII en 2012<sup>2</sup>. Le projet de loi relatif au droit des étrangers, actuellement examiné par l'Assemblée nationale, affiche certaines ambitions en matière d'intégration des étrangers, en particulier par le relèvement du niveau de langue exigé et la conditionnalité du renouvellement du titre de séjour à la maîtrise de la langue française. Dans cette perspective, **il sera**

<sup>1</sup> Plus précisément, le montant initial de 10,9 millions d'euros, soit 10,5 millions d'euros après application de la réserve de précaution, a été annulé à hauteur de 10,11 millions d'euros et consacré, pour le solde de 0,39 millions d'euros, au financement de dispositifs d'hébergement des réfugiés de l'action 15 du programme 104.

<sup>2</sup> Rapport n° 47 (2012-2013) de Roger Karoutchi, au nom de la commission des finances, sur « l'office français de l'immigration et de l'intégration: pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse » - 16 octobre 2012.

M. ROGER KAROUTCHI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**crucial que l'opérateur soit en mesure de mieux exécuter les crédits alloués en faveur de l'intégration.**

En outre, votre rapporteur spécial rappelle que **cet important fonds de roulement ne sera pas inutile dans le contexte de la reprise, par l'OFII, de la gestion de l'allocation des demandeurs d'asile**, qui, si l'État n'assainit pas dans le courant de l'année 2015 la situation budgétaire de cette allocation, devrait solliciter de façon significative la trésorerie de l'office (*cf. supra*).

## MISSION « JUSTICE »

### M. ANTOINE LEFÈVRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014.....</b>	255
1. Des crédits ouverts inférieurs de 100 millions d'euros aux crédits prévus par la loi de finances initiale .....	255
2. 243 millions d'euros de dépenses de moins que prévu par la loi de programmation des finances publiques .....	256
3. Des crédits en hausse de 0,5 % en volume et de 1 % en valeur par rapport à 2013 .....	257
4. La nécessité de réduire encore les délais de traitement des procédures .....	258
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	259
1. De fortes contraintes exercées sur le fonctionnement des juridictions : une diminution de 6 % des dépenses de fonctionnement, parallèlement à une augmentation de 27 % des charges à payer .....	259
2. La maîtrise des frais de justice : vers un véritable outil de pilotage ? .....	260
3. Les dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire « dérapent » en raison d'une sous-budgétisation .....	261
4. L'annulation de crédits en cours d'année rend la gestion particulièrement tendue pour l'administration pénitentiaire .....	263
5. La suppression de la contribution pour l'aide juridique (AJ) a renchéri le coût de l'AJ pour l'État et conduit à augmenter le prélèvement sur les CARPA .....	264
6. Le déséquilibre du fonds d'indemnisation des avoués (FIDA) a nécessité le versement d'une dotation exceptionnelle de 32 millions d'euros .....	266
7. La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) : le délaissement du secteur conjoint pourrait s'avérer coûteux à moyen terme .....	267

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014

### 1. Des crédits ouverts inférieurs de 100 millions d'euros aux crédits prévus par la loi de finances initiale

En 2014, **7,661 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** et 7,388 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) ont été consommés au titre de la mission « Justice », ce qui correspondant à une consommation de 98 % des CP et 97 % des AE prévus par la loi de finances initiale.

#### Exécution 2014 des dépenses de la mission

(en euros)

		Prévision LFI	Crédits ouverts	Exécution	Taux d'exécution (par rapport à la prévision LFI)	Taux d'exécution (par rapport aux crédits ouverts)
Justice judiciaire	AE	3 186 899 019	3 285 458 095	2 992 682 356	94%	91%
	CP	3 115 100 756	3 063 460 295	3 053 584 079	98%	100%
Administration pénitentiaire	AE	2 842 811 247	3 654 433 191	2 943 069 736	104%	81%
	CP	3 229 941 959	3 191 561 901	3 171 286 079	98%	99%
Protection judiciaire de la jeunesse	AE	779 182 624	771 619 024	758 662 434	97%	98%
	CP	783 182 624	761 203 984	757 894 977	97%	100%
Accès au droit et à la justice	AE	367 999 166	384 131 294	381 706 234	104%	99%
	CP	367 999 166	383 934 666	381 565 626	104%	99%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	AE	407 375 724	419 419 375	308 826 045	76%	74%
	CP	314 262 914	307 786 170	293 364 820	93%	95%
Conseil supérieur de la magistrature	AE	3 794 566	5 538 870	3 217 188	85%	58%
	CP	4 183 707	5 180 124	3 485 909	83%	67%
Mission	AE	7 588 062 346	8 520 599 849	7 388 163 993	97%	87%
	CP	7 814 671 126	7 713 127 140	7 661 181 490	98%	99%

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance 2014

Seul le programme « Accès au droit et à la justice » (qui retrace notamment les dépenses en matière d'aide juridictionnelle) a bénéficié d'une ouverture de crédits de paiement en fin d'année. Au contraire, pour tous les autres programmes, des crédits de paiement ont été annulés en cours et en fin de gestion.

### Mouvements de crédits

(en millions d'euros)

	Mouvements en cours de gestion*	Proportion de crédits annulés en cours de gestion	Mouvements de fin de gestion**	Proportion des crédits annulés en 2014	Ajustements intervenus en 2015***
Justice judiciaire	-28,1	-0,9%	-26,4	-1,8%	-1,3
Administration pénitentiaire	-36,7	-1,1%	-2,0	-1,2%	-4,6
Protection judiciaire de la jeunesse	-8,0	-1,0%	-18,0	-3,3%	-0,8
Accès au droit et à la justice	0,0		15,9	4,3%	0,0
Conduite et pilotage de la politique de la justice	-1,1	-0,4%	-3,9	-1,6%	-0,9
Conseil supérieur de la magistrature	0,0	0,0%	-0,3	-6,9%	-1,0
<b>Total</b>	<b>-73,8</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-34,8</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-8,5</b>

\* Loi de finances rectificative de juin et décret d'avance de septembre

\*\* Loi de finances rectificative et décret d'avance de décembre

\*\*\* Annulations prévues par le projet de loi de règlement et le décret d'annulation

Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par la direction du budget

Ces annulations de crédits, qui mettent en tension certains programmes de la mission (cf. *infra*) ont également pour conséquence de **dégrader le taux d'exécution de la mission**.

### Part des crédits de paiement consommés par rapport à la prévision de la loi de finances initiale

2012	2013	2014
98,76%	98,39%	98,04%

Source : commission des finances du Sénat

## 2. 243 millions d'euros de dépenses de moins que prévu par la loi de programmation des finances publiques

En 2014, l'exécution s'avère également assez nettement inférieure à l'annuité 2014 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP).

### Programmation pluriannuelle de la mission : année 2014

(en millions d'euros)

	2014
Loi de programmation des finances publiques 2013-2015	6 385
Exécution budgétaire	6 142
Écart exécution / LPFP	-243

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

### 3. Des crédits en hausse de 0,5 % en volume et de 1 % en valeur par rapport à 2013

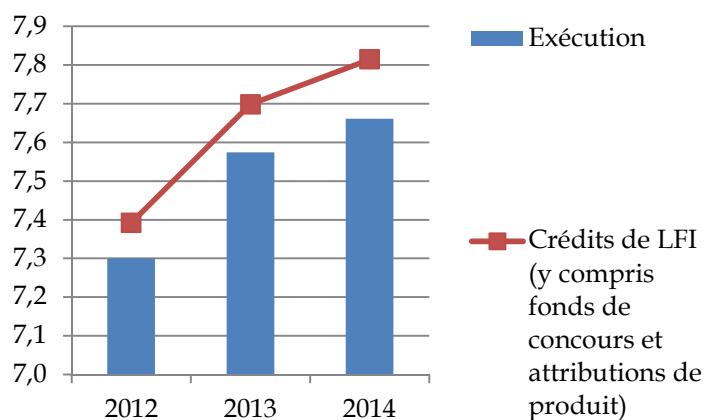
Lors de l'examen des crédits de la mission « Justice » pour l'année 2014, à l'Assemblée nationale, le ralentissement de la progression du budget avait été souligné par la garde des Sceaux elle-même : « *Le budget de la justice augmente cette année encore. Comme nous l'avions indiqué, l'augmentation de 4,2 % pour 2013 est suivie d'une augmentation plus modeste, de 1,7 %. Il convient de noter que cette hausse s'inscrit dans le cadre d'une baisse en valeur du budget global de l'État* ».

Alors qu'en 2013, les crédits ont effectivement augmenté de 3,75 % par rapport à l'année précédente, en 2014, la progression est ramenée à 1 % (+ 87 millions d'euros).

Avec une inflation de 0,5 % en 2014, le budget du ministère de la justice a donc augmenté de 0,5 % en volume entre 2013 et 2014.

### Évolution de l'exécution de la mission « Justice » depuis 2012

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

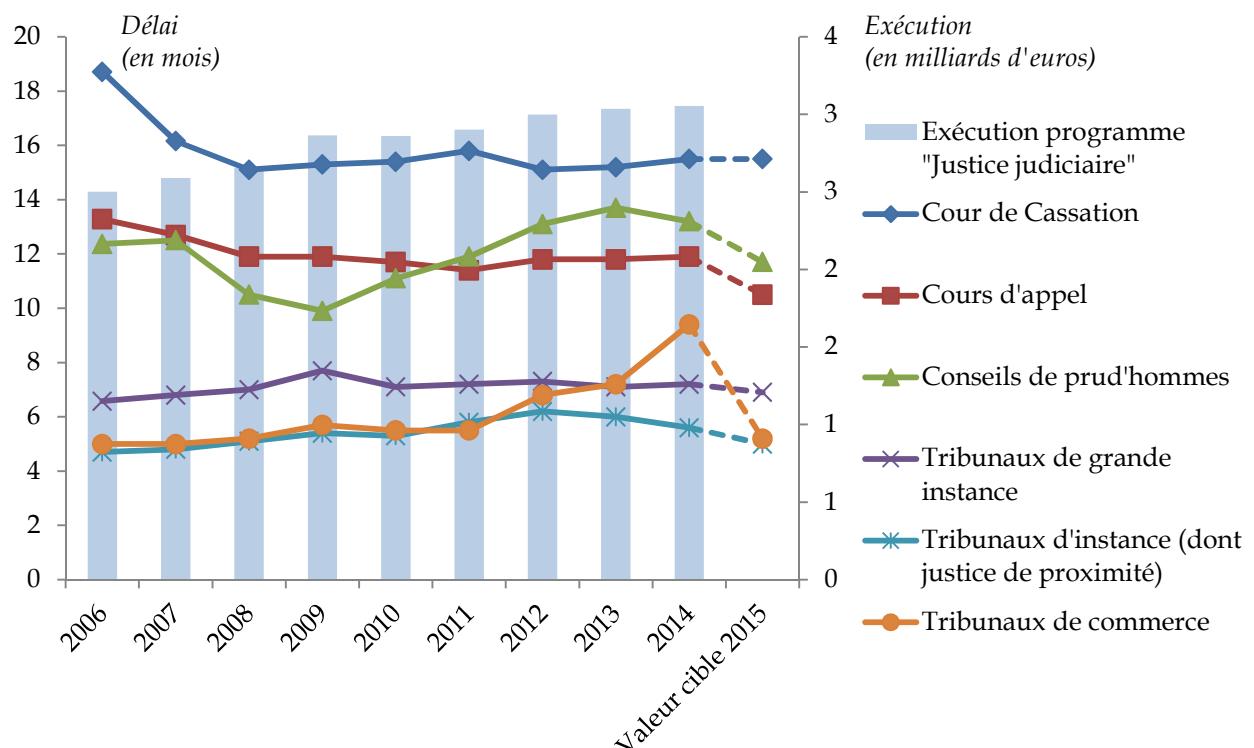
Au total, par rapport à 2012, les crédits de la justice ont augmenté de 4,9 % (+ 361 millions d'euros).

#### 4. La nécessité de réduire encore les délais de traitement des procédures

Un des indicateurs de performance de la mission concerne le délai moyen de traitement des procédures. Celui-ci est hétérogène, allant de 15,5 mois pour la Cour de cassation à 5,6 mois pour les tribunaux d'instance. **À l'exception de la Cour de cassation, qui a réduit de façon notable ses délais de traitement et même atteint, dès 2014, la cible fixée pour 2015, les autres types de juridiction doivent encore diminuer ces délais.**

La situation s'avère particulièrement préoccupante pour les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce, dont le délai de traitement a augmenté respectivement de 1,2 et 2,2 mois entre 2007 et 2014.

#### Évolution, depuis 2007, des crédits du programme « Justice judiciaire » et du délai de traitement moyen des procédures par type de juridiction



Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performance 2007 à 2014

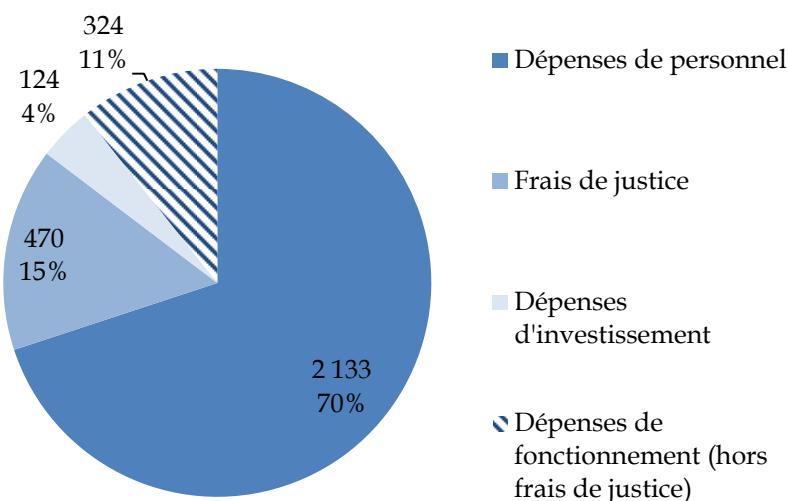
## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. De fortes contraintes exercées sur le fonctionnement des juridictions : une diminution de 6 % des dépenses de fonctionnement, parallèlement à une augmentation de 27 % des charges à payer

Les dépenses de personnel représentent 70 % des crédits du programme 166 « Justice judiciaire » tandis que les frais de fonctionnement (hors frais de justice) s'élèvent à 324 millions d'euros et représentent 11 % des crédits de la mission.

**Répartition des crédits du programme « Justice judiciaire » par titre**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance 2014

Par rapport à l'année précédente, alors que les dépenses du programme sont restées globalement stables, la croissance des dépenses de personnel et d'investissement a été compensée par une moindre dépense en fonctionnement.

**Programme « Justice judiciaire » : évolution 2013-2014  
des CP consommés par titre**

*(en millions d'euros)*

	2014	2013	Écart 2013-2014	Variation
Dépenses de personnel	2 133	2 094	39	1,86%
Frais de justice	470	474	-4	-0,84%
Dépenses d'investissement	124	116	7,7	6,64%
Dépenses de fonctionnement (hors frais de justice)	324	343	-19,1	-5,57%
Dépenses d'intervention	3	8	-4,7	-58,02%
<b>Total</b>	<b>3 054</b>	<b>3 035</b>	<b>18,9</b>	<b>0,62%</b>

*Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performance 2013 et 2014*

Parallèlement à cette diminution des dépenses de fonctionnement « courant » (dépenses de fonctionnement hors frais de justice), on observe **une augmentation de 27 % des charges à payer en matière de fonctionnement** ; en 2014, elles s'élèvent à 33,3 millions d'euros.

Il s'agit principalement (à hauteur de 45 %, soit 15 millions d'euros) de dépenses de courrier (dont l'affranchissement), mais aussi d'énergies et fluides (4,3 millions d'euros) et même de loyers (un million d'euros).

**La diminution des dépenses de fonctionnement du programme « Justice judiciaire » a donc pour corollaire un report de charges sur les prochaines années** en raison notamment des annulations de crédits opérées par la loi de finances rectificative d'août 2014 (15 millions d'euros de CP annulés sur les dépenses de fonctionnement courant).

## **2. La maîtrise des frais de justice : vers un véritable outil de pilotage ?**

En 2014, les frais de justice ont très légèrement diminué (-0,8 %) par rapport à l'année précédente.

Toutefois, les charges à payer ont augmenté de 12 %, ce qui a des conséquences dommageables pour les prestataires, en raison de l'allongement des délais de paiement.

### Frais de justice : évolution des charges à payer et des dépenses

(en millions d'euros)

	2013	2014	Écart 2013-2014
Charges à payer	142	159,2	17,2
Dépenses	473,6	469,6	-4

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance 2014

Le responsable de programme a néanmoins indiqué à votre rapporteur spécial que les informations relatives aux frais de justice, et en particulier les charges à payer afférentes, étaient peu fiables. Selon le rapport annuel de performance, cette situation serait en passe d'être réglée grâce à la « *mise en œuvre du portail Chorus Pro Frais de justice [qui] induira une meilleure connaissance des reports de charge fin 2015* ».

La maîtrise des frais de justice passe manifestement par une modernisation des outils de gestion, notamment le déploiement du portail Chorus Pro. Selon le rapport conjoint de l'inspection générale des services judiciaires et du contrôle général économique et financier relatif à la revue des dépenses sur les frais de justice, « *les frais de justice constituent une dépense à forts enjeux pour lesquels peu d'outils de pilotage existent* ».

Par conséquent, si des progrès sont possibles, à la fois en matière de maîtrise de la dépense mais aussi de recouvrement, la mission propose :

- une analyse centralisée et plus approfondie des différents types de dépenses (interprétariat, traduction, analyses toxicologiques...), qui pourrait permettre une rationalisation de la dépense (tarification standard, automatisation, mise en place d'une base de données permettant comparaison des tarifs entre prestataires, etc.) ;

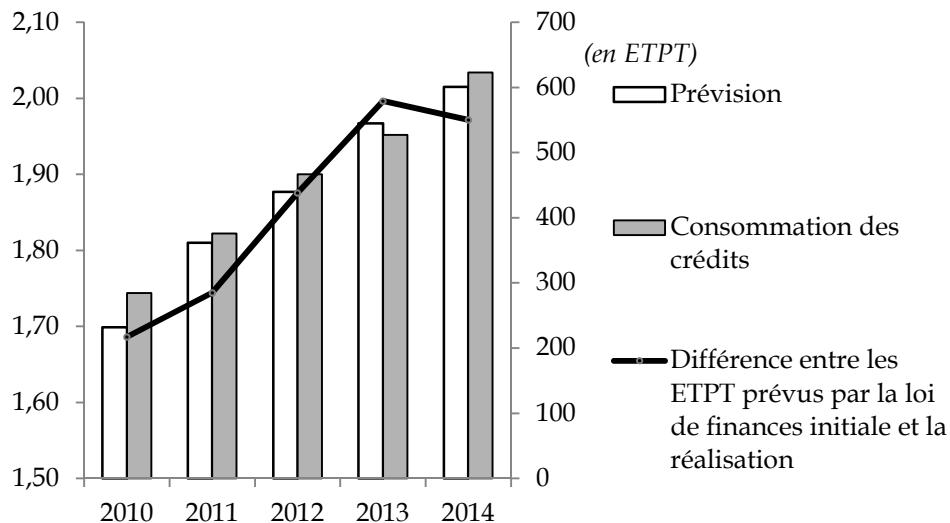
- l'amélioration des formations et des informations à destination des magistrats et des greffiers, susceptibles d'améliorer le recouvrement.

Dans la mesure où la spécificité des frais de justice n'est pas remise en cause – il s'agit de « *dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'État, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle d'une personne agissant sous sa direction ou son contrôle* » – il convient de mettre en place dans les meilleurs délais ces outils, seuls à même de permettre une meilleure maîtrise du coût des frais de justice.

### 3. Les dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire « dérapent » en raison d'une sous-budgétisation

Les dépenses de personnel n'ont cessé d'augmenter entre 2010 et 2014 et les crédits de paiement consommés ont toujours été supérieurs aux crédits prévus en loi de finances initiale (à l'exception de l'année 2013).

**Évolution des écarts entre  
les prévisions de la loi de finances initiale et la réalisation :  
dépenses de personnel et équivalents temps plein travaillé (ETPT)**  
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2014, les dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire ont été supérieures de 18,3 millions d'euros à la prévision, soit un dépassement de 0,9 %.

**Dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire :  
écart entre la prévision et l'exécution**

(en euros)

	2014
Loi de finances initiale	2 015 731 461
Consommation	2 034 017 607
Écart	18 286 146

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance 2014

Paradoxalement, malgré cette sous-budgétisation qui a nécessité l'ouverture de crédits de titre 2 (dépenses de personnel) supplémentaires, les emplois prévus par les différentes lois de finances initiales ne sont pas tous pourvus : **alors que les dépenses de personnel sont surconsommées, les ETPT sont chroniquement sous-consommés**. Il existe donc une **sous-budgétisation des dépenses de personnel et un surdimensionnement du plafond d'emplois**.

Cette situation s'explique notamment un décalage croissant entre la prévision et la réalisation du coût moyen du personnel en poste (« stock »).

### Évolution du coût moyen du personnel entre 2013 et 2014

Catégories d'emplois	2013		2014		<i>(en euros)</i>
	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	
Magistrats de l'ordre judiciaire	76 761	84 597	76 761	86 927	
Personnels d'encadrement	50 873	53 020	50 873	54 482	
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	36 064	38 169	36 064	39 155	
B administratifs et techniques	33 387	36 495	33 387	37 532	
Personnels de surveillance C	33 783	35 447	33 783	35 980	
C administratifs et techniques	27 295	28 933	27 295	29 670	
Moyenne	43 027	46 110	43 027	47 291	
<b>Écart entre la réalisation et la prévision</b>	<b>7,17%</b>		<b>9,91%</b>		

Note de lecture : y compris charges sociales, hors CAS « Pensions », avec indemnités permanentes et non permanentes versées aux agents.

*Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires*

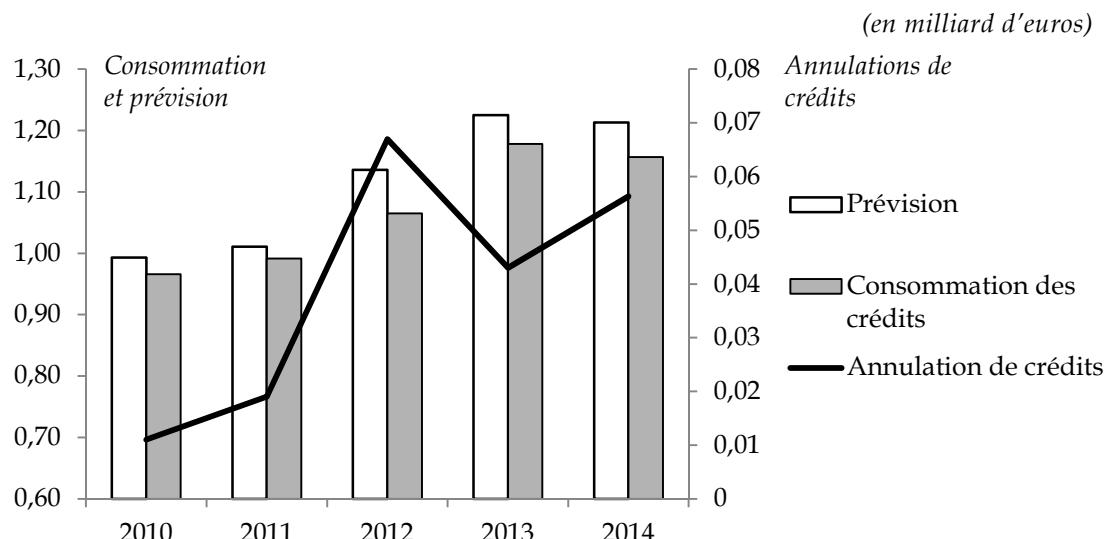
Un « rebasage » des dépenses de personnel, indispensable, a été effectué en 2015.

### 4. L'annulation de crédits en cours d'année rend la gestion particulièrement tendue pour l'administration pénitentiaire

Les moyens (hors dépenses de personnel) affectés à l'administration pénitentiaire sont en progression, mais les annulations de crédits de paiement sont fréquentes et ont eu tendance à augmenter depuis 2010.

En 2014, 4,6 % des crédits de paiement prévus (hors dépenses de personnel) du programme « Administration pénitentiaire » ont ainsi été annulés.

### Évolution des CP et des annulations de CP (hors titre 2)



Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performance

La loi de finances rectificative du 8 août 2014 a annulé 37 millions d'euros dont 22,4 millions d'euros de crédits « frais » (hors réserve de précaution). En fin d'année, 25,3 millions d'euros de crédits mis en réserve ont été dégelés afin de « couvrir les dépenses contractualisées dans le cadre des [partenariats publics-privés] et la gestion déléguée (...) et les dépenses destinées à la réinsertion des détenus<sup>1</sup> ».

Par conséquent, à la fin de l'année 2014, la réserve de précaution disponible s'élève à 20 millions d'euros, soit 24 % de la réserve de précaution initiale (84 millions d'euros).

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, un dégel supplémentaire aurait permis d'éviter la croissance des charges à payer.

### 5. La suppression de la contribution pour l'aide juridique (AJ) a renchéri le coût de l'AJ pour l'État et conduit à augmenter le prélèvement sur les CARPA

La loi de finances pour 2014 a prévu que la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) n'est plus due pour les instances introduites après le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

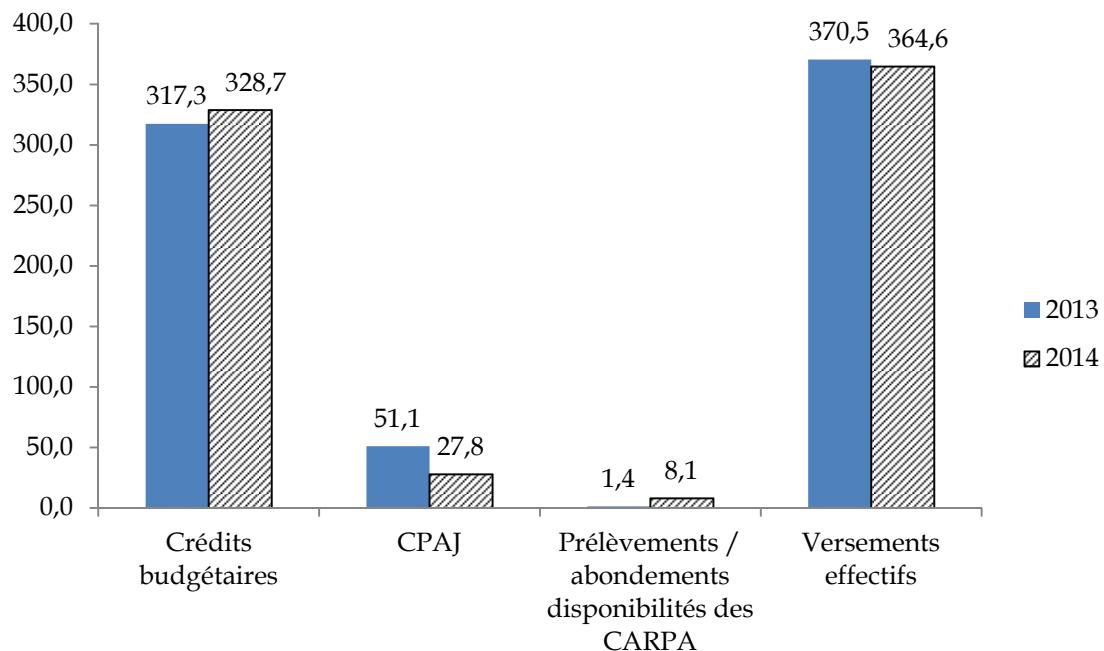
Bien que les versements effectifs au titre de l'aide juridictionnelle aient diminué de 6 millions d'euros grâce à « diverses mesures d'économies » selon le rapport annuel de performance, la diminution des recettes tirées de la CPAJ a dû être compensée par une augmentation :

<sup>1</sup> Selon le rapport annuel de performance de 2014.

- des crédits budgétaires ;
- du prélèvement sur les disponibilités des Caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA).

**Évolution 2013-2014 du financement et des versements effectifs de l'aide juridictionnelle**

(en millions d'euros)



	2013	2014	Écart	Variation
Crédits budgétaires	317,3	328,7	11,4	3,6%
CPAJ	51,1	27,8	-23,3	-45,6%
Prélèvements / abondements disponibilités des CARPA	1,4	8,1	6,7	478,6%
<b>TOTAL : versements effectifs</b>	<b>370,5</b>	<b>364,6</b>	<b>-5,9</b>	<b>-1,6%</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performance 2013 et 2014

Selon le rapport annuel de performance, les disponibilités de trésorerie des CARPA fin 2014, « inférieures de 8,2 millions d'euros à celles de fin 2013, s'élevaient à 46,5 millions d'euros, montant correspondant globalement au paiement de cinquante jours d'aide juridictionnelle et d'aides aux autres interventions ».

## 6. Le déséquilibre du fonds d'indemnisation des avoués (FIDA) a nécessité le versement d'une dotation exceptionnelle de 32 millions d'euros

Malgré la hausse modérée (+3,6 %, soit 11,4 millions d'euros) du coût budgétaire de l'aide juridictionnelle, 15,9 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires ont dû être ouverts par la loi de finances rectificative de décembre au titre de l'action « Aide juridictionnelle ».

### Exécution des crédits de l'action « Aide juridictionnelle »

(en millions d'euros)

PLF 2014	Prévision 2014	Réalisation 2014	Écart à la prévision	Taux d'exécution
347,2	345,5	360,5	15,0	104,3 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performance

Ce « dérapage » s'explique par la nécessité, apparue en cours de gestion, de verser une « subvention d'équilibre exceptionnelle » de 32 millions d'euros au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués (FIDA). Cette dépense supplémentaire a été financée à la fois grâce à une moindre dépense en matière d'aide juridictionnelle et à l'ouverture de crédits supplémentaires.

### Évolution des dépenses de l'action « Aide juridictionnelle »

(en millions d'euros)

	2013	PLF 2014	2014	Écart au PLF 2014		Évolution	
				M€	%	M€	%
Aide juridictionnelle	316,8	347,2	328,2	-19,0	-5,5%	11,4	3,6%
Dotation d'équilibre du FIDA			32,0	32,0		32,0	
<b>Total action « Aide juridictionnelle »</b>	<b>316,8</b>	<b>347,2</b>	<b>360,2</b>	<b>13,0</b>	<b>3,7%</b>	<b>43,4</b>	<b>13,7%</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performance 2013 et 2014

Le surcoût résulte d'une sous-estimation des indemnisations à verser, de l'importance des recours contentieux aboutissant à une augmentation des indemnisations initiales et d'un rendement du produit du droit de timbre inférieur aux prévisions.

## 7. La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) : le délaissement du secteur conjoint pourrait s'avérer coûteux à moyen terme

La sous-exécution du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » à hauteur de 25 millions d'euros (soit 3 %) résulte :

- d'une moindre consommation des crédits de personnel ;
- de dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) inférieures à la prévision.

### Protection judiciaire de la jeunesse : dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel)

(en euros)

	Prévision LFI	Exécution	Taux d'exécution	Écart à la prévision
Mise en œuvre des décisions judiciaires	279 329 644	263 494 873	94,33%	-15 834 771
Soutien	17 613 801	17 262 242	98,00%	-351 559
Formation	8 273 946	8 254 612	99,77%	-19 334
<b>TOTAL</b>	<b>305 217 391</b>	<b>289 011 727</b>	<b>94,69%</b>	<b>-16 205 664</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance 2014

Selon la responsable de programme, Catherine Sultan entendue par votre rapporteur spécial en juin 2014, « *sur 23 millions d'euros de réserve de précaution<sup>1</sup> en début d'année, 16,8 millions d'euros portait sur le secteur associatif habilité. Or, les [directions interrégionales] doivent financer en priorité les dépenses liées aux établissements et services tarifés exclusivement par l'État* ».

L'absence de ressources disponibles en début d'année conduit à une sous-utilisation des capacités de placement des mineurs en hébergement conjoint qui explique *in fine* la sous-exécution des crédits du programme. Ainsi, selon le rapport annuel de performance, l'activité dans « *les établissements non spécialisés dans la prise en charge des mineurs délinquants et relevant de la tarification conjointe État/Conseil général est en baisse sensible par rapport à l'exécution 2013 (- 13,3%)* » ; elle passe en effet de 195 000 journées en 2013 à 170 000 en 2014.

**Si ce type d'hébergement n'est évidemment pas approprié pour tous les jeunes suivis par la PJJ, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une solution relativement peu coûteuse qui doit pouvoir continuer à être mobilisée.** En effet, le prix de journée dans ce type d'établissement s'élève à 211 euros, contre 514 euros dans un centre éducatif renforcé ou 613 euros dans un centre éducatif fermé.

<sup>1</sup> Hors dépenses de personnel.

---

## **MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »**

**M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »</b> .....	269
1. <i>Une exécution 2014 très proche de la prévision, marquée par une importante mesure de périmètre défavorable à la transparence budgétaire</i> .....	269
2. <i>Une mission dont les efforts budgétaires réalisés en 2014 doivent être consolidés et poursuivis</i> .....	271
3. <i>Une efficacité trop limitée du soutien public à la presse écrite dans un contexte économique particulièrement morose pour le secteur, qui plaide pour la poursuite de la réforme des aides à la presse recentrée sur l'adaptation au numérique</i> .....	273
4. <i>Une politique en faveur du livre dont les modalités doivent être repensées</i> .....	275
5. <i>La nécessité de remédier à un manque d'ambition patent dans le domaine de la protection des industries culturelles</i> .....	276
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »</b> .....	278
1. <i>Une exécution 2014 perturbée par des annulations de crédits imprévues et par d'importantes perspectives de renouvellement</i> .....	278
2. <i>Une dégradation inquiétante de la situation financière des sociétés de l'audiovisuel public, qui impose des mesures de réforme et davantage de volontarisme dans le développement de leurs ressources propres</i> .....	281
3. <i>Des sociétés qui parviennent à maintenir leurs audiences dans un secteur très concurrentiel, et qui doivent encore renforcer leur développement numérique</i> .....	283
4. <i>Une dérive préoccupante du coût et des délais du chantier de rénovation de la Maison de la radio, qui pèse sur la situation financière de Radio France et qui appelle une réaction rapide de la part de l'entreprise et de sa tutelle</i> .....	284

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

## I. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »

### 1. Une exécution 2014 très proche de la prévision, marquée par une importante mesure de périmètre défavorable à la transparence budgétaire

En loi de finances initiale pour 2014, la mission « Médias, livre et industries culturelles » était dotée de **865 millions d'euros en autorisations d'engagement** (AE) et de **811 millions d'euros en crédits de paiement** (CP), montants en baisse de 16 % par rapport à 2013. Cette forte réduction des crédits s'explique principalement par une **importante mesure de périmètre**. En effet, la loi de finances initiale pour 2014<sup>1</sup> a prévu le transfert des crédits de l'aide au transport postal, pour un montant de 150,5 millions d'euros, vers le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ». **Cette évolution rend plus difficile les comparaisons d'une année sur l'autre et nuit donc à la transparence budgétaire.**

En outre, l'année 2014 est marquée par la suppression de l'aide à la SNCF pour le transport des quotidiens, pour un montant de 4,5 millions d'euros. Enfin, 2014 est également la première des deux années de sortie progressive du dispositif de compensation au groupe La Poste du moratoire, décidé en 2009, sur les hausses des tarifs postaux de presse (32 millions d'euros).

Par ailleurs, l'exécution 2014 est marquée **par un écart significatif entre le montant des AE et celui des CP**. Ce décalage, imputé sur le programme 334 « Livre et industries culturelles », s'explique par le rythme d'avancement du chantier de rénovation du site historique de la Bibliothèque nationale de France, appelé « Quadrilatère Richelieu ». On constate à cet égard un **écart très significatif**, au niveau des dépenses d'investissement, du montant des autorisations d'engagement entre 2013 et 2014 (9,4 millions d'euros en 2013, contre 63,5 millions d'euros en 2014). **La consommation des crédits de paiement associés à ces AE au cours des prochaines années devra donc être surveillée**. Le rapport annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014 prévoit ainsi une **hausse significative des restes à payer entre 2013 et 2014, puisqu'ils passeraient d'un montant de 12,2 millions d'euros à un montant de 50,7 millions d'euros**. **Au regard du risque de dérive associé aux grands chantiers culturels, votre rapporteur spécial estime que la justification au premier euro relative à cette opération n'est pas suffisamment précise.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Le taux de consommation des crédits prévus en loi de finances initiale est de 97 % (AE=CP), tandis que celui des crédits ouverts est de 99 % en AE et de 99 % en CP. On ne constate donc **aucune sur-exécution ou sous-exécution marquante au niveau de la mission**.

Les tableaux ci-après récapitulent les principales données de l'exécution budgétaire de la mission « Médias, livre et industries culturelles » en 2014, en rappelant les données de l'exécution 2013.

**Exécution des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles »<sup>1</sup> en 2014**

(en euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013 *	Exécution 2014 / LFI 2014 (en %)	Exécution 2014 / crédits ouverts 2014 (en %)
						(en %)		
180	AE	510 061 734	257 071 514	266 716 449	252 033 562	49%	98%	94%
	CP	512 968 526	257 071 514	261 884 653	254 881 011	50%	99%	97%
334	AE	254 723 938	315 592 168	304 454 997	304 447 146	120%	96%	100%
	CP	258 727 241	261 798 268	250 863 119	250 783 537	97%	96%	100%
313	AE	277 814 149	141 662 529	132 783 483	132 593 982	48%	94%	100%
	CP	277 814 149	141 662 529	132 783 483	132 593 982	48%	94%	100%
115	AE	148 217 827	150 637 827	150 637 827	150 637 827	102%	100%	100%
	CP	148 217 827	150 637 827	150 637 827	150 637 827	102%	100%	100%
Total	AE	1 190 817 648	864 964 038	854 592 756	839 712 517	71%	97%	98%
	CP	1 197 727 743	811 170 138	796 169 082	788 896 357	66%	97%	99%

\* À périmètre constant.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

<sup>1</sup> Pour mémoire, la mission se compose de quatre programmes en 2014 : 180 « Presse », 334 « Livre et industries culturelles », 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » et 115 « Action audiovisuelle extérieure ».

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant  
l’exercice 2014, en AE et CP**

(en millions d’euros)

Programme		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA* de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA* de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d’annulation T2)	FDC / ADP	Total crédits consommés	Total des crédits consommés / LFI 2014
Presse (P. 180)	AE	257,1	9,6	0,0	0,0	0,0	12,0	-2,7	0,0	252,0	-2,0%
	CP	257,1	4,8	0,0	0,0	0,0	7,0	0,0	0,0	254,9	-0,9%
Livre et industries culturelles (P. 334)	AE	315,6	0,1	-2,4	-8,9	0,0	0,1	0,0	0,0	304,4	-3,5%
	CP	261,8	0,4	-2,4	-8,9	0,0	0,1	0,0	0,0	250,8	-4,2%
Contribution à l’audiovisuel et à la diversité radiophonique (P. 313)	AE	141,7	0,2	-9,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	132,6	-6,4%
	CP	141,7	0,2	-9,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	132,6	-6,4%
Action audiovisuelle extérieure (P. 115)	AE	150,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	150,6	0,0%
	CP	150,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	150,6	0,0%
Total pour la mission	AE	865,0	9,9	-11,5	-8,9	0,0	12,3	-2,7	0,0	839,6	-2,9%
	CP	811,2	5,4	-11,5	-8,9	0,0	7,3	0,0	0,0	788,9	-2,7%

Source : commission des finances du Sénat, d’après les réponses du ministère des finances et des comptes publics

\*DA = décret d’avance

**2. Une mission dont les efforts budgétaires réalisés en 2014 doivent être consolidés et poursuivis**

Au cours de l’exécution budgétaire 2014, on relève **deux mouvements de crédits contraires**.

D’un côté, le programme 180 « Presse » a bénéficié d’une ouverture de crédits de 9,6 millions d’euros en AE et de 4,8 millions d’euros en CP, correspondant à des reports destinés à couvrir les engagements liés au moratoire sur les tarifs postaux de presse, ainsi que ceux liés à l’aide à la modernisation des diffuseurs de presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP). **L’exécution du programme 180 « Presse » demeure tendue** et a nécessité la levée totale de la réserve de précaution en autorisations d’engagement, et partielle en crédits de paiement.

On notera, par ailleurs, qu’un **report de 12 millions d’euros en AE et de 7 millions d’euros en CP a d’ores et déjà été demandé pour 2015**. Il est destiné principalement à couvrir la contrepartie, en 2015, de la seconde et dernière étape de sortie de la compensation du moratoire sur les tarifs postaux de presse, ainsi que les engagements pris fin 2014 au titre du FSDP.

A l'inverse, **deux programmes ont été affectés par des annulations de crédits**, au titre de l'effort de réductions des dépenses publiques :

- le programme 334 « Livre et industries culturelles » (respectivement - 11,1 millions d'euros en AE et - 10,9 millions d'euros en CP), dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014<sup>1</sup> et du décret d'avance de fin d'année ;

- le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » (- 8,8 millions d'euros en AE=CP).

Sur le programme 313, les annulations ont affecté la dotation budgétaire de France Télévisions. Toutefois, **cette baisse de crédits budgétaires a été partiellement compensée par une hausse de la contribution à l'audiovisuel public** reversée au groupe public sur le programme 841 « France Télévisions » du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », au détriment de certaines des autres sociétés de l'audiovisuel public (cf. *infra*).

**En outre**, comme l'indique le tableau ci-après, **la mission « Médias, livre et industries culturelles » respecte en 2014 la programmation triennale** : les crédits ouverts en loi de finances initiale aussi bien que les crédits consommés s'avèrent inférieurs aux crédits programmés au titre de l'annuité 2014 du triennal 2013-2015.

**Exécution 2014 de la mission « Médias, livre et industries culturelles »  
par rapport au plafond fixé par la programmation triennale 2013-2015  
pour l'annuité 2014**

(en millions d'euros)

	2013	2014
<b>Loi de programmation des finances publiques 2013-2015</b>	1 022	813
<b>Loi de finances initiale</b>	1 216	811
<b>Exécution budgétaire</b>	<b>1 198</b>	<b>789</b>
<b>Écart exécution / LPFP</b>	<b>176</b>	<b>- 24</b>

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

*Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère des finances et des comptes publics*

<sup>1</sup> Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**La mission a donc contribué, en 2014, au respect de la norme de dépenses « zéro valeur ». Après plusieurs années au cours desquelles les plafonds fixés étaient systématiquement dépassés, cette évolution doit être saluée, et les efforts de rigueur budgétaire confirmés et poursuivis<sup>1</sup>.**

**3. Une efficacité trop limitée du soutien public à la presse écrite dans un contexte économique particulièrement morose pour le secteur, qui plaide pour la poursuite de la réforme des aides à la presse recentrée sur l'adaptation au numérique**

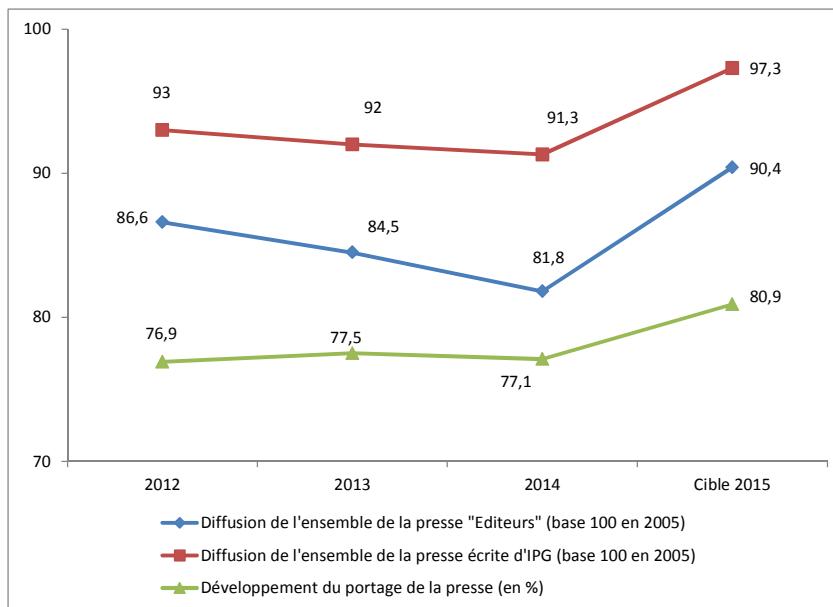
Au regard du niveau du soutien public accordé aux aides à la presse écrite, à l'Agence France Presse et aux radios associatives, les résultats des indicateurs de performance s'avèrent décevants, malgré certaines performances encourageantes.

Ainsi, s'agissant des aides à la presse écrite, les indicateurs relatifs à la diffusion de la presse, au développement du portage et au maintien du pluralisme de la presse sont en baisse par rapport à l'exécution 2013. Cela témoigne de la difficulté des pouvoirs publics à enrayer le déclin de la presse écrite et à mener une réforme efficace du secteur, dans un contexte économique et social particulièrement difficile.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, la trajectoire prévue par le triennal 2013-2015 prévoit une diminution de 20,7 % des crédits de la mission sur la période.

### Indicateurs relatifs à la diffusion de la presse et au développement du portage



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

Votre rapporteur spécial relève cependant la progression du nombre de visites totales des sites d'actualité, ainsi que du nombre de services de presse en ligne d'information politique et générale. L'évolution encourageante de ces indicateurs témoigne du **caractère vital du numérique pour permettre au secteur de la presse écrite de se réformer et de surmonter son atonie actuelle**, ce qui plaide pour la poursuite de la réforme des aides à la presse recentrée sur l'adaptation du secteur au numérique.

De ce point de vue, votre rapporteur spécial se félicite des récentes annonces de la Commission européenne relatives à une **possible évolution des règles de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur d'un taux réduit s'appliquant à la presse en ligne et au livre numérique**. Entendu par les commissions des finances et des affaires européennes du Sénat le 20 mai 2015, Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques et financières, fiscalité et douanes, s'exprimait ainsi : « *Il est aussi une préoccupation très présente dans le débat français, celle de la TVA sur le livre numérique et la presse en ligne. La France, comme le Luxembourg, a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne. Mon intention n'est pas de mettre en cause les décisions de justice, mais il est des solutions possibles, qui permettent de prendre en compte ce qu'est l'économie du numérique. J'en ai évoqué quelques-unes,*

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

*comme la possibilité de laisser le choix aux États membres. En tout état de cause, tous ces sujets seront repris en 2016. »<sup>1</sup>*

Enfin, on constate à la lecture des indicateurs de performance que le bénéfice des **aides directes profite encore très majoritairement aux quotidiens d'information politique et générale** (96 % en 2014 contre 99 % en 2013). A l'inverse, les aides indirectes, telles que le taux super-réduit de TVA sont réparties de façon plus équitables entre les différents types de presse écrite.

En ce qui concerne l'**Agence France Presse (AFP)**, les résultats des indicateurs de performance sont encourageants. Le chiffre d'affaires issu des marchés à fort potentiel de croissance progresse de 1,2 million d'euros, performance satisfaisante alors que l'agence évolue sur un marché très concurrentiel. Le résultat obtenu demeure toutefois inférieur aux prévisions. En revanche, le chiffre d'affaires issu de l'offre multimédia progresse de 4 millions d'euros par rapport à 2013 et dépasse la cible prévue.

**L'Agence France Presse doit donc poursuivre sa stratégie de développement commercial à l'international**, notamment dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens, couvrant la période 2014-2018.

Enfin, votre rapporteur spécial relève le soutien constant de la puissance publique aux radios associatives, en 2014 comme en 2013. Ce soutien est essentiel, alors que la part des ressources propres des radios demeure stable, légèrement inférieure à 60 %, témoignant de leur **difficulté à diversifier davantage leurs sources de financement**.

#### **4. Une politique en faveur du livre dont les modalités doivent être repensées**

La majorité des crédits du programme 334 « Livre et industries culturelles » dédiés à la politique du livre couvre des dépenses de fonctionnement. Ces dernières abondent la **subvention pour charges de service public de la Bibliothèque nationale de France (BnF)** à hauteur de 182 millions d'euros, soit **75 % des crédits de paiement de l'action 01 « Livre et lecture »**.

Au regard de la prédominance du soutien accordé à la BnF dans les crédits du programme, il semblerait légitime qu'un **indicateur de performance soit précisément dédié à l'évaluation de l'action de cet opérateur**. Dans le dispositif actuel, l'indicateur relatif à la fréquentation des bibliothèques retrace seulement le nombre de visiteurs de la BnF, ainsi que de la Bibliothèque publique d'information (Bpi) et des bibliothèques municipales. **Le résultat de cet indicateur s'avère particulièrement décevant**, puisque la réalisation 2014 est inférieure à la réalisation 2013 ainsi

---

<sup>1</sup> Source : *compte-rendu de l'audition de Pierre Moscovici devant les commissions des finances et des affaires européennes du Sénat, mercredi 20 mai 2015*.

qu'aux prévisions. De ce point de vue, les cibles prévues pour 2015 paraissent très volontaristes. De même, les aides publiques permettent tout juste de maintenir constante la part de marché des libraires indépendantes, à hauteur de 18 %.

**Ces performances médiocres traduisent l'incapacité du soutien public à enrayer le déclin de la fréquentation des bibliothèques, établissements qui constituent pourtant le vecteur important d'un lien social, notamment dans les territoires ruraux. Elles plaident pour une refonte de la politique publique en faveur du livre et de la lecture.**

Pour sa part, l'indicateur relatif à l'amélioration de l'accès au document écrit rend compte de performances plus satisfaisantes, le nombre de monographies accessibles en ligne dans Gallica ayant fortement progressé.

Dans le secteur du livre comme dans celui de la presse, les résultats des indicateurs de performance démontrent donc **l'urgence de s'adapter au numérique**.

## **5. La nécessité de remédier à un manque d'ambition patent dans le domaine de la protection des industries culturelles**

L'exécution 2014 confirme la tendance observée en 2013 s'agissant des crédits de l'action 02 « Industries culturelles », et marque le **manque d'ambition du Gouvernement dans ce domaine**.

Ainsi, alors que la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) a vu sa dotation réduite à 7 millions d'euros en 2013, elle n'a bénéficié en 2014 que de 5,58 millions d'euros, **menaçant sa capacité à mener à bien ses différentes missions**. Cette situation perdure dans le budget 2015, ce qui interroge quant à la volonté du Gouvernement d'agir en faveur de l'adaptation des industries culturelles au numérique et de la protection des droits de propriété intellectuelle des créateurs.

**Votre rapporteur spécial prend toutefois acte, à cet égard, de la mise en place d'une mission portant sur l'exploitation numérique de la musique**, le 20 mai 2015, à l'initiative de la ministre de la culture et de la communication, sous l'égide de Marc Schwartz, conseiller maître à la Cour des comptes. Celle-ci vise à « *parvenir à un accord relatif à la définition de la structure de rémunération et de la répartition des revenus issus des exploitations numériques de la musique. Cette mission de médiation doit permettre de faire converger les positions des parties prenantes et d'aboutir à un accord d'ici fin septembre 2015*<sup>1</sup> ».

---

<sup>1</sup> Source : *Bulletin Quotidien du jeudi 21 mai 2015*.

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

De façon plus générale, les résultats décevants de l'année 2014 s'inscrivent, de façon préoccupante, dans une tendance pluriannuelle. En effet, une étude du ministère des finances et des comptes publics<sup>1</sup> indique que seules 39 % des cibles des indicateurs de programme de la mission ont été atteintes en 2013, avec une amélioration pour 1 % seulement des indicateurs, une absence d'amélioration pour 41 %, et 19 % de données non renseignées.

Dans le détail, par programme, seules 41 % des cibles du programme 180 « Presse » sont atteintes, 50 % des cibles du programme 334 « Livre et industries culturelles », 67 % des cibles du programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » et 33 % des cibles du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure ».

**Cette situation plaide pour une remise à plat des politiques publiques dans le domaine de la presse et des industries culturelles.**

---

<sup>1</sup> *Les données de la performance 2015 – missions du budget général de l'État – ministère des finances et des comptes publics.*

---

## II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

### 1. Une exécution 2014 perturbée par des annulations de crédits imprévues et par d'importantes perspectives de renouvellement

Les deux tableaux suivants retracent l'exécution 2014 du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » et rappellent les principaux chiffres de l'exécution 2013.

#### Récapitulation des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » par programmes en exécution 2013 et 2014

(en euros)

Programme	Exécution 2013 (AE=CP)	Exécution 2014 (AE=CP)	Exécution 2014 / Exécution 2013
841 - France Télévisions	2 300 364 073	2 431 968 898	105,7%
842 - Arte France	268 123 901	265 940 903	99,2%
843 - Radio France	618 174 660	612 993 466	99,2%
844 - Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	169 243 179	169 245 345	100,0%
845 - Institut national de l'audiovisuel	91 772 789	70 950 976	77,3%
<b>Total</b>	<b>3 447 678 602</b>	<b>3 551 099 588</b>	<b>103,0%</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Récapitulatif des crédits par programme et par action**

(en euros)

	<i>Autorisations d'engagement</i>	<i>Crédits de paiement</i>
<b>France Télévision</b>		
Exécution	2 431 968 898	2 431 968 898
Prévision	2 431 968 898	2 431 968 898
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)	2 429 824 798	2 429 824 798
Ouvertures/annulations prévues (y.c. FDC et ADP)	2 144 100	2 144 100
<b>ARTE France</b>		
Exécution	265 940 903	265 940 903
Prévision	265 940 903	265 940 903
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)	265 940 903	265 940 903
<b>Radio France</b>		
Exécution	612 993 466	612 993 466
Prévision	612 993 466	612 993 466
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)	614 524 966	614 524 966
Ouvertures/annulations prévues (y.c. FDC et ADP)	-1 531 500	-1 531 500
<b>Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure</b>		
Exécution	169 245 345	169 245 345
Prévision	169 245 345	169 245 345
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)	169 857 945	169 857 945
Ouvertures/annulations prévues (y.c. FDC et ADP)	-612 600	-612 600
<b>Institut national de l'audiovisuel</b>		
Exécution	70 950 976	70 950 976
Prévision	70 950 976	70 950 976
Crédits de LFI (hors FDC et ADP)	70 950 976	70 950 976
<b>Total Exécution</b>	<b>3 551 099 588</b>	<b>3 551 099 588</b>
<b>Total Prévision</b>	<b>3 551 099 588</b>	<b>3 551 099 588</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014

L'année 2014 a constitué une **année charnière pour la plupart des sociétés de l'audiovisuel public** : en effet, il s'agissait de la dernière année avant le renouvellement des contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions, Radio France, l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et France Médias Monde. En outre, elle a été marquée par l'arrivée de Mathieu Gallet à la tête de Radio France et d'Agnès Saal à la tête de l'INA, ainsi que par la perspective du renouvellement de la présidence de France Télévisions en août 2015.

Pour sa part, Arte France a poursuivi la mise en œuvre réussie de son contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2012-2016.

Du point de vue strictement budgétaire, l'exécution 2014 du compte de concours financiers a été marquée par **des annulations de crédits au titre de la contribution à la réduction des dépenses publiques**, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014<sup>1</sup>. Celles-ci n'ont concerné que **Radio France et France Médias Monde (FMM)** et visaient à atténuer l'annulation de crédits pesant sur France Télévisions.

**La dotation publique totale accordée à France Télévisions a en effet été réduite de 7 millions d'euros.** Ce montant résulte d'une baisse de 9,1 millions d'euros du montant attribué à la société publique au titre du programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » (cf. *supra*), atténuée par un relèvement des crédits à hauteur de 2,1 millions d'euros hors taxe du programme 841 « France Télévisions » du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », ces deux millions d'euros étant supportés par Radio France et FMM.

Pour mémoire, initialement, les annulations de crédits concernaient l'ensemble des organismes de l'audiovisuel public mais, au cours du débat parlementaire, des amendements ont été adoptés afin d'en exempter Arte France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

**Ces annulations ciblées ont été particulièrement mal vécues par les sociétés concernées.** S'agissant de France Médias Monde, elles ont eu pour conséquence de rendre caduque, quelques mois seulement après la signature du contrat d'objectifs et de moyens (COM), la trajectoire financière du groupe prévue par ce document. La société s'est ainsi vue contrainte de reporter à 2015 le lancement d'une nouvelle rédaction en langue vernaculaire ouest-africaine.

Alors que les futurs contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde pour la période 2015-2019 sont en cours de négociation, et que le COM de l'INA couvrant la même période vient d'être élaboré, votre rapporteur spécial considère **que la visibilité sur les ressources publiques est un élément essentiel pour la bonne gestion financière des sociétés de l'audiovisuel public.** Il importe donc que l'État respecte ses engagements contractuels et s'efforce de ne pas modifier en cours de route les règles du jeu fixées par la trajectoire financière du COM.

**Cette stabilité apparaît d'autant plus nécessaire dans le contexte financier très dégradé que connaissent la plupart des sociétés de l'audiovisuel public.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**2. Une dégradation inquiétante de la situation financière des sociétés de l’audiovisuel public, qui impose des mesures de réforme et davantage de volontarisme dans le développement de leurs ressources propres**

À titre liminaire, votre rapporteur spécial déplore que les informations financières fournies dans le rapport annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l’audiovisuel public » annexé au projet de loi de règlement et d’approbation des comptes de l’année 2014 ne constituent que des **éléments provisoires**, les comptes des sociétés de l’audiovisuel public pour 2014 n’ayant pas été définitivement arrêtés à la date de la rédaction de ce document. **Cela rend l’analyse plus précaire et a pour conséquence une information partielle du Parlement.**

Votre rapporteur spécial souhaiterait également que le dispositif de performance des sociétés de l’audiovisuel public relatif aux indicateurs de gestion soit intégralement harmonisé, notamment au niveau des sous-indicateurs (part de l’emploi non permanent, part des ressources propres...), de façon à favoriser les comparaisons.

À l’exception d’Arte France, dont la gestion financière demeure maîtrisée, et de France Médias Monde, dont les performances sont satisfaisantes, **l’année 2014 se traduit par une dégradation inquiétante de la situation financière des sociétés de l’audiovisuel public ainsi que par des indicateurs de gestion aux résultats décevants ou insuffisants.**

Arte France a fait preuve en 2014 comme en 2013 d’une gestion performante, mais ses marges de manœuvre sur la réduction des dépenses se réduisent. Le groupe a ainsi mobilisé son fonds de roulement net disponible à hauteur de 2,58 millions d’euros, contre une prévision de 3,97 millions d’euros. **Votre rapporteur spécial relève également la capacité d’Arte France à dynamiser ses ressources propres.** En effet, le montant des recettes commerciales du groupe est supérieur de près de 20 % aux prévisions initiales du budget 2014.

**France Médias Monde a réalisé un résultat net à l’équilibre et a atteint une progression significative, bien qu’inférieure à la prévision, de ses recettes publicitaires.** En revanche, ses autres ressources propres diminuent. En outre, la part des frais généraux dans les charges d’exploitation diminue, grâce à de réels efforts d’économies et à des gains de productivité réalisés sur l’ensemble des fonctions supports, des frais de fonctionnement généraux et les provisions de l’entreprise, qui atteignent cependant, aussi, leurs limites. Le groupe a également réduit son taux de précarité, le taux de recours au personnel non permanent passant de 30,6 % en 2013 à 27,6 % en 2014. En revanche, la part des charges de personnel dans les charges d’exploitation augmente de 51 % à 53,2 % entre 2013 et 2014, en raison d’une activité très dense. Votre rapporteur spécial relève à cet égard la

---

hausse importante des remplacements de personnels permanents en longues maladies chez Radio France Internationale (RFI).

En ce qui concerne TV5 Monde, la renégociation du bail des locaux de l'avenue de Wagram a donné lieu à un accord qui offre des **perspectives d'économies substantielles à compter de 2015**.

France Télévisions prévoit un résultat net à - 38,4 millions d'euros, en légère amélioration par rapport aux prévisions budgétaires qui s'établissaient à - 40,5 millions d'euros. La part des charges de personnel dans les charges d'exploitation augmente en raison d'un « très fort niveau d'activité en 2014 (jeux olympiques, élections municipales) »<sup>1</sup>. Votre rapporteur spécial relève également que l'entreprise doit faire face à un « *nombre de litiges important* »<sup>2</sup>. Par ailleurs, le recours à l'emploi précaire diminue de 0,8 point entre 2013 et 2014. Les dépenses de fonctionnement demeurent stables. Enfin, l'entreprise connaît une attrition très significative de ses ressources propres (- 6,2 %) par rapport à l'année dernière, qui concerne aussi bien les recettes de publicité et de parrainage que les recettes commerciales. **Cette situation marque la difficulté de France Télévisions à s'imposer dans un contexte de plus en plus concurrentiel, alors même que le groupe ne peut plus commercialiser des écrans publicitaires en soirée.** Il appartiendra donc à la future présidente de l'entreprise publique de définir un projet susceptible de surmonter ces difficultés, dans le cadre du futur contrat d'objectifs et de moyens, fondé sur des cibles réalistes.

**En 2014, Radio France fait face à un exercice déficitaire pour la première fois depuis 1999**, alors que le budget a été voté à l'équilibre. Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, « *cet écart sans doute très significatif entre prévision et exécution pose la question de la fiabilité de la budgétisation et du mode de planification budgétaire* »<sup>3</sup>. **L'entreprise affiche sur l'exercice un résultat net déficitaire de 2 millions d'euros.** On relève notamment une hausse de près de 4 % des charges de personnel, ainsi qu'une forte baisse du niveau de trésorerie nette, qui passe de 23,8 millions d'euros au 31 décembre 2013 à 8,4 millions d'euros en 2014, en raison des « *décaissements intervenus dans le cadre des travaux de réhabilitation de la Maison de la radio* »<sup>4</sup>.

Le nouveau président de Radio France n'est donc pas parvenu à impulser le souffle de la réforme à l'entreprise. La grève qui a affecté le groupe au début de l'année 2015 a montré également l'existence d'un climat

---

<sup>1</sup> Source : rapport annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014.

<sup>2</sup> Source : *idem*.

<sup>3</sup> Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

<sup>4</sup> Source : rapport annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014.

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

de défiance au sein de l'entreprise et peut susciter des inquiétudes quant au résultat 2015.

**Enfin, l'Institut national de l'audiovisuel affiche lui aussi un résultat déficitaire pour la première fois depuis dix-sept ans.** Les ressources propres de l'Institut diminuent de 1,7 million d'euros par rapport à 2013, tandis que les charges d'exploitation augmentent de 2,1 millions d'euros. 2014 a également marqué une **forte baisse de la ressource publique**, l'État prélevant 20 millions d'euros au titre de la réserve constituée pour la réalisation du projet immobilier de l'INA, qui a dû être abandonné. L'entreprise a par ailleurs été fragilisée par la récente démission de sa directrice. Laurent Vallet vient d'être nommé pour reprendre en main la société. Votre rapporteur spécial s'interroge à cet égard sur la pérennité du contrat d'objectifs et de moyens tout juste élaboré. Ce document portait en effet l'empreinte de la précédente directrice, et l'on peut se demander si le nouveau directeur souhaitera le reprendre à son compte. Il est probable qu'un avenant sera rapidement négocié. En tout état de cause, il conviendra de suivre attentivement les modalités du futur projet immobilier défini par le nouveau COM, afin d'éviter une dérive financière.

Dans ce contexte de fragilisation des sociétés de l'audiovisuel public, votre rapporteur spécial estime que **les contrats d'objectifs et de moyens en cours de négociation doivent être l'occasion pour les différentes entreprises concernées et la tutelle de définir de nouveaux projets** fondés sur des réformes visant à poursuivre la réduction de leurs dépenses, à ajuster leur niveau d'activité et d'ambition à leurs recettes et à diversifier leurs ressources propres dans un contexte de plus en plus concurrentiel, mais aussi à **apaiser un climat social parfois très tendu**.

En outre, compte tenu de sa part dans le budget des sociétés de l'audiovisuel public, la contribution à l'audiovisuel public demeurera encore longtemps la principale de leurs recettes, d'autant plus que le Gouvernement a prévu l'extinction des crédits budgétaires à l'horizon 2017. Comme il l'a souligné au moment du débat sur le projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial estime que **ce constate plaide pour une refonte de la contribution à l'audiovisuel public, qui devrait être guidée par les principes de neutralité technologique et de justice fiscale**.

### **3. Des sociétés qui parviennent à maintenir leurs audiences dans un secteur très concurrentiel, et qui doivent encore renforcer leur développement numérique**

En 2014, toutes les sociétés de l'audiovisuel public sont parvenues à stabiliser leurs audiences, voire à les faire progresser légèrement, dans un univers pourtant de plus en plus concurrentiel, à l'exception de Radio France qui a connu une baisse de son audience globale. En outre, la fréquentation des concerts des formations musicales du groupe

radiophonique en 2014 s'est avérée inférieure à celle de 2013, ce qui laisse à penser que **l'ouverture du nouvel auditorium en fin d'année n'a pour le moment pas eu l'effet de dynamisme escompté**. Il conviendra d'analyser attentivement l'évolution de cet indicateur en 2015, pour être en mesure de déterminer si cette atonie est durable ou conjoncturelle.

**Les performances associées aux audiences des offres numériques sont plus encourageantes** : par exemple, la fréquentation globale des environnements numériques de France Médias Monde atteint 23,5 millions de visites mensuelles en moyenne, et 291 millions de visites au total en 2014, soit une croissance de 35 % en deux ans.

On observe les mêmes tendances pour France Télévisions<sup>1</sup>, Arte France<sup>2</sup> et Radio France<sup>3</sup>.

S'agissant de l'INA, le nombre d'heures accessibles en ligne pour le grand public progresse fortement, dépassant la cible fixée. En revanche, aucun indicateur ne mesure le nombre de consultations de ces archives en ligne. Peut-être serait-il **opportun d'introduire un tel indicateur pour mesurer le recours aux services de l'INA par les utilisateurs**.

Au vu de ces constats, il est indispensable que les futurs COM des sociétés de l'audiovisuel public consacrent une part centrale de leurs investissements au **développement de leur offre numérique**, qui constitue un levier de croissance potentiel. On pourrait également envisager des **mutualisations et des synergies dans ce domaine**.

#### **4. Une dérive préoccupante du coût et des délais du chantier de rénovation de la Maison de la radio, qui pèse sur la situation financière de Radio France et qui appelle une réaction rapide de la part de l'entreprise et de sa tutelle**

À titre liminaire, votre rapporteur spécial déplore le **caractère très incomplet, voire lacunaire, de la justification au premier euro** dans les documents budgétaires - projet annuel de performances et rapport annuel de performances - en ce qui concerne le suivi du chantier de réhabilitation de la Maison de la radio.

Dans son rapport d'avril 2015 sur Radio France<sup>4</sup>, la Cour des comptes analyse les dysfonctionnements multiples qui ont conduit à une

<sup>1</sup> + 30 % de visites des sites internet du groupe entre 2013 et 2014, après une hausse de 12 % entre 2012 et 2013.

<sup>2</sup> En 2014, les offres numériques (web et Mobile) enregistrent un total de 158 millions de visites, soit une hausse de 6 % par rapport à 2013.

<sup>3</sup> Le nombre de téléchargements a augmenté de 30 % en un an et dépasse largement la cible fixée, à hauteur de 12,5 millions d'euros en France (17 millions si l'on inclut les téléchargements à l'étranger).

<sup>4</sup> « Radio France : les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme », rapport public thématique de la Cour des Comptes, avril 2015.

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

dérive du calendrier et des coûts de cette opération d'ampleur. Elle relève ainsi une programmation défectueuse pour un chantier hors norme, un encadrement non maîtrisé des procédures, un pilotage défaillant, et une mobilisation insuffisante des organes de contrôle. **Elle estime le coût global actualisé du chantier à 575,5 millions d'euros, soit un quasi-doublement du budget de l'opération** par rapport aux estimations initiales.

Elle conclut que « *même si, lors de la finalisation des marchés de travaux, l'Etat a entériné la très importante dérive financière qui était d'ores et déjà constatable, la dérive postérieure et les incertitudes qui demeurent encore à ce jour quant au coût final réel de l'opération placent désormais Radio France dans une situation où l'achèvement du chantier fait désormais peser une menace sérieuse sur son équilibre financier* ».

**La situation est grave et appelle donc une réaction rapide de la part de l'entreprise et de sa tutelle.** Il est impératif d'étudier les différentes solutions envisageables pour la fin du chantier et leurs conséquences financières, dans le cadre de la négociation du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2015-2019. À cet égard, la Cour des comptes propose plusieurs scénarii : soit la poursuite du chantier (phase 4 puis phase 3), soit l'arrêt du chantier à la fin de la phase 4, soit la conduite conjointe des phases 4 et 3.

## MISSION « OUTRE-MER »

### MM. NUIHAU LAUREY ET GEORGES PATIENT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

<b>I. ANALYSE DE L'EXÉCUTION 2014 .....</b>	287
1. <i>Une sous-consommation de crédits, notamment sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » .....</i>	287
2. <i>Un plafond triennal respecté traduisant la participation de la mission « Outre-mer » à l'effort de réduction des déficits publics.....</i>	289
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	289
1. <i>Une dépense en faveur des exonérations de charges en diminution malgré des difficultés persistantes .....</i>	289
2. <i>Une poursuite de la progression des effectifs du service militaire adapté (SMA) conforme aux prévisions .....</i>	293
3. <i>Une baisse de la dépense consacrée à la « ligne budgétaire unique » témoignant d'une diminution inquiétante du nombre de logements financés .....</i>	294
4. <i>Une hausse de la dépense en faveur de l'aide à la continuité territoriale qui appelait une réforme .....</i>	296
5. <i>Une augmentation bienvenue des aides du fonds exceptionnel d'investissement.....</i>	297

## I. ANALYSE DE L'EXÉCUTION 2014

### 1. Une sous-consommation de crédits, notamment sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

#### Exécution des crédits de la mission par programme en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014/exécution 2013	Exécution 2014/LFI 2014	Exécution 2014 / crédits ouverts 2014
						(en %)	(en %)	(en %)
Emploi outre-mer	AE	1 458,68	1 415,20	1 408,05	1 383,29	94,83%	97,75%	98,24%
	CP	1 453,02	1 398,90	1 394,54	1 370,70	94,33%	97,98%	98,29%
Conditions de vie outre-mer	AE	719,73	742,85	716,96	665,86	92,52%	89,64%	92,87%
	CP	649,45	671,6	688,61	667,45	102,77%	99,38%	96,93%
Total	AE	2 178,41	2 158,05	2 125,01	2 049,15	94,07%	94,95%	96,43%
	CP	2 102,47	2 070,50	2 083,15	2 038,15	96,94%	98,44%	97,84%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Destinée à favoriser le développement économique des territoires ultramarins et à améliorer les conditions de vie outre-mer, la mission « Outre-mer » est constituée, pour l'essentiel, de dépenses de d'intervention (titre 6). En 2014, ces dépenses ont ainsi représenté un montant de 1,81 milliard d'euros, sur un total de plus de 2 milliards d'euros, soit 88,7 % des crédits consommés.

L'exercice 2014 se caractérise par une sous-consommation des crédits, celle-ci étant particulièrement significative en AE sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », la réalisation s'écartant de la prévision de plus de 10 % (665,86 millions d'euros consommés sur 742,85 millions d'euros votés en loi de finances initiale). Elle concerne pour l'essentiel les actions 01 « Logement » et 02 « Aménagement du territoire ».

Au total, 314 millions d'euros en AE et 382 millions d'euros en CP ont été consommés au titre de ces deux actions, soit un écart par rapport à la prévision s'élevant à - 104,3 millions d'euros en AE et à - 25,7 millions d'euros en CP.

### Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014

(en millions d'euros)

Programmes	Nature des crédits engagés	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FDC / ADP	Total crédits consommés	Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI
Emploi outre-mer	AE	1 402,4	17,3	-3,0	-25,4	0,0	22,5	-7,3	21,8	1 383,3	-1,4%
	CP	1 386,1	16,7	-3,0	-22,0	0,0	23,7	-5,1	21,8	1 370,7	-1,1%
Conditions de vie outre-mer	AE	742,7	10,8	-3,0	-36,4	1,0	6,1	-44,3	1,9	666,7	-10,2%
	CP	671,5	17,5	-3,0	0,0	0,8	21,1	0,0	1,9	667,5	-0,6%
Total	AE	2 145,1	28,1	-6,1	-61,8	1,0	28,6	-51,5	23,7	2 049,9	-4,4%
	CP	2 057,6	34,3	-6,1	-22,0	0,8	44,9	-5,2	23,7	2 038,1	-0,9%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

**La mise en réserve initiale, qui s'élevait à 7 % des crédits hors titre 2 et à 0,5 % des crédits de titre 2, a été dégelée à hauteur de 30 % des AE et 57 % des CP pour le programme 123 et à hauteur de 67 % des AE et 62 % des CP hors titre 2 pour le programme 138.**

Ce dégel a notamment permis :

- sur le programme 123, de couvrir les besoins liés à l'aide à la continuité territoriale, de faire face aux charges à payer constatées au titre des contrats de Nouvelle-Calédonie et d'abonder le fonds de secours sur l'action 06 « Collectivités territoriales » ;

- sur le programme 138, de couvrir une partie des compensations de charges aux organismes de sécurité sociale.

Les annulations intervenues en fin d'année (cf. tableau *supra*) correspondent pour l'essentiel au montant de la réserve de précaution qui n'a pas fait l'objet d'un dégel ni d'un report sur 2015.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que **les crédits de la mission « Outre-mer » ne représentent qu'une partie de l'effort financier total de l'État en faveur des territoires ultramarins.**

Le document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2014 estimait le montant total des crédits en faveur des outre-mer à 14,3 milliards d'euros.

**2. Un plafond triennal respecté traduisant la participation de la mission « Outre-mer » à l'effort de réduction des déficits publics**

**Programmation pluriannuelle de la mission « Enseignement scolaire »**

	(en milliards d'euros)	
	2013	2014
<b>Loi de programmation des finances publiques 2013-2015</b>	1,99	2,07
<b>Loi de finances initiale</b>	1,99	2,07
<b>Exécution budgétaire</b>	2,04	1,97
<b>Écart exécution / LPFP</b>	0,05	- 0,10

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

La loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012<sup>1</sup> fixait un plafond de 2,07 milliards d'euros pour 2014. Au total, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », la dépense s'est élevée à 1,97 milliard d'euros, soit un écart au plafond de 100 millions d'euros.

**L'exercice 2014 est donc conforme à la trajectoire fixée dans le budget triennal 2013-2015.**

**II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

**1. Une dépense en faveur des exonérations de charges en diminution malgré des difficultés persistantes**

*a) Une dépense qui n'a pas empêché un dérapage de la dette auprès des organismes de sécurité sociale*

Le dispositif d'exonérations de charges sociales spécifique à l'outre-mer a été créé par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il vise à réduire le

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

**coût du travail afin de favoriser le développement de l'emploi dans ces territoires.**

En 2014, la dépense en faveur de ce dispositif s'est élevée à 1,12 milliard d'euros en AE comme en CP, soit plus de 80 % des dépenses totales du programme 138 « Emploi outre-mer ».

**La principale difficulté dans l'exécution du programme 138 réside traditionnellement dans l'incapacité des caisses de prévoir avec précision leurs besoins, qui dépendent, dans une large mesure, de l'évolution de la conjoncture économique.**

Ainsi, la dotation initiale consacrée à ce dispositif a été une première fois abondée en gestion à hauteur de 4 millions d'euros par redéploiements à partir des crédits de l'action 2 du programme. Un versement exceptionnel complémentaire auprès de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a en outre été opéré début décembre 2014, pour un montant de 69,1 millions d'euros, afin de contenir la dette et prendre en compte l'évolution des besoins exprimés par les caisses en cours d'exercice. Ces crédits proviennent :

- d'un dégel de la réserve de précaution à hauteur de 58,8 millions d'euros en AE et 53,8 millions d'euros en CP (soit environ 95 % des crédits restitués sur l'ensemble de la mission « Outre-mer ») ;
- de redéploiements internes au sein du programme à hauteur de 9,8 millions d'euros en AE et de 14,9 millions d'euros en CP ;
- de l'utilisation du reliquat de 425 924 euros en AE et CP après dernière facturation par la Caisse de prévoyance sociale (CPS) de Saint-Pierre-et-Miquelon.

**Comme le montre le tableau ci-dessous, ces opérations n'ont toutefois pas empêché une augmentation significative de la dette cumulée à l'égard des organismes de sécurité sociale, à l'inverse de 2013.**

**Évolution de la dette et de la dette cumulée auprès des organismes de sécurité sociale**

*(en millions d'euros)*

Année	Montants liquidés par les organismes de sécurité sociale	Versements effectués	Dette annuelle	Dette cumulée
2012	1 143,7	1 118,8	- 25,0	- 77
2013	1 206,8	1 208,3	1,4	- 75,5
2014	1 192,6	1 124,7	- 67,8	- 143,3

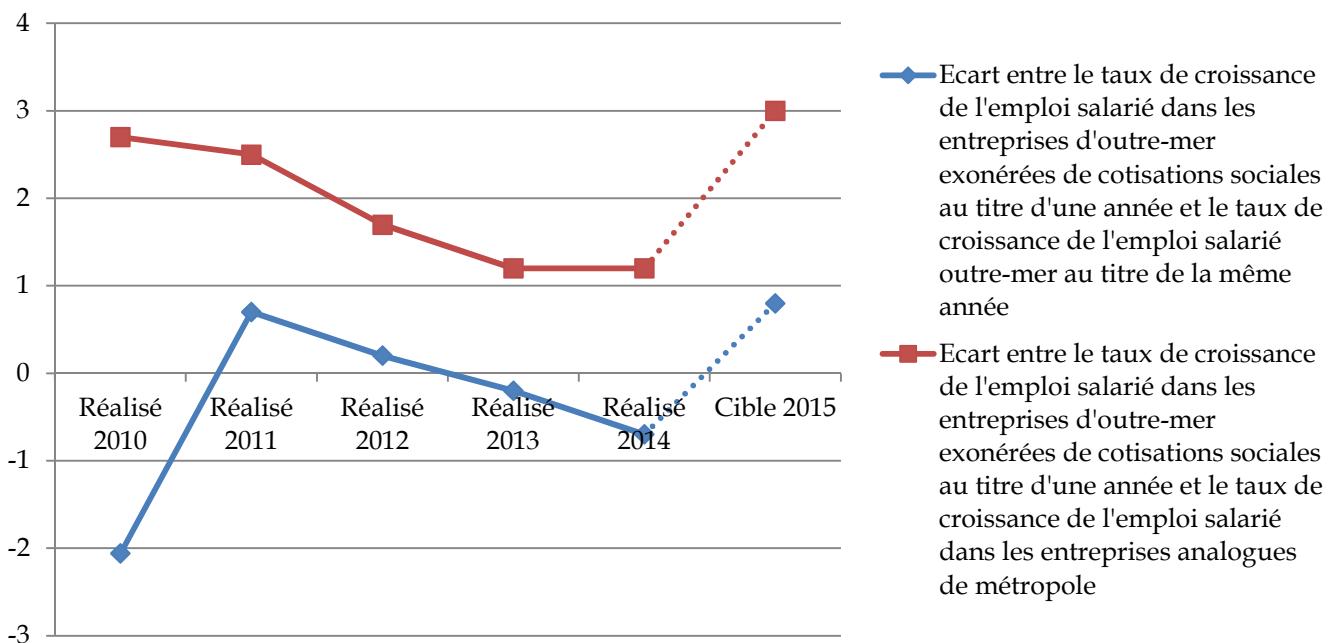
*Source : direction générale des outre-mer*

**La dette cumulée de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale sur les exonérations outre-mer a fortement progressé, passant de 75,5 millions d'euros fin 2013 à 143,3 millions d'euros fin 2014.**

Différentes mesures ont été prises qui devraient permettre de contenir la dépense consacrée à la compensation des exonérations de charges. Ainsi, l'article 130 de la loi de finances pour 2014 a procédé à une **diminution des exonérations de charges pour les entreprises ultramarines**, prévues à l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, dans un objectif de recentrage de cette dépense sur les bas salaires. Par ailleurs, dans le cadre du pacte de responsabilité, de **nouvelles mesures destinées à abaisser le coût du travail ont été prises par le Gouvernement**. La réduction des cotisations devrait se traduire par une diminution de la compensation à verser aux organismes de sécurité sociale. Pour autant, la **mise en œuvre de ces dispositifs devra s'accompagner d'un maintien de crédits budgétaires importants afin de permettre l'apurement progressif de la dette cumulée**.

*b) Une performance en diminution malgré une utilité réelle*

**Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les départements d'outre-mer**



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme le montre le graphique ci-dessus, les entreprises exonérées bénéficient d'un taux de croissance de l'emploi inférieur de 0,7 point à celui de l'ensemble des entreprises ultramarines. Le rapport annuel de performances de la mission « Outre-mer » précise que cet écart se justifie par un **contexte économique globalement plus favorable aux secteurs des entreprises non exonérées**. Ainsi, les entreprises analogues de métropole connaissent une diminution du taux d'emploi de 1 %, alors que cette baisse n'est que de 0,1 % en outre-mer.

Il convient en outre de noter que l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole s'est maintenu en 2014. **Les entreprises ultramarines bénéficiant d'exonérations de charges connaissent donc une situation de l'emploi moins défavorable que les entreprises des secteurs comparables de l'hexagone.**

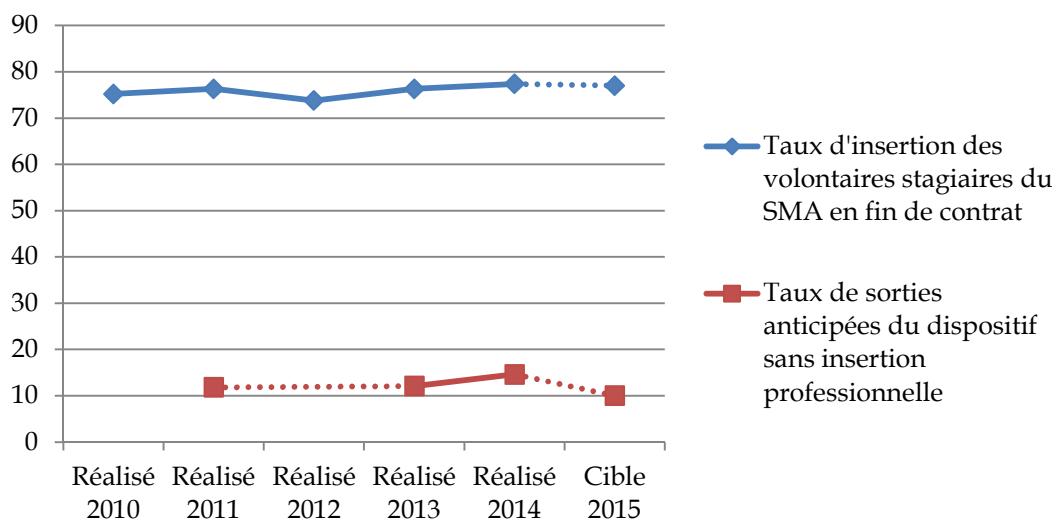
## 2. Une poursuite de la progression des effectifs du service militaire adapté (SMA) conforme aux prévisions

En 2014, les effectifs du service militaire adapté (SMA) ont atteint 5 296 ETPT, soit une augmentation de 210 ETPT par rapport à l'année précédente. Le plafond d'emplois, qui était fixé à 5 307 ETPT en loi de finances initiale, a donc été globalement respecté. La réalisation 2014 conforte l'objectif « SMA 6 000 » fixé en 2009 visant à atteindre 6 000 volontaires d'ici la fin du quinquennat.

Au total, la dépense consacrée au SMA a atteint :

- 139,36 millions d'euros en AE et en CP en dépenses de personnel (soit un taux de consommation de 96,2 %) ;
- 48,2 millions d'euros en AE et 44,4 millions d'euros en CP en dépenses de fonctionnement ;
- 25,27 millions d'euros en AE et 22,89 millions d'euros en CP en dépenses d'investissement.

**Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat**



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme le montre le graphique ci-dessus, la performance du SMA enregistrée en 2014 apparaît contrastée. Elle se caractérise en effet par un taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle en hausse (14,6 %), bien que demeurant dans la moyenne des années précédentes (2010-2013). Selon le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, cette augmentation par rapport à 2013 (+ 2,5 points) résulte de l'élargissement du recrutement vers des publics rencontrant davantage de difficultés d'intégration dans un système militaire.

Pour autant, cette évolution ne doit pas masquer l'efficacité réelle du dispositif en matière d'insertion professionnelle. Le taux d'insertion des volontaires stagiaires du SMA en fin de contrat s'élève ainsi à 77,4 % (+ 1,1 point par rapport à 2013). 3 000 sorties positives ont ainsi été enregistrées en 2014, dont 47,7 % dans l'emploi durable (CDI, CDD supérieur à six mois, alternance), 24,9 % dans l'emploi de transition (CDD de un à six mois) et 27,4 % dans une poursuite de formation professionnelle.

### **3. Une baisse de la dépense consacrée à la « ligne budgétaire unique » témoignant d'une diminution inquiétante du nombre de logements financés**

La dépense en faveur du logement s'est élevée à 229,5 millions d'euros en 2014, enregistrant ainsi une baisse de 6 % par rapport à 2013.

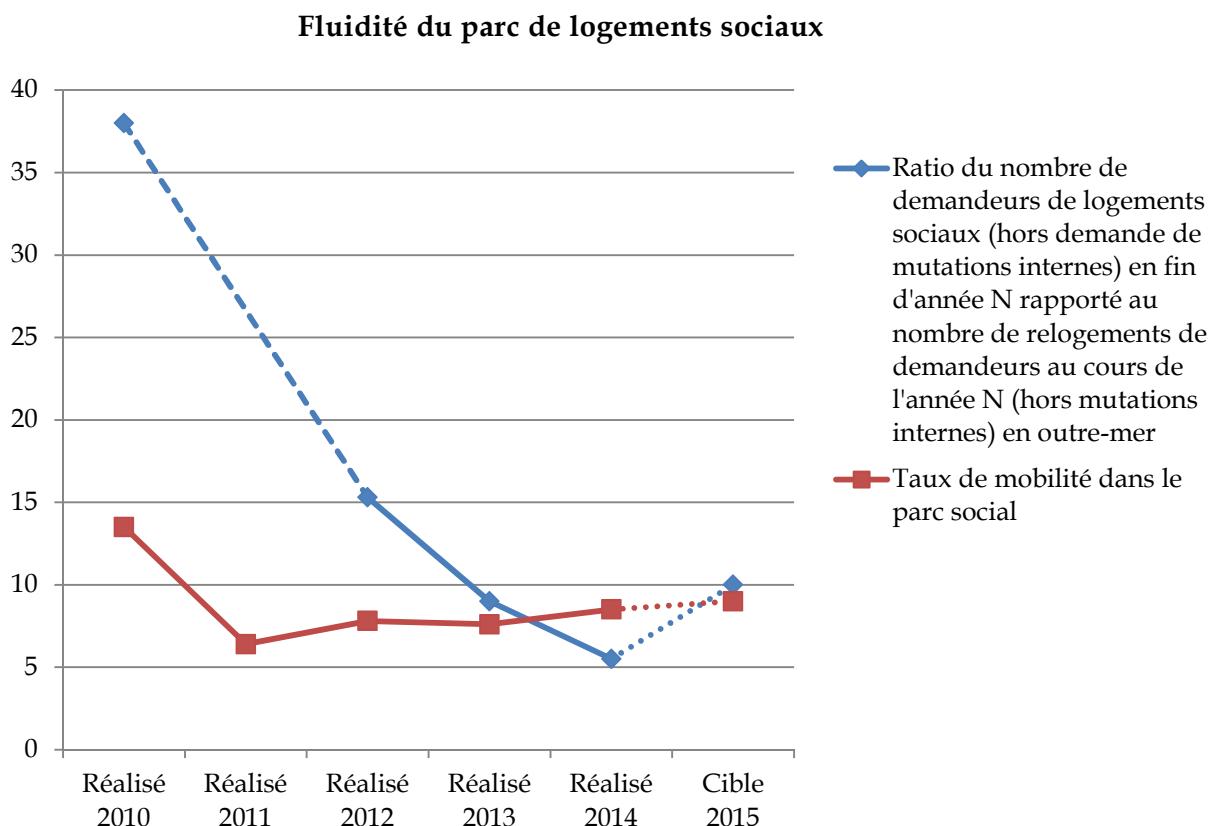
**Vos rapporteurs spéciaux se félicitent qu'après un pic s'établissant à 40 millions d'euros fin 2012, le montant des charges à payer au titre de la ligne budgétaire unique ait entamé une diminution en 2013 (34,6 millions d'euros) qui s'est poursuivie en 2014 (17,7 millions d'euros).**

Les restes à payer (constitués par les engagements des années antérieures non réalisés et qui ne sont pas encore exigibles) s'élevaient fin 2014 à 842,8 millions d'euros contre 877,1 millions d'euros fin 2013.

**Vos rapporteurs s'inquiètent en revanche de la diminution du nombre de logements sociaux financés et mis en chantier en 2014.**

En effet, malgré le caractère prioritaire de cette action, le nombre de logements financés a diminué de près de 10 % par rapport à 2013 (5 491 contre 6 077). La diminution du nombre de logements mis en chantier a en outre été significative en 2014 (- 1 744 logements par rapport à 2013, soit - 31 %).

Dans ce contexte, un effort supplémentaire devra être consenti dans les années à venir afin de répondre à l'importante demande de logements sociaux en attente qui s'élève, pour l'ensemble des territoires ultramarins, à près de 70 000.



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'indicateur « fluidité du parc de logements sociaux » vise à mesurer « l'efficacité socioéconomique de la politique du logement des populations ultramarines les plus modestes et la qualité de service rendu dans le cadre de cette politique aux administrés ». Il comprend deux sous-indicateurs :

- le ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux en fin d'année rapporté au nombre de relogements de demandeurs au cours de cette même année, qui mesure l'adéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux. En 2013, pour un relogement, neuf ménages restaient en attente d'un logement. Comme le montre le graphique ci-dessus, en 2014, ce ratio s'établit à un pour cinq, soit **une diminution d'environ un tiers des demandes en attente par rapport à l'année précédente**. Le rapport annuel de performance de la mission « Outre-mer » précise que cette diminution « s'explique notamment par la poursuite de l'actualisation des fichiers des demandes, mais aussi par l'augmentation du parc de logement ces dernières années, avec la livraison notamment en 2014 de 8 864 logements sociaux neufs et/ou réhabilités supplémentaires » ;

- le taux de mobilité dans le parc social correspond au ratio entre le nombre d'emménagements dans des logements locatifs et le nombre de logements locatifs loués ou proposés à la location depuis au moins d'un an. Comme le montre le graphique supra, cet indicateur connaît une évolution positive en 2014, passant de 7,6 % à 8,5 %. Si ce résultat est encourageant, il

**convient cependant de noter que ce taux demeure inférieur de plus d'un point à la moyenne nationale (9,7 %).**

#### **4. Une hausse de la dépense en faveur de l'aide à la continuité territoriale**

Aux termes de l'article L. 1803-1 du code des transports, la politique nationale de continuité territoriale doit tendre « *à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer* ».

Les crédits de l'action 03 « Continuité territoriale » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont principalement destinés à abonder le fonds de continuité territoriale (FCT), qui est notamment chargé de financer :

- l'aide à la continuité territoriale (ACT) pour tous publics ;
- le passeport-mobilité études (PME) pour les étudiants et les lycéens ;
- le passeport-mobilité formation professionnelle (PMFP) pour les personnes ayant un projet d'insertion professionnelle.

**La dépense en faveur de la continuité territoriale s'est élevée à 64,4 millions d'euros en AE (+ 12,3 % par rapport à 2013) et à 68,5 millions d'euros en CP (+ 24,2 % par rapport à 2013).**

**Ces montants sont significativement supérieurs aux prévisions inscrites en loi de finances initiale pour 2014 (+ 25 % en AE et + 33 % en CP)**

Il convient de noter qu'une réforme de l'aide à la continuité territoriale et une augmentation du plafond de ressources pour l'éligibilité au passeport-mobilité études et au passeport-mobilité formation professionnelle ont eu lieu en 2015, selon les modalités décrites dans le tableau ci-après.

### Conditions d'octroi de l'aide à la continuité territoriale à partir de 2015

	ACT	PME	PMFP
Public	Tout public	Étudiants de moins de 26 ans Lycéens de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy	Personnes ayant un projet de formation de d'insertion professionnelle en mobilité
Conditions		Formation indisponible sur place	Projet de formation ou d'insertion professionnelle en mobilité
	Droit triennal (droit annuel auparavant)	Droit annuel	Droit annuel
Conditions de ressources	11 991€/an (11 896€/an auparavant) 6 000€/an pour l'aide majorée	26 631€/an (26 420€/an auparavant)	
Destinations possibles	Métropole	Métropole, outre-mer français, UE	Non limité
Montant de l'aide	Varie selon la collectivité de résidence	100 % du coût du transport aérien pour les étudiants boursiers et pour les lycées 50 % pour les étudiants non titulaires d'une bourse d'État sur critères sociaux	100 % du coût du transport aérien + 4 aides formation : - frais pédagogiques - allocation d'installation - allocation mensuelle - accompagnement vers l'emploi
Particularités	Peut être mis en œuvre pour la continuité territoriale intérieure à la Guyane (aide de 27€), en complément de l'aide du conseil régional		Peut être mis en œuvre pour passer l'oral d'un concours administratif ou d'entrée dans une école d'enseignement supérieur

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

### 5. Une augmentation bienvenue des aides du fonds exceptionnel d'investissement

Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) a été créé par l'article 31 de la loi pour le développement économique des outre-mer. Les investissements financés par le FEI concernent notamment les thèmes suivants :

- adduction d'eau potable et assainissement ;
- gestion des déchets ;
- désenclavement ;
- infrastructures numériques ;
- infrastructures d'accueil des entreprises ;

- 
- prévention des risques naturels ;
  - équipements publics de proximité dans le domaine sanitaire et social ;
  - énergies renouvelables et développement durable.

**L'enveloppe consacrée aux aides du FEI a été légèrement surconsommée à en AE (+ 2,18 millions d'euros) et sous-consommée en CP (- 1,12 million d'euros).**

**Si l'augmentation des crédits du FEI depuis 2012 a déjà permis de financer des projets structurants pour les outre-mer, le rythme actuel des dépenses (cf. tableau ci-dessous) ne permet pas d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République d'une enveloppe total de 500 millions d'euros d'ici 2017.**

**Crédits alloués au fonds exceptionnel d'investissement**

*(en millions d'euros)*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AE	165	40	10	17	50	50	40
CP	51	17	21,5	19	25,9	25,9	26,2

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)*

Dans le cadre de leur contrôle budgétaire sur les crédits du FEI, vos rapporteurs spéciaux s'attacheront à établir un bilan détaillé de ce dispositif au cours de ses sept années d'existence.

**CAS « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »****M. MAURICE VINCENT, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

1. <i>Un montant élevé de cessions</i> .....	300
2. <i>La reprise de la politique de désendettement</i> .....	301
3. <i>La poursuite d'une politique de « gestion active » des participations</i> .....	303
4. <i>Des interrogations sur la soutenabilité du compte malgré un solde positif</i> .....	303
5. <i>Des indicateurs de performance toujours peu satisfaisants</i> .....	304

Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » constitue le support budgétaire des opérations conduites par l'État en tant qu'actionnaire.

Le compte spécial retrace en recettes, à titre principal, les produits des cessions de participations conduites par l'État. En revanche, les dividendes des entités dont l'État est actionnaire sont reversés à son budget général.

Du côté des dépenses, le compte spécial peut financer des prises de participation, mais aussi contribuer au désendettement de l'État par le versement de dotations à la Caisse de la dette publique.

Du point de vue des recettes, le compte spécial revêt un caractère inédit : lors de l'élaboration de chaque projet de loi de finances, cinq milliards d'euros sont inscrits au titre des recettes. Il s'agit d'une inscription conventionnelle car le Gouvernement refuse de s'engager *a priori* sur un montant de cessions pour l'année suivante, tant pour des raisons de confidentialité que d'opportunité. Cette programmation étant purement formelle, il n'y aurait aucun sens à comparer l'exécution à la prévision, pas plus d'ailleurs que de comparer les exercices budgétaires entre eux.

## 1. Un montant élevé de cessions

En 2014, la différence entre les dépenses et les recettes du compte spécial font apparaître **un solde négatif de près de 418 millions d'euros**, comme le retrace le tableau ci-dessous.

L'exercice 2014 est particulier puisque l'essentiel des recettes du compte provenait du budget général de l'État et a servi pour 1,8 milliard d'euros à des investissements en fonds propres au titre du PIA 2 et pour 3,3 milliards d'euros aux versements au profit du Mécanisme européen de stabilité.

### Solde du compte spécial en 2014

(en millions d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Total du compte	6 867,69	7 285,68	- 417,99
Hors versements du budget général	1 856,95	2 274,94	

Source : documents budgétaires annexés au projet de loi de règlement pour 2014

M. MAURICE VINCENT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les recettes, hors versements du budget général, s'élèvent ainsi à **environ 1,9 milliard d'euros, dont 1,5 milliard au titre de la cession de titres représentant 3,1 % du capital de GDF Suez en juin 2014**. Les autres cessions ont porté sur des titres Safran (72,6 millions d'euros) et DNCS (26,7 millions d'euros).

Au titre des recettes, il faut enfin signaler un prélèvement sur les réserves de GIAT Industries par le biais d'une réduction de capital pour un montant de 200 millions d'euros. Votre rapporteur spécial s'interroge sur la portée de cette opération dans le contexte actuel de rapprochement de GIAT Industries avec la société allemande KMW alors que les deux sociétés procèdent actuellement à des calculs sur leur valorisation respective.

### Recettes du compte spécial en 2014

(en millions d'euros)

	Recettes
Cessions	1 612,80
Reversements de dotations en capital	219,63
Versements du budget de l'État	5 010,74
Autres	24,50
<b>TOTAL</b>	<b>6 867,69</b>

Source : documents budgétaires annexés au projet de loi de règlement pour 2014

## 2. La reprise de la politique de désendettement

En termes de dépenses, hormis celles financées par le budget général, le principal changement de l'exercice 2014 est constitué par la reprise de la politique de désendettement financée par des cessions de participations. Ainsi, **l'équivalent du produit de la vente des titres GDF-Suez (1,5 milliard d'euros) a été versé à la Caisse de la dette publique**. Il s'agit du premier versement de ce type depuis 2007 (cf. *infra* tableau).

Il faut aussi relever **un apport en trésorerie de 30 millions d'euros à la SNCM**, en procédure de redressement judiciaire depuis novembre 2014. Le rapport annuel de performances indique que cet apport de trésorerie « *est intervenu en complément des 117 millions d'euros de trésorerie apportés à la SNCM par son actionnaire majoritaire (66 %) Transdev* ».

Enfin, l'augmentation de capital de la Sogepa, de l'ordre de 300 millions d'euros, a permis de financer la prise de participation de l'État au sein de PSA à hauteur de 800 millions d'euros, le solde étant financé par la cession de titres Airbus, pour 451 millions d'euros, dont le produit a directement été inscrit dans les comptes de Sogepa sans transiter par le compte d'affectation spéciale.

**Dépenses du compte spécial en 2014**  
(en millions d'euros)

	Dépenses
<b>Augmentation de capital</b>	<b>2 135,13</b>
PIA 2	1 749,00
SOGEPA	300,62
<i>Banques de développement</i>	55,33
SNCM	30,00
<b>Achats ou souscriptions de titres</b>	<b>384,42</b>
Areva	334,30
AFPA	50,00
<b>Mécanisme européen de stabilité</b>	<b>3 261,74</b>
<b>Autres</b>	<b>2,50</b>
<b>Prestations de services</b>	<b>1,88</b>
<b>Désendettement de l'État</b>	<b>1 500,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7 285,68</b>

Source : documents budgétaires annexés au projet de loi de règlement pour 2014

**L'utilisation de la Sogepa comme véhicule de prise de participations**

La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire relative au présent compte spécial, relève que « *la modification des statuts de Sogepa entraîne un risque de contournement des règles de gestion du CAS PFE* ».

Initialement, cette société avait été constituée pour détenir la participation française (État et Lagardère) dans la société EADS (devenu Airbus Group). Depuis le 15 avril 2014, ses statuts lui permettent d'acquérir une participation dans « *toute société* ». C'est ainsi qu'elle est devenue actionnaire de PSA.

Or cette opération d'un montant d'environ 800 millions d'euros n'a transité par le compte spécial qu'à la hauteur de 300 millions d'euros (recapitalisation de Sogepa). À terme, il serait alors possible d'imaginer que l'État conduise une part importante de sa politique d'acquisition/cession au travers de Sogepa sans inscription sur le CAS PFE, rendant moins lisible, d'un point de vue budgétaire et patrimonial, les opérations conduites par l'État actionnaire.

La Cour des comptes relève ainsi que les opérations Airbus Group et PSA « *ne font aujourd'hui l'objet d'une information qu'au sein du rapport sur l'Etat actionnaire, sans obligation de correspondance dans les documents budgétaire de présentation du CAS (programme et rapport annuels de performance), dont la sincérité se trouve ainsi menacée* ».

« *L'APE indique que les opérations conduites par Sogepa seront désormais détaillées dans les documents budgétaires – dès le rapport annuel de performance 2014 en cours de finalisation – avec une intégration en parallèle dans le volet performance* ».

Si votre rapporteur spécial prend acte de ces engagements qui ont effectivement été traduits dans le rapport annuel de performances, il s'inquiète cependant de la nécessité de préserver la lisibilité budgétaire annuelle et globale de la gestion des participations de l'État. Il souhaite que la décision de recourir à la Sogepa ne conduise pas à une transparence moins grande que si l'État agissait en direct.

### **3. La poursuite d'une politique de « gestion active » des participations**

Durant l'exercice 2014, l'État actionnaire a poursuivi la mise en œuvre de sa doctrine de « gestion active » des participations.

À ce titre, il faut particulièrement relever **la prise de participation dans PSA**, conjointe avec la société chinoise Dong Feng. Cet investissement avisé a permis d'apporter à PSA des ressources financières afin qu'elle puisse mettre en œuvre son nouveau plan stratégique (*Back in the race*).

Au titre des cessions, la vente de titres GDF-Suez, Airbus Group ou Safran a permis de dégager des ressources sans pour autant perdre en influence, soit que l'État détienne des droits de vote double (GDF-Suez, Safran), soit qu'il est lié par un pacte d'actionnaires (Airbus Group).

### **4. Des interrogations sur la soutenabilité du compte malgré un solde positif**

**À l'issue de l'exercice 2014, le solde consolidé du compte spécial s'établit à 2 369 millions d'euros.** Pour autant, ce montant n'apparaît pas suffisant pour assurer l'ensemble des dépenses auxquelles le compte devra faire face.

Ainsi, pour l'année 2015, environ 760 millions d'euros de dépenses certaines sont d'ores et déjà prévues. Le Gouvernement s'est aussi engagé à céder des participations afin de désendetter l'État, à hauteur de 4 milliards d'euros, et pour financer un plan en faveur de la construction de logements.

À moyen terme, l'État doit encore libérer 1,15 milliard d'euros pour finir de capitaliser la Banque publique d'investissement.

Enfin, il est possible qu'il doive faire face à deux dépenses d'un montant potentiellement élevé. Il s'agit en premier lieu d'acquérir jusqu'à 20 % du capital d'Alstom, conformément à l'accord conclu avec le groupe Bouygues. En second lieu, la situation financière d'Areva pourrait nécessiter de recapitaliser la société.

**Au total, le compte spécial va devoir dégager à court ou moyen terme plusieurs milliards d'euros de recettes, sachant que d'importantes cessions ont déjà eu lieu par le passé (2,75 milliards d'euros en 2013).**

---

Pour autant, l'État actionnaire est soumis à plusieurs contraintes en termes de cessions : présence minimale *de facto* obligatoire dans les industries de souveraineté, pactes d'actionnaires, seuils légaux minimum établis par la loi, mauvaise santé financière de l'entreprise, etc.

En outre, la tendance haussière des marchés financiers ne se traduit pas forcément par une augmentation de la valeur du portefeuille côté de l'État – environ 80 milliards d'euros au 5 juin 2015 – compte tenu du poids de certaines participations<sup>1</sup>.

En revanche, l'entrée en vigueur de la loi dite « Florange » instituant les droits de vote double constitue une opportunité pour l'État actionnaire qui peut ainsi céder du capital sans perdre de son influence (*cf. supra*).

L'État a également engagé la cession de participations majoritaires dont la valorisation est élevée, notamment les sociétés de gestion des aéroports régionaux.

## 5. Des indicateurs de performance toujours peu satisfaisants

Les indicateurs de performance associés au présent compte spécial présentent des faiblesses relevées, année après année, tant par votre rapporteur spécial que par la Cour des comptes. Il faut d'abord relever que nombre d'entre eux ne sont pas renseignés.

Les indicateurs du programme 732 « Désendettement de l'État » n'apportent aucune valeur ajoutée en termes de performances. L'indicateur 1.2 se contente d'indiquer que l'inscription de 1,5 milliard d'euros au titre du désendettement a contribué à une diminution de 28 millions d'euros de la charge de la dette, paramètre sur lequel le responsable de programme ne peut avoir aucune influence.

Les indicateurs du programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » sont également, pour partie, des indicateurs de constatation qui retracent l'évolution des paramètres financiers du portefeuille de l'État actionnaire sur lesquels l'État n'a que peu de prise. Ces données relèvent plus du rapport sur l'État actionnaire que du rapport annuel de performances.

En revanche, l'objectif n° 2 « Assurer le succès des opérations de cessions des participations financières » reflète bien la performance de l'Agence des participations de l'État. Pour l'année 2014, il apparaît que l'État a cédé ses participations à un prix supérieur de 5,85 % à la valeur calculée par la Commission des participations et des transferts mais également supérieur à la valeur boursière des titres (que ce soit avant ou après la cession).

---

<sup>1</sup> EDF représente environ 40 % de la valeur du portefeuille côté de l'État.

## MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

### M. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER, RAPPORTEUR GÉNÉRAL

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014</b> .....	306
1. <i>L'exercice 2014 marqué par la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)</i> .....	306
2. <i>Une exécution 2014 qui révèle des difficultés à programmer les crédits de la mission</i> .....	308
3. <i>Le respect en 2014 de la programmation pluriannuelle de la mission</i> .....	311
4. <i>Des reports limités grâce à l'absence de rattachement des fonds de concours destinés au programme 162 « Interventions territoriales de l'État »</i> .....	311
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPOREUR</b> .....	313
1. <i>Des dépenses fiscales au coût élevé</i> .....	313
2. <i>Des indicateurs qui révèlent des résultats certains</i> .....	315
3. <i>Une démarche de performance qui reste perfectible</i> .....	315

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014

### 1. L'exercice 2014 marqué par la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Jusqu'en 2014, l'architecture de la mission « Politique des territoires », stable de 2008 à 2014<sup>1</sup>, repose sur **deux programmes** :

- d'une part, le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** (dénommé PICPAT), dénomination en vigueur depuis 2008 à l'initiative du Sénat, et piloté depuis 2012 par le ministère du logement et de l'égalité des territoires et de la ruralité<sup>2</sup> ;

- d'autre part, le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** (désigné PITE), dont le pilotage, par délégation de gestion du Premier ministre, reste assuré par le ministère de l'intérieur.

Pour 2015, la loi de finances a procédé à l'intégration, au sein de la mission, du programme 147 « Politique de la ville », auparavant rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement ».

En dépit du recentrage de la mission sur l'aménagement du territoire après 2008, il convient d'observer que le niveau des crédits consacrés par l'État à l'aménagement du territoire excède de loin celui des crédits de la mission. En effet, les **actions de l'État participant à l'aménagement du territoire** représentent, chaque année, **environ 5 milliards d'euros, soit quinze fois les enjeux financiers de la mission**<sup>3</sup>. Cette dernière ne regroupant qu'une part réduite de l'ensemble des moyens financiers de la politique nationale d'aménagement du territoire, une telle configuration pose un **problème de lisibilité de la politique d'aménagement du territoire**. De surcroît, cette dernière, comme l'illustre la faible cohérence de la mission qui est censée l'incarner, ne repose pas sur une **vision stratégique globale**.

<sup>1</sup> Les programmes 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et 159 « Information géographique et cartographique » ont été, en 2008, rattachés à la mission « Écologie, développement et aménagement durables », et le programme 223 « Tourisme » a été rattaché à la mission « Économie ». Cette dernière mesure répondait à des critiques régulièrement formulées, notamment par la Cour des comptes. En effet, la politique du tourisme, fondée surtout sur des interventions et des dépenses fiscales, ne contribue qu'indirectement à l'aménagement du territoire.

<sup>2</sup> Il s'agissait en 2009 du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et en 2010 du ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire puis du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

<sup>3</sup> Depuis 2008, l'aménagement du territoire fait l'objet d'un document de politique transversale (DPT), qui a remplacé l'annexe traditionnelle (« jaune » budgétaire).

Par ailleurs, les deux programmes de cette mission « fourre-tout » s'avèrent **fortement déséquilibrés** : les trois quarts des crédits de la mission se rattachent ainsi au PICPAT, qui regroupe les crédits affectés à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), fusionnée en 2014 avec le secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) au sein d'un **nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires** (CGET), placé sous l'autorité du Premier ministre. Cette fusion entre trois structures, initiée en 2014 et devant aboutir pleinement en 2016, doit permettre de dégager des gains d'efficience et de renforcer les synergies entre les différents acteurs du développement des territoires.

La création du CGET marque l'exercice 2014 de la mission dans la mesure où le **regroupement sur le PICPAT** de ses crédits de fonctionnement est **réalisé de façon progressive** et a débuté l'année dernière. Ainsi sans que le projet de loi de finances pour 2014 ne l'ait prévu dans sa version initiale<sup>1</sup>, la loi de finances a transféré sur ce programme 112 l'intégralité des dépenses de fonctionnement du SGCIV (et ce à partir du programme 124), ainsi qu'une partie des dépenses de personnel de l'Acsé à compter du 1<sup>er</sup> juin 2014.

Les agents des trois structures ont été **réunis sur un même site** (situé à Saint-Denis) à la rentrée 2014<sup>2</sup> et ont bénéficié d'une **prime de restructuration** et d'une **indemnité volontaire de départ** aux termes de deux arrêtés en date du 6 novembre 2014. Il peut également être relevé que la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre a assuré, au nom du CGET, la paie des anciens agents du SGCIV et de l'Acsé transférés en 2014. L'utilisation du **logiciel POEMS** (suivi et prévision en matière de gestion du personnel), recommandée par la Cour des comptes<sup>3</sup>, pourrait intervenir en 2015 et un règlement intérieur unique devrait être mise en œuvre cette année.

Ainsi que l'affirme la Cour des comptes dans son analyse d'exécution budgétaire pour 2014, la fusion au sein du CGET s'effectue dans des conditions globalement satisfaisantes, avec des dépenses de fonctionnement, à périmètre constant, en baisse en 2014. Elle estime toutefois qu'au-delà de cette année de transition, « *au cours de laquelle des dépenses non obligatoires ou inéluctables ont été reportées* », des **économies d'échelle devront toutefois être confirmées**. Par ailleurs, deux chantiers sont à suivre avec

---

<sup>1</sup> La modification a été introduite en cours d'examen du texte par un amendement gouvernemental.

<sup>2</sup> Cette opération d'implantation à Saint-Denis, dans des locaux loués auparavant par le SGCIV, semble constituer une réussite puisqu'elle permet au CGET de bénéficier d'un loyer d'environ 230 euros HT par m<sup>2</sup>, ce qui représente un montant nettement inférieur au seuil établi par France Domaine. La Cour des comptes relève ainsi que les coûts immobiliers totaux de la DATAR, du SGCIV et de l'Acsé s'élevaient à 5,37 millions d'euros en 2013, contre un coût estimé de 4,84 millions d'euros en 2015.

<sup>3</sup> La Cour des comptes recommande ce logiciel ou tout autre outil de suivi automatique et fiabilisé de gestion du personnel.

vigilance. Il s'agit, d'une part, de l'**harmonisation du statut du personnel contractuel**, qui représente la moitié des effectifs du CGET, et, d'autre part, la **mise en service du système d'information Chorus** pour l'ensemble des activités couverte par l'action du CGET, en particulier l'ancien champ suivi par l'Acsé.

## 2. Une exécution 2014 qui révèle des difficultés à programmer les crédits de la mission

En 2014, la mission « Politique des territoires » a consommé **83 % des autorisations d'engagement (AE) et 89 % des crédits de paiement (CP) ouverts pour l'exercice**, y compris les mouvements, reports et annulations de crédits<sup>1</sup>. Le niveau de ces taux d'exécution, **qui contrastent par rapport à ceux qui avaient été enregistrés en 2013<sup>2</sup>**, n'est pas équivalent pour les deux programmes de la mission, PICPAT et PITE, dont le poids est inégal en son sein, comme l'indiquent les tableaux suivants.

### L'exécution 2014 de la mission par programme

(en millions d'euros)

Programmes	AE						CP					
	Exécution 2013	Crédits ouverts en LFI	Total crédits ouverts	Exécution 2014	Écart exécution 2014 /2013	Écart exécution /LFI	Exécution 2013	Crédits ouverts en LFI	Total crédits ouverts	Exécution 2014	Écart exécution 2014 /2013	Écart exécution /LFI
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (P.112)	245,85	269,92	249,56	209,45	- 14,8 %	- 22,4 %	243,93	281,10	268,98	251,27	+ 2,8 %	- 10,6 %
Interventions territoriales de l'État (P.162)	56,05	36,83	40,16	31,70	- 43,4 %	- 13,9 %	58,18	38,03	74,28	54,77	- 5,9 %	+ 44,0 %
<b>Total pour la mission</b>	<b>301,90</b>	<b>306,75</b>	<b>289,73</b>	<b>241,14</b>	<b>- 20,2 %</b>	<b>- 21,4 %</b>	<b>302,11</b>	<b>319,13</b>	<b>343,23</b>	<b>306,04</b>	<b>+ 1,3 %</b>	<b>- 4,1 %</b>

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

<sup>1</sup> Le PITE bénéficie traditionnellement d'importants fonds de concours (FDC) qui expliquent la différence importante entre les crédits inscrits en LFI et les crédits ouverts en cours d'exercice mais il n'a pas été procédé à leur rattachement en 2014. Cf. Infra.

<sup>2</sup> Ils s'établissaient alors, respectivement, à 96 % des AE et 83 % des CP. En 2012, ils s'élevaient à 77 % et 89 %, en 2011 à 94,95 % et 93,56 %, et, en 2010, à 65,55 % et 85,36 %.

## Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014, en AE et CP

(en millions d'euros)

Programmes		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR et DA*)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA*)	Virement ou transfert	Reports sortants	Annulations	Fonds de concours	PIA*	DDAI*	Total des crédits consommés	Ecart consommés / alloués en LFI
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (P. 112)	AE	269,9	10,8	-12,6	-15,8	-1,3	15,0	-27,0	0,4	0,0	0,0	209,5	-22,4%
	CP	281,1	25,0	-12,6	-21,2	-1,8	17,7	-1,9	0,4			251,3	-10,6%
Interventions territoriales de l'État (P. 162)	AE	36,8	5,9	0,0	-2,6	0,0	2,0	-6,5	0,0	0,0	0,0	31,7	-13,9%
	CP	38,0	38,9	0,0	-2,7	0,0	16,2	-3,3	0,0			54,8	44,0%
Total mission	AE	306,7	16,7	-12,6	-18,4	-1,3	17,0	-33,5	0,4	0,0	0,0	241,2	-21,4%
	CP	319,1	63,9	-12,6	-23,9	-1,8	33,9	-5,2	0,4	0,0	0,0	306,1	-4,1%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

\*DA = décret d'avance, \*PIA = programme d'investissements d'avenir, \*DDAI = dotation pour les dépenses accidentnelles et imprévues

Ces taux de consommation inégaux, reflets d'une programmation perfectible, s'expliquent par **l'importance des engagements pluriannuels pour les deux programmes** – cette difficulté à programmer les crédits nécessaires se vérifie avec le niveau important de reports et de restes à payer – et par **des facteurs spécifiques à chaque programme**.

Ainsi, la budgétisation du PICPAT a été **construite à partir des différents outils d'intervention de l'ancienne DATAR et pas en fonction des actions du programme**. Pour mémoire ces **trois actions** qui retracent les moyens mis à la disposition de la DATAR et désormais du CGET sont les suivantes :

- **l'action 1** « Attractivité économique et compétitivité des territoires » regroupe les **moyens mis en œuvre par le CGET en faveur du développement économique et de la compétitivité** des territoires français ;

- **l'action 2** « Développement solidaire et équilibré des territoires », correspond à des politiques visant à assurer la **cohésion sociale et territoriale** et à favoriser un développement durable des territoires ;

- **l'action 4** (numéro maintenu malgré la suppression de l'action 3 en 2008) « Instruments de pilotage et d'étude » rend compte des **moyens destinés au fonctionnement du CGET**, dont ses dépenses de personnel.

Par ailleurs, ces dernières ne font pas l'objet d'une programmation précise parce que **le choix des hypothèses relatives aux dépenses de personnel est rendu difficile** par deux spécificités de la gestion des ressources humaines du CGET, d'une part la rotation importante de personnels majoritairement sous contrat et, d'autre part, l'absence d'outil de gestion automatique des ressources humaines.

En outre, la programmation du PICPAT a été rendue encore plus délicate en 2014 sous l'effet du contexte de **transition entre les deux générations de « contrats de plans »** État-régions (CPER), sujet sur lequel votre commission des finances a demandé à la Cour des Comptes une enquête, en application de l'article 58-2° de la LOLF, qui a conduit à un rapport récent de votre rapporteur et auquel il se contente ici de renvoyer<sup>1</sup>.

Pour ce qui concerne le cas du PITE, l'écart avec la prévision - contrasté selon que l'on retienne les AE ou les CP du reste - s'explique surtout par **le mécanisme de rattachement de crédits de fonds de concours**, versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) au programme exceptionnel d'investissement (PEI) en faveur de la Corse. **L'absence de rattachement en 2014**, dont il sera question plus loin, a conduit à une exécution en AE assez proche de la programmation initiale mais, en CP, un écart de près de 17 millions d'euros est notable

<sup>1</sup> « *L'État et les régions : l'avenir des contrats de plan* », rapport d'information fait au nom de la commission des finances (n° 36, 2014-2015). Bien que 2013 devait être la phase terminale théorique de l'exécution des CPER, ils ont en effet été prolongés sur 2014.

(+ 44 %). Cet écart résulte d'un **report sur 2014** de crédits issus de fonds de concours de l'année 2013.

### 3. Le respect en 2014 de la programmation pluriannuelle de la mission

L'exécution 2014 doit être rapprochée de **la programmation pluriannuelle** de la mission « Politique des territoires ». Il est ici fait référence à l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017<sup>1</sup>.

Selon la précédente programmation, les plafonds alloués à la présente mission hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » étaient ainsi fixés à **310 millions d'euros** en 2014 et **sont donc respectés au terme de l'exécution**.

#### La programmation pluriannuelle et l'exécution de la mission

(en millions d'euros)

	CP			
	2012	2013	2014	2015
Programmation pluriannuelle	340	320	310	300
Loi de finances initiale	336,5	320,9	316	-
Exécution	303,3	302,1	303	-
Écart exécution/programmation	- 36,7	- 17,9	- 13	-

Source : commission des finances

### 4. Des reports limités grâce à l'absence de rattachement des fonds de concours destinés au programme 162 « Interventions territoriales de l'État »

Le PITE, d'abord conçu comme expérimental, regroupe des **actions de portée régionale** indépendantes les unes des autres, d'une inscription au budget limitée dans le temps et **correspondant à des plans interministériels**. Il regroupe quatre plans gouvernementaux multisectoriels pilotés par le ministère de l'intérieur, et concernant des territoires spécifiques (Bretagne, Corse, marais poitevin et Martinique-Guadeloupe). Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'État, le PITE se singularise sur trois points :

<sup>1</sup> Cf. loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

- l'élaboration du programme est **déconcentrée et interministérielle**, à l'initiative des préfets de région ;

- la responsabilité du programme relève du Premier ministre au plan politique, mais sa **gestion a été confiée au ministère chargé de l'intérieur** en sa qualité d'animateur du réseau préfectoral, la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au secrétaire général de ce ministère ;

- les **dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme.

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008), mais cette inscription était reconductible. Ainsi, le PITE est composé de quatre actions :

- l'**action 2 « Eau - Agriculture en Bretagne »** retrace les crédits destinés au financement de la « reconquête » de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement et à mesurer l'évolution de la situation environnementale ;

- l'**action 4 « Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse »** consacrée au financement du développement économique de la Corse, par une remise à niveau des équipements publics structurants, des infrastructures de base et par la mise en valeur de l'espace régional ;

- l'**action 6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin - Poitou-Charentes »** met en œuvre le plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002. Il s'agit de restaurer le caractère de zone humide de ce territoire, conformément à la directive « Natura 2000 », à y accueillir les touristes dans le respect de l'environnement et à reconquérir le label de « parc naturel régional » ;

- l'**action 8 « Plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique »**, retrace les crédits destinés au financement des opérations visant à répondre aux risques liés à la contamination des sols par le pesticide chlordécone, utilisé pour lutter contre le charançon du bananier.

L'exécution 2014 du PITE est marquée par **l'absence de rattachement des fonds de concours de l'AFITF**, que la programmation initiale envisageait à hauteur de 30 millions d'euros en AE et de 25 millions d'euros en CP. Ces fonds de concours, destinés à financer des projets d'infrastructures de transport dans le PEI Corse, avaient déjà fait l'objet de reports de 2013 sur 2014 et le ministère de l'intérieur a donc convenu avec l'AFITF de renoncer à leur rattachement en 2014. Cette mesure fait suite à la recommandation, réitérée par votre commission depuis plusieurs années, de **limiter l'ampleur de ce phénomène de reports** de crédits issus de fonds de concours.

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

### 1. Des dépenses fiscales nombreuses

**Le coût des dépenses fiscales** rattachées à la mission, **supérieur au montant des crédits budgétaires** de cette dernière, est à souligner.

En effet, le montant des dépenses fiscales de la mission, toutes rattachées au PICPAT et réparties entre 24 dispositifs (dont seules dix sont suivies par le CGET), est évalué à **442 millions d'euros** dans le RAP 2014, soit une baisse de **3 millions d'euros** en un an qui contraste avec les **hausses constatées les années précédentes (50 millions d'euros en 2012 et 2013)**. À ces montants, il faudrait ajouter le coût des dix dépenses fiscales qui font l'objet d'une simple évaluation - de l'ordre de 0,5 million d'euros chacune - ou ne sont tout simplement pas chiffrées).

La **majorité de ces dépenses bénéficient à la Corse** (environ 300 millions d'euros en 2014) et près de 120 millions d'euros représentent des exonérations d'impôts en zone de revitalisation rurale (ZRR).

### Les dépenses fiscales rattachées à la mission

(en millions d'euros)

Numéro	Libellé	2011	2012	2013	2014 (P)	2015 (P)
310205	Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription au capital des sociétés d'investissement régional et des sociétés d'investissement pour le développement rural	Non chiffré	Non chiffré	Non chiffré	-	-
420106	Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés exonérées d'impôt sur les sociétés qui exercent la totalité de leur activité dans les zones franches urbaines ou en Corse	1	1	1	-	-
300105	Exonération des sociétés de développement régional pour la partie des bénéfices provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus-values qu'elles réalisent sur la vente des titres ou parts sociales faisant partie de ce portefeuille	1	Non chiffré	Non chiffré	-	-
120121	Exonération des primes et indemnités versées par l'Etat aux agents publics et aux salariés dans le cadre de la délocalisation	Epsilon	Epsilon	Epsilon	Epsilon	Epsilon
200206	Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial construits dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine, ainsi que des travaux de rénovation réalisés dans ces immeubles	Epsilon	Epsilon	Epsilon	Epsilon	Epsilon
540101	Exonération des procurations et attestations notariées établies en vue du règlement d'une indivision successorale de biens immobiliers situés en Corse	Epsilon	Epsilon	Epsilon	Epsilon	-
730306	Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	200	235	235	235	235
230602	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones revitalisation rurale et de redynamisation urbaine et entre le 1er janvier 2007 et le 31 déc	100	108	109	110	110
210305	Crédit d'impôt pour investissement en Corse	34	48	43	39	39
520112	Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	25	25	15	15	15
530206	Exonération du droit budgétaire de 2 % de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire	7	7	7	7	7
220104	Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones de revitalisation rurale pour les entreprises créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2014	-	3	5	7	9
090104	Réduction de 25 % des bases imposées en Corse au profit des communes et des EPCI. Suppression des parts départementales et régionales	5	5	6	6	6
230303	Majoration de la base de calcul des amortissements des immobilisations acquises au moyen de primes de développement régional, de développement artisanal ou d'aménagement du territoire	3	6	6	6	6
720201	Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	4	8	3	5	5

Numéro	Libellé	2011	2012	2013	2014 (P)	2015 (P)
040101	Exonération en faveur des entreprises réalisant certaines opérations en ZRR pouvant ouvrir droit à une exonération de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	12	6	5	3	3
090101	Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR	6	3	3	2	2
550101	Exonération du droit de 2,50% des actes de partage de succession et des licitations de biens héréditaires à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse	Epsilon	Epsilon	1	1	-
800302	Détaxe applicable aux supercarburants et essences consommés en Corse	1	1	1	1	1
720202	Exonération de la fourniture d'eau dans les communes ou groupements de communes de moins de 3 000 habitants, avec faculté de renoncer à l'exonération	0	0	0	0	0
200309	Exonération des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser	3	6			
320111	Crédit d'impôt pour l'investissement en faveur des sociétés créées dans certains secteurs de la région Nord-Pas-de-Calais	0	0			

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

Epsilon : montant inférieur à 500 000 euros

## 2. Des indicateurs qui révèlent des résultats certains

En 2014, année de simplification et de réduction du nombre d'indicateurs, les deux programmes de la mission « Politique des territoires » totalisent **douze indicateurs de performance** (contre quatorze en 2013) et couvrent **les trois quarts du total des crédits**.

Sur la totalité des indicateurs et sous-indicateurs, **la grande majorité atteint en 2014 les objectifs fixés** (soit treize sur un total de seize des indicateurs et sous-indicateurs), ce qui montre une progression.

## 3. Une démarche de performance qui reste perfectible

Le volet performance du PICPAT s'améliore en 2014 avec la suppression d'indicateurs relevant du suivi de la gestion. Il est, de plus, profondément **remanié en 2015**. Ainsi, alors que jusqu'en 2015, aucun indicateur ne permettait d'**évaluer globalement la politique transversale d'aménagement du territoire**. Un **nouvel indicateur de suivi des disparités de richesse entre régions** est introduit en 2015<sup>1</sup>, avec la limite de ne pas figurer dans le PAP de la mission mais **seulement dans le document de politique transversale (DPT)**.

<sup>1</sup> Il s'agit de l'indicateur « dispersion du PIB régional par habitant », qui représente l'écart type du PIB régional par habitant. Il sera suivi chaque année afin de rendre compte de la réduction (baisse de l'écart-type) ou de l'augmentation (hausse de l'écart-type) des inégalités de création de richesse entre les régions.

Toutefois, la Cour des comptes estime, dans son analyse d'exécution budgétaire pour 2014, que « *des indicateurs d'efficacité ou d'efficiency plus globaux auraient pu être créés, notamment sur la mise en œuvre des CPER* ». Elle porte un **regard encore plus critique sur le dispositif de performance du PITE**, qui n'a significativement évolué ni en 2014, ni en 2015. Ainsi, la principale action du programme, à savoir le PEI Corse, continue de n'être suivie que par un indicateur unique, « *qui ne reflète qu'une partie de la politique menée* ».

Plus globalement, le dispositif de performance souffre de **ne pas être un instrument de pilotage**, interne ou externe. La Cour des comptes déplore ainsi qu'aucune mesure de redressement n'a été prise sur le fondement des résultats. Elle indique de plus que le PEI Corse fait l'objet d'un suivi en interne par « *d'autres indicateurs (nombreux)* », en-dehors de celui des PAP et des RAP (l'indicateur porte sur le pourcentage de stations d'épuration aux normes), ce qui illustre les **limites de la démarche de performance** du PITE et, partant, de la mission.

**MISSION « POUVOIRS PUBLICS »****MME MICHÈLE ANDRÉ, RAPPORTEURE SPÉCIALE**

<b>I. LA CONTRIBUTION DES POUVOIRS PUBLICS À LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE .....</b>	318
A. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE .....	319
B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES .....	320
C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE .....	321
<b>II. LA DEUXIÈME CERTIFICATION DES COMPTES DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES PAR LA COUR DES COMPTES .....</b>	321

En application de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>, « *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics* ». Il s'agit des crédits relevant du 1<sup>o</sup> du I de l'article 5 de la même loi, dits crédits de titre 1, actuellement destinés au financement de **la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat – ainsi que des chaînes parlementaires –, du Conseil constitutionnel, de même que de la Cour de justice de la République**. La spécificité de ces crédits se justifie au regard des **principes de séparation des pouvoirs et d'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels**. À cet égard, dans sa décision du 25 juillet 2001, le juge constitutionnel avait souligné que ce dispositif devait assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »<sup>2</sup>.

En particulier, les dotations dédiées aux pouvoirs publics ne font pas l'objet d'un projet annuel de performances (PAP) ni d'un rapport annuel de performances (RAP). Cependant, une annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes retrace l'exécution budgétaire de la Présidence de la République, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République. Pour ce qui est des assemblées parlementaires, la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de vérifier et d'apurer les comptes et la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne rendent public, chaque année, un rapport sur leurs comptes respectifs, faisant l'objet d'une certification indépendante, réalisée jusqu'en 2012 par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et, depuis 2013, par la Cour des comptes.

## I. LA CONTRIBUTION DES POUVOIRS PUBLICS À LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE

Les institutions relevant de la mission « Pouvoirs publics » s'astreignent à participer pleinement à l'effort de redressement des comptes publics. Ainsi, pour l'exercice 2014, **le montant des crédits consommés au titre de la mission « Pouvoirs publics » s'est établi à 988 327 362 euros, ce qui représente un recul de 688 377 euros**, soit de 0,1 % par rapport à l'exercice 2013.

Cette évolution recouvre une stabilisation des dotations de l'État aux assemblées parlementaires en euros courants, une diminution de 1,2 % des crédits consommés par la Présidence de la République, de 1 % pour le Conseil constitutionnel et de 6 % pour la Cour de justice de la République. La consommation des crédits des chaînes parlementaires s'est accrue, quant à elle, de 2,1 %.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

<sup>2</sup> Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

### Récapitulation des crédits par dotation

Numéro et intitulé de la dotation <i>Prévision loi de finances initiale</i> Consommation	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2013	2014	Variation 2014/2013 (en %)	2013	2014	Variation 2014/2013 (en %)
<b>501 Présidence de la République</b>	103 483 252	101 660 000	- 1,8	103 483 252	101 660 000	- 1,8
	101 233 252	100 000 000	- 1,2	101 233 252	100 000 000	- 1,2
<b>511 Assemblée nationale</b>	517 890 000	517 890 000	0,0	517 890 000	517 890 000	0,0
	517 890 000	517 890 000	0,0	517 890 000	517 890 000	0,0
<b>521 Sénat</b>	323 584 600	323 584 600	0,0	323 584 600	323 584 600	0,0
	323 584 600	323 584 600	0,0	323 584 600	323 584 600	0,0
<b>541 La Chaîne parlementaire</b>	34 498 162	35 210 162	+ 2,1	34 498 162	35 210 162	+ 2,1
	34 498 162	35 210 162	+ 2,1	34 498 162	35 210 162	+ 2,1
<b>542 Indemnité des représentants français au Parlement européen</b>	0			0		
<b>531 Conseil constitutionnel</b>	10 888 000	10 776 000	- 1,0	10 888 000	10 776 000	- 1,0
	10 888 000	10 776 000	- 1,0	10 888 000	10 776 000	- 1,0
<b>532 Haute Cour</b>	0			0		
<b>533 Cour de justice de la République</b>	921 725	866 600	- 6,0	921 725	866 600	- 6,0
	921 725	866 600	- 6,0	921 725	866 600	- 6,0
<b>TOTAL</b>	991 265 739	989 987 362	- 0,1	991 265 739	989 987 362	- 0,1
	989 015 739	988 327 362	- 0,1	989 015 739	988 327 362	- 0,1

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de règlement pour 2014, calculs de la commission des finances du Sénat

#### A. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

La dotation accordée à la Présidence de la République dans le cadre de la loi de finances pour 2014 s'élevait à 101,7 millions d'euros, en recul de 1,8 % par rapport à 2013. Toutefois, les crédits consommés se sont élevés à **100 millions d'euros en 2014**. Aussi, 1,7 million d'euros doivent être restitués au budget de l'État par le présent projet de loi.

#### Dotation de la Présidence de la République

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Montant de la dotation initiale</b>	110,0	112,3	112,5	112,3	108,9	103,5	101,7
<b>Crédits restitués au budget de l'État</b>	-	-	-	- 2,2	- 6,0	- 2,3	- 1,7
<b>Montant de la dotation exécutée</b>	110,0	112,3	112,5	110,1	102,9	101,2	100,0

Source : commission des finances du Sénat

La Présidence de la République a également disposé, au titre de l'exercice 2014, de **ressources propres d'un montant de 6,91 millions d'euros**, comprenant des produits divers de gestion (2,02 millions d'euros) et des produits exceptionnels (4,89 millions d'euros).

**Les dépenses hors dotations aux amortissements et provisions s'établissent à 98,3 millions d'euros** – soit un montant pour la première fois en deçà de 100 millions d'euros. Ces dépenses ont été inférieures de 3,7 millions d'euros à la prévision retenue en loi de finances initiale et affichent une baisse de 1,6 % par rapport à l'exécution 2013, et ce notamment grâce à **une réduction de l'ensemble des postes de dépenses** (déplacements, charges de fonctionnement, etc.).

## B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait, conformément aux propositions de la Commission commune chargée d'arrêter les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires, **une stabilité en euros courants des dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat**.

La dotation de l'État à l'Assemblée nationale, soit 517 890 000 euros, demeure inchangée depuis 2008. De même, avec une dotation de l'État de 323 584 600 euros en 2014, le Sénat poursuit également les efforts engagés à compter de 2008, sa dotation ayant été stable en euros courants entre 2008 et 2011, réduite de 1,25 % en 2012, pour atteindre un niveau resté inchangé depuis lors.

S'agissant de l'Assemblée nationale, le rapport du Collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes<sup>1</sup> indique que « *l'exécution effective des autorisations budgétaires fait apparaître un montant total de dépenses en 2014 de 519,39 millions d'euros, soit un réalisé inférieur de 18,44 millions d'euros à la prévision initiale* » ; de même, il relève que « *le total des dépenses constatées en 2014 est inférieur de 2,12 % au total de 2013* ». Le rapport précité indique également qu'en 2014, **les dépenses de fonctionnement se sont établies à 505,29 millions d'euros**, contre 518,31 millions d'euros en 2013 (- 2,5 %), et que **les dépenses d'investissement se sont élevées à 14,09 millions d'euros**, contre 12,31 millions d'euros en 2013 (- 12,6 %).

Pour ce qui est du Sénat, le rapport d'information de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne portant sur les comptes de l'exercice 2014<sup>2</sup> indique que les dépenses se sont élevées à **332,07 millions d'euros** en 2014. Celui-ci précise, à cet égard, que **les**

<sup>1</sup> À la date de rédaction du présent rapport, le rapport d'information de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale n'avait pas encore été publié.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 459 (2014-2015) sur les comptes du Sénat de l'exercice 2014 fait par Gérard Miquel au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne du Sénat.

**dépenses de fonctionnement ont diminué de 0,26 % par rapport à celles constatées en 2013**, pour s'élever à 320,84 millions d'euros, « *reflétant ainsi les nouveaux efforts de gestion réalisés sur l'ensemble des postes* ». **Les dépenses d'investissement se sont, quant à elles, élevées à 11,24 millions d'euros**, soit un niveau deux fois plus élevé que celui constaté l'année précédente ; cette évolution des dépenses d'investissement est imputable aux opérations de restructuration du parc immobilier du Sénat.

### **C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE**

**S'élevant à 10 776 000 euros en 2014, la dotation du Conseil constitutionnel a reculé de 1 % par rapport à l'exercice précédent**, soit une baisse identique à celle constatée entre 2012 et 2013. Le total des dépenses s'est élevé à 9 875 970,32 euros en 2014 ; **celles-ci ont donc été inférieures de 900 309,68 euros à la dotation**, en raison de la non réalisation de certains travaux projetés, permettant notamment de compenser une surconsommation de 158 674,62 euros constatée au titre des frais généraux, due au versement à la Gendarmerie nationale, chargée de la sécurité de la juridiction, de la contribution du deuxième semestre 2011, qui n'avait jamais été facturée.

La non consommation d'une partie de la dotation de l'État ajoutée aux recettes diverses du Conseil constitutionnel permettent à ce dernier d'afficher **un solde budgétaire général positif en 2014 d'un montant de 1 020 774,52 euros**.

Présentant également une situation financière excédentaire en 2014, **la Cour de justice de la République a reversé à ce titre 208 816 euros au budget de l'État**. En effet, sa dotation de 866 600 euros en 2014, en baisse de 6 % par rapport 2013, a été supérieure aux dépenses effectives, de 657 784 euros, du fait de l'absence de procès en 2014 – un non-lieu ayant été prononcé dans le cadre de l'une des affaires en cours – et de la réalisation d'économies sur les dépenses de fonctionnement.

## **II. LA DEUXIÈME CERTIFICATION DES COMPTES DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES PAR LA COUR DES COMPTES**

En application du 5° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes comportement notamment la « *certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État* ». En outre, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que les « *comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Enfin, l'article L. 111-3-1-A du code des juridictions

financières, introduit en 2011, précise à cet égard que la « *Cour des comptes s'assure que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière, soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n'assure pas la certification* ». Dans ce dernier cas, l'opinion de la Cour des comptes s'appuie sur le rapport d'un commissaire aux comptes indépendant.

**Aussi les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat étaient-ils, depuis l'exercice 2008 et jusqu'en 2012, certifiés par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables**, assisté par deux cabinets de commissaires aux comptes, qu'il choisissait librement, pour chaque assemblée ; le rapport de certification était alors transmis à la Cour des comptes. À ce titre, l'article 103 du Règlement du Sénat dispose que le règlement budgétaire et comptable déterminé par le Bureau doit préciser « *les modalités d'examen des comptes du Sénat par l'entité tierce désignée pour donner à la Cour des comptes une assurance raisonnable de leur régularité, de leur sincérité et de leur fidélité dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État* ». Le recours à une entité tierce était, en effet, considéré comme le meilleur moyen de concilier l'autonomie des assemblées parlementaires avec les exigences techniques de la certification de leurs comptes.

Toutefois, **l'Assemblée nationale et le Sénat ont signé, le 23 juillet 2013, des conventions avec la Cour des comptes confiant à cette dernière la certification de leurs comptes à partir de l'exercice 2013**. Par suite, la Cour des comptes doit remettre chaque année aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport de certification relatif à la conformité des comptes de chaque assemblée à ses référentiels comptables.

Pour la deuxième fois, **la Cour des comptes a donc rendus publics, en mai 2015, ses rapports de certification des comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat pour l'exercice 2014**. Ces rapports indiquent que les comptes des deux Chambres « *sont, dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et [de leur] patrimoine* ».

---

## MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

### MM. PHILIPPE ADNOT ET MICHEL BERSON, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014 .....</b>	324
1. <i>Entre 2013 et 2014, une baisse globale des crédits d'environ 3 % .....</i>	324
2. <i>La programmation triennale est respectée.....</i>	325
3. <i>La démarche de performance : un suivi et des résultats insatisfaisants .....</i>	326
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> <b>« ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE</b> <b>ADNOT).....</b>	327
1. <i>Un budget épargné malgré la contrainte budgétaire .....</i>	327
2. <i>Une nouvelle année de dégel de crédits pour couvrir les besoins de masse salariale des</i> <i>établissements .....</i>	331
3. <i>Un premier bilan contrasté pour la création des 1 000 emplois par an.....</i>	332
4. <i>Une situation financière des universités qui semble s'améliorer.....</i>	333
5. <i>Une prévision budgétaire plus sincère pour le financement des aides directes accordées</i> <i>aux étudiants.....</i>	335
6. <i>Le rétablissement, bienvenu, de l'aide au mérite engendre une dépense supplémentaire.....</i>	336
7. <i>Une réponse aux besoins de logement étudiant qui se fait attendre .....</i>	337
<b>III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> <b>« RECHERCHE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BERSON).....</b>	339
1. <i>La promesse d'une sanctuarisation des crédits de la recherche n'a pas résisté aux</i> <i>conditions tendues de l'exécution budgétaire 2014 .....</i>	339
2. <i>L'écart entre les crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale et les fonds</i> <i>disponibles pour les gestionnaires devient préoccupant .....</i>	341
3. <i>La mise en réserve doit rester un outil de gestion des aléas, et non un moyen de réduire</i> <i>les crédits sans attendre l'autorisation du Parlement .....</i>	344
4. <i>Le programme d'investissements d'avenir a été, pour une part, détourné de son objet et</i> <i>utilisé en vue d'une débudgeotisation .....</i>	346

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014

### 1. Entre 2013 et 2014, une baisse globale des crédits d'environ 3 %

L'exécution de la mission fait apparaître, hors deuxième programme d'investissements d'avenir<sup>1</sup>, une **baisse de 3 % des crédits de paiement et de 2 % des autorisations d'engagement** par rapport à l'année 2013.

**La consommation de crédits de la Mires reste proche de la prévision retenue dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2014** : hors PIA, le taux d'exécution s'élève à 98,9 % en AE et 97,1 % en CP. À titre de rappel, en 2013, le taux de consommation était de 98,7 % en AE et de 98,5 % en CP.

#### Exécution des crédits de la mission par programme en 2014 (y compris fonds de concours)

(en millions d'euros)

N°	Intitulé du programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits exécutés 2014	Écart exécution 2014 / exécution 2013	Écart exécution 2014 / LFI 2014
150	Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 754,6	12 558,8	12 664,4	-0,7%	0,8%
		CP	12 788,1	12 849,5	12 743,5	-0,3%	-0,8%
231	Vie étudiante	AE	2 320,4	2 448,5	2 463,4	6,2%	0,6%
		CP	2 329,3	2 458,9	2 451,0	5,2%	-0,3%
	Total "Enseignement supérieur"	AE	15 075,0	15 007,3	15 127,8	0,3%	0,8%
		CP	15 117,4	15 308,4	15 194,5	0,5%	-0,7%
142	Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	302,4	312,0	315,9	4,4%	1,2%
		CP	304,2	312,0	315,9	3,8%	1,2%
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	5 010,4	5 053,7	4 961,1	-1,0%	-1,8%
		CP	4 908,4	5 053,7	4 719,9	-3,8%	-6,6%
186	Recherche culturelle et culture scientifique	AE	110,3	112,7	109,3	-0,9%	-3,0%
		CP	114,5	114,6	110,6	-3,5%	-3,5%
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE	1 273,4	1 277,6	1 261,1	-1,0%	-1,3%
		CP	1 273,4	1 277,6	1 261,1	-1,0%	-1,3%
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 536,9	1 630,7	1 589,1	3,4%	-2,6%
		CP	1 498,7	1 640,7	1 608,2	7,3%	-2,0%
191	Recherche duale	AE	177,4	192,1	61,1	-65,6%	-68,2%
		CP	177,4	192,1	61,1	-65,6%	-68,2%

<sup>1</sup> Dans la mesure où les crédits alloués aux opérateurs dans le cadre du PIA 2 ne sont pas censés se substituer aux dépenses antérieures de la mission mais financer des projets nouveaux, il est préférable de neutraliser leur impact en comparaison pluriannuelle.

N°	Intitulé du programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits exécutés 2014	Écart exécution 2014 / exécution 2013	Écart exécution 2014 / LFI 2014	
192	Recherche et enseign.sup. en matière économique et industrielle	AE	967,3	963,0	916,0	-5,3%	-4,9%	
		CP	1 003,4	984,2	942,1	-6,1%	-4,3%	
193	Recherche spatiale	AE	1 398,2	1 429,1	1 355,7	-3,0%	-5,1%	
		CP	1 398,2	1 429,1	1 345,9	-3,7%	-5,8%	
Total "Recherche" hors PIA		AE	10 776,2	10 970,9	10 569,2	-1,9%	-3,7%	
		CP	10 678,2	11 004,0	10 364,7	-2,9%	-5,8%	
409	Écosystèmes d'excellence	AE	0,0	4 115,0	3 986,5	sans objet	-3,1%	
		CP	0,0	4 115,0	3 986,5	sans objet	-3,1%	
410	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	AE	0,0	1 220,0	1 008,5	sans objet	-17,3%	
		CP	0,0	1 220,0	1 008,5	sans objet	-17,3%	
Total "Recherche" avec PIA		AE	10 776,2	16 305,9	15 564,2	44,4%	-4,5%	
		CP	10 678,2	16 339,0	15 359,7	43,8%	-6,0%	
Total général		AE	25 851,2	31 313,2	30 692,0	18,7%	-2,0%	
		CP	25 795,5	31 647,4	30 554,2	18,4%	-3,5%	
Total général hors PIA (programmes 409 et 410)		AE	25 851,2	25 978,2	25 696,9	-0,6%	-1,1%	
		CP	25 795,5	26 312,4	25 559,2	-0,9%	-2,9%	

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les crédits des programmes « Enseignement supérieur », analysés par le rapporteur spécial Philippe Adnot, ont été consommés en intégralité ou presque tandis que les programmes « Recherche », analysés par le rapporteur spécial Michel Berson, connaissent une sous-exécution plus marquée, de l'ordre de 4 % en AE et de 6 % en CP. L'exécution des programmes, très contrastée, fait l'objet de remarques plus détaillées dans la suite de la présente contribution.

## 2. La programmation triennale est respectée

Contrairement à l'an passé, la mission « Recherche et enseignement supérieur » respecte le plafond du budget triennal. D'après les chiffres fournis par le ministère du budget, l'exécution 2014 de la mission est en effet inférieure de 777 millions d'euros à l'annuité 2014 du budget triennal 2013-2015.

**Comparaison entre l'annuité 2014 du budget triennal 2013-2015  
et l'exécution 2014**

*(en millions d'euros, CP, hors contribution au CAS « Pensions »)*

Mission	Annuité 2014 du budget triennal 2013-2015	Annuité 2014 du budget triennal - format 2014	Exécution de 2014	Écart
Recherche et enseignement supérieur	25 744	25 775	24 998	-777

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

**3. La démarche de performance : un suivi et des résultats insatisfaisants**

Le suivi de la performance au niveau de la mission « Recherche et enseignement supérieur » paraît insatisfaisant à plusieurs égards. En effet, **les indicateurs choisis pour être « les plus représentatifs » de la mission sont peu exploitables**.

D'une part, leur définition même pose problème : **deux d'entre eux ne sont pas disponibles à temps pour être présentés dans chaque rapport annuel de performances**, alors que la LOLF prévoit que ceux-ci doivent faire connaître « *en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés* ». Ainsi, l'indicateur « Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur » ne sera disponible que pour le rapport annuel de performances 2015 car la valeur ne sera connue qu'en décembre 2015. L'indicateur relatif au pourcentage d'insertion professionnelle des jeunes diplômes n'est quant à lui disponible qu'un an sur trois : les prochains résultats fournis seront ceux de l'enquête « Génération 2013 » du CERÉQ, qui ne paraîtront qu'en 2016 et ne seront présentés dans le RAP qu'en 2017.

En outre, la **présentation des données est très incomplète** : ainsi, la prévision et la réalisation 2014 de l'indicateur « Production scientifique des opérateurs des programmes de la mission » ne figurent pas dans le RAP. Les informations fournies s'arrêtent à la prévision pour l'année 2013, sans explication sur les motifs de l'absence de données postérieures. De même, l'indicateur mesurant le taux de présence des opérateurs des programmes de la mission dans les projets financés par le PCRD de l'Union européenne ne présente pas la prévision du projet de performances accompagnant la loi de finances initiale 2014, ni sa réalisation effective.

En somme, sur quatre indicateurs censés permettre d'apprécier la performance globale de la mission, deux ne peuvent être analysés dans le

RAP 2014 et les données relatives aux deux indicateurs restants font l'objet d'une présentation incomplète. **Si en théorie, le choix de ces indicateurs peut paraître pertinent, il semble en revanche plus contestable au regard des données réellement disponibles.**

**Les résultats obtenus, quand ils sont disponibles, ne semblent pas davantage satisfaisants :** l'analyse des sous-indicateurs de mission (indicateurs mesurés au niveau des programmes) permet de mettre en évidence que seuls **70 % des sous-indicateurs de mission sont renseignés, parmi lesquels une écrasante majorité (91 %) manque la prévision** prévue dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances initiale pour 2014.

Par ailleurs, de nombreux **indicateurs de programme** sont également **dépourvus de données disponibles pour l'année 2014**. Ainsi en est-il par exemple pour la partie « Enseignement supérieur » des indicateurs 2.1 « Jeunes sortant de l'enseignement supérieur sans diplôme post-bac » et plus étonnant encore, de l'indicateur 2.3 « Réussite en 1<sup>er</sup> cycle universitaire », pour lequel il semblerait plus aisément pour le ministère en charge du secteur de disposer rapidement des statistiques idoines.

Concrètement, 14 des 29 indicateurs figurant dans les programmes 150 et 231 ne sont pas renseignés pour 2014, même avec des données provisoires.

Des résultats figurent en revanche pour la quasi-totalité des indicateurs des programmes « Recherche ».

## **II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE ADNOT)**

### **1. Un budget épargné malgré la contrainte budgétaire**

Les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante », qui regroupent les crédits consacrés à l'enseignement supérieur, ont connu une consommation légèrement supérieure à la prévision initiale pour les autorisations d'engagement, avec 15,13 milliards d'euros (soit 100,8 % des crédits prévus par la LFI), et un peu plus basse que ce que prévoyait la loi de finance initiale pour les crédits de paiement, avec 15,2 milliards d'euros (soit un taux d'exécution de 99,3 %). L'évolution de la dépense est stable par rapport à 2013, avec une consommation de respectivement + 0,3 % en AE et + 0,5 % en CP.

**Consommation et évolution des crédits consacrés à l'enseignement supérieur au sein de la MIRES**

		Autorisations d'engagement		Évolution 2013/2014	Crédits de paiement		Évolution 2013/2014
		2013	2014		2013	2014	
programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire	Prévision LFI*	12 759,1	12 558,8	-1,6%	12 810,3	12 849,5	0,3%
	Consommation	12 754,6	12 664,4	-0,7%	12 788,1	12 743,5	-0,3%
	Taux de consommation	100,0%	100,8%	-	99,8%	99,2%	-
programme 231 – Vie étudiante	Prévision LFI*	2 314,7	2 448,5	5,8%	2 327,5	2 458,9	5,6%
	Consommation	2 320,4	2 463,4	6,2%	2 329,3	2 451,0	5,2%
	Taux de consommation	100,2%	100,6%	-	100,1%	99,7%	-
TOTAL « ENSEIGNEMENT SUPERIEUR »	Prévision LFI*	15 073,8	15 007,3	-0,4%	15 137,8	15 308,4	1,1%
	Consommation	15 075,0	15 127,8	0,3%	15 117,4	15 194,5	0,5%
	Taux de consommation	100,0%	100,8%	-	99,9%	99,3%	-

\* Y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)

Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

*a) La préservation des crédits du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »*

12,66 milliards d'euros en AE et 12,74 milliards d'euros en CP ont été consommés. Ces sommes correspondent à une exécution de respectivement 100,8 % et 99,1 % des crédits initialement prévus. La dépense s'avère également relative stable entre 2013 et 2014 (écart de 0,7 % en AE et 0,3 % en CP).

L'essentiel des crédits consommés au sein du programme 150 relève de **subventions pour charges de service public servies aux opérateurs**, en particulier les établissements passés aux « responsabilités et compétences élargies » (RCE). Ainsi, ces subventions représentent un total de **11,7 milliards d'euros en AE et en CP**, correspondant à 93 % des AE et 92 % des CP consommés sur le programme.

Un mouvement de fongibilité asymétrique de 13 millions d'euros (AE=CP) a été réalisé afin, d'une part, de tenir compte de l'accession aux RCE des établissements en 2014 et, d'autre part, du transfert en gestion de 3,5 millions d'euros du programme 230 « vie de l'élève » de la mission « enseignement scolaire ». Comme pour 2013, la Cour des comptes constate, dans sa note d'exécution budgétaire, que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a donné un avis défavorable à ce mouvement en ce qu'il concerne les crédits de masse salariale des établissements passés aux

RCE, considérant qu'il était destiné à « *consommer la totalité des crédits disponibles sans traduire un effort de maîtrise de la dépense* ».

Le programme 150 a fait l'objet d'une **réserve de précaution** de 151,5 millions d'euros en AE et 92,5 millions d'euros en CP, à laquelle s'est ajouté un gel de respectivement 5 et 45 millions d'euros.

Si **25 millions d'euros en AE et 60 millions d'euros en CP ont été annulés sur les crédits mis en réserve, deux dégels de crédits ont été réalisés** afin de couvrir des dépenses, à hauteur de **123,2 millions d'euros en AE et 47,4 millions d'euros en CP**, soit respectivement 78,7 % et 34,5 % des crédits figurant dans la réserve de précaution. Les montants dégelés ont principalement permis de **couvrir les dépenses de masse salariale des établissements d'enseignement supérieur**<sup>1</sup>.

Au total, contrairement aux années précédentes, le programme 150 a contribué aux efforts budgétaires par des annulations à hauteur de 21,19 millions d'euros en AE et 61,19 millions d'euros en CP.

Pour rappel, la loi de finances initiale intégrait déjà une économie de 52 millions d'euros, sur les actions transversales (22 millions d'euros) et sur la baisse du financement pour la réhabilitation du campus de Jussieu (30 millions d'euros).

*b) Une consommation des crédits du programme 231 « Vie étudiante » conforme à la prévision initiale*

Le programme 231 « Vie étudiante » connaît quant à lui une exécution de **100,6 % en autorisations d'engagement**, représentant **2,46 milliards d'euros**, et **99,7 % en crédits de paiement**, avec **2,45 milliards d'euros**.

Les crédits **augmentent** respectivement de plus de **6 % en AE et 5 % en CP par rapport à 2013**. La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait déjà une augmentation de plus de 100 millions d'euros des crédits consacrés aux bourses sur critères sociaux afin de tenir compte de la réforme engagée.

La **réserve de précaution** s'élevait à **155,9 millions d'euros en AE et 156,6 millions d'euros en CP** et **la quasi-totalité de ces crédits ont finalement été dégelés en fin d'exercice** (la totalité pour les autorisations d'engagement et 95 % pour les crédits de paiement) afin de financer les dépenses liées aux bourses sur critères sociaux.

---

<sup>1</sup> Cf. le 2. du présent II.

**Récapitulation de l'ensemble des mouvements de crédits opérés au sein des programmes 150 et 231 en 2014**

(en millions d'euros)

		LFI 2014*	Reports entrants	Mouve-ments en cours de gestion	Mouve-ments de fin de gestion	Vire-ment ou transfert	Reports sortants	Annula-tions inter-venues en 2015	fonds de concours et attribu-tions de produits	Total des crédits consom-més / crédits alloués en LFI 2014
programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 548,8	261,7	-20,7	-5,5	1,8	132,6	-5,0	15,8	0,9%
	CP	12 793,1	26,7	-60,7	-0,5	1,8	44,9	-0,6	28,5	-0,4%
programme 231 - Vie étudiante	AE	2 446,2	8,4	0,0	0,0	-2,3	3,5	0,0	14,7	0,7%
	CP	2 455,8	7,9	0,0	0,0	-2,3	16,2	0,0	5,8	-0,2%
Total « Enseignement supérieur »	AE	14 995,0	270,1	-20,7	-5,5	-0,5	136,0	-5,0	30,5	100,9%
	CP	15 248,9	34,6	-60,7	-0,5	-0,5	61,1	-0,6	34,4	99,6%

\*hors fonds de concours et attribution de produit

Source : ministère du budget

*c) Un budget épargné pour combien de temps ?*

Alors que la **mission « Recherche et enseignement supérieur »** a vu ses crédits **réduits de près de 3 %**, représentant en valeur 236,3 millions d'euros, les programmes consacrés à l'**enseignement supérieur** ont été **épargnés** puisqu'ils progressent même de 0,5 % par rapport à 2013, en raison notamment de la création des 1 000 emplois par an et de la réforme des bourses sur critères sociaux.

**Les efforts réalisés dans le cadre de la participation au redressement des comptes publics ont donc été pour l'essentiel portés par les programmes relatifs à la recherche.**

Cette « **sanctuarisation** » des crédits de l'**enseignement supérieur** pourrait toutefois ne pas durer. Déjà, lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2015, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement tendant à réduire de 136 millions d'euros les crédits de la mission, dont 70 millions d'euros sur le programme 150 qui ont finalement été rétablis.

En revanche, un **prélèvement de 100 millions d'euros sur les fonds de roulement de certaines universités est opéré en 2015**, sur le fondement des résultats d'une mission inter-inspections menée par l'IGAENR et l'IGF consacrée à la situation financière des universités. Concrètement, les établissements concernés ont vu leur dotation pour 2015 réduite du montant retenu au titre de ce prélèvement. Il ne serait pas exclu que cette pratique se poursuive au cours des prochaines années.

**S'il en comprend le fondement, votre rapporteur spécial s'interroge sur les effets induits de cette mesure sur le comportement des dirigeants des établissements d'enseignement supérieur.** Cela ne risque-t-il pas de décourager ceux qui gèrent leur budget avec prudence ou qui parviennent habilement à développer leurs ressources propres ? Ces prélèvements ne sont-ils pas susceptibles d'encourager les établissements qui ne réalisent pas d'économies ? En réponse à ces interrogations, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que ce dispositif visait plutôt à encourager les responsables d'universités à investir dans de nouveaux projets et à développer leurs établissements plutôt que de constituer un « bas de laine ».

## **2. Une nouvelle année de dégel de crédits pour couvrir les besoins de masse salariale des établissements**

En 2014, les crédits de la masse salariale versée aux établissements d'enseignement supérieur se sont élevés à **9,297 milliards d'euros**. Les **dépenses de personnel ont augmenté de 1,3 %** par rapport à 2013. Cette évolution est bien plus faible que par le passé (5,1 % entre 2012 et 2013) compte tenu du fait qu'un seul établissement est passé aux RCE cette année (contre 8 en 2013).

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes met en évidence le fait que, comme en 2013, **les notifications de crédits aux établissements étaient supérieures de 53,21 millions d'euros aux crédits prévus en loi de finances initiale**, ce qui « *revient à préempter d'emblée le dégel d'une partie de la réserve de précaution* ».

Ainsi, toujours selon la Cour des comptes, 39 millions d'euros ont été dégelés afin de couvrir la « *surnotification des crédits de masse salariale* ».

Dans le rapport annuel de performances, il apparaît que **le dégel de fin d'année** sur le programme 150 a notamment permis, à hauteur de **51,3 millions d'euros en AE et 41 millions d'euros en CP**, de couvrir « *les besoins de masse salariale des établissements et de financer des dispositifs pilotés dans le cadre de la fin de gestion* : organisation des concours des grandes écoles, centres de santé du service universitaire de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS), formation continue en ligne ».

Les **emplois des opérateurs** relevant du programme 150 correspondent à **175 070 ETPT en 2014**, dont 150 375 ETPT sous plafond, contre 173 935 ETPT en 2013, dont 150 060 ETPT sous plafond.

Parmi les 1 135 ETPT supplémentaires entre 2013 et 2014, il convient de noter que **820 ETPT concernent des emplois hors plafond qui progressent particulièrement vite (+ 3,4 % en un an) comparé aux emplois sous plafond (+ 0,2 % avec 315 ETPT)**.

**La création nette d'emplois sous plafond se limite à 229 ETPT**, alors que la prévision initiale s'établissait à 1 000 emplois, compte tenu de l'engagement du Gouvernement de créer 5 000 emplois entre 2013 et 2017 (soit 1 000 emplois par an). Ce nombre bien plus faible d'emplois réellement créés s'explique notamment par le fait que **le calcul est opéré en ETPT annuels** et que la création des emplois s'effectue tout au long de l'année. En outre, il peut mettre en évidence les **arbitrages opérés par certains établissements d'enseignement supérieur qui, pour équilibrer leur budget, gèlent des postes afin de mieux gérer leur masse salariale**, en tenant compte à la fois de la couverture du glissement-vieillesse-technicité (GVT) solde, des évolutions du CAS « Pensions » ou encore des titularisations dans le cadre de la « loi Sauvadet ».

D'ailleurs, avec 150 375 ETPT sous plafond, les opérateurs du programme 150 sont loin d'atteindre la prévision fixée pour 2014 à 160 140 ETPT.

### **3. Un premier bilan contrasté pour la création des 1 000 emplois par an**

Selon une enquête de la direction générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle réalisée en 2014, **85 % des nouveaux emplois notifiés (environ 1 100) avaient effectivement été créés sur la période 2013-2014**.

Comme votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le rappeler, ce résultat ne doit pas, pour autant, cacher le fait que **parallèlement, rien n'empêche les universités, dans le cadre de l'exercice de leur autonomie, de geler des postes** afin de parvenir à équilibrer leur budget. Il apparaît d'ailleurs très difficile de disposer de statistiques permettant de connaître exactement le nombre et la nature des postes gelés et pourvus sur l'ensemble des universités.

Au total, les 2 000 nouveaux emplois prévus en loi de finances pour 2013 et 2014 sont prévus pour être ainsi répartis : 65 % au service des étudiants, 23 % pour les fonctions support et de soutien, 10,5 % pour le numérique et 0,5 % pour l'entreprenariat.

65 % des emplois sur les 5 000 emplois créés entre 2013 et 2017 devraient permettre le rééquilibrage des dotations. Les 35 % restants seraient attribués en fonction des contrats de site.

**Votre rapporteur spécial considère que ces emplois supplémentaires doivent effectivement permettre prioritairement de rééquilibrer et améliorer la répartition des moyens entre les établissements, directement au profit des étudiants.**

Il reste également très attentif à la mise en place des regroupements entre universités et, éventuellement, avec d'autres établissements. Sous

prétexte de constituer de grands ensembles plus visibles, **ces regroupements ne doivent pas conduire à la création d'une nouvelle « superstructure » exigeante en termes d'emplois et susceptible de provoquer des doublons** avec l'administration des établissements déjà existante. D'après les informations recueillies, une dizaine de postes auraient ainsi été directement créés en 2014 pour accompagner la mise en place des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) mais ce nombre passerait à 138 dès 2015 sur les 368 emplois créés dans le cadre du dialogue contractuel.

Certes, lors de son audition de Simone Bonnafous, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, votre rapporteur spécial a pris acte de l'information selon laquelle les universités se trouvaient être plutôt sous-administrée à l'heure actuelle, avec 0,6 personnel de soutien pour 1 enseignant-chercheur en moyenne. Il a également compris que le développement de la politique de site et de regroupement avait pour objectif de proposer les meilleures conditions d'accueil, alors que, chaque année, 20 000 étudiants supplémentaires poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur.

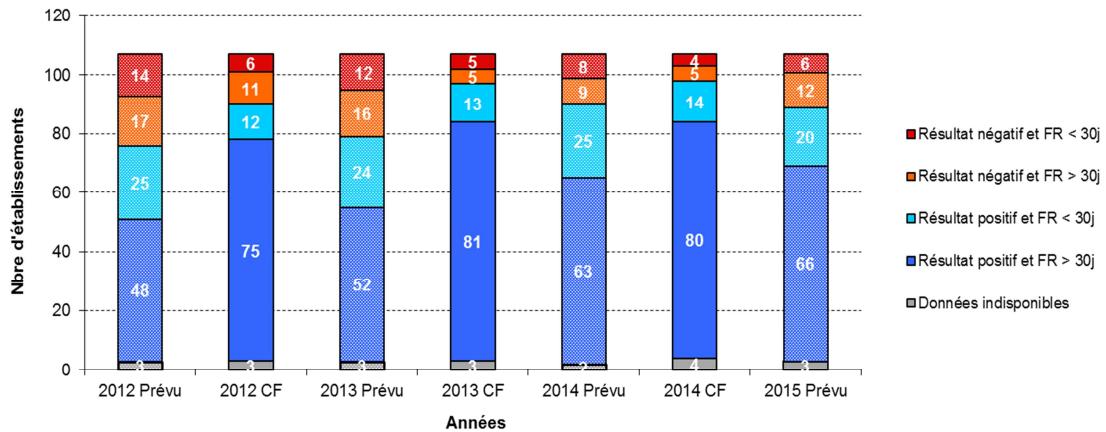
Votre rapporteur spécial considère toutefois que **la création de grosses entités ne sera pas nécessairement gage de qualité ni de la visibilité permettant d'attirer les meilleurs étudiants, notamment étrangers. Il convient de veiller, en tout état de cause, à ce que les regroupements n'entraînent pas de dépenses supplémentaires compte tenu du contexte budgétaire particulièrement contraint.**

#### **4. Une situation financière des universités qui semble s'améliorer**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, seules **9 universités ont connu une situation de déficit en 2014**, contre 10 en 2013, 17 en 2011 et 2012 et 26 en 2010. **Quatre universités présentent un double déficit sur 2013 et 2014** alors qu'elles étaient sept sur la période 2012-2013. Le montant cumulé des déficits s'élève à **18 millions d'euros en 2014** tandis qu'il atteignait 41 millions d'euros en 2012.

**80 établissements ont des comptes équilibrés**, avec un résultat positif et un fonds de roulement (FR) supérieur à 30 jours.

### Évolution du résultat des établissements passés aux RCE



Source : direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

L'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines progresse également après avoir fait l'objet d'un suivi renforcé et bénéficié d'avances de trésorerie. Elle n'est plus en déficit et commence à rembourser les avances dont elle a bénéficiées.

Le dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement des établissements semble porter ses fruits et les établissements de l'enseignement supérieur prendre la mesure de leur autonomie en développant les compétences nécessaires.

Un nouveau tableau de bord financier des établissements a également été mis en place au cours des derniers mois. Destiné à apprécier, pour chaque établissement, l'équilibre financier, le cycle d'exploitation, le financement de l'activité et l'autofinancement des investissements, il intègre désormais « une décomposition des ressources propres ainsi que le niveau de consommation des emplois et de la masse salariale par rapport aux plafonds votés et notifiés », mais également un « indicateur relatif au pyramide des personnes titulaires ».

**Votre rapporteur spécial se félicite de ce suivi attentif ainsi que de l'évolution positive de la situation financière des universités.** Il ne manquera pas de revenir sur ce sujet, ainsi que sur l'ensemble des conséquences induites par le passage aux RCE, dans le cadre de son analyse de l'enquête réalisée par la Cour des comptes, à la demande de la commission des finances du Sénat, sur le bilan financier de l'autonomie des universités.

**Votre rapporteur spécial considère également que les établissements d'enseignement supérieur pourraient être incités à mieux gérer le patrimoine immobilier dont ils sont affectataires s'il leur était**

**dévolu**, comme la loi LRU<sup>1</sup> en offre la possibilité. Jusqu'à présent, seules trois universités en ont fait l'expérimentation et le processus est depuis stoppé pour les autres. Conscient des difficultés techniques susceptibles de bloquer cette pratique, **votre rapporteur spécial se réjouit d'apprendre que le Gouvernement travaillerait sur des solutions permettant de relancer la dévolution du patrimoine des universités**. Simone Bonnafous, directrice générale de l'enseignement supérieur et de la recherche, a indiqué qu'**un tel dispositif pourrait notamment être retenu parmi les actions du PIA 3** annoncé par le Président de la République.

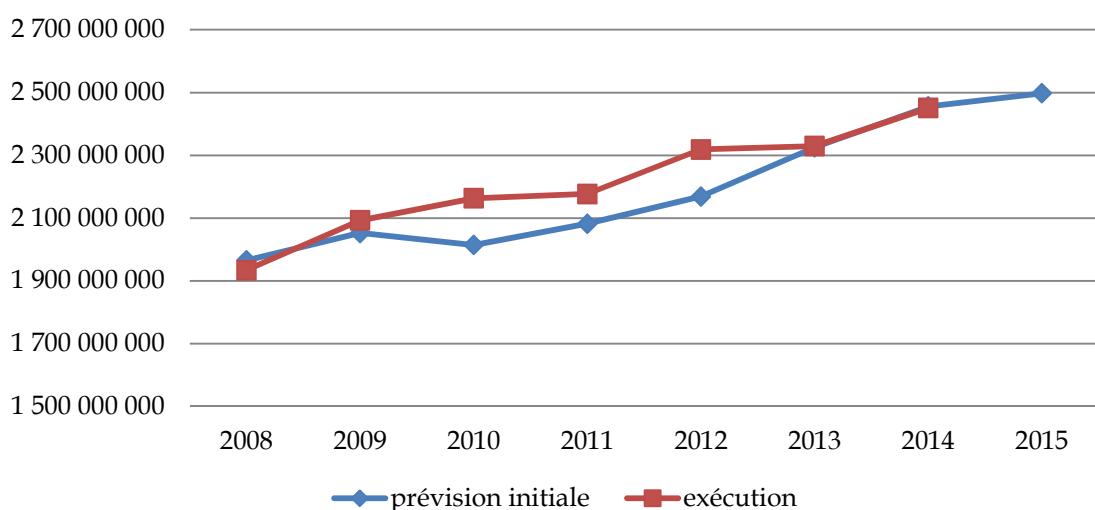
## 5. Une prévision budgétaire plus sincère pour le financement des aides directes accordées aux étudiants

Les aides directes ont engendré une dépense de **2,049 milliards d'euros en 2014, en hausse de 5 % par rapport à 2013 mais quasi conforme à la prévision initiale** qui s'établissait à 2,043 milliards d'euros dans le projet annuel de performances.

Cette **exécution mérite d'être soulignée puisque, par le passé, le budget alloué a longtemps été sous-calibré** et que l'ouverture de crédits complémentaires par décrets d'avance n'est donc plus nécessaire.

En conséquence, le programme 231, dont 84 % des crédits sont consacrés aux aides directes, fait l'objet d'une prévision plus sincère.

**Comparaison entre le montant budgétaire et le montant exécuté au titre des aides directes**



Source : commission des finances d'après les données des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances pour 2008 à 2015

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

Pour autant, la réserve de précaution appliquée au programme 231 a été quasi intégralement dégelée, à savoir 148,7 millions d'euros en AE et 155,9 millions d'euros en CP, afin de couvrir les besoins constatés pour les bourses sur critères sociaux ainsi que celle engendrée par le rétablissement de l'aide au mérite<sup>1</sup>.

En outre, tout comme l'année précédente, le programme 231 enregistre un **report de charges sur l'année 2015 que la Cour des comptes évalue à 56,7 millions d'euros** dans sa note d'exécution budgétaire, « *au titre des bourses sur critères sociaux et des aides au mérite (bourses et aides au mérite validées mais non payées sur la période de septembre à décembre et dossiers tardifs)* ».

S'agissant plus précisément des **bourses sur critères sociaux**, la dépense a dépassé la prévision de près de 2 %, avec **1,902 milliard d'euros consommés pour 1,865 milliard d'euros initialement budgétés**.

Représentant à elles seules 78 % de la dépense enregistrée par le programme 231 « Vie étudiante », ces bourses bénéficient désormais à 650 000 étudiants répartis entre 9 échelons (entre 0 et 7). Dans le cadre de sa réforme, le Gouvernement a, en effet, créé deux nouveaux échelons à la rentrée 2013-2014 :

- l'échelon 0 bis, pour qu'une aide de 1 000 euros soit servie à des étudiants qui, appartenant jusqu'à présent à l'échelon 0, bénéficient uniquement d'une exonération de paiement de leurs droits d'inscription et de cotisation au régime de la sécurité sociale ;

- l'échelon 7 qui devait bénéficier à environ 30 000 boursiers qui se verrait verser 5 539 euros annuels contre 4 768 euros pour l'échelon 6.

En outre, 1 000 allocations nouvelles destinées aux étudiants « *en situation d'autonomie avérée* » ont été financées.

Ensuite, à la rentrée universitaire 2014-2015, 77 500 étudiants boursiers supplémentaires ont bénéficié de l'échelon 0 bis. En outre, 1 000 allocations nouvelles ont été créées.

La dépense enregistrée sur le programme 231 « Vie étudiante » au titre des bourses sur critères sociaux a augmenté de 6 % en autorisations d'engagement et 5 % en crédits de paiement par rapport à 2013.

## **6. Le rétablissement, bienvenu, de l'aide au mérite engendre une dépense supplémentaire**

Le 17 octobre 2014, le Conseil d'État a décidé de suspendre l'exécution de la partie de la circulaire du 2 juillet 2014 qui prévoyait de

---

<sup>1</sup> Cf. le b) du présent 6.

**supprimer à terme les aides au mérite**, en ne les réservant plus qu'aux étudiants qui, en licence ou master, la percevaient déjà, à compter de la rentrée 2014.

À la suite de cette suspension, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a décidé de **rétablir le dispositif de l'aide au mérite**. La circulaire du 20 février 2015<sup>1</sup> prévoit toutefois que les nouveaux entrants (bacheliers 2015) ne pourront plus en bénéficier une fois en master.

En outre, un arrêté du 11 mai 2015<sup>2</sup> a réduit de moitié le montant de l'aide au mérite qui serait versée aux bacheliers 2015, en le faisant passer de 1 800 à 900 euros annuels.

En 2014, la dépense engendrée par les aides au mérite s'est finalement élevée à **53,32 millions d'euros en crédits de paiement**, alors que le projet annuel de performances prévoyait seulement 42,3 millions d'euros.

D'après la direction générale de l'enseignement supérieur et de la recherche, **le rétablissement de l'aide au mérite conduit au report de 10 millions d'euros sur l'année 2015. 20 millions d'euros supplémentaires devraient être nécessaires en 2015 ainsi que 10 à 15 millions d'euros en 2016 au regard de la programmation triennale**.

**Votre rapporteur spécial se félicite du rétablissement de l'aide au mérite et regrette que des économies soit opérées au détriment de boursiers qui répondent aux critères sociaux exigés et dont la qualité des résultats scolaires mérite, par ailleurs, d'être valorisée.**

**Il considère qu'il serait plus judicieux que des contrôles soient effectivement opérés par les universités pour repérer les « étudiants fantômes », en particulier lorsqu'ils sont boursiers, afin que l'accès à l'enseignement supérieur et les aides de l'État bénéficient vraiment à ceux pour lesquels ils sont destinées et qu'éventuellement des économies soient réalisées.**

## **7. Une réponse aux besoins de logement étudiant qui se fait attendre**

Le logement étudiant a bénéficié en 2014 de 140,3 millions d'euros parmi les dépenses du réseau des œuvres universitaires et scolaires.

**Censé être une action prioritaire du Gouvernement, le bilan des réalisations sur l'année n'est pourtant pas à la hauteur des ambitions affichées.**

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 2015-006 du 20 février 2015 du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ayant pour objet de fixer les conditions et les modalités d'attribution, de versement et de cumul de l'aide au mérite pour les années universitaires 2014-2015 et 2015-2016.

<sup>2</sup> Arrêté du 11 mai 2015 portant sur le montant des aides au mérite pour l'année universitaire 2015-2016.

Ainsi, **seuls 2 241 logements ont été construits** ou pris en gestion par les CROUS en 2014, soit une baisse de 44,5 % par rapport à 2013. Ce nombre n'a jamais été aussi faible depuis 2009 (2 395 logements).

Parallèlement, les **réhabilitations restent stables** par rapport à l'année précédente, avec 4 071 logements concernés, mais bien moins important que par le passé (5 781 en 2012, 5 939 en 2011).

Ces mauvais résultats s'expliqueraient, selon le rapport annuel de performances, par les élections municipales « *qui ont généralement tendance à freiner les projets de construction* » ainsi que par des modifications réglementaires attendues en termes d'accessibilité, créant une forme d'attentisme des acteurs.

Concernant le « **plan 40 000** », établi dans l'objectif de construction de 40 000 logements étudiants d'ici à 2017, **42 916 places ont effectivement été identifiées pour de l'hébergement étudiant**. Selon le rapport annuel de performances, sont ainsi comptabilisées à la fois les logements gérés et/ou construits par le réseau des œuvres universitaires et scolaires, les logements construits par les organismes d'habilitations à loyer modéré gérés par des associations et les logements conventionnés à loyer plafonné et construits par des opérateurs privés.

En termes de ciblage sur les zones connaissant un déficit important au regard du nombre d'étudiants présents, 19 342 places sont prévues en Ile-de-France, l'objectif affiché étant la moitié des constructions nouvelles.

**Votre rapporteur spécial doute de la possibilité pour le Gouvernement de tenir son objectif. D'après les informations qu'il a recueillies, il semblerait d'ailleurs déjà acquis que l'objectif ne puisse être atteint avant 2018.**

Quoiqu'il en soit, **l'indicateur de performance 2.1** du programme 231, relatif à la répartition de la couverture des besoins en logements étudiant, met clairement en évidence le fait que **la situation ne s'améliore pas**. Alors que la mesure s'effectue au regard du nombre d'étudiants boursiers qui augmente, il apparaît clairement qu'en comparaison celui des logements ne progresse pas suffisamment vite.

Ainsi, alors que la prévision du projet annuel de performances pour 2014 était de 27,8 places existantes pour 100 étudiants boursiers, le nombre réellement constaté s'établit à 25,8 places, contre 26,39 en 2013 et 26,42 en 2012.

### III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BERSON)

#### 1. La promesse d'une sanctuarisation des crédits de la recherche n'a pas résisté aux conditions tendues de l'exécution budgétaire 2014

Le 30 janvier 2014, le Président de la République déclarait, à l'occasion d'un discours prononcé à l'Institut de science et d'ingénierie supramoléculaires (Isis), sur le campus universitaire de Strasbourg, que les crédits de la recherche seraient « sanctuarisés ».

La loi de finances pour 2014 semblait confirmer cette affirmation : le budget total des programmes « Recherche »<sup>1</sup> de la mission, hors programme d'investissements d'avenir, devait s'élever à 11 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) en crédits de paiement (CP) en 2014, soit une augmentation de 1,8 % en AE et de 3,1 % en CP.

**Le budget de la mission a cependant connu d'importantes annulations en cours d'année et les crédits finalement dépensés par les gestionnaires sont inférieurs tant à la prévision de la loi de finances initiale qu'à l'exécution de 2013.**

#### Exécution des crédits des programmes « Recherche » en 2014

(en millions d'euros et en %)

N°	Intitulé du programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits exécutés 2014	Écart exécution 2014/exécution 2013	Écart exécution 2014/LFI 2014
142	Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	302,4	312,0	315,9	4,4%	1,2%
		CP	304,2	312,0	315,9	3,8%	1,2%
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	5 010,4	5 053,7	4 961,1	-1,0%	-1,8%
		CP	4 908,4	5 053,7	4 719,9	-3,8%	-6,6%
186	Recherche culturelle et culture scientifique	AE	110,3	112,7	109,3	-0,9%	-3,0%
		CP	114,5	114,6	110,6	-3,5%	-3,5%
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE	1 273,4	1 277,6	1 261,1	-1,0%	-1,3%
		CP	1 273,4	1 277,6	1 261,1	-1,0%	-1,3%

<sup>1</sup> Dans la présente analyse, le périmètre des programmes « Recherche » ne correspond pas parfaitement à celui des crédits spécifiquement alloués à la recherche dans la présente mission (cf. infra).

N°	Intitulé du programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits exécutés 2014	Écart exécution 2014 / exécution 2013	Écart exécution 2014 / LFI 2014	
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 536,9	1 630,7	1 589,1	3,4%	-2,6%	
		CP	1 498,7	1 640,7	1 608,2	7,3%	-2,0%	
191	Recherche duale	AE	177,4	192,1	61,1	-65,6%	-68,2%	
		CP	177,4	192,1	61,1	-65,6%	-68,2%	
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	967,3	963,0	916,0	-5,3%	-4,9%	
		CP	1 003,4	984,2	942,1	-6,1%	-4,3%	
193	Recherche spatiale	AE	1 398,2	1 429,1	1 355,7	-3,0%	-5,1%	
		CP	1 398,2	1 429,1	1 345,9	-3,7%	-5,8%	
409	Écosystèmes d'excellence	AE	0,0	4 115,0	3 986,5	sans objet	-3,1%	
		CP	0,0	4 115,0	3 986,5	sans objet	-3,1%	
410	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	AE	0,0	1 220,0	1 008,5	sans objet	-17,3%	
		CP	0,0	1 220,0	1 008,5	sans objet	-17,3%	
Total des programmes « Recherche »		AE	10 776,2	16 305,9	15 564,2	44,4%	-4,5%	
		CP	10 678,2	16 339,0	15 359,7	43,8%	-6,0%	
Total des programmes « Recherche » hors PIA (programmes 409 et 410)		AE	10 776,2	10 970,9	10 569,2	-1,9%	-3,7%	
		CP	10 678,2	11 004,0	10 364,7	-2,9%	-5,8%	

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la direction du budget

Hors programme d'investissements d'avenir, les crédits ont ainsi diminué de près de 2 % en AE et 3 % en CP par rapport à l'exécution 2013. La baisse des ressources fait obstacle au lancement de certains projets et met les organismes de recherche sous une tension encore accrue, rendant difficile la réalisation d'investissements de long terme pourtant nécessaires à la qualité tant des infrastructures de recherche que des travaux qu'elles permettent de mener.

La réduction des crédits alloués aux différents programmes est d'autant plus problématique qu'elle ne s'explique pas par une réorientation claire des priorités du Gouvernement mais paraît bien davantage trouver sa source dans des arbitrages ponctuels, en cours de gestion, afin de financer les dépenses d'autres missions.

## **2. L'écart entre les crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale et les fonds disponibles pour les gestionnaires devient préoccupant**

Au total, les crédits consommés sont inférieurs de 4,5 % en AE et 6 % en CP à l'autorisation parlementaire donnée en loi de finances initiale (soit respectivement 714,7 millions d'euros en AE et 979,2 millions d'euros en CP). Les mouvements budgétaires qui affectent la mission « Recherche » en cours de gestion, qu'ils interviennent par décret d'avance, décret d'annulation ou loi de finances rectificative, atteignent donc des ordres de grandeur substantiels. Dans la mesure où les projets de recherche nécessitent des investissements importants, tant par leur ampleur financière que par leur horizon temporel, souvent situé à moyen ou long terme, votre rapporteur souligne que l'importance des annulations décidées en cours d'exécution crée une instabilité dommageable aux gestionnaires de programme comme aux chercheurs et aux organismes au sein desquels ils travaillent.

Comme le récapitule le tableau ci-après, l'écart entre les crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale et les fonds consommés au cours de l'année est particulièrement élevé pour deux programmes : les programmes 191 « Recherche duale » (exécution inférieure de 68,2 % aux crédits alloués en loi de finances initiale) et 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique » (- 17,3 %).

Il s'agit dans les deux cas de mouvements sur fonds du programme d'investissement d'avenir (PIA), relatifs pour partie à une débudgeisation qui fait l'objet d'une explication développée dans le quatrième point de la présente contribution.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2014 (y.c. FDC)	Dont fonds de concours	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion	Mouvements de fin de gestion	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015	Total crédits consommés	Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI
142 Enseignement supérieur et recherche agricoles	AE 312,0 CP 312,0	0,0 0,0	93,6 5,0	-2,0 -2,0	-1,7 -1,6	2,7 2,7	88,6 0,0	-0,2 -0,2	315,9 315,9	1,2% 1,3%
172 Recherches scientifiques et technologiques Pluridisciplinaires	AE 5 053,7 CP 5 053,7	0,1 0,1	0,0 40,0	-51,2 -111,2	-40,0 -114,0	0,0 0,0	0,0 148,6	-1,5 0,0	4 961,1 4 719,9	-1,8% -6,6%
186 Recherche culturelle et culture scientifique	AE 112,7 CP 114,6	1,0 1,0	1,7 0,9	-2,5 -2,5	-2,2 -2,4	0,0 0,0	1,3 1,0	0,0 0,0	109,3 110,6	-3,0% -3,5%
187 Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE 1 277,6 CP 1 277,6	0,0 0,0	0,0 0,0	0,0 -30,3	-16,5 -26,3	0,0 0,0	0,0 0,0	0,0 -5,1	1 261,1 1 261,1	-1,3% -1,3%
190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	AE 1 630,7 CP 1 640,7	250,0 250,0	20,2 25,4	-30,3 -30,3	-16,5 -27,0	0,0 0,0	0,0 0,5	0,0 0,0	1 261,1 1 608,2	-1,3% -2,0%
191 Recherche dual (civile et militaire)	AE 192,1 CP 192,1	0,0 0,0	0,0 0,0	-132,0 -132,0	0,0 0,0	1,0 1,0	0,0 0,0	0,0 0,0	61,1 61,1	-68,2% -68,2%
192 Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE 963,0 CP 984,2	0,0 0,0	1,8 0,0	-51,0 -51,0	-39,7 -41,1	59,7 59,7	2,0 8,3	-15,7 -1,3	916,0 942,1	-4,9% -4,3%
193 Recherche spatiale	AE 1 429,1	0,0	0,0	-10,1	-63,3	0,0	0,0	0,0	1 355,7	-5,1%

Programmes	IFI 2014 (y.c. FDC)	Dont fonds de concours	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion	Mouvements de fin de gestion	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015	Total crédits consommés en 2015	Écart crédits consommés / crédits alloués en IFI
409 Écosystèmes d'excellence	CP	1 429,1	0,0	0,0	-10,1	-63,3	0,0	9,8	0,0	1 345,9 -5,8%
	AE	4 115,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 986,5 -3,1%
410 Recherche dans le domaine de l'aéronautique	CP	4 115,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 986,5 -3,1%
	AE	1 220,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 008,5 -17,3%
<b>Total général</b>	CP	<b>16 339,0</b>	<b>251,2</b>	<b>71,3</b>	<b>-339,3</b>	<b>-265,9</b>	<b>63,4</b>	<b>91,9</b>	<b>-22,6</b>	<b>15 564,2</b> <b>-4,5%</b>
										<b>15 359,8</b> <b>-6,0%</b>

Note de lecture : les mouvements en cours de gestion regroupent les ouvertures et annulations prévues par la loi de finances rectificative de juin et le décret d'avance de septembre.

Les mouvements de fin de gestion sont ceux prévus par la loi de finances rectificative et le décret d'avance de décembre.

Les ajustements intervenus en 2015 agrègent les annulations auxquelles procède le présent projet de loi de règlement et celles intervenues par décret d'annulation en janvier.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la direction du budget

### **3. La mise en réserve doit rester un outil de gestion des aléas, et non un moyen de réduire les crédits sans attendre l'autorisation du Parlement**

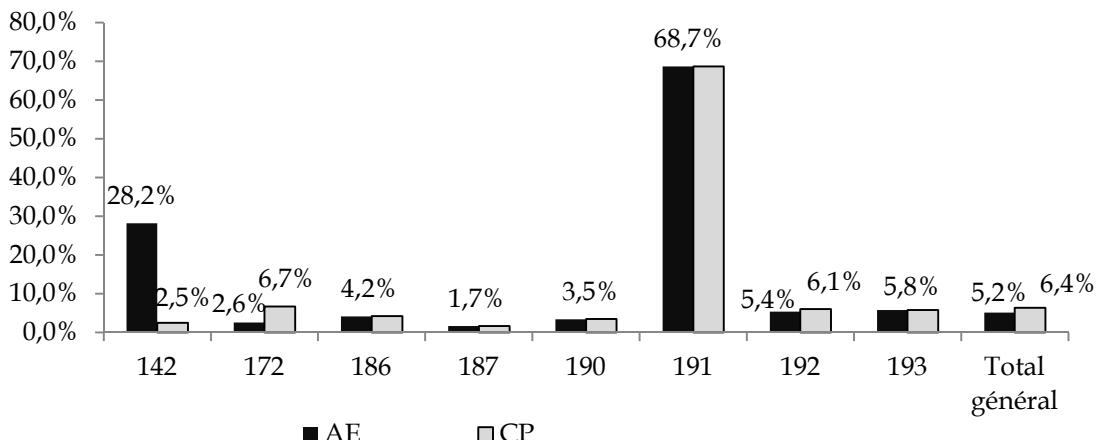
L'écart entre crédits votés et crédits disponibles pour les gestionnaires ne se limite pas à des ajustements par décret d'avance ou loi de finances rectificative, qui font l'objet d'un examen du Parlement. **La mise en réserve conduit à rendre des crédits indisponibles pour les programmes alors même qu'ils ont été votés par le Parlement et qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'est venu modifier leur montant.**

Il s'agit, certes, d'un outil de pilotage infra-annuel utile, qui permet de faire face aux aléas en cours de gestion et qui autorise une certaine souplesse à l'exécutif. **L'augmentation continue de la réserve de précaution interroge cependant la portée de l'autorisation parlementaire** : la mise en réserve était de 7 % des crédits hors titre 2 en 2014 et de 0,5 % des crédits sur le titre 2.

**Le fait que la plupart des programmes « Recherche » n'atteignent pas ces taux s'explique par le poids des opérateurs** : leurs subventions, bien que ne relevant pas du titre 2 *stricto sensu*, visent pour une large part à financer des dépenses de personnel. Le taux de mise en réserve sur les subventions pour charges de service public est donc modulé pour en tenir compte.

Quelques situations particulières doivent également être soulignées : ainsi, l'importance du taux de mise en réserve en AE sur le programme 142 correspond au lancement de l'opération Saclay. Le programme 191 a quant à lui subi un gel exceptionnellement important du fait d'une opération de débudgeusement, détaillée dans le point 4 de la présente contribution.

**Part de la mise en réserve sur les crédits alloués en loi de finances initiale  
(en %)**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la direction du budget

La mobilisation accrue de la mise en réserve paraît d'autant plus problématique que **la part de crédits « gelés » finalement annulés atteint des proportions très élevées pour la quasi-totalité des programmes**, comme le montre le tableau ci-après. Dans les cas où les annulations semblent limitées, comme par exemple sur le programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles » en AE, la situation s'explique le plus souvent non par le dégel et la consommation du reliquat mais par son report : en d'autres termes, **soit la plus large part de la mise en réserve est annulée, soit elle est reportée sur l'exercice suivant – dans tous les cas, elle n'est pas disponible pour les gestionnaires**.

**Mise en réserve par programme en 2014**

(en millions d'euros)

Programmes	Mise en réserve initiale		Mise en réserve après surgel		Dégels		Annulations		Annulations/mise en réserve	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Enseignement supérieur et recherche agricoles	7,4	7,4	87,9	7,9	3,3	4,5	-5,5	-5,4	-6,2%	-68,4%
Recherche culturelle et culture scientifique	4,7	4,9	4,7	4,9	0,0	0,0	-4,7	-4,9	-100,6%	-100,6%
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	16,1	16,1	21,3	21,3	-4,8	-4,8	-16,5	-16,5	-77,4%	-77,4%
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	46,3	47,0	56,3	57,0	0,0	0,0	-56,3	-57,0	-100,0%	-100,0%
Recherche duale (civile et militaire)	12,6	12,6	132,0	132,0	0,0	0,0	-132,0	-132,0	-100,0%	-100,0%

	Mise en réserve initiale		Mise en réserve après surgel		Dégels		Annulations		Annulations/mise en réserve	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programmes										
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	51,7	53,2	51,7	59,9	0,4	0,4	-51,3	-52,8	-99,3%	-88,2%
Recherche spatiale	83,1	83,1	83,1	83,2	17,8	8,0	-65,3	-65,4	-78,6%	-78,6%
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	132,1	132,1	132,2	340,5	-42,2	148,3	-78,1	-138,1	-59,1%	-40,6%
<b>Total général</b>	<b>354,0</b>	<b>356,3</b>	<b>569,3</b>	<b>706,7</b>	<b>-25,5</b>	<b>156,4</b>	<b>-409,8</b>	<b>-472,2</b>	<b>-72,0%</b>	<b>-66,8%</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la direction du budget

Au total, 70 % de la mise en réserve est annulée sur les programmes « Recherche ». Plusieurs interlocuteurs ont indiqué à votre rapporteur spécial que les gestionnaires ne prennent pas même en compte les crédits gelés dans l'établissement de leurs budgets prévisionnels. **Votre rapporteur spécial souligne que la mise en réserve doit rester conforme à son objet, et que le « gel » des crédits ne saurait constituer une forme d'annulation anticipée**, sans contrôle du Parlement et sans visibilité pour les gestionnaires.

#### 4. Le programme d'investissements d'avenir a été, pour une part, détourné de son objet et utilisé en vue d'une débudge-tisation

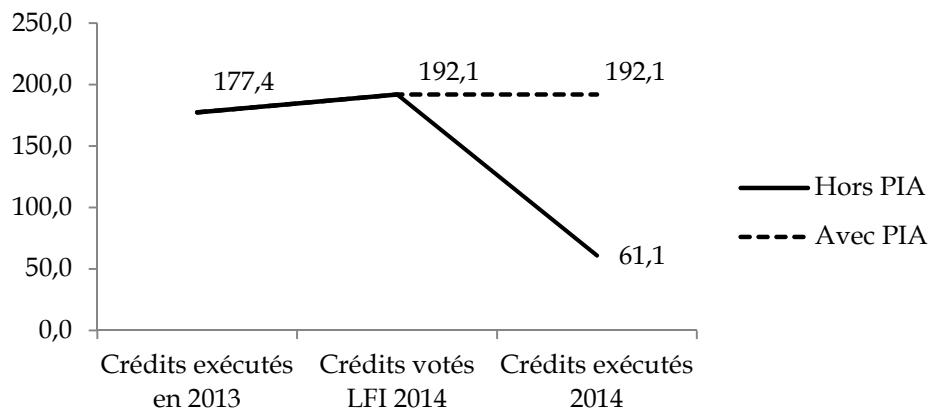
L'ensemble des crédits du PIA 2 (12 milliards d'euros dont environ 5 milliards d'euros sur la mission « Recherche ») ont été délégués en 2014 aux opérateurs gestionnaires. Cela ne signifie pas pour autant que les dotations soient réellement consommées : elles sont simplement transférées aux opérateurs, qui assureront les décaissements effectifs au fur et à mesure de la mise en œuvre des projets.

Le deuxième programme des investissements d'avenir était isolé, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014, sur des programmes budgétaires spécifiques. Au sein de la mission « Recherche et enseignement », étaient concernés les **deux programmes 409 « Écosystèmes d'excellence » et 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »**. L'un comme l'autre a vu ses crédits réduits en faveur d'autres missions, notamment la défense. La réduction des crédits du PIA alloués à la mission « Recherche » fait écho à celle intervenue sur les autres programmes non liés au PIA et démontre qu'en l'absence d'une volonté politique forte, aucun dispositif budgétaire ne semble capable de protéger le financement de la recherche, notamment fondamentale, dans le contexte budgétaire actuel.

**Outre la diminution des enveloppes budgétaires des programmes 409 et 410, doit également être signalée une débudgeissement par le moyen du PIA sur le programme 191 « Recherche duale ».** En effet, l'ampleur de la sous-exécution sur ce programme (l'écart entre les crédits alloués et consommés est de près de 70 %) s'explique par le fait que **l'ensemble des crédits budgétaires annulés a été compensé par des fonds issus du programme d'investissements d'avenir (PIA), dont la consommation n'est pas retracée dans le budget général** (seuls apparaissent les fonds transmis aux opérateurs).

#### Exécution des crédits du programme 191 « Recherche duale » en 2014

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette débudgeissement peut, certes, sembler d'un montant limité au regard du poids budgétaire de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». **Mais la légitimité du PIA, qui n'est pas soumis aux règles budgétaires de droit commun, repose en grande partie sur sa bonne utilisation.** Sa pérennisation, annoncée par le Président de la République en mars 2015, n'aura de sens que si les programmes antérieurs ont fait la preuve de leur efficacité. **Votre rapporteur spécial se montrera donc particulièrement vigilant quant aux conventions PIA qui lui seront transmises ainsi qu'à leurs avenants.**

---

**MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »  
ET CAS « PENSIONS »  
M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »</b> .....	349
1. <i>Une exécution respectant la programmation pluriannuelle 2013-2015</i> .....	351
2. <i>Une dépense globalement « sous contrôle » sous l'effet de la baisse tendancielle du nombre de nouveaux pensionnés</i> .....	352
3. <i>Les effets visibles de la réforme des régimes spéciaux de 2008</i> .....	353
4. <i>Une gestion rigoureuse de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) en 2014</i> .....	353
5. <i>La maîtrise des coûts de gestion des principaux régimes spéciaux</i> .....	354
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »</b> .....	355
1. <i>Une programmation prudente et proche de la réalisation</i> .....	356
2. <i>Un fonds de roulement confortable, largement suffisant pour répondre aux besoins en cours d'exécution</i> .....	357
3. <i>L'augmentation continue de l'âge de départ à la retraite et de la durée moyenne de cotisation</i> .....	358
4. <i>Un souci accru de performance en matière de gestion des pensions de retraite des fonctionnaires</i> .....	359
5. <i>La disproportion entre les montants des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire et leurs frais de gestion</i> .....	360

## I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

La mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe les subventions versées par l’État à certains régimes spéciaux en déséquilibre démographique et comporte, à ce titre, presque exclusivement des crédits de titre 6 (dépenses d’intervention)<sup>1</sup>.

Comme les deux années précédentes, l’écart entre la prévision de dépenses et l’exécution est très faible en 2014 : les crédits consommés représentent 99,9 % des crédits votés en loi de finances initiale, ce qui correspond à une moindre dépense de 7 millions d’euros.

### Mission « Régimes sociaux et de retraite » : exécution 2014 à périmètre courant

(crédits de paiement, en millions d’euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Exécution 2014	Écarts exécution 2014 avec			
						Exécution 2013		LFI 2014	
						crédits	%	crédits	%
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	4 031	4 108	4 131	4 129	4 129	21	0,5%	-2	0,0%
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	856	840	825	820	820	-20	-2,4%	-5	-0,6%
Programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »	1 824	1 490	1 557	1 557	1 557	67	4,5%	0	0,0%
<b>Total Mission</b>	<b>6 711</b>	<b>6 438</b>	<b>6 513</b>	<b>6 506</b>	<b>6 506</b>	<b>68</b>	<b>1,1%</b>	<b>-7</b>	<b>-0,1%</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2014)

<sup>1</sup> À l’exception de la subvention pour charge de service public, de titre 3, versée à l’Établissement national des invalides de la marine, au sein du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins ».

---

**Les crédits consommés en 2014 dépassent de 67 millions d'euros (+ 1,1 %) l'exécution 2013.** Cette situation s'explique principalement par la hausse de la subvention versée au fonds spécial de retraite de la caisse autonome de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et par la fin du remboursement à l'État des avances effectuées pour les agents de la caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte.

Pour mémoire, la diminution importante des crédits entre 2012 et 2013 était due à une modification de périmètre de la mission, à la suite de la suppression des contributions exceptionnelles au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » (372 millions d'euros en 2012).

**Les mouvements de crédits opérés au cours de l'année 2014 sont très limités** et concernent à titre principal le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ». L'annulation de 15,2 millions d'euros par la première loi de finances rectificative pour 2014<sup>1</sup> traduit la stabilisation des dépenses de pensions des régimes spéciaux des transports terrestres. Le virement de 5,3 millions d'euros<sup>2</sup> du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » vers le programme 198 et l'ouverture de 8,1 millions d'euros par décret d'avance<sup>3</sup> ont servi à financer la hausse des dépenses relatives au congé de fin d'activité des conducteurs routiers (CFA).

Au total, près de **46,7 millions d'euros supplémentaires** ont été nécessaires pour financer les départs à la retraite anticipés des chauffeurs routiers au titre du CFA. Selon le rapport annuel de performances de la mission « *cette surconsommation s'explique principalement par la difficulté de budgétisation du dispositif. Il n'existe en effet aucune base démographique permettant d'évaluer le nombre de bénéficiaires potentiels du CFA. (...) Le dynamisme du dispositif et l'augmentation des besoins de financement s'expliquent également par des comportements individuels dans un contexte de crise économique et par la prise en charge des « carrières longues » dont les effets ont été mal anticipés* ». La modification des conditions d'accès au dispositif, par les accords du 11 mars 2014<sup>4</sup>, devrait permettre de réduire ce besoin de financement à partir de 2016.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>2</sup> Décret de virement n° 2014-1373 du 17 novembre 2014.

<sup>3</sup> Décret d'avance n° 2014-1429 du 2 décembre 2014.

<sup>4</sup> Accord du 11 mars 2014 relatif au congé de fin d'activité, Convention collective nationale des transporteurs routiers et activités auxiliaires du transport. Cet accord porte progressivement, au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 1<sup>er</sup> avril 2015, le nombre d'années requis pour bénéficier du CFA de 25 à 26 ans, plafonne le montant de l'allocation à une fois le plafond annuel de la sécurité sociale (soit 38 040 euros), supprime la dérogation au titre des « carrières longues » et introduit l'obligation d'embaucher un salarié cotisant au dispositif CFA pour toute cessation d'activité d'un salarié grâce à ce dispositif.

### Mouvements de crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » en 2014

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	LFI 2014	Mouve-ments en cours de gestion	Mouve-ments de fin de gestion	Virement ou transfert	Total des crédits alloués	Total des crédits alloués / LFI 2014	Total des crédits consommés / LFI 2014
Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	4 131,0	-15,2	8,1	5,3	4 129,3	0,0%	0,0%
Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	825,5	0,0	0,0	-5,3	820,2	-0,6%	-0,6%
Programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »	1 556,8	0,0	0,0	0,0	1 556,8	0,0%	0,0%
<b>Total Mission</b>	<b>6 513,3</b>	<b>-15,2</b>	<b>8,1</b>	<b>0,0</b>	<b>6 506,3</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,1%</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2014)

### 1. Une exécution respectant la programmation pluriannuelle 2013-2015

Pour la deuxième année consécutive, le plafond annuel fixé en loi de programmation des finances publiques<sup>1</sup> a été respecté. Le montant des crédits exécutés en 2014 est **inférieur de 249 millions d'euros au montant prévu dans le cadre du triennal 2013-2015** (soit - 3,7 %).

La moindre progression des dépenses de pensions des régimes spéciaux financés par la mission est principalement due à **l'absence de revalorisation effective des pensions en 2014**<sup>2</sup>, dans un contexte de très faible inflation.

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>2</sup> La non revalorisation des pensions en moyenne annuelle sur 2014 résulte de l'hypothèse d'inflation de 0,5 % retenue par la Commission économique de la Nation (CEN) pour 2014, minorée de l'écart d'inflation (soit -0,5 %) entre l'inflation effectivement réalisée en 2013 (0,7 %) et la prévision qui avait été retenue en avril 2013 (1,2 %).

## Dépassement et respect des dernières lois de programmation

(en millions d'euros de crédits de paiement)

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Triennal 2013-2015*</i>	6 540	6 755	6 840		
<i>Au format 2014</i>		<b>6 755</b>			
<i>Triennal 2015-2017*</i>			6 414	6 396	6 396
Exécution 2013	6 438				
Exécution 2014		<b>6 506</b>			
LFI 2015			6 414		

\* Programmation initiale, à périmètre courant.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances pour 2013 et 2014 et des lois de programmation pour 2012-2017 et pour 2014-2019)

Sur l'ensemble de la période 2013-2015, les dépenses de la mission « Régimes sociaux et de retraite » devraient donc être inférieures de près de 3,6 % aux prévisions du budget triennal.

### 2. Une dépense globalement « sous contrôle » sous l'effet de la baisse tendancielle du nombre de nouveaux pensionnés

Après avoir connu une très forte augmentation entre 2006 et 2012, l'exercice 2014 confirme le ralentissement des dépenses de pensions de retraite versées par les régimes spéciaux.

En effet, l'augmentation du montant moyen des pensions versées tend, dans la plupart des régimes et en particulier dans les régimes en extinction démographique, à être compensée par la baisse du nombre de pensionnés. En moyenne, **tous régimes confondus, les effectifs de pensionnés ont diminué d'environ 2 % en 2014**. Le régime spécial des agents de la régie autonome des transports parisiens (RATP) est le seul dont les effectifs continuent d'augmenter (+ 1,1 % en 2014).

Ces résultats tendent à corroborer les prévisions du Gouvernement d'une stabilisation des crédits de la mission aux alentours de 6,4 milliards d'euros sur la période 2015-2017<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

### 3. Les effets visibles de la réforme des régimes spéciaux de 2008

La réforme de 2008 des régimes spéciaux de la RATP<sup>1</sup> et de la société nationale des chemins de fer français (SNCF)<sup>2</sup>, consistant essentiellement à modifier les règles d'âge de départ à la retraite et de durée d'assurance, à supprimer la mise à la retraite d'office et à introduire un mécanisme de décote et de surcote, a eu un impact sensible sur les comportements de départ à la retraite des agents de ces deux régimes spéciaux.

**L'âge moyen de départ à la retraite tend en effet à reculer** : de 56,1 ans en 2013, celui-ci a atteint 56,8 ans<sup>3</sup> en 2014.

Ces reports de départs, combinés aux effets de la non-revalorisation des pensions, ont conduit à enregistrer des **dépenses de pension inférieures de 48 millions d'euros à la prévision pour la SNCF et de 21 millions d'euros pour la RATP**.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les mesures adoptées dans le cadre de la réforme des retraites de janvier 2014<sup>4</sup> concernent à la fois les actifs et les retraités du régime général d'assurance vieillesse et des régimes spéciaux. Les écarts d'âge de départ, même s'ils demeurent conséquents, devraient donc se combler progressivement.

### 4. Une gestion rigoureuse de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) en 2014

Unique opérateur de la mission, l'ENIM gère l'un des plus anciens régimes de retraite français, le régime spécial de sécurité sociale des marins<sup>5</sup>. La réforme engagée en 2010<sup>6</sup> a eu un impact significatif **sur les dépenses de fonctionnement de l'établissement, qui ont sensiblement diminué en 2014 (-6,4 %)**. Au total, sur la période 2013-2015, les dépenses de fonctionnement devraient donc diminuer de près de 11 %.

Ces bons résultats s'expliquent, d'une part, par la **réduction de 10 équivalents temps plein (ETP) sur 384 en 2014** ainsi que par la diminution des dépenses immobilières, à la suite du transfert du siège de l'ENIM de Paris à La Rochelle. Cette politique rigoureuse de gestion de l'établissement ne semble être menée ni au détriment des assurés du régime,

<sup>1</sup> Décret n° 2008-48 du 15 janvier 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.

<sup>2</sup> Décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la société nationale des chemins de fer français.

<sup>3</sup> Hors agents de conduite, dont l'âge de départ était, en moyenne, de 52 ans et 7 mois.

<sup>4</sup> Loi n° 2014-40 n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

<sup>5</sup> Successeur du fonds des invalides de la marine, créé par Colbert en 1673.

<sup>6</sup> Cf. rapport d'information n° 707 (2012-2013) fait par Francis Delattre au nom de la commission des finances du Sénat sur le régime spécial de retraite et de sécurité sociale des marins.

pour lesquels les services mis en place se sont développés (plateforme d'accueil téléphonique, télé-services), ni de l'investissement (poursuite des travaux de refonte du système d'information et de gestion du système des pensions).

## 5. La maîtrise des coûts de gestion des principaux régimes spéciaux

Les **indicateurs** de performance relatifs à la gestion des régimes spéciaux sont **globalement conformes aux objectifs** fixés par le projet annuel de performances pour 2014. L'augmentation du coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite s'explique davantage par la baisse du nombre de liquidations en 2014 que par l'augmentation des coûts de gestion ; dans l'ensemble, **les coûts de gestion ont en effet baissé d'environ 1 %.**

### Dépenses de gestion pour un euro de prestations servies

(en centimes d'euros)

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision	2014 Réalisation	2015 Cible
SNCF	0,40	0,44	0,40	0,42	< 0,39
RATP	0,59	0,54	0,62	0,53	0,62
ENIM	0,92	0,84	0,90	0,82	0,87

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances pour 2014)

### Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite

(en euros)

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision	2014 Réalisation	2015 Cible
SNCF	335	329	320	347	< 314
RATP	372	368	460	421	< 395
ENIM	831	879	815	841	798
CANSSM	171	173	175	175	175

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances pour 2014)

Une **limite importante** du dispositif de performance de la mission demeure l'impossibilité de comparer les résultats entre régimes de retraite, en raison du volume d'activité très différent d'une caisse de retraite à l'autre et de l'utilisation de méthodes de calcul différentes pour établir ces indicateurs.

## II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » retrace principalement, en **recettes**, les contributions versées par les employeurs (46,3 milliards d'euros en 2014) et les cotisations des agents publics de l'État (5,6 milliards d'euros en 2014), et en **dépenses**, les pensions de retraite des agents civils et militaires de l'État et de ses opérateurs (56,3 milliards d'euros en 2014). Il constitue, depuis sa création en 2006, le principal outil de pilotage des pensions de retraite des fonctionnaires de l'État.

À la clôture de l'exercice 2014, le solde du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » s'élevait à **634 millions d'euros**, contre 757 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Les seuls mouvements à signaler en cours d'exécution sont des reports de crédits disponibles en fin d'année 2013 (706 millions d'euros pour le programme 741, 40 millions d'euros pour le programme 742 et 21 millions d'euros pour le programme 743), effectués par un arrêté du 27 mars 2017<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 27 mars 2014 portant report de crédits.

### Équilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2014

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Recettes		Dépenses			Écart dépenses 2014 par rapport à	Solde		
	LFI 2014	Exécution 2014	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014		LFI 2014	Prévision LFI 2014	Exécution 2014
Programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	53 111	52 785	51 335	52 315	52 147	1,6%	-0,3%	797	638
Programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »	1 865	1 865	1 898	1 905	1 909	0,6%	0,2%	-40	-44
Programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2 281	2 263	2 368	2 281	2 224	-6,1%	-2,5%	0	40
<b>Total mission</b>	<b>57 257</b>	<b>56 913</b>	<b>55 602</b>	<b>56 500</b>	<b>56 279</b>	<b>1,2%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>757</b>	<b>634</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2014)

## 6. Une programmation prudente et proche de la réalisation

En 2014, les dépenses de pensions civiles et militaires sont très proches des prévisions initiales (-0,4 %), même si elles continuent de progresser par rapport à l'exécution 2013 (+1,2 %).

Ainsi, l'écart de 123 millions d'euros entre le solde prévu et le résultat constaté en 2014 résulte de la conjonction de deux phénomènes :

- les **moindres recettes** versées au titre du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ». Celles-ci ont été inférieures de **326 millions d'euros** par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale en raison de difficultés à prévoir le montant des contributions versées par les ministères employeurs, qui dépend en grande partie des modalités de réalisation de leurs schémas d'emplois (répartition entre titulaires et contractuels et entre catégories A, B

et C). Il convient également de noter la baisse de recettes de cotisations salariales des anciens agents publics de la société Orange (- 43 millions d'euros) ;

- la légère **sous-exécution des dépenses de retraite du programme 741** - en particulier pour les pensions **militaires** (- 53 millions d'euros), notamment en raison de la révision à la baisse du nombre de départs à la retraite - et des dépenses de pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre du programme 743 (- 62 millions d'euros).

Au vu des masses financières retracées sur le compte, les écarts constatés par rapport à la prévision initiale apparaissent marginaux et se sont réduits en 2014 par rapport à 2013 (sous-exécution de 0,9 %).

## 7. Un fonds de roulement confortable, largement suffisant pour répondre aux besoins en cours d'exécution

Au 31 décembre 2014, le solde cumulé du CAS « Pensions » s'élevait à **1,6 milliard d'euros**. Il devrait atteindre **2,3 milliards d'euros fin 2015**, selon le projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2015.

Ce solde cumulé semble élevé par rapport au niveau recommandé d'environ 1 milliard d'euros (qui correspond à la dotation initiale du fonds de roulement du CAS « Pensions » au moment de sa création). Il s'agit d'un élément supplémentaire attestant de la prudence de la programmation ces dernières années.

### Évolution du solde cumulé du CAS « Pensions »

(en millions d'euros)

	Solde cumulé au 31/12/2013	Solde exercice 2014 Prévision LFI	Solde exercice 2014 Exécution	Solde cumulé au 31/13/2014
Programme 741	894,8	+ 796,7	+ 638,1	1 532,9
Programme 742	72,6	-39,9	-44,0	28,62
Programme 743	19,6	0,0	+ 39,6	59,20
<b>Total CAS « Pensions »</b>	<b>987,0</b>	<b>+ 756,7</b>	<b>+ 633,7</b>	<b>1 620,7</b>

Source : rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2014

Par ailleurs, les retards de paiement des contributions et cotisations au CAS « Pensions » par les ministères employeurs et les établissements

publics étant désormais beaucoup plus rares<sup>1</sup>, aucune tension remettant en cause l'équilibre du compte n'a été enregistrée au cours de l'exercice 2014.

## 8. L'augmentation continue de l'âge de départ à la retraite et de la durée moyenne de cotisation

Les réformes des retraites de 2003<sup>2</sup> et de 2010<sup>3</sup> ont des effets notables sur les comportements de départ à la retraite des agents publics. Tout d'abord, l'âge moyen à la radiation des cadres continue d'augmenter : toutes catégories confondues (actifs et sédentaires), il s'élève à **61 ans et un mois pour les personnels civils** en 2014 (soit trois mois de plus qu'en 2013). S'agissant des militaires, l'âge moyen de radiation était de **47 ans et six mois** en 2014 (soit six mois de plus qu'en 2013).

### Évolution des comportements de départ à la retraite des personnels civils et militaires

(en années pour l'âge de radiation et en trimestre pour la durée de cotisation)

		2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision	2014 Réalisation
Age moyen à la radiation des cadres	Civils	60,70	60,78	60,80	61,05
	Militaires	46,68	47,09	46,70	47,62
Durée moyenne de cotisation au sein du régime PCMR*	Civils	144,09	145,35	144,00	146,10
	Militaires	135,10	135,76	135,00	138,46

\* PCMR : pensions civiles et militaires de l'État

Source : rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2014

La **durée moyenne de cotisation** (incluant les services et les bonifications) **des fonctionnaires civils a progressé de deux mois** en moyenne en 2014, pour atteindre un peu plus de 146 trimestres (soit 36,5 annuités). Cette durée a augmenté de huit mois pour les militaires (quatre mois pour les officiers pour atteindre 158,46 trimestres, et sept mois pour les non-officiers, pour atteindre 134 trimestres).

<sup>1</sup> En dépit de l'absence de publication des deux projets de décret prévoyant d'instaurer une date limite de versement des contributions et cotisations et une pénalité en cas de dépassement.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

<sup>3</sup> Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Pour mémoire, la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites prévoit, pour tous les assurés, y compris les agents de la fonction publique, de relever la durée d'assurance minimale pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein de 41,75 annuités en 2020 à 43 annuités en 2035.

### **9. Un souci accru de performance en matière de gestion des pensions de retraite des fonctionnaires**

L'année 2014 a été marquée par des travaux d'amélioration du volet relatif aux coûts de gestion<sup>1</sup> de la maquette de performance du CAS « Pensions ».

Un nouvel indicateur, mesurant le **coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 euros de pensions versés**, a été développé et intégré au projet annuel de performances pour 2015. Cet indicateur vient s'ajouter à celui relatif au **coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires**, introduit en 2013. Il mesure le coût moyen, pour la direction générale des finances publiques (DGFIP), d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de l'État. Ce coût s'établit à **14,30 euros en 2014**, soit un résultat bien en-deçà de la cible initiale (15,20 euros) et **inférieur de 10 centimes à celui constaté en 2013**. Par ailleurs, les effectifs et les coûts salariaux moyens des agents du service des retraites de l'État (SRE) sont demeurés quasiment stables en 2013 et en 2014.

#### **Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite**

*(en euros)*

2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision PAP 2015	2014 Réalisation	2015 Prévision	2017 Cible
15,4	14,4	15,2	14,7	14,3	14,7	15,3

*Source : rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2014 et projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015*

Selon le projet annuel de performances pour 2015 du CAS « Pensions », si « *l'amélioration de l'efficience de la gestion oriente l'indicateur [de coût de gestion d'un ressortissant] dans une tendance à la baisse (...) à court terme, la nécessité de renforcer les effectifs du SRE pour absorber la charge de travail*

<sup>1</sup> Pour mémoire, les coûts de gestion des pensions civiles et militaires sont inscrits au programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Il s'agit toutefois d'un élément déterminant pour mesurer la performance de l'opérateur de gestion des pensions civiles et militaires qu'est le SRE.

*de la relation usagers dans les nouveaux processus, peut faire temporairement augmenter ce premier sous-indicateur ».*

## **10. La disproportion entre les montants des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire et leurs frais de gestion**

Au sein du programme 743, votre rapporteur spécial souhaite appeler l'attention sur les **coûts de gestion élevés des traitements attachés à la Légion d'honneur<sup>1</sup> et à la médaille militaire<sup>2</sup>**, comparativement aux faibles montants de ces traitements.

Ces traitements varient en effet de **36,59 euros annuels pour un grand'croix à 6,10 euros pour un chevalier**, tandis que le montant annuel d'un **médaillé militaire** est de **4,57 euros**. Au 31 décembre 2014, 27 333 légionnaires et 114 056 médaillés militaires susceptibles de percevoir un traitement avaient été recensés.

Au total, pour l'année 2014, le montant total des dépenses correspondant s'est élevé à environ **200 000 euros pour les traitements attachés à la Légion d'honneur et à 550 000 euros pour ceux attachés à la médaille militaire**. Or les **frais de gestion** de ces traitements par la direction générale des finances publiques atteignent environ **1 million d'euros**. Ces frais de gestion élevés s'expliquent notamment par l'absence de transmission systématique par les pensionnés d'un relevé d'identité bancaire au centre payeur de leur choix.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, le service des retraites de l'État (SRE) a identifié trois pistes de réforme de ces traitements : leur remplacement par le paiement d'un capital (qui comporte toutefois un risque d'augmentation de la dépense de traitements), leur suppression ou leur **affectation aux sociétés d'entraide des membres de la Légion d'honneur ou de la médaille militaire**, en l'absence de réponse du titulaire au terme d'un certain délai. Le SRE considère que cette dernière solution, simple à mettre en œuvre puisqu'elle nécessiterait uniquement l'adoption d'un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres, permettrait de réaliser des économies de gestion substantielles.

---

<sup>1</sup> Selon l'article R. 77 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, les décosations de l'ordre de la Légion d'honneur attribuées aux militaires et assimilés, au titre de militaire actif, ainsi qu'aux personnes décorées pour faits de guerre, en considération de blessure de guerre ou de citation, donnent droit à un traitement.

<sup>2</sup> Selon l'article R 150 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, la concession de la médaille militaire donne droit à un traitement.

MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

**MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

**MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » .....</b>	<b>362</b>
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ».....</b>	<b>363</b>
<b>III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>364</b>
1. <i>Une légère sur-exécution des crédits de la mission qui s'explique essentiellement par sa nature même.....</i>	<b>364</b>
2. <i>Un dépassement de la trajectoire triennale .....</i>	<b>365</b>
3. <i>Des documents budgétaires incomplets et difficilement exploitables.....</i>	<b>366</b>
4. <i>Une augmentation des crédits exécutés sur le programme 833 qui s'explique par son changement de périmètre .....</i>	<b>366</b>
5. <i>Des délais de versement des avances aux collectivités territoriales qui ne retrouvent toujours par leur niveau pré-réforme de 2010.....</i>	<b>367</b>

## II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe les dotations budgétaires aux collectivités territoriales.

Cette mission ne représente cependant qu'une part très réduite - 4,7 % - des concours financiers de l'État aux collectivités locales, qui se sont élevés en 2014 à 58,7 milliards d'euros.

### Exécution des crédits par programme

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013 (en %)	Exécution 2014 / LFI 2014 (en %)
119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes	AE	790,0	865,8	864,5	814,9	103,2 %	94,1 %
	CP	767,2	805,1	762,0	759,2	99,0 %	94,3 %
120 - Concours financiers aux départements	AE	480,8	488,9	484,0	481,1	100,1 %	98,4 %
	CP	481,6	488,9	484,0	478,1	99,3 %	97,8 %
121 - Concours financiers aux régions	AE	907,0	921,8	984,8	983,5	108,4 %	106,7 %
	CP	907,0	921,8	984,8	983,5	108,4 %	106,7 %
122 - Concours spécifiques et administration	AE	531,9	483,3	525,5	496,4	93,3 %	102,7 %
	CP	564,9	495,4	519,6	517,3	91,6 %	104,4 %
Total	AE	2 709,7	2 759,9	2 858,8	2 775,9	102,4 %	100,6 %
	CP	2 720,6	2 711,2	2 750,4	2 738,0	100,6 %	101,0 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) a été exécutée à 100,6 % par rapport à la prévision en autorisations d'engagement (AE), soit 2,78 milliards d'euros, et à 101,0 % en crédits de paiement (CP), soit 2,74 milliards d'euros.

Des mouvements de crédits importants ont eu lieu en cours d'année, en particulier sur le programme 122, avec 59,3 millions d'euros en AE et 24,6 millions d'euros en CP de reports entrants.

Par ailleurs, le programme 121 « Concours aux régions » a bénéficié d'un transfert de 61,2 millions d'euros en AE et CP par décret de transfert du 4 mars 2014. Ce transfert est dû à la compensation aux régions de métropole (hors Corse et Île-de-France) de la redevance de quai, créée au profit de Réseau ferré de France (RFF) et facturée aux régions en tant qu'autorités organisatrices de transports (cf. *infra*).

MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Enfin, la loi de finances rectificative de juin 2014 a annulé 38,5 millions d'euros de CP sur le programme 119, confirmant la sous-consommation récurrente de la dotation de développement urbain.

**Mouvements de crédits sur la mission  
« Relations avec les collectivités territoriales » en 2014**

*(en millions d'euros)*

Programme		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Total des crédits alloués	Reports sortants	Annulés PLR
Concours financiers aux communes et groupements de communes	AE	865,8	0,0	- 1,7	0,0	0,4	864,5	0,2	-49,4
	CP	805,1	0,2	- 38,5	0,0	-4,8	762,0	1,1	-1,7
Concours financiers aux départements	AE	488,9	1,4	- 7,6	1,3	0,0	484,0	1,4	-1,5
	CP	488,9	1,4	- 7,6	1,3	0,0	484,0	4,0	-1,9
Concours financiers aux régions	AE	921,8	0,5	0,0	1,3	61,2	984,8	1,3	0,0
	CP	921,8	0,5	0,0	1,3	61,2	984,8	1,3	0,0
Concours spécifiques et administration	AE	483,3	59,3	- 5,2	-11,4	-0,4	525,5	11,3	-18,0
	CP	495,4	24,6	- 5,2	0,1	4,8	519,6	1,0	-1,5
Total	AE	2 759,9	61,1	- 14,5	-8,8	61,2	2 858,8	14,1	- 68,9
	CP	2 711,2	26,6	- 51,3	2,7	61,2	2 750,4	7,4	-5,1

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

### **III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

Les crédits de ce compte visent essentiellement (programme 833) à assurer, chaque mois, le versement aux collectivités territoriales des douzièmes mensuels relatifs aux impôts locaux qu'elles ont votés, mais également le versement des compensations aux départements du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) et, depuis 2009, du revenu de solidarité active (RSA) par l'octroi d'une part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Le compte d'avance enregistre un excédent de 838 millions d'euros.

**Évolution du solde du compte de concours financier**  
**« Avances aux collectivités territoriales »**

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Solde du compte	- 453	- 458	- 1 453	+ 10 247	+ 696	+ 1 089	- 375	+ 838

Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

La loi de finances initiale pour 2014 avait prévu un solde excédentaire de 400 millions d'euros ; l'écart à la prévision initiale s'élève donc à 438 millions d'euros.

**Exécution 2014 du compte de concours financier**  
**« Avances aux collectivités territoriales »**

(en millions d'euros)

	Prévision (LFI)	Exécution	Écart à la prévision (LFI)	Écart à la prévision (LFI)
Section 1	-	10,5	10,5	
Section 2	98 047,4	94 476,8	-3 570,7	
<b>RECETTES</b>	<b>98 047,4</b>	<b>94 487,3</b>	<b>-3 560,2</b>	<b>- 3,6 %</b>
Programme 832	6,0	-	- 6,0	
Programme 833	97 641,3	93 649,4	-3 991,9	
<b>DEPENSES</b>	<b>97 647,3</b>	<b>93 649,4</b>	<b>-3 997,9</b>	<b>- 4,1 %</b>
<b>SOLDE</b>	<b>400,1</b>	<b>837,9</b>	<b>437,8</b>	

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance (RAP) 2014

**IV. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

**1. Une légère sur-exécution des crédits de la mission qui s'explique essentiellement par sa nature même**

La légère sur-exécution des crédits de la mission de 0,6 % en AE et de 1,0 % en CP s'explique notamment :

- par un abondement du programme 122, destiné aux subventions d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des **dégâts causés par les calamités publiques** (59,3 millions d'euros en AE et 24,6 millions d'euros en CP) ;

- par le transfert sur le programme 121 « Concours financiers aux régions » de 61,2 millions d'euros en AE et en CP, en raison de la

MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

compensation aux régions de métropole (hors Corse et Île-de-France) de la redevance de quai, créée au profit de Réseau ferré de France.

## 2. Une sous-exécution récurrente en CP de la DDU

Le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » connaît pour sa part, en 2014, une certaine sous-exécution en CP (94,3%).

Ceci s'explique par la sous-consommation récurrente et constamment soulignée par vos rapporteurs spéciaux des CP de la dotation de développement urbain (DDU). Ainsi, en 2014, celle-ci n'a été exécutée qu'à 54,1 %, soit un écart de 46 millions d'euros environ par rapport à la prévision. Certes, il est logique que l'augmentation de la DDU des dernières années ne se traduise que progressivement par une augmentation des CP. Cependant, dans un contexte où l'investissement local a besoin d'être soutenu, vos rapporteurs spéciaux regrettent que ce taux d'exécution en CP reste aussi bas.

L'exécution en AE de la DDU est en revanche quasiment parfaite (99,7 %).

### Consommation détaillée des crédits de paiement de la DETR et de la DDU

(en millions d'euros)

	CP consommés 2013	Prévision 2014	CP consommés 2014
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	574,9	570,0	557,6
Dotation de développement urbain (DDU)	43,4	100,0	54,1

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

N.B. Entre 2013 et 2014, le montant de la DDU a été majoré de 25 millions d'euros.

## 3. Un dépassement de la trajectoire triennale

L'exécution 2014 montre un **dépassement de la trajectoire budgétaire** définie par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019.

**Comparaison entre l'exécution 2014 et le plafond de la programmation triennale**  
*(en millions d'euros)*

	<b>2014</b>
<b>Loi de programmation des finances publiques 2014-2019</b>	2595
<b>Loi de finances initiale</b>	2602
<b>Exécution budgétaire</b>	2738
<b>Écart exécution / LPFP</b>	136

*Source : ministère du budget*

Ce dépassement s'explique notamment par les mouvements de crédits évoqués précédemment.

**4. Des documents budgétaires incomplets et difficilement exploitables**

Vos rapporteurs spéciaux **regrettent le caractère particulièrement lacunaire des rapports annuels de performances** qui leur ont été transmis.

Les données relatives à l'exécution ont fait l'objet de retraitements importants, afin de tenir compte d'annulations d'AE sur des exercices antérieur. Ces informations ne sont mentionnées que rapidement, lors de la description d'une action, laissant les données des tableaux erronées. Les données « corrigées » n'ont fait l'objet d'aucune présentation et doivent être recalculées, sous-action par sous-action.

En outre, les documents budgétaires rendent difficile la comparaison entre la prévision et l'exécution.

S'agissant du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales », vos rapporteurs relèvent, de nouveau, que **le rapport annuel de performances ne comporte aucune explication concernant ces écarts à la prévision**, ni même le solde cumulé du compte.

Par ailleurs, le détail des recettes du compte, selon le type d'imposition mais aussi en fonction de leur provenance, n'est pas fourni.

**5. Une augmentation des crédits exécutés sur le programme 833 qui s'explique par son changement de périmètre**

Par rapport à l'exécution 2013, les crédits de paiement (CP) du programme 833, qui retrace la quasi-totalité du compte de concours financier (soit 93,6 milliards d'euros), sont en hausse de 2,9 %.

**La progression des avances par rapport en 2013 est essentiellement due au changement de périmètre du programme.** En effet, ce dernier

MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

présente deux nouvelles actions : « *avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties* » et « *avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)* ».

Ces actions correspondent aux montants versés au département pour les aider à financer les allocations individuelles de solidarité, conformément au pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités territoriales. Elles représentent respectivement 896,3 millions d'euros et 841,3 millions d'euros.

## 6. Des délais de versement des avances aux collectivités territoriales qui ne retrouvent toujours pas leur niveau pré-réforme de 2010

La performance du programme 833 est mesurée par le respect des délais de versement des avances aux collectivités territoriales, afin de leur permettre d'optimiser la gestion de leur trésorerie.

Si les cibles fixées dans les projets annuels de performance (PAP) 2014 n'ont pas été atteintes, le taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE s'améliore par rapport à 2013.

Toutefois, la réforme de la fiscalité locale et les difficultés liées à la mise en place du logiciel CHORUS en 2011, continuent d'influencer la performance du programme et **empêchent un retour aux résultats de 2010**. Le taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales enregistre une très légère dégradation puisqu'il passe de 97,67 % à 97,33 %.

### Évolution de la performance

Objectif	Indicateur	Résultat 2010	Résultat 2011	Résultat 2012	Résultat 2013	Résultat 2014	Cible
Mettre les avances sur contributions directes locales à disposition des collectivités territoriales à une date certaine	Taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales	99,5 %	91,60 %	97,08 %	97,67 %	97,33%	100 %
Mettre les avances sur TICPE à disposition des départements à une date certaine	Taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE	97,77 %	89,70 %	85,08 %	91,25 %	95,00%	100 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

## MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

**MME MARIE-FRANCE BEAUFILS, RAPPORTEURE SPÉCIALE**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014.....</b>	369
1. <i>Une forte hausse des crédits de la mission en 2014, portée par le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » .....</i>	369
2. <i>Une légère baisse des crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », principalement du fait de la CVAE .....</i>	371
3. <i>Performance : des résultats globalement satisfaisants .....</i>	374
<b>II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	376
1. <i>Une démarche de performance au point mort sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » .....</i>	376
2. <i>L'impact du CICE n'est pas seulement budgétaire : la gestion administrative est mise sous tension par l'afflux de dossiers .....</i>	377
3. <i>Une information budgétaire toujours insuffisante sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » .....</i>	378
4. <i>Une hausse des admissions en non valeur à surveiller .....</i>	379

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014

### 1. Une forte hausse des crédits de la mission en 2014, portée par le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État »

#### Exécution des crédits de la mission par programme en 2014

(en millions d'euros)

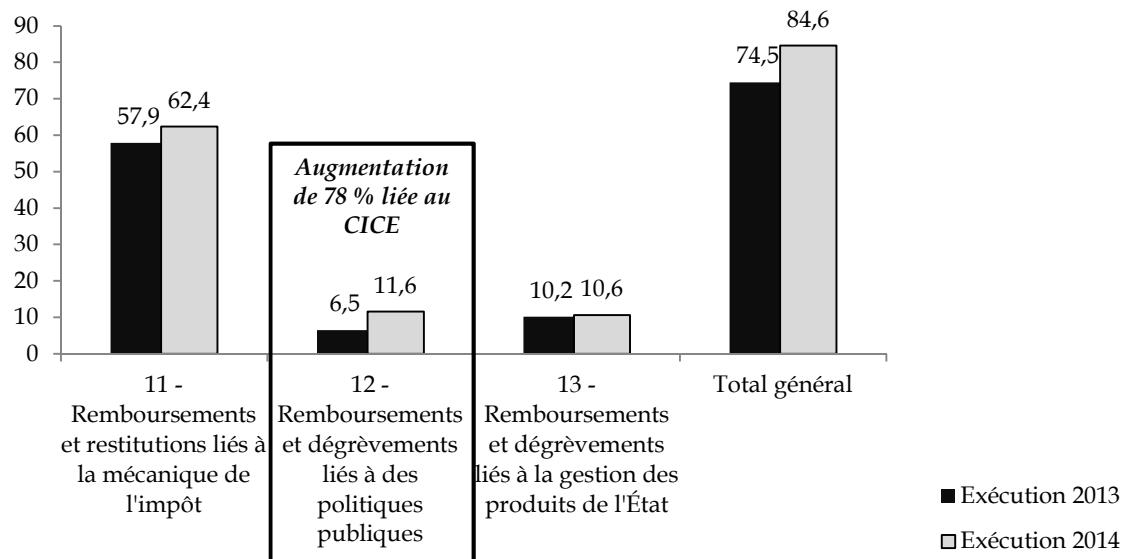
Programme	Action	Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits exécutés 2014	Écart exécution 2014 / exécution 2013	Écart exécution 2014 / LFI 2014	
200 : Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	Total du programme 200	AE 74 542,6	90 623,0	84 625,3	13,5%	-6,6%	
		CP 74 570,2	90 623,0	84 629,1	13,5%	-6,6%	
	11 - Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	AE 57 863,0	63 950,0	62 394,5	7,8%	-2,4%	
		CP 57 867,8	63 950,0	62 394,5	7,8%	-2,4%	
	12 - Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	AE 6 514,8	13 846,3	11 596,2	78,0%	-16,3%	
		CP 6 514,7	13 846,3	11 597,1	78,0%	-16,2%	
	13 - Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	AE 10 164,8	12 826,7	10 634,6	4,6%	-17,1%	
		CP 10 187,7	12 826,7	10 637,6	4,4%	-17,1%	
201 : Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	Total du programme 201	AE 11 636,0	11 453,1	11 501,7	-1,2%	0,4%	
		CP 11 644,6	11 453,1	11 501,7	-1,2%	-1,2%	
	01 - Taxe professionnelle et contribution économique territoriale	AE 6 868,7	6 358,0	6 479,8	-5,7%	1,9%	
		CP 6 868,4	6 358,0	6 479,8	-5,7%	1,9%	
	02 - Taxes foncières	AE 835,6	928,3	984,7	17,8%	6,1%	
		CP 843,6	928,3	984,7	16,7%	6,1%	
	03 - Taxe d'habitation	AE 3 486,7	3 761,8	3 556,3	2,0%	-5,5%	
		CP 3 487,9	3 761,8	3 556,3	2,0%	-5,5%	
	04 - Admission en non-valeur d'impôts locaux	AE 445,0	405,0	480,9	8,1%	18,7%	
		CP 444,8	405,0	480,9	8,1%	18,7%	
Total général		AE 86 178,6	102 076,1	102 076,1	11,5%	-5,8%	
		CP 86 214,8	95 724,4	95 724,4	11,5%	0,4%	

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme en témoigne le graphique ci-après, les crédits ont crû de près de 10 milliards d'euros (13,5 %) en 2014 par rapport à l'exécution 2013, principalement du fait du CICE : l'action 12, qui comprend les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques et dont le CICE fait partie, a quasiment doublé (+ 78 % en AE et en CP).

**Évolution des crédits du programme 200 entre l'exécution 2013 et l'exécution 2014, en AE = CP**

*(en milliards d'euros)*



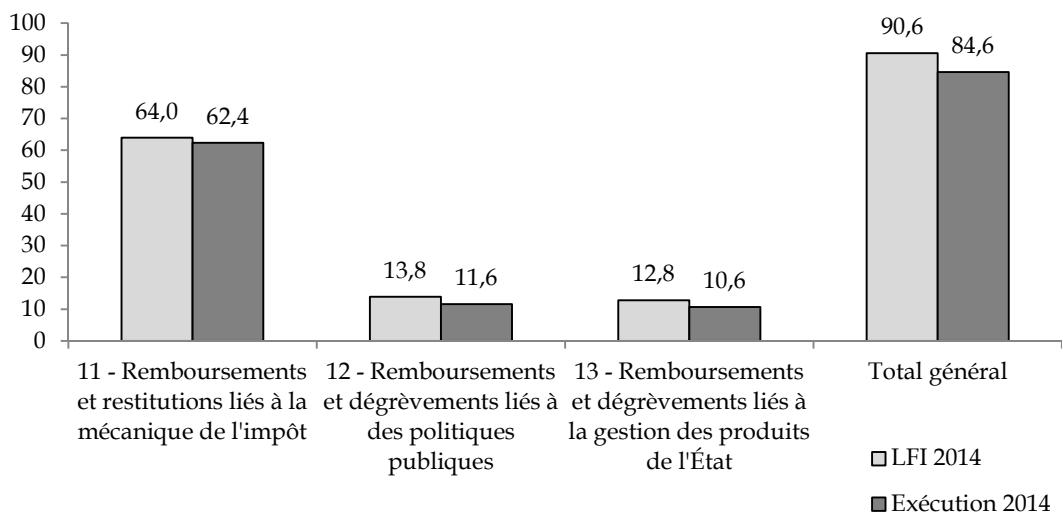
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'exécution 2014 est inférieure de près de 6 milliards d'euros (environ 7 % des crédits du programme) aux prévisions de la loi de finances initiale. Cet écart résulte d'une surévaluation d'environ 2 milliards d'euros concernant chacune des actions du programme 200.

La sous-exécution de l'action 12 s'explique principalement par un rythme de remboursements du CICE moindre que prévu. En ce qui concerne l'action 13, ce sont les frais afférents aux contentieux précompte et OPCVM qui avaient été initialement surévalués.

### Évolution des crédits du programme 200 entre l'exécution 2013 et l'exécution 2014

(en milliards d'euros)



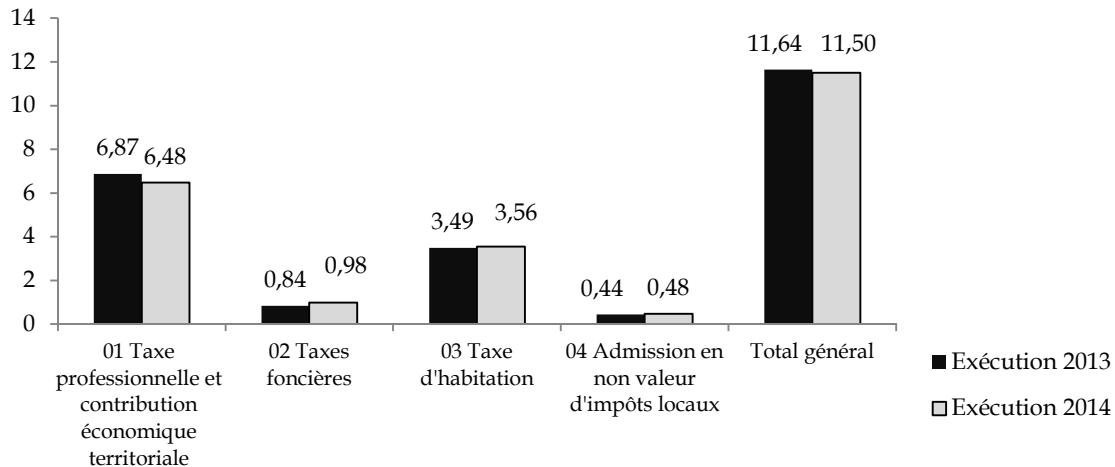
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

### 2. Une légère baisse des crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », principalement du fait de la CVAE

Les crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » diminuent légèrement, (- 0,14 milliard d'euros) par rapport à l'exécution 2013. Ce résultat provient essentiellement de la diminution du coût du dégrèvement de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Toutefois, les dégrèvements au titre des taxes foncières et des taxes d'habitation augmentent légèrement (respectivement 0,14 et 0,07 milliard d'euros) par rapport à 2013.

**Évolution des crédits du programme 201 entre l'exécution 2013 et l'exécution 2014, en AE = CP**  
 (en milliards d'euros)

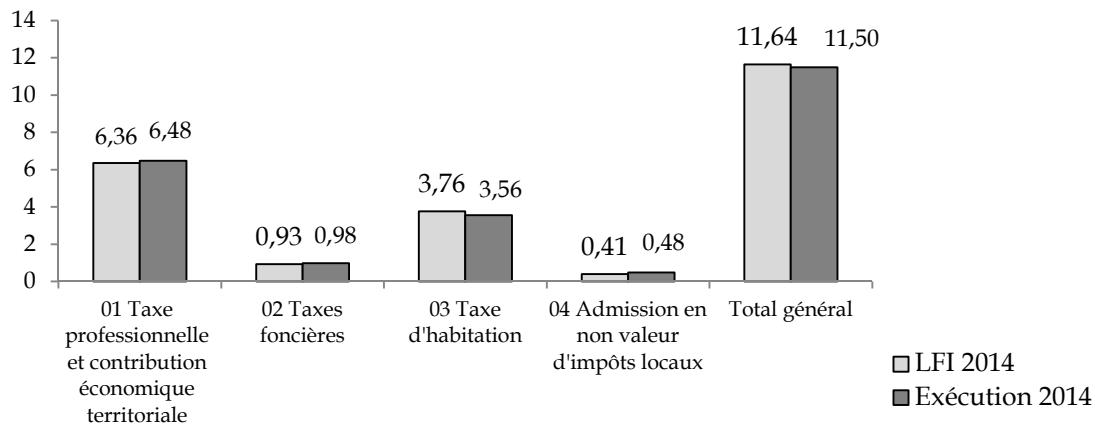


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les écarts entre la loi de finances initiale et l'exécution 2014 sont faibles : 98,8 % des crédits de paiement ont été consommés.

**Programme 201 : Évolution des crédits de la prévision 2014 et de l'exécution 2014 (en CP)**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'action 01 « Taxe professionnelle et contribution économique territoriale et autres impôts économiques créés ou modifiés dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle » connaît une faible sur-exécution de

1,9 % en CP, notamment en raison de restitutions de CVAE inférieures aux prévisions.

L'action 04 « Admission en non-valeur d'impôts locaux » connaît le plus grand écart à la prévision. Il s'agit des dépenses résultant des constats d'irrecevabilité des impôts locaux en raison :

- de la « disparition » des redevables lorsque l'identification certaine de celui-ci par l'administration est impossible ;

- de l'absence de gage du Trésor réalisable, c'est-à-dire lorsque le comptable constate l'absence de biens réalisables (biens insaisissables ou dont le produit de la vente n'est pas susceptible de couvrir le montant de l'impôt).

Si les écarts à la prévision sont plus ou moins marqués selon l'impôt concerné, la prévision en loi de finances initiale est globalement meilleure que les années précédentes.

L'exécution 2014, prise dans le détail, reste néanmoins relativement éloignée des prévisions de la loi de finances 2014 et de la deuxième loi de finances rectificative<sup>1</sup>. En outre, la taxe d'habitation connaît les plus grands écarts à la prévision, malgré les ajustements réalisés par la deuxième loi de finances rectificative. Les restitutions ou dégrèvements de CVAE, qui étaient les plus difficiles à évaluer précédemment, enregistrent une amélioration de leur estimation.

De la même façon, les écarts à la loi de finances rectificative sont globalement moins importants que les années précédentes. Toutefois, en 2014, l'écart à la prévision de loi de finances rectificative est paradoxalement plus élevé, en valeur absolue, que l'écart à la prévision de la loi de finances initiale.

---

<sup>1</sup> *Loi de finances rectificative pour 2014 n° 2014-1655 du 29 décembre 2014.*

### Écarts à la prévision 2012 – 2014

(en millions d'euros)

	2014		2013		2012	
	Écarts à la prévision LFR2 2014	Écarts à la prévision LFI 2014	Écarts à la prévision LFR	Écarts à la prévision LFI	Écarts à la prévision LFR	Écart à la prévision LFI
Action 01 « TP et CET »	-90	122	-218	890	319	1 219
Action 02 « Taxes foncières »	57	92	-31	-13	18	40
Action 03 « Taxe d'habitation »	-133	-206	-12	-209	-206	-112
Action 04 « Admissions en non valeur »	36	76	25	55	25	35
<b>Total programme 201</b>	<b>-130</b>	<b>84</b>	<b>-236</b>	<b>723</b>	<b>156</b>	<b>1 182</b>

Note de lecture : l'écart à la prévision est obtenu par différence entre l'exécution et la prévision. Ainsi, un résultat positif signifie que l'exécution est supérieure à la prévision alors qu'un résultat négatif correspond à une exécution inférieure à la prévision.

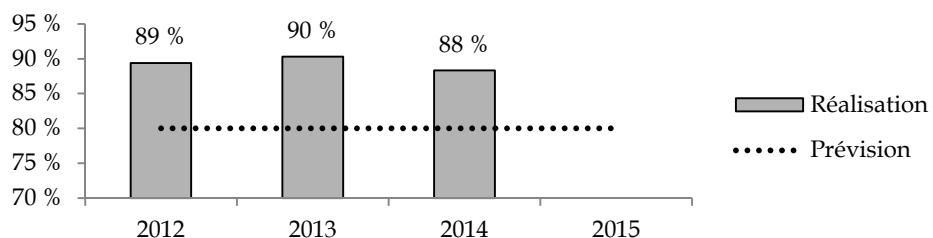
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

### 3. Performance : des résultats globalement satisfaisants

Comme le montrent les trois graphiques ci-après, **chacune des cibles fixées en matière de performance par le projet de loi de finances pour 2014 s'avère respectée au niveau du programme 200**, qui n'a qu'un seul objectif consistant à « permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible ». Les trois indicateurs qui déclinent cet objectif sont **tous relatifs à la rapidité du traitement des demandes des contribuables**, qu'il s'agisse de remboursements ou de réclamations contentieuses.

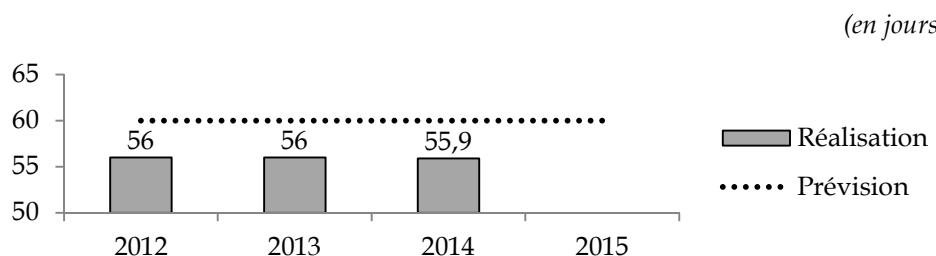
#### Évolution de l'indicateur relatif au taux de demandes de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitutions d'IS remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours

(en %)



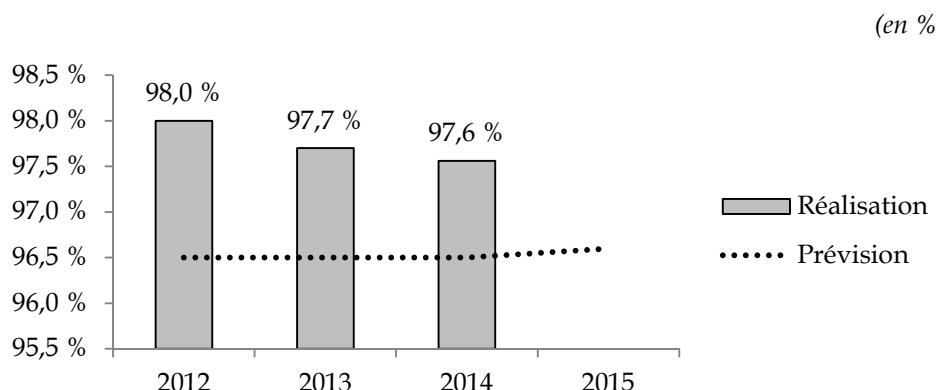
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Évolution de l'indicateur relatif à l'ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours**



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Évolution de l'indicateur relatif au taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans le délai d'un mois**

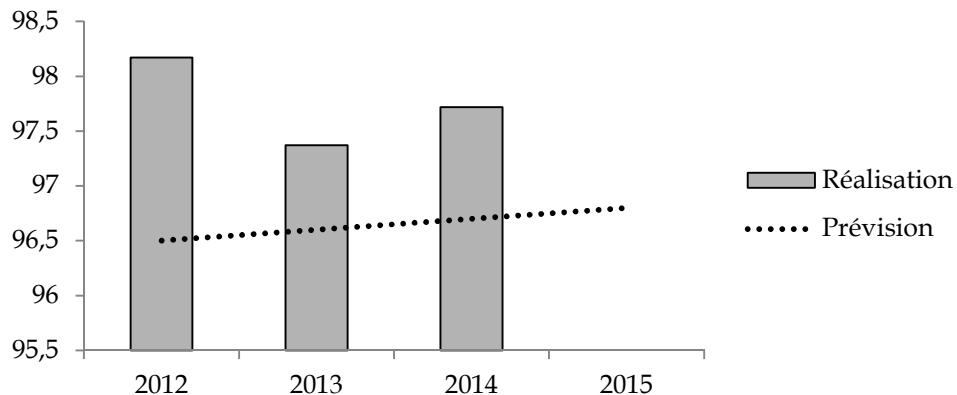


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le programme 201 est également associé à l'objectif « permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible ». L'indicateur déclinant cet objectif est mesuré par le taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois. Il affiche un bon résultat de 97,72 %, au-dessus de la cible (96,7 %).

**Évolution du taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois**

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

## II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

### 1. Une démarche de performance au point mort sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État »

Le suivi de la performance du programme 200 n'apparaît pas complètement satisfaisant à deux égards : d'une part, les cibles choisies pour chacun des indicateurs, et quasi invariablement reconduites d'année en année, sont largement en-dessous des réalisations observées depuis plus de cinq ans. Il est permis de douter que ces cibles demeurent un réel facteur de mobilisation des agents et de pilotage du programme.

En outre, à un niveau plus fondamental, la focalisation du programme sur un seul objectif, celui de la rapidité, conduit à ne tenir aucun compte des conditions de travail des agents et de la nécessaire sécurisation des deniers publics. Le rapport annuel de performances indique d'ailleurs que l'objectif est en réalité double : « permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits dans les meilleurs délais », mais aussi « garantir le bien-fondé des décisions au regard de la législation ».

Votre rapporteure estime donc nécessaire de compléter l'objectif de rapidité par un objectif tenant au taux de réclamations contentieuses sur les remboursements et dégrèvements du programme.

## 2. L'impact du CICE n'est pas seulement budgétaire : la gestion administrative est mise sous tension par l'afflux de dossiers

L'année 2014 constitue la première année de mise en place effective du CICE : celui-ci, prévu à l'article 66 de la loi de finances rectificative de décembre 2012<sup>1</sup>, a été calculé à partir des revenus perçus en 2013 et a donc donné lieu à imputation ou remboursement à partir de 2014. Le comité de suivi du CICE indique ainsi, dans son dernier rapport<sup>2</sup>, que l'année 2014 a constitué « *une période d'apprentissage et d'expérimentation pour les administrations en charge de gérer le déploiement du CICE* ».

**Votre rapporteure spéciale s'interroge sur l'adéquation des moyens dont dispose l'administration fiscale avec cette nouvelle - et lourde - tâche**, et ce d'autant plus que les agents des finances publiques doivent assurer tout à la fois la promotion, le suivi et le contrôle du CICE.

Les difficultés de gestion des services fiscaux se traduisent dans l'évolution du taux des demandes de remboursement d'excédents d'IS qui ont reçu une suite favorable dans un délai inférieur à trente jours : comme le met en exergue le graphique ci-après, ce pourcentage a significativement diminué en 2014. Alors qu'il se maintenait depuis 2008 à un taux supérieur à 93 %, il s'élève désormais à 85 %.

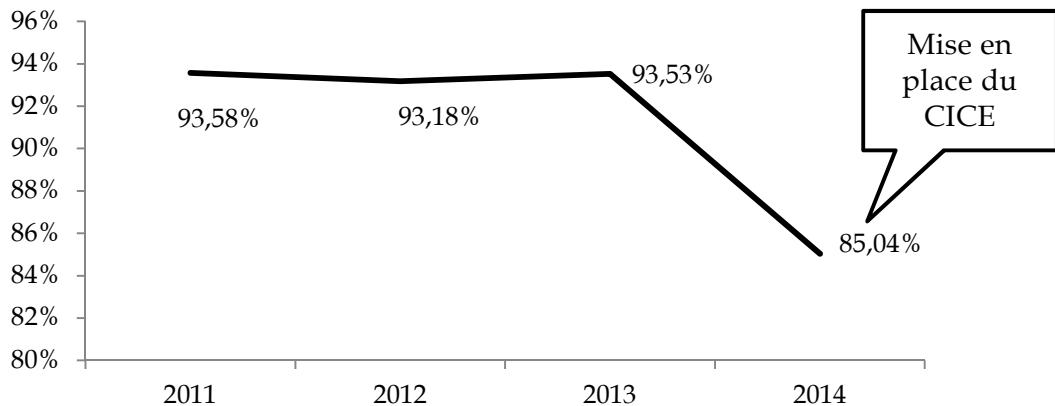
Le rapport annuel de performances indique que « *cet infléchissement peut s'expliquer par la mise en place du CICE (...) : ce nouveau crédit d'impôt a conduit au dépôt de plus de 560 000 nouvelles déclarations dans les services de la DGFIP au cours de l'année 2014* ». **En d'autres termes, la création du CICE a déstabilisé le suivi d'autres dispositifs fiscaux.**

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>2</sup> Rapport 2014 du Comité de suivi du CICE. Celui-ci est désormais devenu le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements.

**Évolution du pourcentage des demandes de remboursement d'excédents d'IS qui ont reçu une suite favorable dans un délai inférieur à trente jours**

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette situation est préoccupante tant pour l'administration que pour les contribuables et exige un examen attentif des problèmes rencontrés par les services fiscaux afin de prévenir une détérioration supplémentaire de la situation.

Plus généralement, la place prépondérante qu'occupe le CICE aujourd'hui dans les remboursements et dégrèvements appelle à une meilleure appréhension de ses bénéficiaires et de son coût de gestion. C'est pourquoi votre rapporteure spéciale s'attachera, dans son rapport budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2016, à apporter des éléments de contrôle sur ce point.

**3. Une information budgétaire toujours insuffisante sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »**

À la différence du programme 200, les actions du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » correspondent à des impôts locaux et ne distinguent pas les remboursements ou dégrèvements liés à des politiques publiques ou à la mécanique de l'impôt. Ainsi, les crédits de l'action 02 « Taxes foncières » regroupent les dépenses dues aux réclamations concernant les taxes foncières, le dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des personnes de conditions modestes âgées de 65 à 75 ans, celui à raison des travaux d'économie d'énergie, le plafonnement en fonction du revenu, etc.

La Direction générale des finances publiques aurait engagé une réflexion sur ce point, mais des contraintes budgétaires justifieraient le retard dans la mise en œuvre de cette évolution.

Par ailleurs, votre rapporteure spéciale regrette que le rapport annuel de performances qui lui a été fourni soit incomplet.

En effet, le compte d'avances aux collectivités territoriales retrace en dépenses le montant que l'État doit verser aux collectivités territoriales au titre de la CVAE (restitutions comprises) mais en recettes ne figurent pas les restitutions qui transitent par le programme 201.

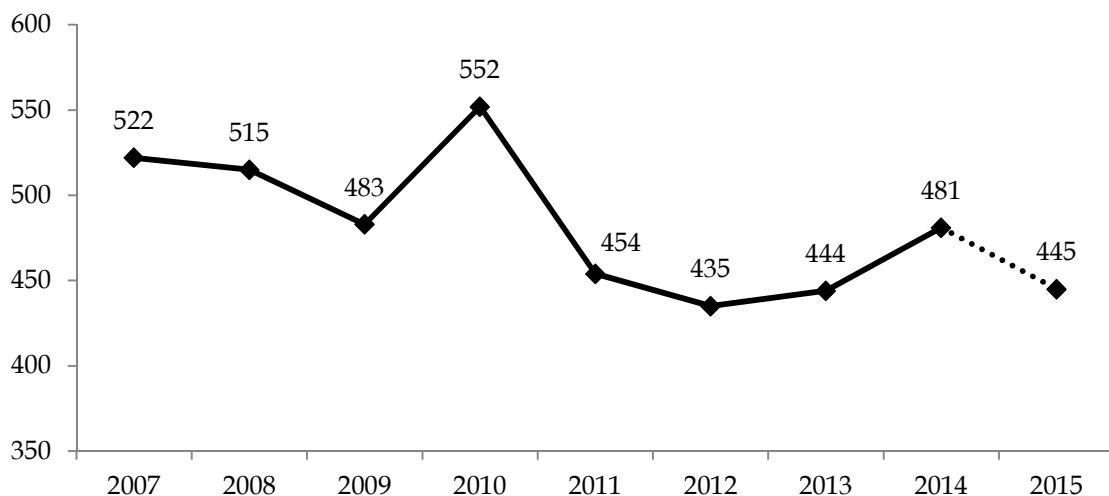
#### 4. Une hausse des admissions en non valeur à surveiller

Les admissions en non valeur ont diminué, presque sans discontinuer, entre 2007 et 2013. La hausse importante constatée en 2010 était due, selon la Cour des comptes, au stock de restes à recouvrer sur impôts locaux, principalement au titre de la taxe professionnelle. Dès 2011, les admissions en non valeur suivaient, de nouveau, une tendance baissière.

En 2014, les crédits de cette action avaient été augmentés de 3,8 % par rapport à 2013, l'action connaissant déjà une légère sous-estimation. Si l'augmentation observée en 2013 était de faible importance (+ 8 millions d'euros), celle de 2014 est plus marquée (+ 37 millions d'euros).

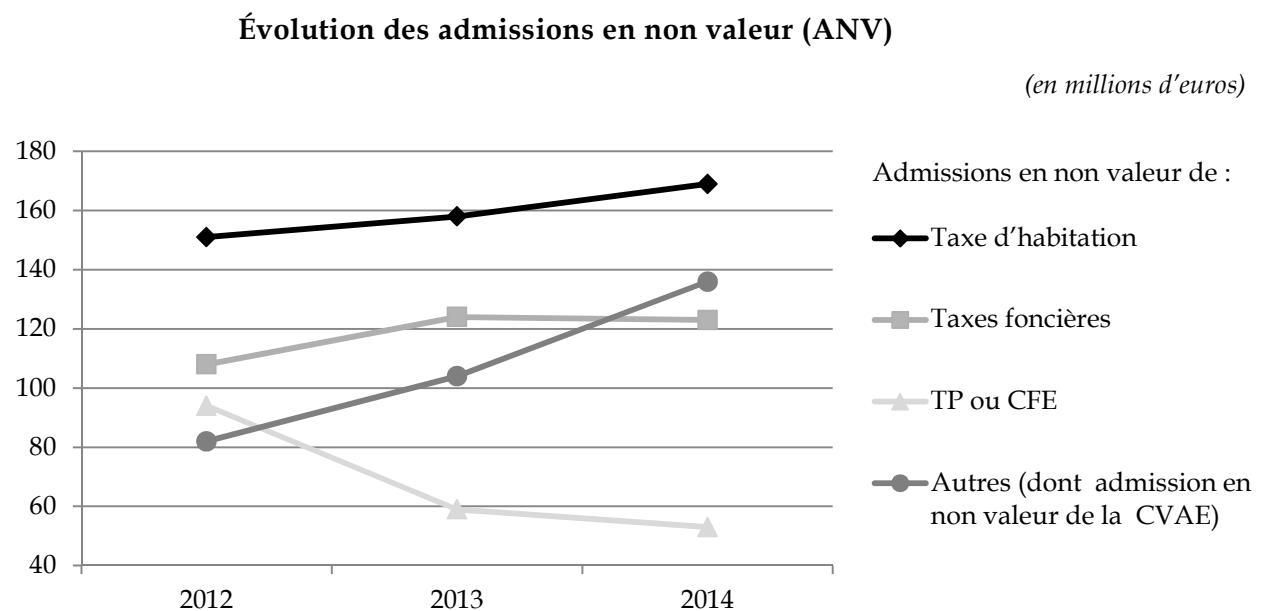
##### Évolution des crédits de l'action 4 « admission en non valeur d'impôts locaux »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, les admissions en non valeur d'impôts locaux atteignent presque le niveau de 2009 (480 millions d'euros en 2014, contre 483 millions d'euros en 2009).



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La hausse des admissions en non valeur serait due à la taxe d'habitation (169 millions d'euros en 2014 contre 158 millions en 2013) et à l'augmentation des autres admissions en non valeur (dont les admissions en non valeur sur la CVAE). Les « autres admissions en non valeur » sont celles qui ont progressé le plus rapidement, passant de 104 millions d'euros en 2013 à 136 millions d'euros en 2014.

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**MISSION « SANTÉ » ET  
COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX  
ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE »**

**M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LA MISSION « SANTÉ » .....</b>	382
1. <i>Le dépassement d'environ 6 % du plafond fixé par la programmation triennale         2013-2015 .....</i>	383
2. <i>Un problème structurel de sous-budgétisation de l'AME .....</i>	384
3. <i>Des économies insuffisantes pour compenser les effets de la hausse du nombre de         bénéficiaires de l'AME .....</i>	386
4. <i>Des efforts continus de maîtrise de la dépense de la part des opérateurs sanitaires .....</i>	387
5. <i>Des indicateurs inadéquats pour apprécier la performance de la mission .....</i>	389
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE » .....</b>	391
1. <i>Le compte de concours financiers : un outil inadapté .....</i>	393
2. <i>Un compte apuré par la présente loi de règlement .....</i>	393

## I. LA MISSION « SANTÉ »

La mission « Santé » du budget général participe à la mise en œuvre de la politique sanitaire du Gouvernement. La plupart des dépenses publiques de santé étant financées par la sécurité sociale, le périmètre de la mission est limité : celle-ci regroupe essentiellement les subventions pour charges de service public versées aux **opérateurs sanitaires** (programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins ») et l'**aide médicale d'État** (AME) (programme 183 « Protection maladie »).

En 2014, les crédits de paiements consommés au titre de la mission « Santé » s'élèvent à **1 390 millions d'euros**, soit **7,3 % de plus que la prévision en loi de finances initiale** et **0,8 % au-dessus de l'exécution 2013**.

### Exécution des crédits de la mission « Santé » à périmètre courant en 2014

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Exécution 2013	LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Exécution 2014	Écarts exécution 2014 avec					
				Exécution 2013		LFI 2014		Crédits ouverts 2014	
				crédits	%	crédits	%	crédits	%
<b>Programme n° 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »</b>	635,0	690,6	632,7	630,0	- 5,0 - 0,8%	- 60,6 - 8,8%	- 2,7 - 0,4%		
<b>Programme n° 183 « Protection maladie »</b>	744,0	604,9	760,0	759,9	15,9 2,1%	155,0 25,6%	-0,1 0,0		
<b>Total Mission</b>	<b>1 379,0</b>	<b>1 295,5</b>	<b>1 392,7</b>	<b>1 389,9</b>	<b>10,9 0,8%</b>	<b>94,4 7,3%</b>	<b>- 2,8 - 0,2%</b>		

Source: commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances de la mission « Santé » annexé au projet de loi de règlement pour 2014)

Comme les années passées, l'**évolution des crédits est très contrastée** entre les deux programmes de la mission :

- seuls **91,2 % des crédits** de paiement du **programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »** **ont été effectivement consommés** par rapport à la prévision initiale. Ceci correspond à une baisse de 5 millions d'euros, soit 0,8 % par rapport à l'exécution 2013 ;

- tandis que le **taux de consommation** des crédits de paiement du **programme 183 « Protection maladie »** atteint **125,6 %** des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2014. Ce dépassement est toutefois plus mesuré

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

si l'on compare l'exécution du programme en 2014 avec l'exécution 2013 (+ 2,1 %) ou encore le montant total des crédits pris en charge par l'assurance maladie au titre de l'AME en 2014 par rapport à 2013 (+ 1,1 %).

L'analyse des mouvements de crédits confirme cette évolution contrastée. **La quasi-totalité des annulations réalisées en cours et en fin de gestion ont porté sur les crédits du programme 204**, soit au total environ **59 millions d'euros**. A l'inverse, le **programme 183** a bénéficié d'une **ouverture de 155,1 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative pour 2014<sup>1</sup>, et ce afin de couvrir le besoin de financement en matière d'AME.

### Mouvements de crédits relatifs à la mission « Santé » en 2014

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	LFI 2014	Reports Entrants	Mouvements en cours de gestion	Mouvements de fin de gestion	Total des crédits alloués	Reports sortants	Crédits annulés	Total des crédits consommés
Programme n° 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »	690,6	1,3	-47,9	-11,3	632,7	1,2	1,6	630,0
Programme n° 183 « Protection maladie »	604,9	0,0	0,0	155,1	760,0	0,0	0,1	759,9
<b>Total Mission</b>	<b>1295,5</b>	<b>1,3</b>	<b>-47,9</b>	<b>143,8</b>	<b>1392,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1 389,9</b>

Source: commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances de la mission « Santé » annexé au projet de loi de règlement pour 2014)

### 1. Le dépassement d'environ 6 % du plafond fixé par la programmation triennale 2013-2015

La sur-exécution des crédits du programme 183 entraîne le **dépassement d'environ 6 % (84 millions d'euros) du plafond fixé pour la deuxième année de la programmation triennale 2013-2015**<sup>2</sup>, en tenant compte des modifications de périmètre. Déjà, en 2013, la première année du triennal n'avait pas été respectée, avec un écart d'environ 90 millions d'euros entre les crédits programmés et l'exécution.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>2</sup> Fixée par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

### Dépassement et respect des dernières lois de programmation

(en millions d'euros de crédits de paiement)

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Triennal 2013-2015*</i>	1 288	1 296	1 299		
<i>Au format 2014</i>		<b>1 306</b>			
<i>Triennal 2015-2017*</i>			1 205	1 224	1 231
Exécution 2013	1 379				
Exécution 2014**		<b>1 390</b>			
LFI 2015			1 201		

\* Programmation initiale, à périmètre courant.

\*\* Y compris contributions au CAS « Pensions » des opérateurs.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances pour 2013 et 2014 et des lois de programmation pour 2012-2017 et pour 2014-2019)

La programmation 2013-2015 ne peut pas être directement comparée avec le triennal 2015-2017, dans la mesure où des mesures de périmètre et des transferts importants sont intervenus en 2015<sup>1</sup>. Toutefois, l'objectif d'évolution de la dépense de 2,2 % au cours de la période 2015-2017 semble d'ores et déjà difficile à atteindre, compte tenu du rythme de progression des dépenses d'aide médicale d'État (AME).

## 2. Un problème structurel de sous-budgétisation de l'AME

La sous-budgétisation des crédits du programme 183, et en particulier de ceux dévolus à l'AME, est un problème récurrent mais qui s'est, à nouveau, fortement amplifié depuis 2013. Après s'être résorbé en 2012<sup>2</sup>, l'écart entre la prévision initiale et la dépense constatée atteint 25,6 % en 2014, soit un niveau très proche des 26,5 % enregistrés en 2013.

Interrogé par votre rapporteur spécial et par plusieurs de ses collègues lors de l'audition du 10 juin devant la commission des finances, le directeur de la sécurité sociale et responsable du programme 183, Thomas Fatome, a indiqué : « la prévision des dépenses de l'AME est un exercice délicat, et ceci de longue date puisque les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative sont récurrentes. Nos difficultés à anticiper précisément les dépenses de l'année à venir au moment de l'élaboration de la loi de finances initiale

<sup>1</sup> En particulier, le transfert de la formation médicale initiale des internes et de l'intégralité du financement du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNG), de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) et de la Haute Autorité de santé (HAS) vers l'assurance maladie.

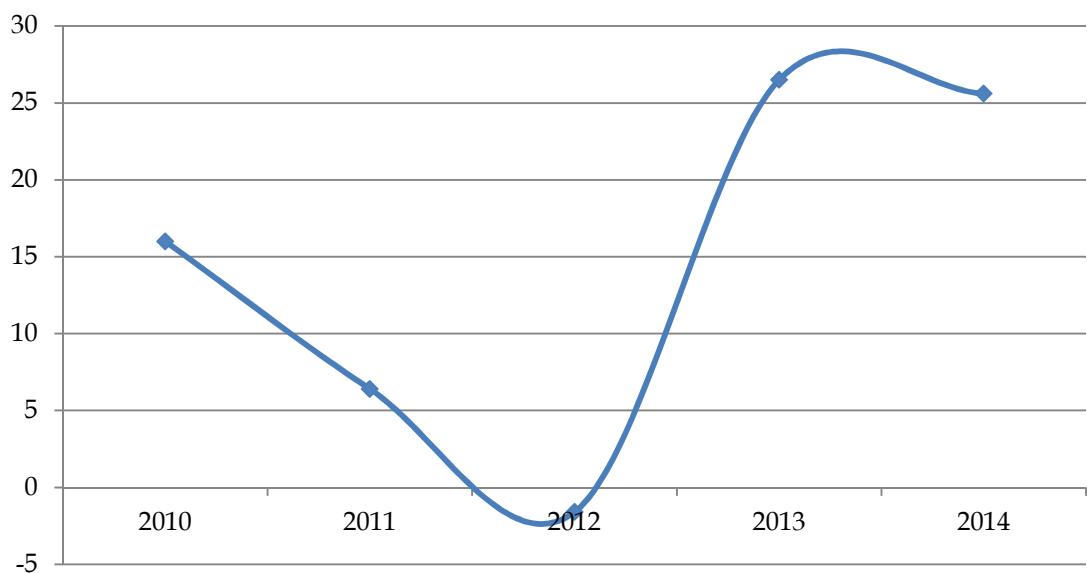
<sup>2</sup> La sous-exécution de 1,6 % des crédits du programme 183 en 2012 ne tient pas compte des créances de l'État vis-à-vis de l'assurance maladie, qui se sont élevées à 32 millions d'euros au titre de cette année.

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

*s'expliquent par le fait que nous ne disposons, à ce moment-là, que des résultats du premier semestre de l'année en cours. L'année 2014 n'a pas échappé à la règle et des ouvertures de crédits relativement importantes – 155 millions d'euros – sont intervenues. »*

**Écart entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution des crédits  
du programme 183 « Protection maladie »**

*(en pourcentage)*



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances de la mission « Santé » pour 2010 à 2014)

Si ces difficultés de prévision sont compréhensibles, compte tenu de l'évolution irrégulière du nombre de bénéficiaires, **le Gouvernement aurait pu, en cours de discussion budgétaire, modifier la prévision initiale pour 2014**. Le projet de loi de finances rectificative pour 2013, qui prévoyait d'ouvrir 155 millions d'euros de crédits supplémentaires au profit de l'AME, a en effet été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013. Le risque de sur-exécution apparaissait donc clairement avant l'adoption du projet de loi de finances initiale. En outre, la budgétisation n'a pas pris en compte la dette cumulée envers l'assurance maladie au titre de l'AME de droit commun, qui s'élevait à 51,6 millions d'euros fin 2013.

Il est **fort probable que le même phénomène se répète en 2015** puisque le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2015 au titre de l'AME s'élève à 678 millions d'euros, alors même que les dépenses constatées pour l'année 2014 sont de 760 millions d'euros. Votre rapporteur

spécial avait d'ailleurs relevé ce risque de sous-budgétisation dès le 22 octobre 2014<sup>1</sup>.

### 3. Des économies insuffisantes pour compenser les effets de la hausse du nombre de bénéficiaires de l'AME

En 2014, les crédits consommés au titre de l'AME (programme 183 « Protection maladie ») s'élèvent à **759,9 millions d'euros**, soit une hausse de près de 16 millions d'euros par rapport aux crédits consommés en 2013.

Plus précisément, la dépense d'AME de droit commun représente **717,2 millions d'euros**. Ce montant s'est avéré insuffisant pour couvrir la totalité des dépenses avancées par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), qui représentent 722,9 millions d'euros. Une dette de 5,7 millions d'euros s'est donc formée au titre de l'année 2014, portant ainsi le **montant de la dette cumulée de l'État vis-à-vis de l'assurance maladie à 57,3 millions d'euros fin 2014**.

#### Comparaison des dépenses d'AME prévues, prises en charge par l'État et par l'assurance maladie

(en millions d'euros)

	2013			2014			2015
	Prévision LFI	Consommation	Dépenses CNAMTS	Prévision LFI	Consommation	Dépenses CNAMTS	Prévision LFI
AME de droit commun	543,0	702,2	714,8	560,0	717,2	722,9	632,6
AME soins urgents	40,0	40,0	129,0	40,0	40,0	105,2	40,0
Autres dispositifs AME	5,0	1,7	0,0	4,9	2,7	0,0	4,9
<b>Total</b>	<b>588,0</b>	<b>744,0</b>	<b>843,8</b>	<b>604,9</b>	<b>759,9</b>	<b>828,1</b>	<b>677,5</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances de la mission « Santé » pour 2013 et 2014 et du projet annuel de performances pour 2015)

Entendu par votre commission des finances le 10 juin 2015, le directeur de la sécurité sociale, également responsable du programme 183, Thomas Fatome, a insisté sur le fait que la dépense effective d'AME de droit commun enregistrée par l'assurance maladie n'avait progressé que de 1,1 % en 2014 par rapport à 2013. Selon lui, « ce résultat est le fruit de deux tendances contraires. D'une part, une **augmentation du nombre de bénéficiaires de 4 % sur l'année 2014**, et plus précisément une augmentation de **5,6 % du nombre de bénéficiaires qui consomment des soins**. D'autre part, et dans le sens inverse,

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 108 (2014-2015), tome III, annexe 28, fait par Francis Delattre, sur la mission « Santé » du projet de loi de finances pour 2015.

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

*une meilleure maîtrise de la dépense du fait de la modification de la tarification hospitalière. (...) Ces différentes mesures ont permis, sur l'année 2014, d'enregistrer des économies à hauteur de 95 millions d'euros liées à la pleine montée en charge de la réforme de la tarification, auxquelles s'ajoutent 26 millions d'euros d'économies liées à la suppression des coefficients de majoration ».*

Bien que les économies enregistrées en 2014 soient significatives et pérennes, elles ne permettent pas de compenser en totalité la hausse de la dépense due à la progression du **nombre de bénéficiaires**, qui s'élèvent à **294 298 au total fin 2014**. Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, cette augmentation est plus forte en métropole (+ 6,4 % d'effectifs bénéficiaires en moyenne sur l'année 2014) tandis que les effectifs ont légèrement décrue en outre-mer (- 3,6 %).

Afin de contenir les dépenses d'AME, tout en remboursant la créance enregistrée par l'État à l'égard de l'assurance maladie, **une réforme profonde du dispositif apparaît indispensable**. La redéfinition des conditions d'accès et du panier de soins de l'AME devraient en particulier être étudiées.

#### **4. Des efforts continus de maîtrise de la dépense de la part des opérateurs sanitaires**

Les **onze opérateurs** sanitaires rattachés au programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » ont à nouveau enregistré une **baisse de leurs subventions pour charges de service public** en 2014. Au total, les crédits exécutés sont inférieurs de 15,4 % aux crédits prévus en loi de finances initiale pour 2014 et de 8,4 % aux crédits exécutés en 2013. Sont plus particulièrement concernés par ces baisses de subventions l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSéS), l'Institut national du cancer (INCa) et l'École des hautes études en santé publique (EHESP).

### Subventions pour charges de service public versées aux opérateurs sanitaires

(en millions d'euros)

Opérateurs	2013		2014		Écart exécution 2014	
	Prévision LFI	Exécution	Prévision LFI	Exécution	LFI 2014	Exécution 2013
<b>ABM</b>	15,2	13,6	15,1	12,8	-15,0%	-5,6%
<b>ANSéS</b>	13,7	15,3	13,7	12,3	-10,2%	-19,4%
<b>ANSM</b>	128,5	116,4	123,3	102,4	-16,9%	-12,0%
<b>ATIH</b>	3,4	2,8	3,2	2,9	-6,9%	6,1%
<b>CNG</b>	3,8	3,2	3,6	3,5	-2,8%	8,6%
<b>EHESP</b>	10,6	11,1	10,4	9,4	-9,4%	-14,8%
<b>EPRUS</b>	19,4	15,2	17,3	16,2	-6,6%	6,4%
<b>INCa</b>	55,7	52,3	55,6	42,1	-24,3%	-19,6%
<b>INPES</b>	24,2	12,9	24,1	21,2	-12,1%	64,4%
<b>InVS</b>	55,6	54,7	55,5	49,5	-10,9%	-9,5%
<b>Total</b>	<b>330,1</b>	<b>297,3</b>	<b>321,7</b>	<b>272,3</b>	<b>-15,4%</b>	<b>-8,4%</b>

ABM : Agence de biomédecine ; ANSéS : Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail ; ANSM : agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé ; ATIH : Agence technique de l'information et de l'hospitalisation ; CNG : Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique ; EHESP : École des hautes études en santé publique ; EPRUS : Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires ; INCa : Institut national du Cancer ; INPES : Institut national de prévention et d'éducation pour la santé ; InVS : Institut de veille sanitaire.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports annuels de performances de la mission « Santé » pour 2013 et 2014)

Les fonds de roulement des différents opérateurs ayant été fortement sollicités ces dernières années, la baisse des subventions pour charges de service public semble se traduire par de réels **efforts d'optimisation des dépenses de fonctionnement et de maîtrise des dépenses de personnel chez la plupart des opérateurs**.

Dans le cadre de ses travaux de contrôle pour l'année 2015, votre rapporteur spécial s'est intéressé plus spécifiquement à la situation de l'EPRUS, qui disposait d'un important fonds de roulement, et qui devrait prochainement fusionner avec deux autres opérateurs sanitaires, l'InVS et l'INPES.

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

## 5. Des indicateurs inadéquats pour apprécier la performance de la mission

Au niveau de la mission, les **cinq sous-indicateurs sélectionnés apparaissent peu représentatifs** : aucun ne concerne directement l'AME, alors qu'elle représente près de 55 % des crédits de la mission. Surtout, le **lien entre les sous-indicateurs et les crédits de la mission apparaît trop indirect**. Ces derniers ne représentent qu'une faible proportion des dépenses publiques de santé et de prévention, assumées pour la plupart par l'assurance maladie. Il est donc délicat de mesurer la performance des opérateurs et des actions financées par la mission à l'aide d'indicateurs généraux de santé publique tels que la proportion de découvertes de séropositivité diagnostiquées à un stade SIDA.

### Indicateurs et sous-indicateurs les plus représentatifs de la mission « Santé »

(en pourcentage, sauf mention contraire)

Indicateurs	Sous-indicateurs	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Cible 2015	Prévision 2014 PAP 2015
Proportion de découvertes de séropositivité diagnostiquées à un stade de SIDA	Proportion de découvertes de séropositivité diagnostiquées à un stade SIDA	14,85	15	13	11	11	12	12
	Proportion de découvertes de séropositivité à un stade SIDA dans les départements d'outre-mer	16,7	17	16	nd	15	15	15
Taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein pour les femmes de 50 à 74 ans	Taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein pour les femmes de 50 à 74 ans	52	52,7	52,7	51,6	52,5	55	52,5
	Écart type à la moyenne des régions	7,93	8,2	5,7	8	8	7	8
Consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans	Consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans (en litres)	12	12	11,8	11,2	nd	11,25	11,2

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances de la mission « Santé » de 2010 à 2014)

Mon prédécesseur, Jean-Pierre Caffet, s'était déjà interrogé à plusieurs reprises sur la pertinence de la maquette de performance de la mission « Santé », tandis que la Cour des comptes recommande depuis 2014 de « *refondre la maquette de performance de la mission santé afin de décliner, en cohérence avec les objectifs qui seront fixés en loi de santé publique, des indicateurs représentatifs, lisibles et partagés entre les opérateurs de santé, les programmes de qualité et d'efficience de la loi de financement de la sécurité sociale et les plans de santé publique, avec l'objectif d'une articulation plus transparente des financements par crédits budgétaires et par l'assurance maladie* »<sup>1</sup>.

Les indicateurs de performance étant, pour la plupart peu exploitables en l'état, votre rapporteur spécial recommande leur modification, dès le projet de loi de finances pour 2016.

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, mission « Santé », mai 2015.*

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

## II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE »

Créé par l'article 53 de la loi de finances pour 2013<sup>1</sup>, le compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » retrace l'ensemble des **transferts de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'État vers la sécurité sociale**, via l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Ce compte retrace, en recettes, les sommes correspondant aux **trois fractions de TVA nette affectées aux organismes de sécurité sociale**, et en dépenses les reversements de ces recettes à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Il est composé de trois programmes, correspondant aux différentes affectations à la sécurité sociale :

- le programme 837 retrace les avances à l'ACOSS de la fraction de **TVA versée à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)**, en application du 3<sup>o</sup> de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale, soit **11,90 milliards d'euros** en 2014 ;

- le programme 840 retrace l'avance à l'ACOSS de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en **compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires dans les petites entreprises**, soit **515 millions d'euros** en 2014 ;

- le programme 849 retrace l'avance à l'ACOSS de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en **compensation de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne**, ce qui représente 212,5 millions d'euros en 2014.

La forte augmentation de la fraction de TVA affectée en 2014 à l'assurance maladie par le programme 837 précité correspondait au transfert des recettes issues de la révision du quotient familial, de la fiscalisation des cotisations des employeurs aux contrats de complémentaire santé, prévues par la loi de finances pour 2014<sup>2</sup>, et à la compensation de la baisse du taux de cotisation patronale d'allocations familiales, mis en œuvre par le Gouvernement dans le cadre de la réforme des retraites de janvier 2014.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012

<sup>2</sup> Articles 3 et 4 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

**Compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale »***(crédits de paiement, en millions d'euros)*

	Exécution 2013	Recettes prévues LFI 2014	Recettes exécutées 2014	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Exécu- tion 2014	Solde	Écart exécution 2014 avec	
								Exécu- tion 2013	LFI 2014
								%	%
Programme 837 « Avance à l'ACOSS de la fraction de TVA prévue au 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale »	8 551,8			11 962,4	11 962,4	11 904,0		39,2%	-0,5%
Programme 840 « Avance à l'ACOSS de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires »	480,5			516,8	516,8	515,1		7,2%	-0,3%
Programme 849 « Avance à l'ACOSS de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne »	181,9			212,8	212,8	212,5		16,8%	-0,1%
<b>Total</b>	<b>9 214,2</b>	<b>12 692,0</b>	<b>12 592,2</b>	<b>12 692,0</b>	<b>12 692,0</b>	<b>12 631,6</b>	<b>-39,5</b>	<b>37,1%</b>	<b>-0,5%</b>

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances «Avances aux organismes de sécurité sociale» annexé au projet de loi de règlement pour 2014

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

## 1. Le compte de concours financiers : un outil inadapté

Depuis sa création, la Cour des comptes souligne que le compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » ne répond pas aux critères de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dans la mesure où les avances aux organismes de sécurités sociales ne donnent pas lieu à remboursement et ne sont pas assorties d'intérêt<sup>1</sup>.

En outre, alors que ce compte avait pour objet initial de permettre un meilleur suivi des flux de TVA à la sécurité sociale, il en a complexifié le pilotage financier et la gestion administrative. Selon le Gouvernement, le compte de concours financiers était devenu « *source de lourdeurs en gestion, sans apporter d'amélioration ni en termes de prévisions, ni en termes de suivi financier ou d'évaluation de la performance* »<sup>2</sup>.

Le compte de concours financiers présente un **solde débiteur de 39,5 millions d'euros pour l'année 2014**, soit un montant relativement faible par rapport aux masses financières retracées par le compte. Ce déficit du compte correspond à un trop perçu de la sécurité sociale de la part de l'État ; il a été régularisé au début de l'année 2015, par une réduction à due concurrence des montants de TVA versés à la sécurité sociale.

## 2. Un compte apuré par la présente loi de règlement

Tirant les conséquences de l'inadaptation du compte susmentionné aux objectifs qui lui étaient assignés, la loi de finances initiale pour 2015<sup>3</sup> a prévu sa clôture.

Le **solde débiteur cumulé de 34,5 millions d'euros** (dont -34,5 millions d'euros au titre de l'année 2014 et 5,4 millions d'euros au titre de l'année 2013) est apuré par l'article 7 de la présente loi de règlement. Celui-ci a toutefois d'ores et déjà été régularisé par des ajustements des montants de TVA versés à la sécurité sociale début 2014 et début 2015.

<sup>1</sup> *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, exercice 2012, Compte de concours financiers, avances aux organismes de sécurité sociale, Cour des comptes, mai 2013.*

<sup>2</sup> *Exposé des motifs de l'article 7 du présent projet de loi de règlement.*

<sup>3</sup> *Article 45 de la loi de finances initiale pour 2015 n° 2014-1654 du 29 décembre 2014.*

## MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE »

**M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>395</b>
A. UNE EXÉCUTION 2014 PROCHE DES PRÉVISIONS.....	395
B. UN POIDS PRÉPONDÉRANT AU SEIN DE LA MISSION « SÉCURITÉS » .....	397
C. UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE .....	398
D. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE .....	399
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>400</b>
A. UNE CROISSANCE DES DÉPENSES DE PERSONNEL INEFFICACE EN TERMES DE CRÉATIONS D'EMPLOIS .....	400
1. <i>Des dépenses de personnel toujours dynamiques .....</i>	400
2. <i>Une croissance « pauvre en emplois » sur le long terme.....</i>	401
B. UN SOUS-INVESTISSEMENT ALARMANT .....	402
1. <i>Une hausse des dépenses de personnel à l'origine d'un effet d'éviction important sur les autres dépenses.....</i>	402
2. <i>Une tension qui se reporte essentiellement sur les dépenses d'investissement .....</i>	402
C. UNE POLITIQUE DE RECRUTEMENT ÉLOIGNÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE .....	404
1. <i>Une sous-exécution persistance du plafond d'emplois au sein des deux forces .....</i>	404
2. <i>Une sur-exécution importante du schéma d'emplois au sein de la police nationale .....</i>	404
D. UN VOLET PERFORMANCE AUX RÉSULTATS CONTRASTÉS ET MARQUÉ PAR UN PROBLÈME D'IMPUTATION INÉDIT .....	405
1. <i>Des résultats contrastés en matière de délinquance.....</i>	405
2. <i>Une interprétation difficile de ces résultats en raison de ruptures statistiques importantes .....</i>	405
3. <i>Une évolution souhaitable du volet performance pour remédier à ces difficultés .....</i>	406

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

## I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### A. UNE EXÉCUTION 2014 PROCHE DES PRÉVISIONS

#### Exécution des crédits en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014
					(en %)	(en %)
Police nationale	AE	9 554,20	9 592,17	9 430,08	98,70 %	98,30 %
	CP	9 345,50	9 646,44	9 467,28	101,30 %	98,10 %
Gendarmerie nationale	AE	7 984,50	7 950,86	8 013,48	100,40 %	100,80 %
	CP	8 050,00	8 025,91	8 076,53	100,30 %	100,60 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Pour le programme « Police nationale », doté en loi de finances initiale pour 2014 de 9,59 milliards d'euros en AE et 9,65 milliards d'euros en CP, les taux d'exécution s'élèvent respectivement à 98,3 % et 98,1 %.

Pour le programme « Gendarmerie nationale », doté en loi de finances initiale pour 2014 de 7,95 milliards d'euros en AE et 8,03 milliards d'euros en CP, les taux d'exécution s'élèvent respectivement à 100,8 % et 100,6 %.

**Aussi, en dépit d'une légère sur-consommation pour le programme « Gendarmerie nationale », déjà observée en 2013, l'autorisation votée par le Parlement en loi de finances initiale a globalement été respectée.**

Toutefois, ce respect ne doit masquer les mouvements de crédits intervenus au cours de l'exercice budgétaire :

Mouvements de crédits en 2014											<i>en millions d'euros)</i>
Programme		LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FDC / ADP	Total crédits consommés	Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI
Gendarmerie nationale	CP	8 025,90	1,9	-17,4	-28,5	-1,9	0,4	-13,6	110,4	8 076,50	0,60%
	AE	7 950,90	25,1	-17,4	-18,3	-1,2	17,2	-18,8	110,4	8 013,50	0,80%
Police nationale	CP	9 646,40	5,7	-44,1	-102,2	-9,5	24,9	-27,8	23,6	9 467,30	-1,90%
	AE	9 592,20	100,5	-44,1	-98,4	-10,9	89,5	-43,2	23,6	9 430,10	-1,70%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**L'écart entre les crédits consommés et les crédits attribués en loi de finances initiale pour 2014 est peu significatif, tant pour le programme « Police nationale » (0,6 % en AE et 1,6 % en CP) que pour le programme « Gendarmerie nationale » (0,1 % en AE et 0,6 % en CP).**

**Votre rapporteur spécial tient toutefois à souligner les difficultés qui résultent, pour les gestionnaires de programme, de la mise à disposition tardive des crédits votés en loi de finances initiale, qui rend particulièrement délicate la réalisation des investissements indispensables à l'exercice des missions de sécurité publique. À ce titre, direction générale de la gendarmerie nationale déplore notamment un « dialogue difficile avec la direction du budget » et une « obtention tardive des levées de gel »<sup>1</sup>.**

#### **B. UN POIDS PRÉPONDÉRANT AU SEIN DE LA MISSION « SÉCURITÉS »**

Après le rattachement du programme 207 « Sécurité et éducation routières » en 2013, **l'architecture de la mission a une nouvelle fois été modifiée en 2014.**

Depuis la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, **le programme 161 « Sécurité civile » est rattaché à la mission, qui comporte désormais quatre programmes.**

Cette évolution n'a toutefois entraîné **aucune modification de l'architecture interne** des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale », qui gardent par ailleurs **un poids prépondérant au sein de la mission « Sécurités »** :

---

<sup>1</sup> Source : *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, Mission « Sécurités », page 51.*

## Exécution des crédits en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits exécutés 2014	Part du programme au sein de la mission en 2013	Part du programme au sein de la mission en 2014
Police nationale	AE	9 554,20	9 430,08	54,10%	52,50%
	CP	9 345,50	9 467,28	53,30%	52,30%
Gendarmerie nationale	AE	7 984,50	8 013,48	45,20%	44,60%
	CP	8 050,00	8 076,53	46,00%	44,60%
Sécurité civile	AE	417,4	409,4		2,30%
	CP	432,5	427,07		2,40%
Sécurité et éducation routières	AE	122,13	124,54	0,70%	0,70%
	CP	123,5	125,62	0,70%	0,70%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » représentent **97 % des AE et 96,9 % des CP exécutés au sein de la mission « Sécurités »**, contre respectivement 99,3 % et 99,3 % en 2013.

## C. UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE

## Évolution des crédits consommés entre 2013 et 2014

(en millions d'euros)

	2013	2014	Évolution entre 2013 et 2014	Évolution hors CAS « Pensions »
Police nationale	9 345,50	9 467,28	1,30 %	0,18 %
Dont CAS « Pensions »	2 712,70	2 822,79		
Gendarmerie nationale	8 050,00	8 076,53	0,33 %	0,36 %
Dont CAS « Pensions »	3 115,20	3 123,89		
Total	17 395,50	17 543,81	0,85 %	0,26 %
Dont CAS « Pensions »	5 827,90	5 946,68		

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'évolution des crédits consommés entre 2013 et 2014 témoigne du caractère prioritaire des missions de sécurité intérieure dévolues aux forces de police et de gendarmerie.

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les crédits consommés ont augmenté de 0,85 % entre 2013 et 2014, soit une hausse légèrement supérieure à l'inflation<sup>1</sup>. Hors CAS « Pensions », les crédits consommés ont augmenté de 0,26 %.

Sur le plan budgétaire, cette priorité se traduit donc par **l'absence de contribution des deux programmes au respect des normes de dépenses « zéro valeur »<sup>2</sup> et « zéro volume »<sup>3</sup>**. En comparaison, l'exécution 2014 sur le périmètre de la norme de dépenses « zéro valeur » pour le budget général affiche une baisse de 3,3 milliards d'euros par rapport à 2013.

Il peut être noté que la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » demeure significativement plus élevée pour le programme « Gendarmerie nationale » (3,1 milliards d'euros) que pour le programme « Police nationale » (2,8 milliards d'euros), en dépit d'effectifs moins nombreux (95 195 ETPT contre 142 767 ETPT).

Par ailleurs, conformément aux perspectives annoncées par le Gouvernement, **le plafond d'emplois connaît de nouveau une croissance significative**, concentrée sur le programme « Police nationale » :

#### Plafond d'emplois exécutés de 2012 à 2014

(en ETPT)

	2012	2013	2014	Évolution 2012 / 2014	Évolution 2013 / 2014
Police nationale	143 872	142 286	142 767	- 1 105	481
Gendarmerie nationale	95 168	95 283	95 195	27	- 88
Total	239 040	237 569	237 962	- 1 078	393

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, la sécurité publique **n'est pas concernée par les diminutions d'emplois demandées à la plupart des autres missions du budget général**.

Toutefois, **le plafond d'emplois exécutés pour l'année 2014 demeure significativement inférieur à celui de l'année 2012 (- 1 078 ETPT)**.

#### D. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE

Compte tenu du poids prépondérant des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » au sein de la mission « Sécurités », **le respect de la programmation pluriannuelle dépend principalement de la trajectoire budgétaire de ces deux programmes**.

<sup>1</sup> Selon l'INSEE, le taux d'inflation pour 2014 est de 0,5 %.

<sup>2</sup> Hors charge de la dette et pensions, les dépenses de l'État ne doivent pas progresser en euros courants.

<sup>3</sup> Les dépenses de l'État ne doivent pas progresser plus vite que l'inflation.

Comme en 2013, la programmation pluriannuelle est **pleinement respectée** pour l'exercice 2014 :

**Crédits de paiement hors contribution au CAS « Pensions »**

(en millions d'euros)

	2014 dans le triennal	2014 dans le triennal au format 2014	Exécution 2014	Écart
Mission « Sécurités »	12 177	12 173	11 931	- 242
Dont « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »			11 597	

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### A. UNE CROISSANCE DES DÉPENSES DE PERSONNEL INEFFICACE EN TERMES DE CRÉATIONS D'EMPLOIS

#### 1. Des dépenses de personnel toujours dynamiques

##### Évolution des dépenses de personnel depuis 2011

(en millions d'euros)

		2011	2012	2013	2014	Évolution 2011 / 2014	Évolution 2013 / 2014
Police nationale	Titre 2	8 076,67	8 269,36	8 421,55	8 568,24	6,1 %	1,7 %
	Total	9 085,22	9 205,28	9 345,47	9 467,27	4,2 %	1,3 %
	Titre 2 / Total	88,9 %	89,8 %	90,1 %	90,5 %		
Gendarmerie nationale	Titre 2	6 435,65	6 649,50	6 825,97	6 859,38	6,6 %	0,5 %
	Total	7 719,96	7 849,29	8 051,49	8 076,53	4,6 %	0,3 %
	Titre 2 / Total	83,4 %	84,7 %	84,8 %	84,9 %		
Total pour les deux programmes	Titre 2	14 512,32	14 918,86	15 247,52	15 427,62	6,3 %	1,2 %
	Total	16 805,18	17 054,57	17 396,96	17 543,80	4,4 %	0,8 %
	Titre 2 / Total	86,4 %	87,5 %	87,6 %	87,9 %		

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'évolution constatée pour l'exercice 2014 (+ 1,2 %) **confirme la tendance de long terme à l'augmentation des dépenses de personnel** (+ 6,3 % entre 2011 et 2014), qui représentent désormais 87,9 % des crédits des deux programmes.

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

La hausse est particulièrement importante pour le programme « Police nationale » (+ 1,7 %), alors même que **la part des dépenses de personnel au sein de ce programme atteint un niveau inédit (90,5 %)**.

## 2. Une croissance « pauvre en emplois » sur le long terme

Comme le rappelle une nouvelle fois la Cour des comptes<sup>1</sup>, la hausse continue des dépenses de personnel depuis 2006 s'est **paradoxalement traduite par une baisse des effectifs** :

### Évolution comparée des ETPT et des dépenses de personnel depuis 2006

(en ETPT)

	2006	2014	Évolution 2006 / 2014
ETPT	246 107	237 962	- 3,3 %
Titre 2 (en millions d'euros)	12 685	15 427	21,6 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, alors que les dépenses de personnel ont augmenté de 21,6 % entre 2006 et 2014, le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) a baissé de 3,3 %.

Face à ce constat, une tentative de **renforcement du contenu en emplois de la croissance des dépenses de personnel a été amorcée**, reposant à la fois sur une baisse de la part relative des cadres et une réduction des mesures catégorielles.

Cette évolution risque néanmoins, à terme, de poser un **problème d'attractivité** des métiers de la sécurité. À titre d'exemple, la baisse du taux de l'indemnité de sujexion spéciale de police (ISSP), entrée en vigueur en 2014, semble déjà avoir constitué un premier frein au recrutement<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, Mission « Sécurités », page 51.

<sup>2</sup> Décret n° 2013-1269 du 27 décembre 2013 modifiant le décret n° 2013-617 du 11 juillet 2013 relatif à l'attribution de l'indemnité de sujétions spéciales de police allouée aux fonctionnaires actifs de la police nationale.

## B. UN SOUS-INVESTISSEMENT ALARMANT

### 1. Une hausse des dépenses de personnel à l'origine d'un effet d'éviction important sur les autres dépenses

Dans son rapport d'information « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* »<sup>1</sup>, notre collègue Jean-Vincent Placé soulignait que la croissance des dépenses de personnel (titre 2) était réalisée au détriment des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

L'exercice 2014 n'inverse pas cette tendance de long terme :

#### Évolution comparée des dépenses de personnel et des autres dépenses depuis 2006

(en millions d'euros)

	2006	2014	Taux de variation moyen	Évolution 2006 / 2014
Titre 2	12685	15 427,62	2,7 %	21,6 %
Hors titre 2	2 641	2 116,18	- 2,5 %	- 19,9 %
Titre 2 / Total	82,8 %	87,9 %		

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Entre 2006 et 2014, les dépenses de personnel ont ainsi connu une trajectoire inverse (+ 21,6 %) à celle des dépenses de fonctionnement et d'investissement (- 19,9 %).

### 2. Une tension qui se reporte essentiellement sur les dépenses d'investissement

Compte tenu du niveau structurellement élevé des dépenses de fonctionnement, cet effet d'éviction se traduit avant tout par une sous-exécution des dépenses d'investissement, qui atteint 25,5 % en 2014 :

<sup>1</sup> « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* », rapport d'information n° 91 (2013-2014) de M. Jean-Vincent PLACÉ, fait au nom de la commission des finances et déposé le 22 octobre 2013.

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Évolution des dépenses d'investissement depuis 2012**

(en millions d'euros)

		2012	2013	2014
Police nationale	LFI	178,7	163	199,9
	Exécution	107,3	115,2	130,1
Gendarmerie nationale	LFI	124,3	140,4	120,2
	Exécution	98,5	108,5	108,4
Total	LFI	303	303,4	320,1
	Exécution	205,8	223,7	238,5
	<b>Écart LFI - exécution</b>	<b>- 32,1 %</b>	<b>- 26,3 %</b>	<b>- 25,5 %</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette tension croissante sur les dépenses d'investissement a également un impact sur **les restes à payer, qui demeurent à un niveau élevé** (1 324 millions d'euros soit 62,6 % des CP hors titre 2), en dépit d'une légère baisse en 2014 (- 7 %) :

**Évolution des restes à payer depuis 2012**

(en millions d'euros)

		2012	2013	2014
Police nationale	Restes à payer	555	764	727
	CP hors titre 2 (consommés)	936	924	899
	Restes à payer / CP hors titre 2	59,3 %	82,7 %	80,9 %
Gendarmerie nationale	Restes à payer	716	660	597
	CP hors titre 2 (consommés)	1 200	1 224	1 217
	Restes à payer / CP hors titre 2	59,7 %	53,9 %	49,1 %
Total	Restes à payer	1 271	1 424	1 324
	CP hors titre 2 (consommés)	2 136	2 148	2 116
	<b>Restes à payer / CP hors titre 2</b>	<b>59,5 %</b>	<b>66,3 %</b>	<b>62,6 %</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En conformité avec ce que votre rapporteur spécial a pu constater lors de ses déplacements, **les investissements concernés sont essentiellement les opérations immobilières<sup>1</sup>**, qui subissent par ailleurs les conséquences d'une mise à disposition par à-coups des crédits des deux programmes.

<sup>1</sup> Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, Mission « Sécurités », page 8.

---

### C. UNE POLITIQUE DE RECRUTEMENT ÉLOIGNÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

#### 1. Une sous-exécution persistance du plafond d'emplois au sein des deux forces

**Le plafond d'emplois de la police et de la gendarmerie a une nouvelle fois enregistré une sous-exécution**, en raison notamment de la difficulté, pour les responsables de programme, d'appréhender les décisions de sortie et de départ en retraite de leurs personnels.

#### Exécution du plafond d'emplois en 2013 et 2014

(en ETPT)

		2 013	2014
Police nationale	LFI	142 317	143 606
	Réalisation	142 286	142 767
	Écart à la LFI	- 31	- 839
Gendarmerie nationale	LFI	97 093	97 167
	Réalisation	95 283	95 195
	Écart à la LFI	- 1 810	- 1 972
Total	LFI	239 410	240 773
	Réalisation	237 569	237 962
	Écart à la LFI	<b>- 1 841</b>	<b>- 2 811</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette sous-exécution, qui concernait principalement le programme « Gendarmerie nationale », s'étend désormais au programme « Police nationale ».

#### 2. Une sur-exécution importante du schéma d'emplois au sein de la police nationale

La sous-consommation du plafond d'emplois au sein du programme « Police nationale » est également liée à l'importante sous-réalisation du schéma d'emplois en 2013, qui a donné lieu à un rattrapage jusqu'en juin 2014.

De ce fait, l'exercice 2014 est marqué par une forte sur-exécution du schéma d'emplois au sein de la police nationale :

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Exécution du schéma d'emplois en 2013 et 2014**

(en ETP)

		<b>2 013</b>	<b>2014</b>
Police nationale	LFI	288	243
	Réalisation	-197	822
	Écart à la LFI	<b>-485</b>	<b>579</b>
Gendarmerie nationale	LFI	192	162
	Réalisation	192	173
	Écart à la LFI	0	11

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**D. UN VOLET PERFORMANCE AUX RÉSULTATS CONTRASTÉS ET MARQUÉ PAR UN PROBLÈME D'IMPUTATION INÉDIT****1. Des résultats décevants en matière de délinquance**

**En matière de délinquance, de nombreux indicateurs affichent des résultats décevants en 2014, en dépit d'une prévision à la baisse** : ainsi, les violences physiques non crapuleuses et les violences sexuelles ont fortement augmenté l'an passé, tant en zone police (+ 4,8 %) qu'en zone gendarmerie (+ 6,6 %) ; le nombre de cambriolages continue d'augmenter en zone police (+ 1,04 %) tandis que les atteintes aux biens ont progressé en zone gendarmerie (+ 1,1 %) ; enfin, la lutte contre l'insécurité routière enregistre des résultats particulièrement décevants avec une hausse du nombre d'accidents, de tués et de blessés à la fois en zone police (respectivement + 2,2 %, + 3,8 % et + 2,7 %) et en zone gendarmerie (respectivement + 3,4 %, + 4,4 % et + 4,2 %).

**Certaines améliorations peuvent toutefois être notées** : la lutte contre les réseaux criminels et l'économie souterraine a permis une hausse de 30 % des avoirs criminels saisis, le nombre de cambriolages a fortement baissé en zone gendarmerie (- 5,1 %) tandis que le nombre des violences physiques crapuleuses a connu une baisse significative en zone police (- 8,73 %).

**2. Une interprétation difficile de ces résultats en raison de ruptures statistiques importantes**

Dans son rapport d'information « *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?* »<sup>1</sup>, notre collègue Jean Arthuis soulignait que les

<sup>1</sup> « *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?* », rapport d'information n° 220 (2004-2005) fait au nom de la commission des finances par M. Jean ARTHUIS et déposé le 2 mars 2005.

indicateurs mesurant « *le degré d'atteinte d'un objectif d'intérêt général, aussi intéressants soient-ils, se heurtent souvent à un problème d'imputation* ».

**Cette difficulté est particulièrement forte en matière de lutte contre la délinquance**, une partie du travail des forces de police et de gendarmerie consistant à inciter à la révélation d'infractions traditionnellement non déclarées.

À cette difficulté structurelle s'ajoute désormais un problème conjoncturel lié à l'apparition de ruptures statistiques majeures au sein des outils statistiques des deux forces. Dès la fin de l'année 2012, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRL) indiquait que l'entrée en service d'un nouvel outil d'enregistrement des plaintes dans la gendarmerie nationale ne permettait plus d'effectuer des comparaisons fiables d'une année sur l'autre. Plus récemment, l'ONDRL a indiqué dans son bulletin mensuel publié en janvier 2015<sup>1</sup> que la rupture s'est désormais étendue à la police « *en raison du lancement du nouveau logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN)* ».

Ces conclusions ont été confirmées par la mission sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure<sup>2</sup>, qui estime dans son rapport que « *2016 constituera la première année de référence fiable pour les statistiques de la délinquance enregistrées par les forces de sécurité intérieure* ».

### **3. Une évolution souhaitable du volet performance pour remédier à ces difficultés**

De telles ruptures statistiques justifiaient que les données issues des enquêtes de victimisation conduites par l'ONDRL soient utilisées pour élaborer un indicateur pertinent sur ce ressenti complémentaire des statistiques administratives, ce qui supposerait toutefois d'en revoir le calendrier. Votre rapporteur spécial s'appuiera à l'avenir sur les résultats de ces enquêtes pour l'élaboration du budget et l'évaluation de la performance des forces de sécurité intérieure.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial estime que ce problème d'imputation plaide également pour un renforcement de la part des objectifs d'efficience au sein des deux programmes.

---

<sup>1</sup> *Bulletin mensuel de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, ISSN 2265-9110, janvier 2015.*

<sup>2</sup> *Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure publié le 12 juillet 2013 et co-écrit par Michel Rouzeau (IGA), Jean-Christophe Sintive (IGA), Christian Loiseau (IGPN), Armand Savin (IGPN), Claude Loron (IGGN) et Isabelle Kabla-Langlois (INSEE).*

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMME « SÉCURITÉ ET  
ÉDUCATION ROUTIÈRES » ET CAS « CONTRÔLE DE LA  
CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »**

**M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES » .....</b>	408
1. Des taux d'exécution élevés en 2014 .....	408
2. Le dernier exercice de suivi des dépenses de personnel .....	408
3. Des dépenses hors titre 2 contraintes .....	409
4. Des résultats inquiétants en matière de sécurité routière .....	409
5. Des délais d'attente toujours longs pour l'examen du permis de conduire .....	410
<b>II. LE COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS » .....</b>	411
1. Une légère sous-exécution des dépenses en 2014 .....	411
2. Un solde négatif en raison de moindres produits .....	412
3. La surestimation des recettes issues des radars .....	412
4. Un pilotage faible des dépenses, notamment pour le permis de conduire .....	413
5. Le moindre envoi de lettres de retrait ou de restitution de points en 2014 .....	413
6. Un dispositif de suivi de la performance de bonne qualité .....	414
7. Des résultats qui restent intermédiaires .....	414

## I. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES »

### 1. Des taux d'exécution élevés en 2014

Les **taux de consommation** sont élevés sur le programme 207 « Sécurité et éducation routières » tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP), avec des taux respectivement établis à 98,8 % et 99,5 %. Le tableau ci-dessous retrace les principaux chiffres de l'exécution 2014 pour le programme.

#### L'exécution 2014 du programme 207 « Sécurité et éducation routières »

(en millions d'euros)

Type de crédit	Exécution 2013	Crédits ouverts en LFI	Total des crédits ouverts	Exécution 2014	Écarts exécution 2014 et	
					/exec. 2013	/LFI
AE	122,1	128,6	127,3	124,5	+2 %	- 3,2 %
CP	123,5	128,6	126,3	125,6	+1,7 %	- 2,3 %

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Sécurités » annexé au projet de loi de règlement pour 2014

Les **mouvements enregistrés en gestion** sont restés exceptionnels sur l'exercice : seuls 4,35 millions d'euros (AE=CP) ont été annulés en loi de finances rectificative (LFR), soit 9 % des crédits du programme hors titre 2. Il a également été nécessaire d'ouvrir 2,64 millions d'euros de crédits de titre 2 par **décret d'avance**, le schéma d'emplois du programme ayant été partiellement exécuté à l'aide des suppressions d'ETP prévues par d'autres programmes du ministère de l'intérieur. Dans ce contexte, les dépenses hors titre 2 ont dû subir d'importantes contraintes, qui seront présentées plus loin.

### 2. Le dernier exercice de suivi des dépenses de personnel

Suite au rattachement de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) au ministère de l'intérieur, le programme 207 a été intégré à la mission « Sécurités » alors qu'il faisait partie de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ». Or, au sein de cette dernière, l'ensemble des crédits de personnel sont rassemblés sur un programme support. En effet, jusqu'en 2013, le programme 207 ne comportait aucun crédit de personnel, ce qui n'est plus le cas depuis. En 2014, les dépenses de

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**personnel représentent ainsi 82,5 millions d'euros.** Cependant le programme perd, à compter de 2015, la gestion de ses dépenses de titre 2, qui sont désormais **intégrées au programme 216** « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». L'insertion de la DSCR au sein du ministère de l'intérieur s'est poursuivie l'année dernière et en 2015 les personnels d'administration centrale, encore installés dans les locaux du ministère de l'écologie, devraient, à la faveur du projet Garance, rejoindre ceux du ministère de l'intérieur.

### **3. Des dépenses hors titre 2 contraintes**

Dans la mesure où des tensions sont apparues sur les crédits de titre 2 et que 9 % des ouvertures de crédits du programme ont été annulées en loi de finances rectificative (LFR), les dépenses hors titre 2 ont subi des **contraintes notables**, ce qui a conduit à **renoncer à plusieurs dépenses** initialement programmées.

En exécution, les **dépenses hors personnel se sont élevées à 43 millions d'euros, soit un million d'euros de moins qu'en 2013 et 7 millions d'euros de moins qu'en 2012**. En loi de finances initiale, un montant de 47,7 millions d'euros avait été inscrit pour les dépenses hors personnel. Ce sont donc près de 5 millions d'euros qui ont été économisés en exécution. Une partie de ces économies a permis de compenser le manque de crédits de personnel et ce en dépit de la sous-exécution du schéma d'emplois (1 569 ETPT étaient inscrits en loi de finances initiale contre 1 490 effectivement constatés en exécution).

Parmi les économies réalisées figurent les **dépenses d'investissement**, principalement imputées sur les **centres d'éducation à la sécurité routière** et les **centres d'examen du permis de conduire**. Quelques projets de constructions ou d'opérations de réhabilitations ont ainsi été abandonnés. Les campagnes de communication n'ont pas, en revanche, été remises en cause<sup>1</sup>.

En outre, l'action « Permis à un euro par jour », dépense « de guichet » qui dépend de l'évolution du taux du BTAN à deux ans, a également été mise à contribution.

### **4. Des résultats inquiétants en matière de sécurité routière**

D'après le rapport annuel de performances de la mission « Sécurités », en 2014, **3 561 personnes ont perdu la vie** sur les routes françaises, contre 3 427 en 2013, 3 842 en 2012 et 3 963 en 2011. Non seulement **la cible n'est pas atteinte** (3 200) mais, pire, **la tendance baissière**,

<sup>1</sup> *Ce sont habituellement les dépenses liées à la communication et à la sensibilisation des publics à la sécurité routière qui font l'objet de diminutions sur ce programme.*

observée depuis plusieurs années, **s'est inversée**, alors que l'objectif du Gouvernement est de passer sous la barre des 2 000 morts en 2020.

Il ne faut pas exclure que **la diminution des dépenses de communication et de sensibilisation** ait eu des effets sur les résultats, même si le volet répressif reste un élément déterminant du succès de la politique de sécurité routière.

Les indicateurs associés à la sécurité routière selon la catégorie d'usagers (motocyclistes tués, pourcentage de personnes tuées appartenant à la classe d'âge 18/24 ans, morts impliqués dans un accident où un conducteur présente un taux d'alcool supérieur au taux légal) ne reposent en 2014 que sur de simples estimations, qui sont inégalement orientés à la hausse ou à la baisse.

## **5. Des délais d'attente toujours longs pour l'examen du permis de conduire**

Votre rapporteur spécial déplore que les indicateurs de performance relatifs au permis de conduire ne se sont pas suffisamment améliorés en 2014. Bien sûr, il est positif que le **coût unitaire d'obtention du permis de conduire pour l'administration ait baissé de 61,5 euros par permis en 2013 à 60,8 euros en 2014, surtout que ce coût était de 64,8 euros en 2012**.

Mais il n'est pas acceptable que le délai moyen d'attente pour un candidat entre sa première et sa deuxième présentation à l'examen pratique, passé de 85,7 jours en 2012 à 98 jours en 2013, **soit resté à un niveau de 96 jours en 2014**, loin de la cible de 80 jours. **Un tel délai d'attente de plus de trois mois entre deux présentations à l'examen n'est pas raisonnable au regard de l'investissement financier** que représente, pour de nombreux jeunes en particulier, le permis de conduire.

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

## II. LE COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

### 1. Une légère sous-exécution des dépenses en 2014

Le compte spécial « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » se caractérise en 2014 par une **légère sous-exécution des dépenses**. L'écart entre la programmation initiale et l'exécution est en effet de **37 millions d'euros**, soit - 4,2 %, comme l'illustre le tableau suivant qui retrace les principaux chiffres de l'exécution 2014 du compte spécial.

#### L'exécution 2014 du compte spécial

(en millions d'euros d'AE)

Programmes	Exécution 2013	Crédits ouverts en LFI	Total des crédits ouverts	Exécution 2014	Écart exécutions 2014/2013	Écart exécution 2014/LFI
					En %	En %
<b>Section 1 - Contrôle automatisé</b>						
Programme 751 - « Radars »	211,26	220,0	223,81	205,72	- 2,63 %	- 14,28 - 6,50 %
Programme 752 - « Fichier national du permis de conduire »	21,05	19,00	27,50	19,89	- 5,56 %	+0,89 + 4,70 %
<b>Section 2 - Circulation et stationnement routiers</b>						
Programme 753 - « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers »	29,00	31,56	31,56	31,56	+ 8,83 %	0,00 0,00 %
Programme 754 - « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »	598,12	679,78	1 290,14	671,51	+ 12,27 %	- 8,27 - 1,22 %
Programme 755 - « Désendettement de l'État »	446,57	452,06	457,06	414,75	- 7,12 %	- 37,31 - 8,25 %
<b>Total</b>	<b>1 306,00</b>	<b>1 402,40</b>	<b>2 030,07</b>	<b>1 343,43</b>	<b>+ 2,86 %</b>	<b>- 58,97 - 4,20 %</b>

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » annexé au projet de loi de règlement pour 2014

Ainsi que l'explique la Cour des comptes dans son analyse d'exécution budgétaire pour 2014, « *aucune anomalie dans l'exécution budgétaire n'a été observée* ». Elle souligne que les crédits ouverts en exercice sont largement plus élevés que la programmation initiale en raison du décalage dans le versement aux collectivités territoriales des recettes du

---

programme 754 (600 millions d'euros). Par ailleurs, elle relève que les reports de crédits dont a bénéficié le programme 751 « Radars » jusqu'en 2013 sont révolus suite à l'application, à partir de 2014, de l'article 160 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). En vertu de ce dernier, les reports de fait qui bénéficiait au programme sont désormais rendus indisponibles, sauf arrêté du ministre chargé du budget en disposant autrement.

## 2. Un solde négatif en raison de moindres produits

Un autre élément remarquable est le **solde négatif** au terme de l'exercice 2014. De l'ordre de **17,6 millions d'euros**, il résulte de l'écart de consommation entre les dépenses en CP (près de 1,333 milliard d'euros) et les recettes encaissées par le compte, soit 1,315 milliard d'euros (84 % du produit total des amendes).

Le compte d'affectation spéciale a encore vu ses **recettes baisser en 2014**. Après s'être établies à 1,382 milliard d'euros en 2013, elles enregistrent une **contraction notable de 5 %**. L'évolution de la disponibilité des radars automatiques, en hausse en 2014, n'explique pas cette diminution, puisque leur disponibilité, après avoir chuté de 94,5 % à 86,5 % en 2013, revient à un niveau plus convenable en 2014 : 92,6 %, ce qui est très légèrement inférieur à la cible fixé de 93 %.

## 3. La surestimation des recettes issues des radars

Une fois de plus, les recettes issues des radars ont été surestimées : 1,728 milliard d'euros en loi de finances initiale 2014 contre 1,563 milliard d'euros réalisés (dont versement à l'AFITF). Ces résultats, qui expliquent le solde négatif du compte, témoignent de la **tendance structurelle à la baisse du produit des amendes**.

Cette baisse se poursuit en dépit du déploiement de nouveaux radars : en effet, en 2014, **198 millions d'euros** ont été consommés pour installer et maintenir en état **4 122 radars** et pour traiter les messages d'infraction qu'ils envoient. Le nombre de radars est inférieur à la prévision inscrite en loi de finances initiale (4 200), notamment en raison du **retard pris dans le déploiement des radars mobiles de nouvelle génération et celui des radars de passage à niveau**.

Ainsi, le coût du déploiement de nouveaux dispositifs ne s'élève qu'à 20 millions d'euros en 2014 (contre 30 millions d'euros en 2013). Les autres dépenses du programme 751 « Radars » concernent la maintenance en condition opérationnelle, pour environ 53 millions d'euros, auxquelles s'ajoutent des dépenses de « pilotage » pour 21 millions d'euros, définies comme « *des dépenses transverses à la fois au déploiement et à la maintenance des dispositifs de contrôle* ». L'ANTAI, au titre du traitement des messages

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

d'infraction émis par les radars, reçoit quant à elle un budget de 91,3 millions d'euros (contre 94,3 millions d'euros prévus en loi de finances initiale).

#### **4. Un pilotage faible des dépenses, notamment pour le permis de conduire**

Comme a déjà eu l'occasion de le faire remarquer votre rapporteur spécial, la plupart des dépenses du compte spécial obéissent à **des facteurs sur lesquels les responsables de programme n'ont pas de prise**. C'est le cas notamment des programmes 754 « Collectivités territoriales » et 755 « Désendettement de l'État » dont les crédits sont calculés sur la base d'une formule établie par une loi de finances. Seule la baisse des recettes inscrites sur le compte peut conduire à une diminution de ces crédits.

Quant au programme 752 « Fichier national du permis de conduire », la moindre consommation des crédits d'environ 7,5 millions d'euros résulte d'un **retard dans le déploiement du projet informatique FAETON 2**. Les dépenses constatées, de 12,63 millions d'euros en AE et 11,91 millions d'euros en CP sont moindres que celles inscrites en loi de finances initiale, soit 17,30 millions d'euros en AE et 19,52 millions d'euros en CP. L'application informatique qui permet la gestion du système de points, appelée « système national des permis de conduire » (SNPC) et adaptée sous le nom FAETON, peine ainsi à être remplacée par le logiciel FAETON 2. La mise en place de ce dernier, déjà reportée à plusieurs reprises, l'a été à nouveau en 2014, conduisant à des économies (5,7 millions d'euros en CP). Ce n'est donc pas le moindre envoi de lettres de retrait ou de restitution de points qui a permis à lui seul de réduire les dépenses du programme 752 en 2014.

#### **5. Le moindre envoi de lettres de retrait ou de restitution de points en 2014**

Votre rapporteur spécial déplore à nouveau que le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » supporte une dépense d'environ **12 millions d'euros** pour adresser aux conducteurs plus de **15 millions de lettres de retrait ou de restitution de points du permis de conduire**. Surtout que, s'agissant en particulier du retrait des points, cet envoi fait double emploi avec l'envoi de l'avis de contravention qui mentionne déjà le nombre de points retirés.

Il se félicite que cette somme soit **en baisse de 2 millions d'euros par rapport à 2013** (14 millions d'euros), en raison d'un moindre nombre de lettres adressées en 2014 (15,3 millions, contre 15,97 millions) mais constate qu'un tel résultat relève essentiellement d'une amélioration du comportement des conducteurs.

## 6. Un dispositif de suivi de la performance de bonne qualité

Votre rapporteur spécial souligne la **qualité du dispositif de suivi de la performance** du compte spécial. Les indicateurs retenus contribuent tous à **l'information du citoyen sur la politique de contrôle et de sanction des infractions au code la route**. Cette information est une composante essentielle de la politique de sécurité routière, comme l'affirme la Cour des comptes dans son analyse d'exécution budgétaire pour 2014, qui relève que « *la politique de contrôle et de sanction des infractions au code la route est adaptée à une mesure de la performance simple et efficace* ».

Ainsi, les indicateurs ont trait à la mesure du résultat (vitesses moyennes, lettres de restitution ou de retrait de points) ou de l'activité (part du procès-verbal électronique dans les contraventions, lettres de restitution ou de retraits de points) et permettent d'orienter les crédits alloués. Ils sont aussi liés à la recette (taux de disponibilité des radars, pourcentage d'avis de contravention par rapport au nombre d'infractions).

Malheureusement, les résultats de ces indicateurs ne sont pas aussi satisfaisants que ne l'est le dispositif relatif à leur mesure.

## 7. Des résultats qui restent intermédiaires

Pour ce qui concerne la **vitesse moyenne**, elle est **en hausse en 2014** (79,8 km/h, avec une cible initiale de 77,5 km/h révisée à 78,5 km/h). Ce résultat peut être rapproché de la vitesse moyenne constatée en 2013, soit 78,7 km/h.

Alors que la **disponibilité des radars automatiques s'améliore** en 2014, tout en restant inférieure aux objectifs fixés, comme cela a été vu, le pourcentage d'**avis de contravention émis** par rapport au nombre de « **flashes** » **se détériore** quant à lui pour s'établir à 75,6 % (contre 76,5 % en 2013), ce qui reste cependant au-dessus de la cible fixée à 70,5 %. Cette évolution dément l'idée selon laquelle cet indicateur ne devrait connaître qu'une augmentation continue dans la mesure où il traduit les progrès technologiques permettant de mieux identifier les plaques d'immatriculation.

Déployé sous la responsabilité de l'ANTAI auprès des organismes verbalisateurs (gendarmerie, police, préfecture de police, polices municipales), le **procès-verbal électronique (PVé)** **n'atteint toujours pas ses objectifs** bien que les forces de l'ordre soient entièrement équipées depuis 2012 au niveau national. Ainsi, seules **77 % des contraventions émises par les services de l'État l'ont été par le biais du PVé en 2014** (la cible était alors de 85 % et elle est portée à 90 % pour 2015). La diffusion du PVé est toutefois

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

réelle puisqu'en 2013, 62 % des contraventions émises par les services de l'État l'ont été par le biais du PVé, et ce taux n'était que de 30 % en 2012. Il serait intéressant de disposer de chiffres pour les polices municipales, afin de constater la diffusion de l'outil sur l'ensemble du territoire.

S'agissant de l'**évolution des excès de vitesse** de plus de 30 km/h et de plus de 40 km/h, les **résultats sont plus encourageants** puisque les taux sont très faibles. En 2014, respectivement 0,17 % et 0,04 % des véhicules ont été en excès de vitesse de plus de 30 km/h et de plus de 40 km/h par rapport à la vitesse autorisée (0,15 % et 0,04 % en 2013). Cet indicateur, désormais peu significatif, est retiré à partir de 2015.

## MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

<b>I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>417</b>
A. UN RATTACHEMENT À LA MISSION « SÉCURITÉS » .....	417
B. UNE SITUATION SINGULIÈRE AU SEIN DE LA MISSION « SÉCURITÉS » .....	417
1. <i>Un poids relativement modeste .....</i>	417
2. <i>Un programme qui ne bénéficie pas de la priorité budgétaire accordée aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » .....</i>	418
C. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE UNE NOUVELLE FOIS ÉLOIGNÉE DES PRÉVISIONS POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT.....	419
D. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE .....	420
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>421</b>
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL DYNAMIQUES ET DONT LE PILOTAGE RESTE DÉLICAT.....	421
1. <i>Une réduction des effectifs conforme au schéma d'emploi mais insuffisante pour maîtriser les dépenses de personnel .....</i>	421
2. <i>Des dépenses de personnel dynamiques dont le pilotage reste délicat.....</i>	422
B. UN SOUS-INVESTISSEMENT TENDANCIEL ET UNE FAIBLE CAPACITÉ À ENGAGER LES DÉPENSES .....	423
1. <i>Une croissance des dépenses de personnel réalisée au détriment des autres dépenses .....</i>	423
2. <i>Une tension qui se traduit par de multiples retards .....</i>	424
C. UN VOLET PERFORMANCE AUX RÉSULTATS CONTRASTÉS .....	426
1. <i>La performance du programme n'a paradoxalement pas bénéficié d'une saison des feux de faible intensité .....</i>	426
2. <i>La mise en œuvre du programme ANTARES pourrait être retardée par l'extinction du fonds d'aide à l'investissement (FAI) .....</i>	426
3. <i>Dans un contexte marqué par l'augmentation de la menace terroriste, le bureau de déminage affiche une performance très satisfaisante .....</i>	427
4. <i>Le vieillissement de la flotte aérienne demeure un sujet de préoccupation .....</i>	427

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

## I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### *A. UN RATTACHEMENT À LA MISSION « SÉCURITÉS »*

Sur le plan de l'architecture budgétaire, l'exercice 2014 est marqué par **le rattachement du programme 161 « Sécurité civile » à la mission « Sécurités »**. La mission, qui comporte désormais quatre programmes, a par ailleurs vu sa dénomination légèrement modifiée, afin de tenir compte de la pluralité de ses composantes.

Compte tenu de cette évolution, **l'architecture interne de la sécurité civile a été simplifiée**, avec la fusion des programmes 161 « Intervention des services opérationnels » et 128 « Coordination des moyens de secours » au sein d'un programme unique, placé sous la responsabilité du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

### *B. UNE SITUATION SINGULIÈRE AU SEIN DE LA MISSION « SÉCURITÉS »*

#### **1. Un poids relativement modeste**

Si ce rattachement du programme « Sécurité civile » se justifie par la nécessité de donner une vision d'ensemble des différentes composantes (publique, civile et routière) de la politique publique en faveur de la sécurité menée par le ministère de l'intérieur, force est de constater que **la place de la sécurité civile au sein de ce nouvel ensemble est particulièrement modeste**.

### Exécution des crédits en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés 2014	Part du programme au sein de la mission en 2014
Police nationale	AE	9 430,08	52,50 %
	CP	9 467,28	52,30 %
Gendarmerie nationale	AE	8 013,48	44,60 %
	CP	8 076,53	44,60 %
Sécurité civile	AE	409,4	2,30 %
	CP	427,07	2,40 %
Sécurité et éducation routières	AE	124,54	0,70 %
	CP	125,62	0,70 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, le programme « Sécurité civile » représente **2,3 % des AE et 2,4 % des CP exécutés au sein de la mission « Sécurités »** au titre de l'année 2014.

## 2. Un programme qui ne bénéficie pas de la priorité budgétaire accordée aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »

**L'unification de l'architecture budgétaire de la politique publique « sécurités » ne saurait conduire à masquer les différences de traitement entre ses trois composantes (publique, civile et routière) sur le plan budgétaire.**

En effet, contrairement aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », le programme « Sécurité civile » **contribue au respect des normes de dépenses « zéro valeur »<sup>1</sup> et « zéro volume »<sup>2</sup>**.

<sup>1</sup> Hors CAS « Pensions » et charge de la dette, les dépenses de l'État ne doivent pas progresser en euros courants.

<sup>2</sup> Les dépenses de l'État ne doivent pas progresser plus vite que l'inflation.

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Évolution des crédits consommés entre 2013 et 2014

(en millions d'euros)

	2013	2014	Évolution entre 2013 et 2014	Évolution hors CAS « Pensions »
Sécurité civile	432,5	427,07	- 1,26 %	- 1,60 %
Dont CAS « Pensions »	46,752	47,513		

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**La contribution du programme à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État est significative** : les crédits consommés ont baissé de 1,26 % entre 2013 et 2014, alors même que le taux d'inflation pour l'année 2014 est de 0,5 %<sup>1</sup>. Hors CAS « Pensions », les crédits consommés ont baissé de 1,6 %.

Par ailleurs, contrairement au plafond d'emplois des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » - en hausse depuis 2013 - le **plafond d'emplois du programme « Sécurité civile » continue de baisser** :

### Plafond d'emplois exécutés de 2012 à 2014

(en ETPT)

	2012	2013	2014	Évolution 2012 / 2014
Sécurité civile	2 451	2 422	2 395	- 56

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

### C. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE UNE NOUVELLE FOIS ÉLOIGNÉE DES PRÉVISIONS POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

#### Exécution des crédits en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014
					(en %)	(en %)
Sécurité civile	AE	417,4	588,54	409,4	98,10%	69,56%
	CP	432,5	436,89	427,07	98,70%	97,75%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

<sup>1</sup> Source : INSEE.

Pour le programme « Sécurité civile », doté en loi de finances initiale pour 2014 de 588,54 millions d'euros en AE et 436,89 millions d'euros en CP, les taux d'exécution s'élèvent respectivement à 69,56 % et 97,75 %.

Ainsi, la tendance à la sous-consommation des autorisations d'engagement – déjà observable en 2013 avec un taux de consommation de seulement 88,4 % – s'amplifie, sans que cette évolution ait conduit à s'interroger sur la capacité réelle du programme à engager les dépenses.

En ce qui concerne les mouvements de crédits, ces difficultés récurrentes se traduisent par une forte hausse des reports :

#### Mouvements de crédits en 2014

(en millions d'euros)

Nature des crédits engagés	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion	Mouvements de fin de gestion	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015	FDC / ADP	Total crédits consommés	Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI
CP	436,9	0,5	- 4,6	11,3	-7,0	18,4	-2,8	11,2	427,1	- 2,3 %
AE	588,5	53,6	- 4,6	-4,3	-5,7	223,5	-5,8	11,2	409,4	- 30,4 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme chaque année, les mouvements de crédits ont également permis de faire face aux aléas inhérents à l'exercice de la mission de sécurité civile : ainsi, 8,3 millions d'euros en CP ont été ouverts par décret d'avance en décembre pour le financement de la gestion de la crise Ébola<sup>1</sup>.

#### D. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE

Compte tenu du poids prépondérant des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » au sein de la mission « Sécurités », le respect de la programmation pluriannuelle ne dépend pas principalement de la trajectoire budgétaire du programme « Sécurité civile ».

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sous ces réserves, la programmation pluriannuelle est **pleinement respectée** pour l'exercice 2014 :

**Crédits de paiement hors contribution au CAS Pensions**

(en millions d'euros)

	2014 dans le triennal	2014 dans le triennal au format 2014	Exécution 2014	Écart
Mission « Sécurités » (y compris « Sécurité civile »)	12 177	12 173	11 931	- 242
Dont « Sécurité civile » <sup>1</sup>	400		380	

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL DYNAMIQUES ET DONT LE PILOTAGE RESTE DÉLICAT

#### 1. Une réduction des effectifs conforme au schéma d'emplois mais insuffisante pour maîtriser les dépenses de personnel

Pour l'exercice 2014, le schéma d'emplois fixé en loi de finances initiale présentait une baisse de 24 ETP, tandis que le plafond d'emplois était fixé à 2440 ETPT, en baisse de 25 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

#### Exécution du plafond d'emplois et du schéma d'emplois depuis 2012

		2012	2013	2014
Plafond d'emplois (en ETPT)	LFI	2464	2465	2440
	Réalisation	2451	2422	2395
	Écart à la LFI	-13	-43	-45
Schéma d'emplois (en ETP)	LFI	-23	-24	-24
	Réalisation	-23	-21	-24
	Écart à la LFI	0	3	0

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Si le plafond d'emplois présente, comme en 2013, une légère sous-exécution (- 45 ETPT contre - 43 ETPT en 2013), le schéma d'emplois est pleinement respecté.**

<sup>1</sup> Source : article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Toutefois, cette baisse des effectifs est de nouveau **insuffisante pour freiner la dynamique des dépenses de personnel** :

**Évolution de la part des dépenses de personnel au sein du total des dépenses**

(en millions d'euros)

	2013	2014	Évolution 2013 / 2014
Titre 2	164,107	164,907	0,5 %
Total	432,543	427,069	-1,3 %
Titre 2 / Total	37,9 %	38,6 %	

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, les dépenses de personnel ont augmenté de 0,5 % en 2014, alors même que les dépenses totales baissaient de 1,3 %.

**L'observation des tendances de long terme permet de confirmer ce phénomène de « croissance pauvre en emplois » :**

**Évolution comparée des ETPT et des dépenses de personnel**

	2006	2014	Évolution 2006-2014
ETPT	2563	2395	- 6,6 %
Titre 2 (en millions d'euros)	134,416	164,907	22,7 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Entre 2006 et 2014, les effectifs ont baissé de 6,6 %, alors même que les dépenses de personnel ont augmenté de 22,7 % sur la même période.

**2. Des dépenses de personnel dynamiques dont le pilotage reste délicat**

**Comme en 2013<sup>1</sup>, le pilotage des dépenses de personnel s'est révélé particulièrement délicat.**

L'exécution des dépenses de personnel s'est élevée à 164,9 millions d'euros, alors même que l'autorisation donnée en loi de finances initiale était de seulement 162,8 millions d'euros. En conséquence, outre la levée des

<sup>1</sup> Voir sur ce point les remarques de notre collègue François Trucy sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013.

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

crédits initialement mis en réserve, **2,64 millions d'euros ont été ouverts par décret d'avance**<sup>1</sup>.

**Une nouvelle fois, les coûts moyens d'entrée et de sortie de certaines catégories d'emplois ont été largement sous-estimés.** Ce phénomène est particulièrement marqué pour les personnels techniques – qui incluent les contractuels – et le corps d'encadrement et d'application :

#### Coûts entrée-sortie

(en euros)

Catégorie d'emplois	Coûts d'entrée			Coûts de sortie		
	Prévision	Réalisation	Écart	Prévision	Réalisation	Écart
Personnels administratifs	50 990	36 876	- 27,7 %	49 348	36 195	-26,7 %
Personnels techniques	48 357	83 836	73,4 %	52 025	76 801	47,6 %
Militaires (hors gendarmes)	32 499	33 130	1,9 %	36 560	36 684	0,3 %
Ouvriers d'État	42 242			47 418	53 190	12,2 %
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement	52 295			69 951	41 433	-40,8 %
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	35 532	63 431	78,5 %	46 139	64 902	40,7 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Face à ce constat, il convient d'insister sur la nécessité, pour la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), **d'appréhender plus justement ces coûts dans son exercice de prévision budgétaire en renforçant ses outils de chiffrage et de suivi de la masse salariale.**

#### B. UN SOUS-INVESTISSEMENT TENDANCIEL ET UNE FAIBLE CAPACITÉ À ENGAGER LES DÉPENSES

##### 1. Une croissance des dépenses de personnel réalisée au détriment des autres dépenses

**Sur le long terme, la hausse des dépenses de personnel conduit à une éviction des autres dépenses :**

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

**Évolution comparée des dépenses de personnel et des autres dépenses depuis 2006**

*(en millions d'euros)*

	2006	2014	Taux de variation moyen	Évolution 2006 / 2014
Titre 2	134,416	164,907	2,8 %	22,7 %
Hors titre 2	287,834	262,162	- 1,1 %	- 8,9 %
Titre 2 / Total	31,8 %	38,6 %		

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)*

Ainsi, les dépenses de personnel ont augmenté de 2,8 % par an en moyenne entre 2006 et 2014, tandis que les autres dépenses baissaient de 1,1 % en moyenne sur la même période. En conséquence, **les dépenses de personnel représentent désormais 38,6 % des dépenses du programme « Sécurité civile », contre 31,8 % en 2006.**

## 2. Une tension qui se traduit par de multiples retards

Votre rapporteur spécial **regrette** que la tension induite par la croissance de la masse salariale se traduise par une **sous-exécution chronique des dépenses d'investissement à l'origine de multiples retards** :

**Évolution des dépenses d'investissement depuis 2012**

*(en millions d'euros)*

	2012	2013	2014
CP ouverts en LFI	35,392	43,153	37,659
CP consommés	17,168	15,771	13,368
Taux d'exécution	48,5%	36,5%	35,5%

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)*

Ainsi, la **sous-exécution des dépenses d'investissement** se maintient à un niveau élevé pour l'exercice 2014 (35,5 %, contre 36,5 % en 2013).

Compte tenu de cette tension croissante sur les dépenses d'investissement, **les restes à payer demeurent importants** (262,162 millions d'euros, soit 38,6 % des CP hors titre 2) :

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Évolution comparée des restes à payer et des CP hors titre 2 depuis 2012

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014
Restes à payer	130,442	115,32	101,186
CP hors titre 2 (consommés)	282,67	268,436	262,162
Restes à payer / CP hors titre 2	46,1 %	43,0 %	38,6 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Surtout, cette tension se traduit en 2014 par **un sous-engagement d'une ampleur inédite** :

### Évolution des autorisations d'engagement (hors titre 2) depuis 2012

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014
AE ouvertes	313,102	307,408	473,255
AE engagées	245,556	253,29	244,495
AE affectées non engagées	61,326	53,874	50,71
AE non affectées non engagées	6,219	0,2438	178,049
AE non engagées / AE ouvertes	21,6 %	17,6 %	48,3 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Certes, cette difficulté à engager les dépenses peut être partiellement expliquée par l'échec de la renégociation des contrats de maintenance en condition opérationnelle (MCO). Alors qu'un nouveau contrat devait être signé en juillet 2014, le dialogue compétitif a été déclaré infructueux, ce qui s'est traduit par l'absence d'engagement de 167 millions d'euros.

Toutefois, le niveau structurellement élevé des autorisations d'engagement affectées non engagées (50,71 millions d'euros en 2014) traduit les retards répétés rencontrés sur certains grands projets tels que le système d'alerte et d'information des populations (SAIP), qui doit permettre de moderniser l'alerte des populations.

En conséquence, votre rapporteur spécial souscrit aux remarques de la Cour des comptes, qui recommande « pour une gestion régulière de la dépense et tenant compte de la règle de caducité des autorisations non affectées sous deux, d'en envisager l'annulation et une réouverture selon un cadencement plus adapté à la capacité réelle du programme à engager les dépenses »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, Mission « Sécurités », page 57.

### **C. UN VOLET PERFORMANCE AUX RÉSULTATS CONTRASTÉS**

#### **1. La performance du programme n'a paradoxalement pas bénéficié d'une saison des feux de faible intensité**

**Le programme a une nouvelle fois bénéficié d'une saison des feux particulièrement favorable** : d'après le rapport annuel de performance, l'année 2014 est la deuxième année la plus favorable depuis la mise en place de l'opération statistique Prométhée en 1973, après l'année 2013.

**Paradoxalement, ce contexte favorable se traduit par des résultats éloignés des prévisions pour les indicateurs relatifs à la lutte contre les feux de forêts.**

Ainsi, le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la saison est de 30,6 pour une cible de 10. D'après le rapport annuel de performance, ce résultat s'expliquerait par le mode de calcul de cet indicateur : lorsque le niveau de risque, qui figure au dénominateur, est particulièrement faible, le ratio augmente fortement.

Par ailleurs, 94 % des incendies n'ont pas dépassé 5 hectares, alors que la cible était de 96 %. D'après le rapport annuel de performance, cet écart se justifierait par l'allègement des mesures de prévention opérationnelles, compte tenu du faible niveau de risque.

**Néanmoins, le bilan de la lutte contre les feux de forêts apparaît globalement favorable** avec seulement 1 347 hectares touchés par le feu dans les départements méditerranéens, de faibles atteintes aux infrastructures et aucune victime.

**Il semble ainsi nécessaire de s'interroger sur la pertinence des indicateurs mobilisés pour mesurer la performance du programme en la matière**, et notamment sur le mode de calcul retenu pour le sous-indicateur numéro un (nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique).

#### **2. La mise en œuvre du programme ANTARES pourrait être retardée par l'extinction du fonds d'aide à l'investissement (FAI)**

**Le rythme de mise en œuvre du programme ANTARES est légèrement en deçà de la prévision** : le taux d'adhésion des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à l'infrastructure est de 82 %, alors que la prévision pour 2014 actualisée en 2015 dans le cadre du projet annuel de performance était de 84 %. Ce résultat est d'autant plus surprenant que le contexte était plutôt favorable, le taux d'adhésion pour l'année 2013 ayant été fortement supérieur à la prévision (79 % contre 72 %).

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cette relative sous-performance pourrait s'expliquer par l'absence de soutien aux efforts d'investissement consentis par les SDIS, qui ne bénéficient plus des crédits du Fonds d'aide à l'investissement (FAI), dont une part importante concourait spécifiquement, depuis 2007, au financement du déploiement d'ANTARES.

Aussi, votre rapporteur spécial réitère son opposition à l'extinction de ce fonds et sera particulièrement attentif à ce que l'objectif de couverture de 100 % des SDIS à l'horizon 2017 soit tenu.

### **3. Dans un contexte marqué par l'augmentation de la menace terroriste, le bureau de déminage affiche une performance très satisfaisante**

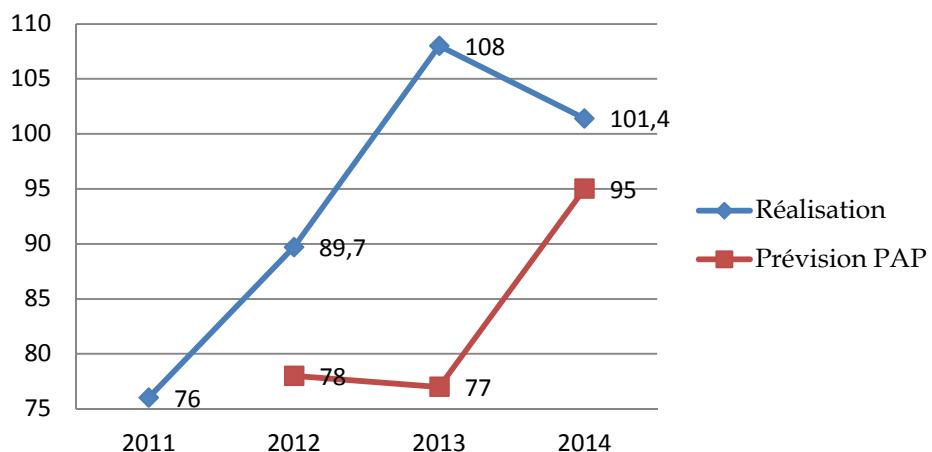
Il convient de souligner l'excellente réactivité du bureau de déminage, alors que le nombre d'interventions sur engins explosifs est stable (2 127 en 2014) :

- 98 % des interventions sur site ont été réalisées dans un délai inférieur à 15 minutes, ce qui est conforme à la prévision ;
- 99,7 % des interventions hors site ont été réalisées dans un délai inférieur à 180 minutes, ce qui est supérieur à la prévision (95 %).

### **4. Le vieillissement de la flotte aérienne demeure un sujet de préoccupation**

Votre rapporteur spécial tient à souligner que l'indicateur relatif à la durée moyenne de la visite de maintenance programmée des hélicoptères présente une nouvelle fois un résultat éloigné des prévisions :

**Durée moyenne de la visite programmée pour hélicoptères de type 600 h et 800 h**



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Au-delà de cet écart, la durée moyenne semble stabilisée à un niveau structurellement élevé** : si le niveau atteint en 2014 est légèrement inférieur au résultat obtenu en 2013 (101,4 jours contre 108 jours), il reste supérieur de 33 % à celui de 2011 (76 jours).

Cette dégradation importante peut être partiellement expliquée par le passage à un pas de maintenance de 800 heures de vol (contre 600 heures jusqu'en 2012). Toutefois, elle traduit avant tout **le vieillissement des appareils, qui conduit à des opérations de réparation de plus grande ampleur**.

**À ce titre, votre rapporteur spécial regrette la disparition de cet indicateur à l'occasion de la refonte de la maquette de performance dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015**, au profit d'un nouvel indicateur qui mesurera désormais la disponibilité des hélicoptères par flotte de base.

Pour votre rapporteur spécial, cette adaptation du dispositif de performance **répond moins à un besoin de simplification qu'à une volonté de « casser le thermomètre »**, en remplaçant un indicateur qui permettait de mettre en évidence les conséquences du vieillissement de la flotte.

## MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

M. ÉRIC BOCQUET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

<b>I. UNE EXÉCUTION 2014 MARQUÉE PAR UN DÉRAPAGE IMPORTANT DES DÉPENSES DE RSA « ACTIVITÉ » .....</b>	430
1. <i>Une exécution en forte augmentation par rapport à 2013, mais disparate selon les programmes.....</i>	431
2. <i>Des mouvements crédits importants en cours d'exécution ont été rendus nécessaires par la sous-budgétisation des dépenses de RSA « activité » .....</i>	432
3. <i>Le coût des dépenses fiscales reste significatif, même s'il est en diminution.....</i>	434
4. <i>Le plafond de la programmation triennale pour 2014 est dépassé .....</i>	436
5. <i>Des indicateurs de mission qui s'améliorent, mais qui ne permettent pas toujours une mesure pertinente de la performance .....</i>	437
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	439
1. <i>Le fort écart entre prévision et exécution des crédits du RSA « activité » témoigne d'une sous-budgétisation importante alors même que les paramètres de risque étaient connus.....</i>	439
2. <i>Les dépenses d'AAH poursuivent leur progression, mais leur dynamisme se réduit .....</i>	441
3. <i>La maîtrise des crédits alloués aux ESAT se poursuit, renforçant la contrainte budgétaire pesant sur ces établissements .....</i>	443
4. <i>L'augmentation des dépenses de protection juridique des majeurs en raison du nombre et du coût des mesures individuelles de protection .....</i>	444

## I. UNE EXÉCUTION 2014 MARQUÉE PAR UN DÉRAPAGE IMPORTANT DES DÉPENSES DE RSA « ACTIVITÉ »

### L'exécution des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014/ exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014	Exécution 2014 / crédits ouverts 2014
						(en %)	(en %)	
304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales »	AE	397,19	635,62	1 022,7	1 021,81	257,26 %	160,75 %	99,91 %
	CP	400,15	635,62	1 010,62	1 009,59	252,30 %	158,83 %	99,9 %
106 « Actions en faveur des familles vulnérables »	AE	245,28	249,24	249,72	248,36	101,25 %	99,65 %	99,45 %
	CP	245,27	249,24	249,74	247,88	101,06 %	99,45 %	99,25 %
157 « Handicap et dépendance »	AE	11 203,68	11 442,92	11 531,62	11 529,04	102,9 %	100,75 %	99,98 %
	CP	11 247,12	11 442,92	11 533,68	11 530,32	102,52 %	100,76 %	99,97 %
137 « Égalité entre les femmes et les hommes »	AE	0,02328	0,02503	0,02419	0,02286	98,19 %	91,33 %	94,5 %
	CP	0,02319	0,02503	0,02439	0,02297	99,05 %	91,77 %	94,18 %
124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	AE	1 486,81	1 483,27	1 577,92	1 559,02	104,86 %	105,11 %	98,8 %
	CP	1 506,87	1 505,85	1 525,96	1 511,88	100,33 %	100,4 %	99,08 %
Total	AE	13 332,98	13 811,07	14 391,98	14 358,25	107,69 %	103,96 %	99,76 %
	CP	13 399,43	13 833,65	14 320,02	14 299,69	106,72 %	103,37 %	99,86 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

## 1. Une exécution en forte augmentation par rapport à 2013, mais disparate selon les programmes

Les cinq programmes de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » sont d'une **importance budgétaire très inégale**. Ainsi, le programme 157 « Handicap et dépendance », qui finance en particulier l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), représente 80,5 % des crédits de paiement consommés par l'ensemble de la mission, lorsque le programme 137 « Égalité entre les femmes et les femmes » n'en représente que 0,16 %.

La mission **regroupe principalement des dépenses d'intervention** (titre 6), qui représentent **89,5 % de l'ensemble crédits de paiement consommés**. Ces dépenses d'intervention portent principalement sur des dépenses de « guichet », comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les dotations aux ESAT et de l'aide ou poste, la subvention au Fonds national des solidarités actives (FNSA) au titre de la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA), et les mesures de protection juridique des majeurs. La part des dépenses d'intervention dans l'ensemble de la mission progresse par rapport à l'année précédente de près de 2 points (87,8 % en 2013), traduisant leur dynamisme par rapport aux autres composantes de la dépense.

Par rapport à l'exécution antérieure, **les crédits de paiement consommés en 2014 ont connu une forte augmentation, de 6,7 %** (soit 0,9 milliard d'euros). Cette augmentation est principalement due **au coût important représenté par la subvention au FNSA**, retracée dans le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ». Cette subvention s'est élevée à 374 millions d'euros, ce qui représente un dépassement de plus de 61 % par rapport à la prévision initiale (cf. commentaire *infra*). Cette augmentation est également imputable, pour une moindre part, au programme 157, qui a connu dépassement de 87 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à la prévision initiale, en raison du **dynamisme des dépenses d'AAH qui se poursuit**, même s'il tend à se réduire progressivement (cf. commentaire *infra*).

Par ailleurs, le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales du sport, de la jeunesse et de la vie associative », qui rassemble les crédits destinés au fonctionnement des administrations sociales, fait également l'objet d'un dépassement, de l'ordre de 72 millions d'euros.

En revanche, **les deux derniers programmes qui composent la mission ont connu une sous-exécution budgétaire**. Il s'agit du programme 106 « Action en faveur des familles vulnérables », qui porte notamment les crédits des dispositifs de protection juridique de majeurs, et

du programme 137 qui regroupe les actions visant à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes.

**2. Des mouvements crédits importants en cours d'exécution ont été rendus nécessaires par la sous-budgétisation des dépenses de RSA « activité »**

L'écart important entre la prévision et les besoins en cours d'exercice a conduit, en novembre 2014, à un **dégel de la majeure partie des crédits mis en réserve**, qui a concerné l'ensemble des programmes à l'exception du programme 137, pour un montant d'environ 882 millions d'euros en crédits de paiement (dont 90 % ont abondés le programme 157).

Par ailleurs, des **mouvements de crédits importants sont intervenus en fin de gestion** afin de remédier à la sous-budgétisation des dépenses relatives à la part « activité » du RSA et d'apurer le report de charge constaté fin 2013. Ainsi, la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a ouvert 373,8 millions d'euros de crédits de paiement au profit du programme 304. Elle a par ailleurs ouvert 81,8 millions d'euros de crédits pour le programme 157, afin d'assurer les besoins de financement de l'AAH.

Votre rapporteur spécial souhaite également souligner que **le programme 137 a été particulièrement sollicité pour participer à la maîtrise des dépenses publiques**, relativement à son poids budgétaire. La mise en réserve constituée en début de gestion sur ce programme, de 1,68 million d'euros (soit 7,3 % des crédits de ce programme), a été annulée dans le cadre de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. Par ailleurs, ce programme a fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 2 millions d'euros (soit 8,7 % des crédits de ce programme).

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014***(en millions d'euros)*

Programmes	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Reports sortants	Ajustements intervenus en 2015 (annulations PLR et décret d'annulation T2)	FD C/ AD P	Total crédits consommés	Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI	
<b>Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales</b>	A E	635,6	0,3	0,0	386,1	0,0	0,8	-0,1	0,7	1 021,8	60,8%
	C P	635,6	0,6	0,0	373,8	0,0	0,9	-0,2	0,7	1 009,6	58,8%
<b>Actions en faveur des familles vulnérables</b>	A E	249,2	0,5	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	248,4	-0,4%
	C P	249,2	0,5	0,0	0,0	0,0	1,5	-0,4	0,0	247,9	-0,5%
<b>Handicap et dépendance</b>	A E	11 442,9	3,5	0,0	81,8	0,0	0,2	-2,3	3,4	11 529,0	0,8%
	C P	11 442,9	5,6	0,0	81,8	0,0	3,4	0,0	3,4	11 530,3	0,8%
<b>Égalité entre les femmes et les hommes</b>	A E	25,0	0,0	0,0	-1,9	0,9	0,9	-0,5	0,2	22,9	-8,6%
	C P	25,0	0,3	0,0	-2,0	0,9	0,9	-0,5	0,2	23,0	-8,2%
<b>Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative</b>	A E	1 483,3	65,8	-15,3	-9,2	33,5	9,9	-19,2	1,7	1 559,0	5,1%
	C P	1 505,9	7,7	-15,3	-10,0	46,3	13,8	-10,5	1,7	1 511,9	0,4%
<b>Total</b>	A E	13 836,1	70,1	-15,3	456,8	34,4	13,2	-22,1	5,9	14 381,1	3,94 %
	C P	13 858,7	14,6	-15,3	443,6	47,2	20,4	-11,5	5,9	14 322,6	3,35 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

### **3. Le coût des dépenses fiscales reste significatif, même s'il est en diminution**

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » comprend 30 dépenses fiscales rattachées, pour un **montant d'environ 13 milliards d'euros en 2014** (ce qui représente 91 % des crédits de la mission). La mission se place ainsi en troisième position du budget général, après les missions « Économie » et « Égalité des territoires, logement et ville » pour ce qui est du coût des dépenses fiscales rattachées.

**Plus de la moitié de ces dépenses fiscales sont rattachés au programme 157 « Handicap et dépendance », pour un coût de 8,4 milliards d'euros** (soit 64 % du montant total des dépenses fiscales). Dans son insertion au rapport public annuel de 2014 relative à la fiscalité liée au handicap<sup>1</sup>, la Cour des comptes constatait que cette fiscalité se distinguait « *par le nombre élevé des mesures concernées, leur accumulation historique non maîtrisée, leur grande hétérogénéité et la difficulté à les relier aux objectifs de la politique en faveur du handicap, telle qu'elle a été définie par la loi du 11 février 2005* ». La Cour des comptes soulignait également un **pilotage défaillant de ces dépenses fiscales**, compte tenu de leur hétérogénéité et du fait qu'elles ne sont pas conçues comme un outil d'accompagnement de la politique du handicap mise en œuvre par le ministère des affaires sociales et de la santé.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « *La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence* », Rapport public annuel 204, février 2014.

**Le coût des sept principales dépenses fiscales rattachées à la mission  
« Solidarité, insertion et égalité des chances » en 2014**

*(en millions d'euros)*

Dépense fiscale	Impôt concerné	Montant
120202 – Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de la prestation d'accueil du jeune enfant	Impôt sur le revenu	2 100
110203 – Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés moins de 6 ans	Impôt sur le revenu	1 140
110110 – Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	Impôt sur le revenu	515
120401 – Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaire) et des retraites	Impôt sur le revenu	3 950
730203 – Taux de 5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	Taxe sur la valeur ajoutée	760
730219 – Taux de 5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées	Taxe sur la valeur ajoutée	680
070101 – Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (1)	Taxe d'habitation	1 273

(1) Cette dépense fiscale, bien que portant sur un impôt local, est prise en charge par l'État.

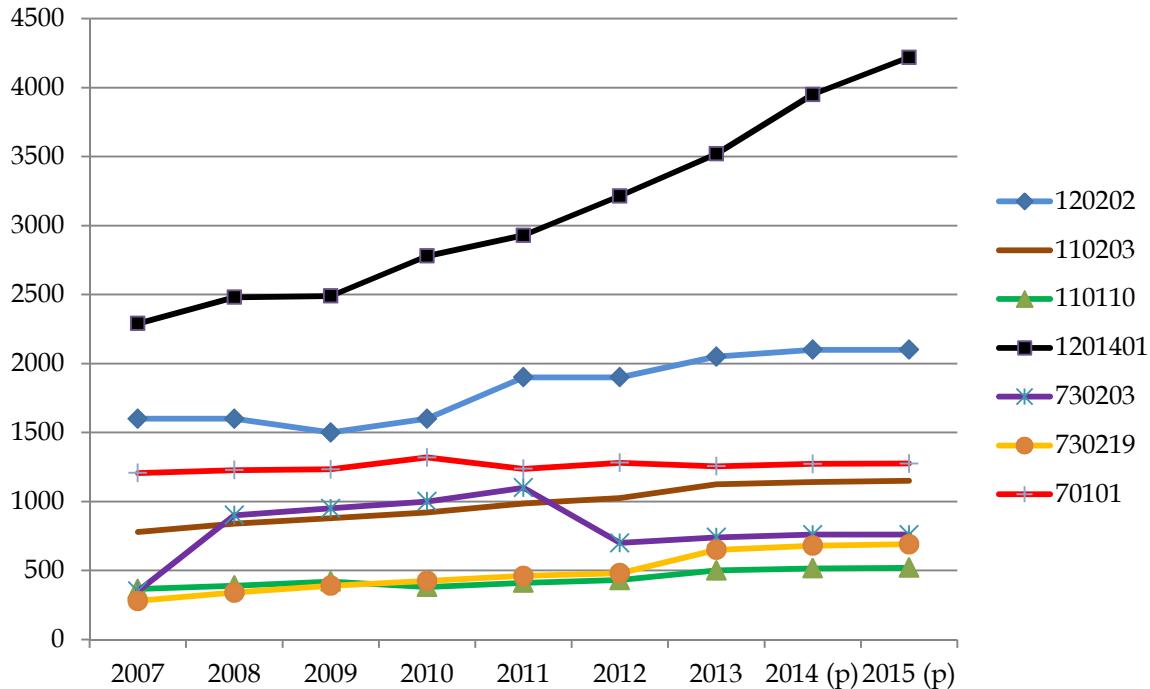
*Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires*

Par ailleurs, comme le remarque la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014<sup>1</sup>, **sept dépenses fiscales rattachées au programme 157 ont un coût supérieur à 500 millions d'euros** et représentent un montant total de plus de 10 milliards d'euros (soit 80 % de l'ensemble des dépenses fiscales rattachées). Ces dépenses fiscales ont connu une évolution globalement haussière depuis 2007 comme l'indique le graphique ci-dessous.

<sup>1</sup> *Cour des comptes, mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014.*

**Évolution du coût des sept principales dépenses fiscales rattachées à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » depuis 2007**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du ministère du budget

**Le coût global de ces 30 dépenses fiscales a diminué de 5,4 % entre 2013 et 2014.** Cette baisse s'explique principalement par la suppression, par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, de la dépense fiscale n° 120114 relative à l'exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants, qui a permis une économie d'environ 1,2 milliard d'euros. Votre rapporteur spécial souligne donc la nécessité de poursuivre l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité des dépenses fiscales rattachées à la présente mission.

#### 4. Le plafond de la programmation triennale pour 2014 est dépassé

La loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012<sup>1</sup> fixait à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » un plafond de 13,48 milliards d'euros pour 2014, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Au total, la dépense s'est élevée à 14,12 milliards d'euros en crédits de paiement.

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

L'exercice 2014 a donc été marqué par un dépassement de 0,64 milliard d'euros par rapport à la trajectoire fixée dans le budget triennal 2013-2015, en raison du dérapage des crédits alloués au FNSA pour le financement du RSA « activité ».

**Programmation pluriannuelle de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »**

(en milliards d'euros)

	<b>2014</b>
<b>Loi de programmation des finances publiques 2013-2015</b>	13,48
<b>Loi de finances initiale</b>	13,65
<b>Exécution budgétaire</b>	14,12
<b>Écart exécution / LPFP</b>	0,64

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

**5. Des indicateurs de mission qui s'améliorent, mais qui ne permettent pas toujours une mesure pertinente de la performance**

Le suivi de la performance de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » fait l'objet de 27 indicateurs, dont **trois indicateurs de mission**. Ces derniers, qui portent sur les actions les plus significatives du point de vue budgétaire, font état d'une **amélioration de la performance en 2014 par rapport à 2013**, ce qui marque une rupture avec plusieurs années consécutives de dégradation de ces indicateurs.

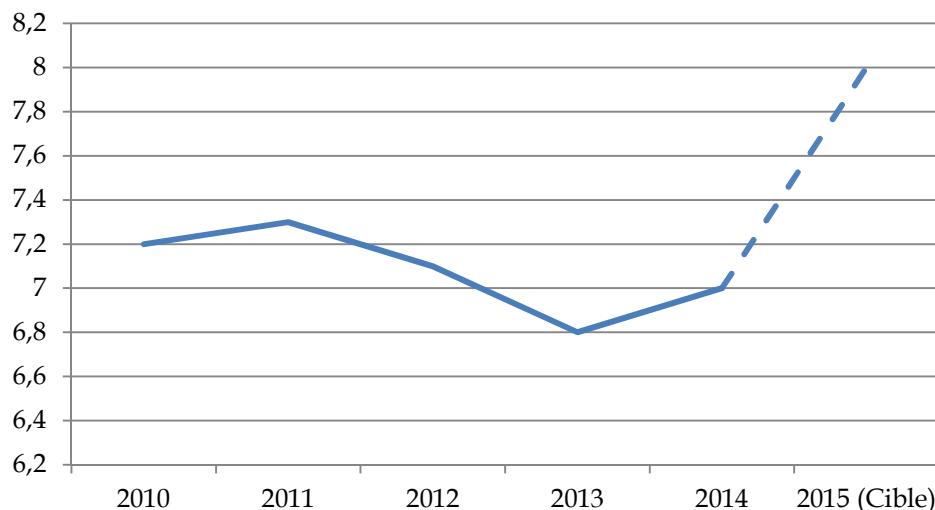
S'agissant de l'indicateur « Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité », la réalisation est inférieure à l'exécution, mais progresse par rapport à l'exercice précédent (cette part est de 7 % contre 6,8 % en 2013). Toutefois, sur plus longue période, cette part a tendance à rester stable, autour de 7 %. **Votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de cet indicateur** pour mesurer l'impact du RSA « activité » sur le retour à l'emploi. Comme l'a indiqué le Conseil national d'évaluation du RSA dans son rapport de 2011<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Rapport final du conseil national d'évaluation du RSA, décembre 2011.

il existe d'autres facteurs bien plus significatifs expliquant la reprise d'activité, au premier rang desquels le contexte socio-économique. Quand bien même la part mesurée augmenterait, il serait difficile d'en tirer des conclusions quant à l'effet incitatif du RSA « activité ».

**Évolution de l'indicateur « Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité »**

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du ministère du budget

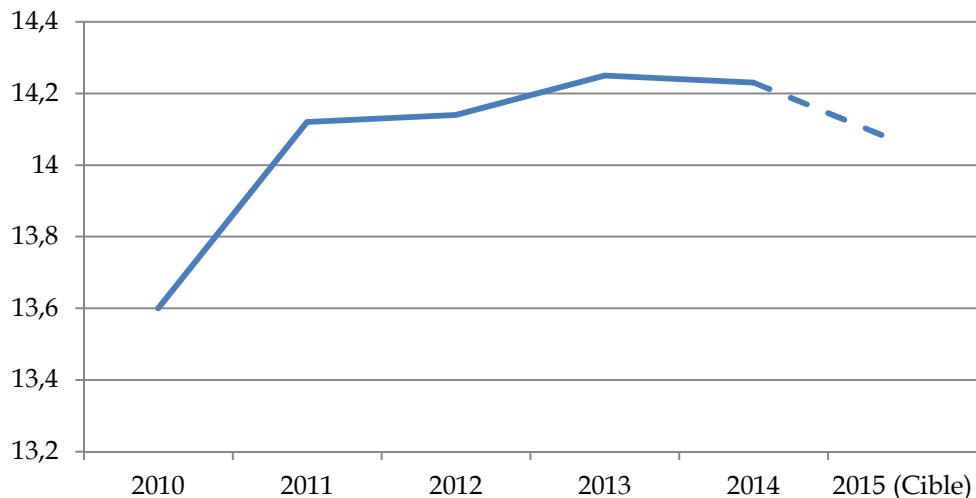
L'indicateur relatif aux délais moyen de traitement des dossiers par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) s'est également amélioré en 2014, tant s'agissant des dossiers relatifs aux adultes (délai de 3,7 mois contre 4,4 mois en 2013) que de ceux relatifs aux enfants (délai de 2,7 mois contre 3,25 mois en 2013)<sup>1</sup>.

Enfin, l'indicateur mesurant le coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires fait également état d'une **légère amélioration en 2013, qui rompt avec la hausse de ce coût observée depuis 2010**. Toutefois, cette amélioration ne traduit pas une baisse du coût global des services tutélaires, qui a augmenté en 2014 par rapport à l'exercice précédent (cf. *infra*), mais simplement un meilleur rapport entre ce coût et la « lourdeur » des mesures de protection prises.

<sup>1</sup> Il s'agit toutefois de chiffres provenant d'une prévision actualisée, et non des résultats définitifs, ceux-ci n'étant pas renseignés dans le rapport annuel de performance annexé au présent projet de loi.

### Évolution du coût moyen national du point-service (1)

(en euros)



(1) Cet indicateur rapporte le budget alloué aux services mandataires à la protection des majeurs au nombre de points de ces services (le point étant l'indice de mesure de la lourdeur de la prise en charge des mesures de protection judiciaire, en fonction de la nature de la mesure de protection et de la situation de la personne à protéger).

Source : commission des finances du Sénat à partir des données du ministère du budget

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Le fort écart entre prévision et exécution des crédits du RSA « activité » témoigne d'une sous-budgétisation importante alors même que les paramètres de risque étaient connus

En 2014, on constate un **écart très important entre la prévision initiale et l'exécution réelle** s'agissant de la contribution de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA), qui finance à titre principal la part « activité » du RSA. Les crédits ouverts en loi de finances initiale étaient d'environ **600 millions d'euros**. Or, en exécution, ce sont presque **970 millions d'euros** de crédits qui ont été consommés (soit une augmentation de plus de 61 %).

**Exécution des crédits de l'action 11 « Revenu de solidarité active »  
du programme n° 304**

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013 (en %)	Exécution 2014 / LFI 2014 (en %)
Action 11 : « Revenu de solidarité actif »	372,9	595	968,4	159 %	61 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Cet écart s'explique par l' « **effet ciseau** » suivant :

- les **dépenses de RSA « activité » ont augmenté** consécutivement à la revalorisation de 2 % du montant forfaitaire du RSA en septembre 2013 et de 2 % en 2014. Cette revalorisation a eu un effet « prix » (augmentation des montants versés) et un effet « champ » (augmentation du nombre de bénéficiaires). Ainsi, les dépenses de RSA « activité » se sont élevées à 1,9 milliard d'euros en 2014, contre une prévision de 1,8 milliard d'euro.

- les **recettes du FNSA ont été moins importantes que prévu**. En effet, le prélèvement de solidarité sur les produits de placement et les revenus du patrimoine qui était affecté au FNSA jusqu'en 2014<sup>1</sup> a rapporté 1,53 milliard d'euros contre 1,84 milliard d'euros prévus (soit 267 millions d'euros en moins). Cela s'explique notamment par la baisse du taux de ce prélèvement à l'occasion de la loi de finances pour 2014<sup>2</sup>, de 1,45 % à 1,37 %.

Par ailleurs, la Cour du compte a indiqué dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 que l'exécution 2014 a été marquée par un **important report de charges au titre de l'année 2013, de 147 millions d'euros**.

Afin de combler cet écart, plusieurs mesures ont été prises en cours d'exécution : l'utilisation de la réserve de précaution et l'ouverture de crédits supplémentaires à destination du FNSA (cf. *supra*).

<sup>1</sup> La loi de finances pour 2015 a procédé à la suppression de l'affectation au FNSA de cette fraction du prélèvement de solidarité sur les produits de placement et les revenus du patrimoine et l'a remplacée par une fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité des fonctionnaires.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Lors de son audition par la commission des finances du Sénat, Virginie Magnant<sup>1</sup>, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale, a indiqué que le décalage entre prévision et exécution s'explique par la difficulté qu'il y a eu, au moment de la budgétisation, à prévoir le rendement du prélèvement de solidarité et à simuler l'effet produit par la revalorisation du RSA en termes de nombre de bénéficiaires supplémentaires. Ceci s'est traduit par une baisse de rendement du prélèvement et une dynamique de la dépense de RSA supérieures à ce qui était attendu.

**Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur l'ampleur de cette sous-budgétisation.** Malgré la difficulté certaine qui s'attache à l'anticipation du montant de la dépense d'une prestation de « guichet » comme le RSA, les paramètres de risques (hausse des dépenses et baisse des recettes) semblaient suffisamment connus lors de la budgétisation pour ajuster en conséquence le montant de la subvention de l'État au FNSA. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès des ministères sociaux avait d'ailleurs émis, lors de la programmation budgétaire, un **avis réservé sur les crédits du programme 304**, relevant le risque de dépassement de la programmation initiale.

Avec la mise en place prévue, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, de la prime d'activité venant remplacer la part « activité » du RSA et la prime pour l'emploi (PPE), **l'incertitude budgétaire portant sur l'exécution des crédits du programme 304 ne sera pas levée**. Au contraire, le montant de cette prestation, qui sera financée intégralement par des crédits budgétaires, dépendra étroitement du taux de recours dont elle fera l'objet, qui est pour l'instant très incertain.

## **2. Les dépenses d'AAH poursuivent leur progression, mais leur dynamisme se réduit**

Les crédits relatifs à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) représentent **61% de l'ensemble des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »**, soit 8,48 milliards d'euros en 2014. Ce **montant est supérieur d'environ 82 millions d'euros à la prévision initiale**, ce qui a nécessité le dégel des crédits mis en réserve ainsi que l'ouverture de crédits supplémentaires en cours de gestion (cf. *supra*).

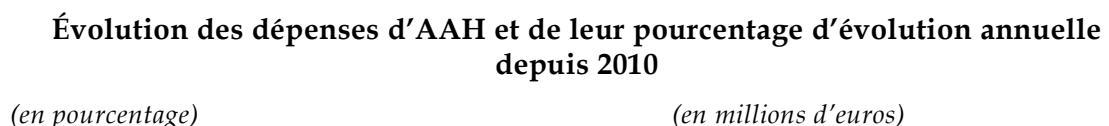
Les dépenses d'AAH ont donc **continué à progresser en 2014, mais moins rapidement que lors des exercices précédents**. Cette hausse est principalement due à **l'augmentation du nombre d'allocataires**, qui était de

---

<sup>1</sup> Audition du 3 juin 2015.

1,042 million au 31 décembre 2014, en augmentation de 4,2 % par rapport à 2013, lorsqu'il s'établissait à 1 million<sup>1</sup>.

Le taux de progression de la dépense a ainsi été de 3,88 % en 2014, contre 4,6 % en 2013 et 9,2 % en 2012, ce qui traduit un **ralentissement du dynamisme de la dépense**. Celui-ci s'explique principalement par la fin du plan de revalorisation de 25 % de l'AAH conduit entre 2007 et 2012, mais aussi par la poursuite des effets du projet mené entre 2010 et 2012 visant à améliorer le pilotage stratégique de l'AAH et à harmoniser les modalités d'attribution de cette prestation. **Votre rapporteur spécial salue cette politique d'harmonisation géographique visant à conforter l'égalité de traitement des allocataires**, dont l'impact financier est toutefois difficile à mesurer.



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

<sup>1</sup> Cette augmentation concerne principalement les allocataires bénéficiant de l'AAH au titre de l'article L. 812-2 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire ceux qui présentent un taux d'incapacité permanente supérieur à 50 % et inférieur à 80 %, ainsi qu'une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi.

### 3. La maîtrise des crédits alloués aux ESAT se poursuit, renforçant la contrainte budgétaire pesant sur ces établissements

L'exécution des crédits de l'action n° 2 du programme 157, qui concernent les subventions versées par les Agences régionales de santé (ARS) aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), ainsi que la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), traduit un **renforcement de la contrainte budgétaire pesant sur ces établissements**.

En effet, si les crédits accordés aux ESAT augmentent de 0,6 % en 2014 par rapport à 2013, cette augmentation est sensiblement inférieure à celle des années précédentes (cf. tableau *infra*), et elle permet à peine de compenser l'évolution de la masse salariale constituée du personnel encadrant (+ 1% en 2014), et l'augmentation de la GRTH consécutive aux revalorisations du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). **Ceci fragilise la situation budgétaire de nombreux ESAT.** Votre rapporteur spécial a eu l'occasion de détailler cette situation alarmante au sein d'un **rapport d'information** publié le 15 avril 2015<sup>1</sup>.

#### Évolution des crédits destinés aux ESAT retracés au sein de l'action 2 du programme 157

(en millions d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Action n°2 « Incitation à l'activité professionnelle »	2393,9	2 505	2 532,9	2 536,4	2 626,6	2 688,6	2 705,7
Variation par rapport à l'année précédente	+ 4,30 %	+ 4,64 %	+ 1,12 %	+ 0,13 %	+ 3,5 %	+ 2,4 %	+ 0,6 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Par ailleurs, votre **rapporteur spécial déplore le maintien, en 2014, du gel des créations de place en ESAT**, en vigueur depuis 2013. Il regrette également que les crédits initialement attribués au financement du plan d'aide à l'investissement en ESAT, pour un montant de 3,5 millions d'euros, aient été **utilisés en cours de gestion pour revaloriser les tarifs plafonds appliqués aux ESAT**, suite à l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté fixant les tarifs plafonds de 2012 et 2013<sup>2</sup>. En effet, les ESAT, qui sont parmi

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 409 (2014-2015), « Les établissements et services d'aide par le travail face à la contrainte budgétaire », 15 avril 2015.*

<sup>2</sup> *Conseil d'État, première et sixième sous-sections réunies, requête n° 344035, 17 juillet 2013.*

les structures les plus anciennes du secteur médico-social, font face à des besoins de modernisation importants, et le plan d'aide à l'investissement qui leur est dédié aurait dû être sanctuarisé.

#### **4. L'augmentation des dépenses de protection juridique des majeurs en raison du nombre et du coût des mesures individuelles de protection**

L'exécution des crédits de l'action n° 3 « Protection des enfants et des familles » du programme 106 a été **supérieure de 3 % par rapport à l'exercice précédent**, bien qu'elle soit inférieure à la prévision initiale. Cette augmentation est **imputable aux dépenses de protection juridique des majeurs**, qui représentent 93 % des crédits du programme 106. Ces crédits ont permis de financer deux catégories d'intervenants :

- Les **services tutélaire**s, pour un montant de 200 millions d'euros en crédits de paiement. Ces services sont financés en fonction de leur charge de travail, appréciée à partir de trois indicateurs (le poids moyen de la mesure du majeur protégé, la valeur du point service et le nombre de points par ETP) ;
- Les **mandataires individuels**, pour un montant de 31,2 millions d'euros en crédits de paiement, qui a couvert les besoins courants ainsi que les charges à payer de 2013.

L'augmentation des dépenses de protection juridique des majeurs s'explique à la fois par un effet « champ », en raison du nombre accru des mesures de protection prises en raison principalement du vieillissement de la population, et par un effet « prix », du fait de la progression de la rémunération des mandataires individuels qui est indexée sur le SMIC.

En raison de l'évolution démographique, ces dépenses ont vocation à continuer de croître au fil des années ; elles sont donc difficilement pilotables. Toutefois, **votre rapporteur spécial invite à poursuivre le processus de convergence tarifaire engagé entre les différents services mandataires**, qui a montré une certaine efficacité pour contenir la progression de la dépense.

**MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »****M. DIDER GUILLAUME, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. UNE MISSION CONFRONTÉE À LA MISE EN PLACE DE PRIORITÉS NATIONALES.....</b>	446
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	447
1. <i>La diminution continue des dépenses d'intervention .....</i>	447
2. <i>La fin de l'indemnité pour absence de club résident .....</i>	449
3. <i>Une situation du CNDS qui reste fragile, malgré la mise en œuvre des nouvelles orientations des aides.....</i>	449
4. <i>La sur-exécution des dépenses du service civique, annonciatrice d'une montée en charge exponentielle sur les prochains exercices .....</i>	450
5. <i>Un programme d'investissement d'avenir dont les actions ne se différencient guère de l'ancien fonds d'expérimentation pour la jeunesse .....</i>	451

## I. UNE MISSION CONFRONTÉE À LA MISE EN PLACE DE PRIORITÉS NATIONALES

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » est confrontée à la mise en place, en particulier en 2014, de plusieurs **priorités nationales qui sont autant de chantiers budgétaires** :

- la **préparation de l'Euro 2016**, qui s'est notamment traduit par un important décaissement du Centre national pour le développement du sport (CNDS) ;

- la **mise en œuvre du service civique**, dont les objectifs ont été renforcés, se traduisant par une sur-exécution des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2014 ;

- la **priorité mise, par le Président de la République, sur la jeunesse**, qui explique la création d'un nouveau programme 411 portant les crédits du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA) en faveur de projets innovants pour la jeunesse, pour 84 millions d'euros.

Dans ce contexte, le **plafond triennal**, fixé par la loi de **programmation des finances publiques** à 480 millions d'euros, a été dépassé en raison de l'apparition de ce programme 411. En **neutralisant les crédits de ce programme temporaire**, l'exécution 2014 respecte cette loi de **programmation**, avec une moindre consommation de 29 millions d'euros par rapport au plafond.

### Exécution des crédits de la mission par programme en 2014 (y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014/exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014
219	AE	242,5	249,9	241,7	236,3	-2,6 %	-5,4 %
	CP	254,6	257,6	244,2	241,6	-5,1 %	-6,2 %
163	AE	244,5	209,4	211,9	210,8	-13,8 %	+0,7 %
	CP	244,6	209,4	212,5	209,3	-14,4 %	0 %
411	AE	-	100,0	84,0	84,0	-	-16,0 %
	CP	-	100,0	84,0	84,0	-	-16,0 %
<b>Total</b>		<b>AE</b>	<b>487,0</b>	<b>559,3</b>	<b>537,6</b>	<b>531,1</b>	<b>+9,1 %</b>
		<b>CP</b>	<b>499,2</b>	<b>567,0</b>	<b>540,7</b>	<b>534,9</b>	<b>+7,2 %</b>
							<b>-5,7 %</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014, en CP***(en millions d'euros)*

Programme	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Total des crédits alloués	Reports sortants	Écart crédits alloués / LFI 2014	Écart crédits consommés / LFI 2014
<b>219</b>	236,7	1,3	-7,0	-8,8	0,0	222,2	2,6	-3,5 %	-5,5 %
<b>163</b>	209,4	3,9	0,0	0,2	-1,0	212,5	2,5	1,2 %	1,0 %
<b>411</b>	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0 %	0 %
<b>Total</b>	<b>546,1</b>	<b>5,2</b>	<b>-7,0</b>	<b>-8,6</b>	<b>-1,0</b>	<b>534,7</b>	<b>5,1</b>	<b>-1,0 %</b>	<b>-2,0 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

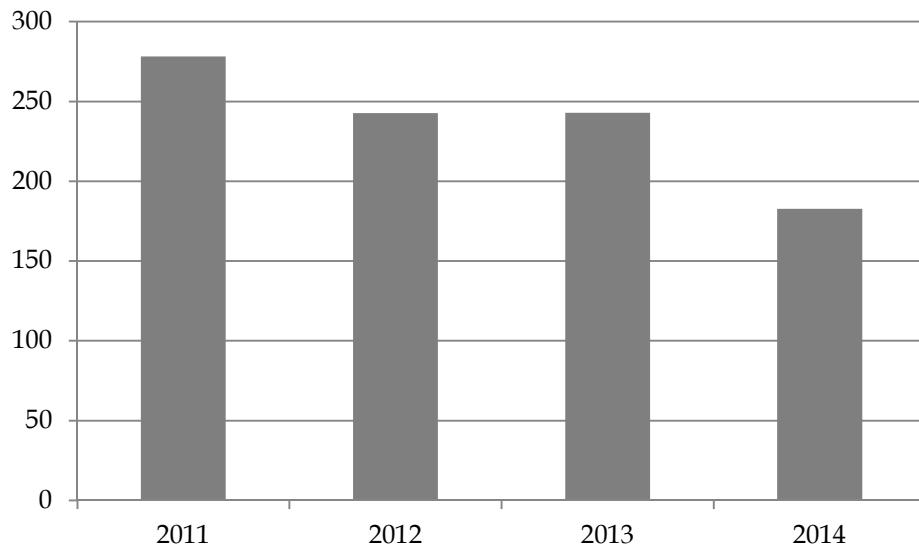
## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. La diminution continue des dépenses d'intervention

L'exercice 2014 est marqué par une **réduction significative des dépenses d'intervention, qui représentent plus de 40 % des crédits exécutés des deux principaux programmes**. En effet, celles-ci s'établissent à 182,8 millions d'euros, contre 242,9 millions d'euros en 2013, poursuivant ainsi une tendance engagée depuis 2011, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

**Évolution des dépenses d'intervention de la mission  
« Sport, jeunesse et vie associative » depuis 2011**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes

Cette réduction s'explique à la fois par des évolutions de périmètre et de mission, et par des réductions effectives de dépenses discrétionnaires.

S'agissant des évolutions de périmètre, il convient de noter la suppression en 2014 de la compensation qui était auparavant versée par l'Etat à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) (32,3 millions d'euros en 2013 au sein du programme 163), ainsi que la suspension des versements de l'indemnité pour absence de club résident au Stade de France (moindre dépense estimée à 16 millions d'euros au sein du programme 219 ; cf. *infra*).

Par ailleurs, les deux programmes ont également vu certaines de leurs dépenses d'intervention discrétionnaires réduites. Ainsi, s'agissant du programme 219, les subventions aux fédérations sportives s'établissent à 86,3 millions d'euros, contre 87,5 millions d'euros en 2013 et 94,7 millions d'euros en 2012. De même, les subventions aux projets du Fonds jeunesse et éducation populaire (FONJEP) sont passées de 24,8 millions d'euros en 2013 à 16,9 millions d'euros en 2014<sup>1</sup>.

À cet égard, votre rapporteur spécial poursuit le contrôle engagé par notre collègue Claude Raynal sur l'aide financière de l'Etat aux

<sup>1</sup> Les crédits en question, à hauteur d'environ 8 millions d'euros, ayant été redéployés au sein du programme 163 en faveur du service civique.

M. DIDER GUILLAUME, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**fédérations sportives, dans l'optique d'en améliorer la répartition et la gestion dans ce contexte de raréfaction des crédits.**

## **2. La fin de l'indemnité pour absence de club résident**

En application d'un accord conclu entre l'État et le consortium du Stade de France en septembre 2013, l'exercice 2014 est marqué par la première application de la suspension, prévue pour quatre ans, du système qui conduisait l'État à verser au consortium qui gère le stade une pénalité pour absence de club résident. Au total, 114 millions d'euros ont été versés à ce titre par l'État au consortium entre 1998 et 2012.

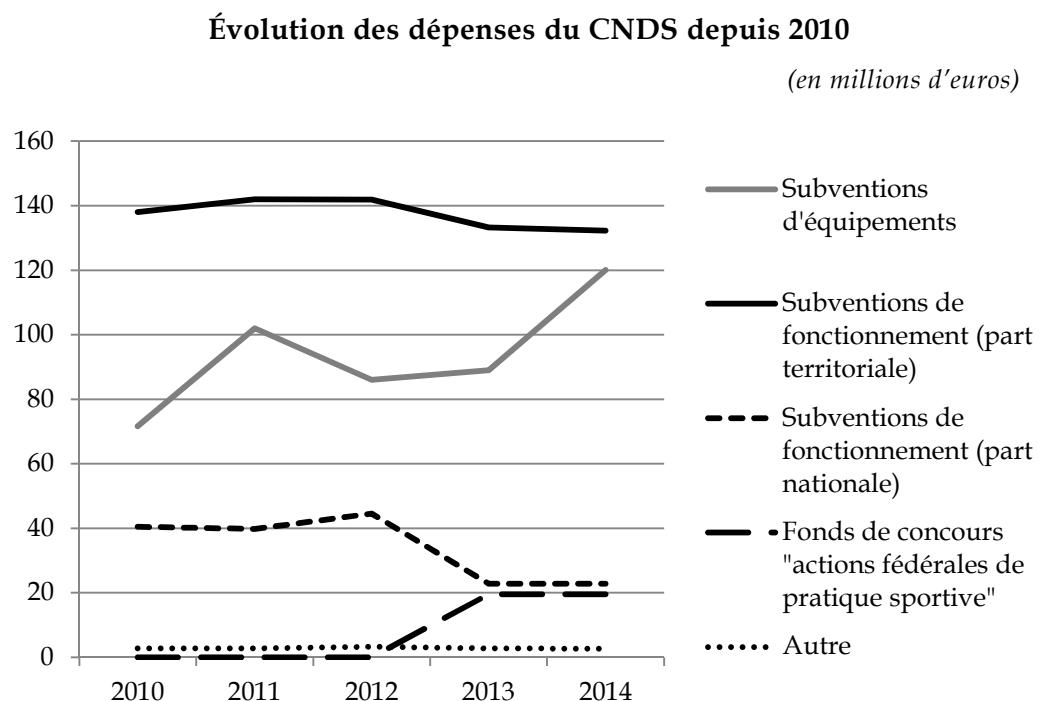
Cela se traduit, d'après les données fournies par la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, par une **économie de 16 millions d'euros** pour le programme 219. Cependant, cette suspension ne sera prolongée au-delà de 2017 que dans l'hypothèse où un accord entre le consortium et la fédération française de rugby, au moins aussi favorable que l'accord actuel (qui expire en 2017) soit trouvé.

## **3. Une situation du CNDS qui reste fragile, malgré la mise en œuvre des nouvelles orientations des aides**

Le CNDS ne bénéficie pas de subvention pour charges de service public mais de **taxes affectées**, en particulier une taxe sur les mises des jeux de la Française des jeux, pour un **montant de 272 millions d'euros en 2014**.

Le CNDS fait l'objet d'un **plan de redressement financier**, qui a été initié en novembre 2012. Dans ce cadre, les critères de **répartition des aides aux clubs sportifs ont évolué en 2014, en étant recentrés sur les territoires les plus carencés, le sport-santé et la professionnalisation des clubs** ; le nombre de subventions est ainsi passé de 36 056 en 2013 à 27 422 en 2014. De la même manière, le conseil d'administration du CNDS a adopté en novembre 2014 une **réforme des subventions d'équipement** qui ne seront plus accordées que dans les quartiers prioritaires de la ville ou les zones de revitalisation rurale et à condition que ces territoires soient carencés en équipements sportifs. Cette réforme devrait produire son plein effet, en particulier budgétaire, en 2015.

**Pour l'année 2014, le CNDS constate une perte de 23,7 millions d'euros.** Ce résultat s'explique notamment par la sur-exécution des subventions d'équipement (120,1 millions d'euros consommés contre une prévision initiale de 91,0 millions d'euros), en raison d'un **report de charges de 2013 sur 2014 d'un montant de 34 millions d'euros, pour des subventions d'équipement au titre de l'Euro 2016**. Il convient de souligner que les aides au titre de l'Euro 2016 ont représenté environ 56,6 millions d'euros de dépenses du CNDS en 2014.



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances

#### 4. La sur-exécution des dépenses du service civique, annonciatrice d'une montée en charge exponentielle sur les prochains exercices

**Le service civique a représenté en 2014, avec une consommation de crédits de 134 millions d'euros, environ 64 % du total des dépenses du programme 163.**

La loi de finances initiale avait prévu une **dotation de 121 millions d'euros, afin de financer le service civique pour 31 000 jeunes**. Cependant, l'objectif du nombre de jeunes dans le service civique a été **relevé à 35 000** au cours de l'année 2014, justifiant une augmentation des crédits versés à l'Agence de service civique. Cette augmentation a été réalisée à la fois par le **dégel complet de la réserve de précaution**, ainsi que par un **abondement de crédits par redéploiements internes au programme 163, en particulier 8 millions d'euros en provenance du FONJEP**.

Cependant, les dépenses d'intervention effectives de l'Agence de service civique se sont établies à **122 millions d'euros**, contre une prévision de dépenses rectifiée de 134 millions d'euros ; le montant est ainsi **stable par rapport à 2013**. Cela s'explique par le fait que le **nombre de jeunes dans le dispositif a, en définitive, peu augmenté entre 2013 et 2014**, passant de

M. DIDER GUILLAUME, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

33 680 à 34 785. En outre, **le coût du mois-jeune pour l'État a été revu à la baisse et s'établit à 805 euros**, contre une prévision initiale de 819 euros<sup>1</sup>.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, l'objectif affiché par le Gouvernement était de parvenir à 45 000 jeunes dans le dispositif à la fin de l'année 2015 ; cet objectif justifiait des crédits à hauteur de 170 millions d'euros (dont 18 millions d'euros de fonds de concours). Toutefois, dans le cadre de l'annonce, par le Premier ministre, d'un nouvel objectif de 150 000 à 170 000 jeunes dans le service civique d'ici 2017, **le ministère a rehaussé l'objectif 2015 à 70 000 jeunes, sans que le financement correspondant ait été prévu pour l'instant**.

À cet égard, **votre rapporteur spécial, tout en saluant l'ambition et l'utilité de cet outil de mobilisation de la jeunesse, appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prévoir, dans le prochain projet de loi de finances, un financement adapté à cet objectif** ; en outre, au-delà de la seule question des moyens budgétaires, il conviendra de **mobiliser à la fois les jeunes et les structures d'accueil** pour réussir le pari d'un service civique de masse en faveur de la jeunesse.

## **5. Un programme d'investissement d'avenir dont les actions ne se différencient guère de l'ancien fonds d'expérimentation pour la jeunesse**

Dans le cadre du PIA 2 annoncé en 2013, **un programme 411 a été créé au sein de la présente mission pour accueillir des crédits, à hauteur de 100 millions d'euros, pour des projets innovants en faveur de la jeunesse**. À la suite d'une décision du Premier ministre, la loi de finances rectificative pour 2014 du 30 décembre 2014 a annulé 16 millions d'euros, conduisant à une **dotation effective de 84 millions d'euros**. Cette dotation a été **intégralement versée en 2014 à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**. Ce versement est encadré par une convention, signée le 10 décembre 2014 entre le Premier ministre, le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et le directeur général de l'ANRU.

Cependant, **les projets correspondants n'ont pour l'instant pas connu de décaissement effectif par l'ANRU**, les trois premiers appels à projet, pour un montant de 59 millions d'euros, étant réalisés en 2015 et 2016<sup>2</sup>.

Le ministère indique, dans le bilan stratégique du programme dans le rapport annuel de performances, que « *[les projets financés par le PIA] pourront s'appuyer sur les enseignements des pratiques antérieures, notamment celles soutenues par le fonds d'expérimentation pour la jeunesse* »

---

<sup>1</sup> Cet écart s'explique par l'absence de revalorisation de l'indemnité. Il convient de noter que le coût global du mois-jeune a significativement baissé entre 2013 et 2014 du fait de la suppression des versements à l'ACOSS (cf. supra).

<sup>2</sup> 15 mai 2015, 15 septembre 2015 et 15 janvier 2016.

*(FEJ) et sur des préfigurations permettant un essaimage ultérieur* ». Cette mention alimente la préoccupation, déjà exprimée par les rapporteurs spéciaux précédents, d'une **éventuelle débudgétisation des projets du FEJ par le PIA**.

Ainsi, lors de son audition par la commission des finances le 18 mars 2015, le commissaire général à l'investissement Louis Schweitzer avait été interrogé par votre collègue Claude Raynal, ancien rapporteur spécial de la présente mission, sur le recouplement entre les actions auparavant financées par le FEJ et celles qui le seront par le PIA. Le commissariat a indiqué, dans une réponse écrite ultérieure, que l'appel au projet PIA « *répond à la volonté d'apporter un soutien aux structures qui, ayant testé et approuvé la pertinence de leur modèle, souhaitent développer, essaimer, faire changer d'échelle ou généraliser leur action, expérimenter et ainsi faire évaluer le dispositif innovant qu'elles portent* ». Ainsi, **la différence porterait plus sur l'échelle des projets que sur leur contenu**. Le CGI a également indiqué que « *le PIA "Projets innovants en faveur de la jeunesse" cherche à favoriser la mise en cohérence, la complémentarité et la recherche de synergie entre les diverses politiques jeunesse à l'échelle d'un territoire donné. En effet, les questions de jeunesse sont multifactorielles et appellent donc au dépassement des interventions sectorielles qui ont jusqu'alors guidé l'action publique* ».

Au regard de cette réponse, qui n'apporte qu'une clarification limitée sur la spécificité des projets innovants pour la jeunesse portés par le PIA, **votre rapporteur spécial sera particulièrement vigilant, lors des prochains exercices budgétaires, sur l'utilisation effective de ces subventions et leur éventuel recouplement avec les actions du FEJ**.

---

**MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »**  
**ET CAS « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT**  
**ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »**

**MM. FRANÇOIS PATRIAT ET**  
**JEAN-CLAUDE REQUIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » .....</b>	<b>454</b>
<b>A. UNE EXÉCUTION INFÉRIEURE AUX CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE .....</b>	<b>454</b>
1. <i>Une exécution laissant apparaître une légère sous-consommation des crédits .....</i>	<i>454</i>
2. <i>Une dépense qui demeure toutefois supérieure à la trajectoire triennale .....</i>	<i>456</i>
3. <i>Des mouvements de crédits importants en cours de gestion .....</i>	<i>457</i>
<b>B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>457</b>
1. <i>Un nombre de contrats aidés supérieur aux prévisions, traduisant la priorité accordée à l'emploi, notamment des jeunes .....</i>	<i>457</i>
2. <i>Le contrat de génération, un dispositif qui peine à convaincre .....</i>	<i>458</i>
3. <i>La réforme de l'activité partielle, une mesure utile pour de nombreuses entreprises .....</i>	<i>459</i>
4. <i>Un plafond d'emplois respecté .....</i>	<i>459</i>
5. <i>Un suivi de la performance perfectible .....</i>	<i>460</i>
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » .....</b>	<b>461</b>
<b>A. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014 .....</b>	<b>461</b>
1. <i>Un compte dont l'architecture est appelée à évoluer à partir de 2015 .....</i>	<i>461</i>
2. <i>Un apurement des excédents avant la refonte du CAS en 2015 .....</i>	<i>462</i>
3. <i>Un niveau de recettes inférieur aux prévisions .....</i>	<i>463</i>
<b>B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>463</b>
1. <i>Une dotation aux régions réduite en raison de l'insuffisance des recettes .....</i>	<i>463</i>
2. <i>Une diminution inquiétante du nombre d'apprentis .....</i>	<i>463</i>

## I. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

### A. UNE EXÉCUTION INFÉRIEURE AUX CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE

#### Exécution des crédits de la mission par programme en 2014

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014
						(en %)	(en %)
Accès et retour à l'emploi	AE	7 878,03	7 566,69	8 086,14	7 981,24	101,31%	105,48%
	CP	5 973,60	7 240,45	7 292,47	7 193,79	120,43%	99,36%
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	AE	3 811,09	3 656,20	2 793,43	2 743,91	72,00%	75,05%
	CP	3 708,98	2 879,14	2 756,78	2 552,51	68,82%	88,66%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	AE	37,57	122,17	82,51	60,98	162,31%	49,92%
	CP	66,10	69,62	63,83	60,29	91,21%	86,59%
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	AE	767,91	776,07	763,40	736,52	95,91%	94,90%
	CP	778,45	786,14	774,90	741,38	95,24%	94,31%
Formation et mutations économiques	AE		150,00	126,00	126,00		84,00%
	CP		150,00	126,00	126,00		84,00%
Total	AE	12 495	12 271	11 851	11 649	93,23%	94,93%
	CP	10 527	11 125	11 014	10 674	101,39%	95,94%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

#### 1. Une exécution laissant apparaître une légère sous-consommation des crédits

La mission « Travail et emploi » était dotée de 12,27 milliards d'euros en AE et de 11,13 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2014.

La consommation des crédits s'est élevée, en 2014, à 11,65 milliards d'euros en AE et à 10,67 milliards d'euros en CP, soit des taux de consommation s'élevant respectivement à près de 95 % en AE et 96 % en CP par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale et à 98 % en AE et 97 % en CP par rapport aux crédits effectivement ouverts (après intégration des fonds de concours ainsi que des ouvertures et des annulations de crédits intervenues en cours d'exercice).

MM. FRANÇOIS PATRIAT ET JEAN-CLAUDE REQUIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

Ainsi, contrairement aux exercices 2012 et 2013, pour lesquels une surconsommation de crédits avait été constatée, l'exécution 2014 se caractérise par **une consommation inférieure aux crédits votés en loi de finances initiale ainsi qu'aux crédits effectivement ouverts**.

**L'ensemble des programmes de la mission « Travail et emploi » sont concernés par cette sous-exécution, en AE comme en CP, à l'exception du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », dont la consommation d'AE, bien qu'inférieure de 1,3 % aux crédits ouverts *in fine*, dépasse de 5,5 % les crédits votés en loi de finances initiale.**

Il convient enfin de noter que le programme 412 « Formation et mutations économiques » correspondant à la seconde génération d'investissements d'avenir était rattaché en 2014 à la mission « Travail et emploi ». Ce programme, qui vise « à accompagner les mutations économiques en encourageant le développement de solutions locales s'appuyant sur un engagement conjoint notamment des acteurs économiques et des acteurs de la formation et de l'enseignement »<sup>1</sup>, était doté de 150 millions d'euros en AE comme en CP en loi de finances initiale. Le Gouvernement a toutefois décidé de redéployer une partie de ses crédits vers les actions stratégiques, pour un montant de 24 millions d'euros. Au total, 126 millions d'euros ont donc été délégués à la Caisse des dépôts et consignations, opérateur de ce programme.

---

<sup>1</sup> Convention du 29 octobre 2014 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) relative au programme d'investissements d'avenir (action : « Partenariats pour la formation professionnelle et l'emploi »).

## 2. Une dépense qui demeure toutefois supérieure à la trajectoire triennale

### Programmation pluriannuelle de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS « Pensions » et hors programmes d'investissements d'avenir)					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Loi de programmation des finances publiques 2009-2011	12,01	10,57	10,34			
Loi de programmation des finances publiques 2011-2014			11,65	9,87	9,27	
Loi de programmation des finances publiques 2013-2015					10,13	9,67
Loi de finances initiale	12,01	11,28	11,65	10,02	10,12	10,78
Exécution budgétaire	13,5	14,53	11,74	10,17	10,35	10,30
Écart (exécution/LPFP)	+ 1,49	+ 3,96	+ 0,09	+ 0,3	+ 0,22	+ 0,63

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances « Travail et emploi » annexés aux projets de loi de règlement pour 2009 à 2014 et les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009 à 2013, pour la période 2011 à 2014 et pour la période 2013 à 2015

L'écart par rapport à la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques 2013-2015 s'est élevé, en 2014, à **630 millions d'euros**, en augmentation par rapport à 2013 (220 millions d'euros).

Si un écart avait effectivement été prévu en loi de finances initiale pour 2014, il n'en demeure pas moins que le **non-respect de la trajectoire pluriannuelle fixée dans les différentes lois de programmation des finances publiques pose la question de la soutenabilité de la dépense**.

En effet, comme le montre le tableau ci-dessus, **depuis 2009**, date de mise en œuvre de la première loi de programmation des finances publiques, **l'exécution de la dépense a été systématiquement supérieure aux plafonds prévus dans le cadre du budget triennal**.

### 3. Des mouvements de crédits importants en cours de gestion

#### Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2014, en AE

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2014	Reports entrants	Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre)	Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre)	Virement ou transfert	Total des crédits alloués	Reports sortants	Crédits annulés PLR	Crédits consommés PLR	Crédits consommés calcul	Décrets d'annulation T2	Fonds de concours/affection de produit	PIA	Total crédits consommés
Accès et retour à l'emploi	7 566,7	44,5	0,0	483,8	-27,0	8 068,0	81,1	23,8	7 981,2	7 963,1	0,0	18,1	0,0	7 981,2
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 656,2	70,3	-127,5	-825,2	-1,3	2 772,6	37,6	11,9	2 743,9	2 723,1	0,0	20,8	0,0	2 743,9
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	122,2	15,3	0,0	-55,0	0,0	82,5	20,0	1,5	61,0	61,0	0,0	0,0	0,0	61,0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	776,1	12,9	-1,0	-8,1	-28,0	751,9	19,0	7,9	736,5	725,0	-5,8	17,3	0,0	736,5
Formation et mutations économiques	150,0	0,0	0,0	0,0	0,0	150,0	0,0	0,0	126,0	150,0	0,0	0,0	-24,0	126,0

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

L'exercice 2014 s'est caractérisé par une forte tension en gestion, qui a donné lieu à des redéploiements importants en fin d'année. La sous-consommation de crédits au titre du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » a cependant permis des annulations de crédits (- 825,2 millions d'euros en AE) permettant de gager les ouvertures de crédits intervenues sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » (+ 483,8 millions d'euros en AE) nécessaires au paiement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sur les deux derniers mois de l'année ainsi que la signature de contrats aidés supplémentaires.

#### B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

##### 1. Un nombre de contrats aidés supérieur aux prévisions, traduisant la priorité accordée à l'emploi, notamment des jeunes

La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait la création de 430 000 contrats aidés, dont 50 000 emplois d'avenir, 340 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi dans le secteur non-marchand (CUI-CAE) et 40 000 contrats initiative emploi dans le secteur marchand (CUI-CIE).

Au total, près de 460 000 prescriptions (310 000 CUI-CAE, 50 000 CUI-CIE et 95 000 emplois d'avenir) ont été constatées en 2014.

S'agissant plus spécifiquement des CUI-CAE, l'écart entre le nombre de contrats conclus en 2014 et les prévisions inscrites dans la loi de finances initiale résulte pour l'essentiel d'un changement de périmètre. En effet, à la suite de la réforme de la réforme des modalités de financement des ateliers et chantiers d'insertion, **50 000 CUI-CAE ont été transformés en aides au poste au cours du second semestre 2014** pour permettre le financement de ces aides.

**Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la mise en œuvre d'une telle mesure.** En effet, comme le rappelait la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Emmanuelle Wargon, lors de son audition devant la commission des finances du Sénat, le 10 juin 2015, **cette fongibilité permet une meilleure allocation des ressources**, dans la mesure où, d'une part, dans un contexte de réduction des budgets locaux, les collectivités territoriales auront moins recours aux contrats aidés et, d'autre part, les structures d'insertion par l'activité économique sont fortement demandeuses de nouvelles aides au poste.

Par ailleurs, **la surconsommation d'AE par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale au titre du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », de l'ordre de 5,5 %, est essentiellement imputable à la montée en charge plus importante que prévue du dispositif des emplois d'avenir.**

En effet, la loi de finances initiale pour 2014 prévoyait une enveloppe de 1,2 milliard d'euros en AE et à 1,3 milliard d'euros en CP permettant de financer les « stocks » de contrats existants ainsi que la conclusion de 50 000 nouveaux contrats. **Or, 95 000 contrats ont été signés en 2014, pour une dépense s'élevant à 1,7 milliard d'euros en AE et à 1,1 milliard d'euros en CP, soit un volume d'entrées près de deux fois supérieur aux prévisions.**

## **2. Le contrat de génération, un dispositif qui peine à convaincre**

L'exécution 2014 laisse apparaître **une très faible consommation des crédits consacrés aux contrats de génération**. La loi de finances initiale pour 2014 avait doté ce dispositif d'une enveloppe de 975 millions d'euros en AE et de 165 millions d'euros en CP.

Or, la dépense relative aux contrats de génération ne s'est élevée qu'à 256 millions d'euros en AE et 83,6 millions d'euros en CP. **Ce faible taux de consommation (26,3 % pour les AE et 50,7 % pour les CP) s'explique par un nombre d'entrées dans le dispositif très inférieur aux prévisions.**

En effet, sur les 50 000 nouveaux contrats prévus (contrats conclus par les entreprises de moins de 300 salariés et ouvrant donc droit à une aide financière), 18 100 seulement ont été constatés. **Cette sous-consommation**

---

**confirme la faible utilisation de ce dispositif par les entreprises**, malgré la mise en place de nouvelles règles issues de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et du décret du 12 septembre 2014<sup>1</sup>.

### **3. La réforme de l'activité partielle, une mesure utile pour de nombreuses entreprises**

La loi du 14 juin 2013<sup>2</sup> relative à la sécurisation de l'emploi a procédé à une réforme des dispositifs existants en matière d'activité partielle. Elle visait un triple objectif : favoriser le recours à l'activité partielle comme alternative au licenciement, viser davantage les petites entreprises ainsi que les secteurs d'activité y ayant peu recours et simplifier le dispositif afin de le rendre plus attractif pour les entreprises et les salariés.

Au total, cette réforme s'est traduite par :

- la mise en place d'un dispositif unique d'allocation d'activité partielle ;
- l'allègement des démarches pour les entreprises ;
- un niveau d'indemnisation des heures chômées plus favorable<sup>3</sup>.

La dotation prévue en loi de finances initiale pour 2014 s'élevait à 120 millions d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 50 millions d'euros par rapport à celle votée en loi de finances initiale pour 2013. Or, en 2014, les dépenses ont été plus importantes que prévues, s'élevant à 220,47 millions d'euros en AE et à 220,59 millions d'euros en CP.

**La surconsommation de l'enveloppe prévue en loi de finances initiale témoigne de l'intérêt d'un nombre croissant d'entreprises en difficultés pour ce dispositif, qui offre une alternative au licenciement économique.**

### **4. Un plafond d'emplois respecté**

En 2014, les dépenses de titre 2 (personnel) de la mission « Travail et emploi » se sont élevées à 630,4 millions d'euros en AE comme en CP, soit un taux de consommation des crédits de 98,6 %.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1046 du 12 septembre 2014 portant majoration de l'aide accordée au titre du contrat de génération.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013.

<sup>3</sup> L'Unédic finance 2,90 euros par heure chômé, le reste est pris en charge par l'État dans un plafond compris entre 4,33 euros et 4,84 euros selon la taille de l'entreprise.

En effet, 9 846 ETPT ont été consommés en 2014 pour un plafond fixé à 9 900 ETPT en loi de finances initiale, soit une sous-consommation de 54 ETPT.

Ces dépenses sont concentrées sur le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

## **5. Un suivi de la performance perfectible**

Sur les trois indicateurs présentés comme les plus représentatifs de la mission, deux ne sont pas renseignés (taux d'insertion dans l'emploi six mois après la sortie d'un contrat unique d'insertion et part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective).

Vos rapporteurs spéciaux déplorent que l'impact des contrats aidés sur le taux d'insertion dans l'emploi ne soit plus renseigné depuis l'exercice 2012.

**Il est en effet regrettable que les informations concernant, par exemple, le taux d'insertion dans l'emploi des jeunes bénéficiaires d'un emploi d'avenir ou encore l'effet du contrat de génération sur la pérennisation de l'emploi des jeunes et des séniors ne soient pas connues alors que ces dispositifs constituent des outils majeurs de la politique du Gouvernement en faveur de l'emploi.**

Au cours de son audition devant la commission des finances du Sénat, Emmanuelle Wargon a indiqué que ce faible taux de renseignement des indicateurs de mission était imputable au choix du ministère de s'appuyer sur les données produites par la DARES, dans un souci de précision. Elle a toutefois précisé que la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN), généralisée en 2016, devrait permettre un meilleur suivi des parcours des bénéficiaires de contrats aidés.

---

**II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »**
**A. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2014**
**Exécution des crédits du compte d'affectation spéciale FNDMA  
par programme en 2014**

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2013	Crédits votés LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Crédits exécutés 2014	Exécution 2014 / exécution 2013	Exécution 2014 / LFI 2014
						(en %)	(en %)
P. 787 « Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire »	AE	450,00	490,77	490,77	430,00	95,56%	87,62%
	CP	450,00	490,77	490,77	430,00	95,56%	87,62%
P. 788 « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage »	AE	354,58	360,00	445,33	343,87	96,98%	95,52%
	CP	355,65	360,00	446,68	344,87	96,97%	95,80%
P. 789 « Incitation financière en direction des entreprises respectant les quotas en alternance »	AE	8,18	15,01	40,74	10,03	122,68%	66,87%
	CP	8,06	15,01	43,96	10,52	130,51%	70,10%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**1. Un compte dont l'architecture est appelée à évoluer à partir de 2015**

Le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « FNDMA ») a été créé par l'article 23 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 en remplacement du fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

Il était doté, en loi de finances initiale pour 2014, de 865,7 millions d'euros en AE comme en CP, répartis sur trois programmes :

- le programme 787 « Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire » (490,7 millions d'euros en AE et CP) ;

- le programme 788 « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage » (360 millions d'euros en AE et CP) ;

- le programme 789 « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance » (15 millions d'euros en AE et CP).

Afin de tirer les conséquences de la réforme du financement de l'apprentissage intervenue en 2013, l'architecture du CAS « FNDMA » a été profondément modifiée par la loi de finances pour 2015.

Le CAS « FNDMA » retracera désormais en recettes :

- les versements opérés au Trésor public au titre des sanctions prévues en matière de taxe d'apprentissage ;
- les fonds de concours ;
- la fraction régionale de la taxe d'apprentissage.

Par ailleurs, le CAS « FNDMA » ne comportera plus que deux programmes :

- le programme 787 « Répartition de la ressource régionale consacrée au développement de l'apprentissage » ;
- le programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage ».

**L'exécution 2014 constitue donc la dernière année de fonctionnement du CAS « FNDMA » dans son architecture issue de 2011.**

## **2. Un apurement des excédents avant la refonte du CAS en 2015**

La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait un niveau de dépenses supérieur aux recettes associées (774 millions d'euros) issues de la fraction du quota de la taxe d'apprentissage et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage.

**Le vote d'un budget déficitaire visait à permettre l'apurement des excédents constatés sur les exercices antérieurs** (254 millions d'euros fin 2012 et une estimation de 100 à 120 millions d'euros fin 2013) au titre des contrats d'objectifs et de moyens passés entre l'État et les régions.

---

### **3. Un niveau de recettes inférieur aux prévisions**

En 2014, les recettes du CAS « FNDMA » se sont élevées à 678,3 millions d'euros, soit un écart à la prévision de 95,7 millions d'euros. Cet écart est essentiellement imputable au **moindre rendement constaté sur la contribution supplémentaire à l'apprentissage, dont les recettes ont été inférieures de 92 millions d'euros aux prévisions.**

## ***B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX***

### **1. Une dotation aux régions réduite en raison de l'insuffisance des recettes**

L'action 02 « Compensation au titre des compétences transférées aux régions en matière d'apprentissage » du programme 787 « Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert de l'indemnité compensatrice forfaitaire » était dotée en loi de finances initiale pour 2014 de 291 millions d'euros en AE comme en CP. La dépense ne s'est néanmoins élevée qu'à **230 millions d'euros en AE comme en CP en raison de la moindre recette constatée au titre de la contribution supplémentaire à l'apprentissage.**

Toutefois, comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, « *les reports importants de crédits sur 2014 ont contribué à réduire la diminution de dotation aux régions liée aux recettes moindres que prévu* ».

### **2. Une diminution inquiétante du nombre d'apprentis**

Si le nombre d'apprentis au 31 décembre 2014 n'est pas encore connu, la DARES recensait au 1<sup>er</sup> mars 2014 265 161 contrats d'alternance enregistrés, contre 273 295 en 2013, soit une baisse de 3 %.

Ces chiffres confirment la tendance à la baisse du nombre d'apprentis et **interrogeant, par conséquent, la capacité du Gouvernement à atteindre l'objectif de 500 000 apprentis recrutés d'ici 2017.**