

N° 716

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2014

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général

Tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1984, 2069 et T.A. 376

Sénat : 715 (2013-2014)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » MM. RICHARD YUNG ET ROLAND DU LUART, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	6
MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » MME MICHÈLE ANDRÉ, RAPPORTEURE SPÉCIALE .....	13
MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE SPÉCIAL « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » MM. YANNICK BOTREL ET JOËL BOURDIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	21
MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	31
MISSION « ANCIENS COMBATTANTS ET LIENS AVEC LA NATION » M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	41
MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » M. CHARLES GUENÉ, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	50
MISSION « CULTURE » MM. YANN GAILLARD ET AYMERI DE MONTESQUIOU, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	63
MISSION « DÉFENSE » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN » MM. YVES KRATtingER ET DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	76
MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » ET BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES » M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	84
MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » M. GÉRARD MIQUEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	101
MISSION « ÉCOLOGIE » (MÉTÉOROLOGIE) ET BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » M. FRANÇOIS FORTASSIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	116

---

<b>MISSION « ÉCOLOGIE » (TRANSPORTS, SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE) ET COMPTE SPÉCIAL « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »</b> MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAUX, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	121
<b>MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCÉS À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b> MM. CHRISTIAN BOURQUIN ET ANDRÉ FERRAND, RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	129
<b>MISSION « ÉGALITE DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »</b> M. JACQUES CHIRON, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	139
<b>MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT » ET COMPTES SPÉCIAUX DONT « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »</b> M. JEAN-CLAUDE FRÉCON, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	157
<b>MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »</b> MM. THIERRY FOUCAUD ET CLAUDE HAUT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	173
<b>MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET « PROVISIONS » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »</b> MM. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER ET PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	182
<b>MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »</b> M. ROGER KAROUTCHI, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	196
<b>MISSION « JUSTICE »</b> M. EDMOND HERVÉ, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	203
<b>MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCÉS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »</b> M. CLAUDE BELOT, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	211
<b>MISSION « OUTRE-MER »</b> MM. GEORGES PATIENT ET ÉRIC DOLIGÉ, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	223
<b>MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » ET COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE »</b> MME FRÉDÉRIQUE ESPAGNAC, RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	230
<b>MISSION « POUVOIRS PUBLICS »</b> M. JEAN-PAUL ÉMORINE, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	242
<b>MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »</b> MM. MICHEL BERSON ET PHILIPPE ADNOT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	247
<b>MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »</b> M. FRANCIS DELATRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	280

---

<b>MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » MM. JEAN GERMAIN ET PIERRE JARLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>290</b>
<b>MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » MME MARIE-FRANCE BEAUFILS, RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	<b>301</b>
<b>MISSION « SANTÉ » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE » M. JEAN-PIERRE CAFFET, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>307</b>
<b>MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE » M. JEAN-VINCENT PLACÉ, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>316</b>
<b>MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMME « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES » ET COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS » M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>325</b>
<b>MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » M. FRANÇOIS TRUCY, RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>332</b>
<b>MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET EGALITÉ DES CHANCES » M. ÉRIC BOCQUET, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>340</b>
<b>MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » M. JEAN-MARC TODESCHINI, RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>347</b>
<b>MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L’APPRENTISSAGE » MM. FRANÇOIS PATRIAT ET SERGE DASSAULT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>353</b>

## MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

MM. RICHARD YUNG ET ROLAND DU LUART, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » EN 2013</b> .....	7
A. UNE LÉGÈRE SUREXÉCUTION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE .....	7
B. LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE ET DU SCHÉMA D'EMPLOIS.....	8
1. <i>L'évolution des crédits par rapport à la loi de programmation des finances publiques</i> .....	8
2. <i>L'évolution des emplois</i> .....	9
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	9
A. LES EFFETS CONTRADICTOIRES DES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX .....	9
B. UNE ANNÉE CORRECTE POUR LES CESSIONS IMMOBILIÈRES MAIS LES BESOINS DE FINANCEMENT RESTENT IMPORTANTS .....	10
C. LES MARGES DE MANŒUVRE DÉGAGÉES PAR LA FIN DE LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITÉ .....	10
D. DES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS EN LIGNE AVEC LA PRÉVISION.....	11
E. POUR L'AVENIR, UNE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE STRUCTURELLEMENT DÉPENDANTE DE FACTEURS EXOGÈNES.....	12

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » EN 2013

### A. UNE LÉGÈRE SUREXÉCUTION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE

La mission « Action extérieure de l'État » regroupait l'année dernière les crédits des trois programmes suivants :

- le **programme 105**, dénommé « **Action de la France en Europe et dans le monde** ». Placé sous la responsabilité du directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), il inclut une grande partie de l'action diplomatique de l'État au sens strict. En conséquence, il rassemble 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** ». Géré par le directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats du MAEDI, il 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** ». Confié au directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, il vise, selon l'intitulé même de ses actions, à offrir un service public de qualité aux Français de l'étranger, à assurer l'accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à instruire les demandes de visas.

La **consommation des crédits de la mission a légèrement dépassé la prévision** retenue dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2013 (cf. tableau ci-après), aussi bien en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP).

Ce dépassement s'explique en très grande partie par le **décalage de 2012 à 2013 du versement d'une fraction de la quote-part de la France au financement des opérations de maintien de la paix (OMP)** menées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU). La somme correspondante (**189 millions d'euros**) a été financée par des reports (182,1 millions d'euros) et par des redéploiements internes au programme 105.

Le tableau ci-après retrace les données de l'exécution budgétaire de la mission par programme.

### Consommation des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » en 2013

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		2012	2013	2012	2013
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	Prévision LFI*	1 781,3	1 858,9	1 783,3	1 868,0
	Consommation	1 605,1	1 923,9	1 641,0	1 921,7
	Taux de consommation	90,1 %	103,5 %	92 %	102,9 %
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	Prévision LFI*	751,7	749,5	751,7	749,5
	Consommation	739,4	716,6	740,2	716,3
	Taux de consommation	98,4 %	95,6 %	98,5 %	95,6 %
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	Prévision LFI*	370,7	358,0	370,7	358,0
	Consommation	368,8	349,2	370,6	349,4
	Taux de consommation	99,5 %	97,5 %	100 %	97,6 %
<b>Total (**)</b>	Prévision LFI*	<b>2 903,7</b>	<b>2 966,4</b>	<b>2 905,7</b>	<b>2 975,5</b>
	Consommation	<b>2 713,3</b>	<b>2 989,7</b>	<b>2 751,8</b>	<b>2 987,4</b>
	Taux de consommation	<b>93,4 %</b>	<b>100,8 %</b>	<b>94,7 %</b>	<b>100,4 %</b>

(\*) Y compris fonds de concours et attributions de produits attendus.

(\*\*) Sur le périmètre 2013 ; en 2012, la mission a soldé un programme provisoire, le programme 332 « Présidence française du G 20 et du G 8 ».

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'État » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

## B. LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE ET DU SCHÉMA D'EMPLOIS

### 1. L'évolution des crédits par rapport à la loi de programmation des finances publiques

En retranchant les reports de 2012 à 2013 et les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions »<sup>1</sup>, l'exécution de la mission « Action extérieure de l'État » a abouti à une consommation de crédits de paiement légèrement inférieure à 2,65 milliards d'euros.

**La trajectoire définie par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques (2,83 milliards d'euros) a donc été respectée.**

<sup>1</sup> Le total de ces reports s'est élevé à 195 millions d'euros et le montant des contributions au CAS « Pensions » s'est établi à 141 millions d'euros.

## 2. L'évolution des emplois

**Le schéma d'emplois s'est révélé conforme à la prévision 2013.** Sur le périmètre « ministère », qui inclut également le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », le nombre d'emplois a ainsi **diminué de 186 équivalents temps plein (ETP)** hors mesures de transfert, pour une prévision de - 184 ETP. Le respect de la trajectoire 2013-2015 (- 600 ETP) est donc assuré.

La consommation d'emplois calculés en équivalent temps plein travaillés (ETPT) s'est établie à 14 306 ETPT, soit 96,7 % du plafond d'emplois ministériel (14 798 ETPT).

Néanmoins, comme l'a constaté la Cour des comptes dans son analyse de la mission, une **importante perte au change-prix** a concerné les catégories de personnel G2 (titulaires et contrats à durée indéterminée à l'étranger) et G3 (contrats à durée déterminée et volontaires internationaux) et a nécessité un **réabondement des programmes par décret d'avance pour un montant total de 22 millions d'euros.**

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### A. LES EFFETS CONTRADICTOIRES DES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

**Les contributions aux organisations internationales ont notablement pesé sur l'exécution 2013 avec des effets divers.**

D'une part, **les contributions strictement reliées à l'exercice 2013 ont connu une tendance baissière (- 6 %)** sous l'effet de plusieurs facteurs :

- une relative rigueur budgétaire des organisations internationales ;
- plus substantiellement, une **diminution de la quote-part de la France** dans le budget de plusieurs organisations, en particulier l'ONU à compter de 2013 (de 6,123 % à 5,593 % pour le budget *stricto sensu* et de 7,554 % à 7,219 % pour les OMP) ;
- et, de façon conjoncturelle, un **niveau de change euro-dollar favorable**<sup>1</sup>.

D'autre part, comme indiqué précédemment, un report sur l'exercice 2013 de contributions aux OMP qui auraient dû être versées en 2012 (décalage dû justement à la révision du barème des contributions qui n'a été

---

<sup>1</sup> Les trois quarts des participations françaises sont libellés en dollars.

décidé que le 24 décembre 2012) explique une surconsommation des crédits alloués en 2013.

Ce poste très lourd (environ 30 % des crédits de la mission) pourra donc, pour les exercices à venir, bénéficier de l'évolution des quotes-parts françaises mais il reste clairement soumis au risque de change – même si le ministère peut en partie s'en prémunir grâce à un mécanisme d'achat de dollars à terme mis en place avec l'Agence France Trésor.

### ***B. UNE ANNÉE CORRECTE POUR LES CESSIIONS IMMOBILIÈRES MAIS LES BESOINS DE FINANCEMENT RESTENT IMPORTANTS***

Bien qu'elles ne soient pas comptabilisées au sein de la mission, les cessions immobilières constituent un élément important de gestion pour le MAEDI. En effet, les produits de ces cessions servent non seulement à l'acquisition de biens immobiliers mais aussi au financement des charges « de propriétaires » des immeubles sis à l'étranger.<sup>1</sup>

Selon les données transmises à vos rapporteurs spéciaux, **44,5 millions d'euros ont été encaissés au cours de l'année 2013**. Les ventes les plus significatives ont concerné des résidences (Buenos-Aires, San Francisco, représentation permanente auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à Bruxelles) la chancellerie diplomatique à Dublin, des villas (Alger, Tanzanie, Tchad) des terrains (Congo, Indonésie, Tunisie), un lycée (Bucarest) et des logements (Brésil, Londres).

Cependant, les engagements de crédits restent importants, quelque **86,7 millions d'euros d'AE** ayant été engagés en 2013.

Il est à noter que 4,5 millions d'euros de crédits consacrés à la rénovation lourde des postes à l'étranger ont été intégrés au sein du programme 105 en 2013, ce qui a mis fin à la « tradition » visant à financer ces dépenses uniquement par le biais du CAS « Gestion des actifs immobiliers de l'État ».

À terme, il convient de s'interroger sur la capacité du ministère à effectuer des cessions suffisamment valorisées pour faire face aux besoins de rénovation du parc immobilier à l'étranger.

### ***C. LES MARGES DE MANŒUVRE DÉGAGÉES PAR LA FIN DE LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITÉ***

L'exercice passé a été le premier au cours duquel s'est appliquée pleinement la suppression de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité

---

<sup>1</sup> Par exception, ces deux types d'opérations sont financés par le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion des actifs immobiliers de l'État ». Pour plus de détails sur ce mécanisme, voir l'annexe 2 du rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 1.

des lycéens français scolarisés dans un lycée français hors des frontières de la République<sup>1</sup>.

Cette suppression s'est logiquement traduite par une **nette diminution des crédits consommés** par l'action n° 2 « Accès des élèves français au réseau AEFÉ » du programme 151 : ceux-ci sont ainsi passés de 116,7 millions d'euros en 2012 à 103,5 millions en 2013.

**Un terme a donc été mis à l'augmentation très importante et non maîtrisée des crédits consacrés à cette action depuis 2007** – exercice au cours duquel 52 millions d'euros avaient été consacrés aux bourses scolaires.

Comme l'a annoncé le président de la République, un rattrapage devra s'opérer d'ici à 2015 au travers des bourses octroyées sur des critères sociaux.

#### **D. DES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS EN LIGNE AVEC LA PRÉVISION**

**Les subventions pour charge de service public octroyées aux trois opérateurs de la mission ont été proches de la prévision de la loi de finances initiale.**

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a perçu 420,4 millions d'euros, soit 99 % du montant de crédits voté. Les emplois sous plafond de cette agence ont été stables l'année dernière, à 6 353 ETP.

L'Institut français, opérateur en charge de l'action culturelle, a été doté dans les mêmes proportions, pour un montant de crédits de 40,2 millions d'euros. Il est à noter qu'au terme de l'expérimentation du rattachement à l'Institut de douze services de coopération et d'action culturelle (SCAC), il a été décidé de ne pas généraliser cette opération, les SCAC restant donc sous la responsabilité directe des ambassadeurs.

Enfin, l'exercice 2013 de Campus France, opérateur en charge de la promotion de l'enseignement supérieur, de l'accueil et la mobilité internationale, offre peu de points de comparaison avec le passé du fait de l'intégration des activités internationales du centre nationale des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Les crédits dévolus à l'opérateur par la présente mission se sont élevés à 4,1 millions d'euros, soit 97 % du montant voté en loi de finances initiale.

---

<sup>1</sup> En vertu des dispositions de l'article 42 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

***E. POUR L'AVENIR, UNE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE  
STRUCTURELLEMENT DÉPENDANTE DE FACTEURS EXOGÈNES***

De par sa nature, la mission « Action extérieure de l'État » est soumise à de nombreuses rigidités et à de nombreux aléas susceptibles de peser fortement sur l'exécution. Il s'agit, en particulier :

- des aléas internationaux, qui se traduisent par exemple par l'augmentation constante des dépenses de sécurisation des postes situés à l'étranger ;

- du risque de change qui affecte les salaires mais aussi les contributions internationales et de nombreuses dépenses de fonctionnement à l'étranger ;

- l'évolution des loyers budgétaires, tant en France qu'à l'étranger.

Malgré un exercice 2013 satisfaisant, ces éléments peuvent influencer sur la capacité du MAEDI à assurer le respect de la trajectoire budgétaire définie par la loi de programmation des finances publiques.

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

**MME MICHÈLE ANDRÉ, RAPPORTEURE SPÉCIALE**

<b>I. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>14</b>
A. L'EXÉCUTION CONVENABLE DES CRÉDITS.....	14
B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	14
<b>II. LES FAITS MARQUANTS EN 2013.....</b>	<b>15</b>
A. L'ÉVOLUTION PARADOXALE DES EMPLOIS.....	15
B. LE PROBLÈME RÉCURRENT DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX.....	16
C. LA TRANSITION DIFFICILE VERS LE NOUVEAU SYSTÈME DE GESTION DU PERMIS DE CONDUIRE : LE PROJET FAETON.....	17
D. LA MONTÉE EN RÉGIME DES ACTIVITÉS DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ (CNAPS).....	18
E. LES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES POUR LE VOLET PERFORMANCE .....	19

## I. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE

### A. L'EXÉCUTION CONVENABLE DES CRÉDITS

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » sont présentées dans le tableau suivant.

#### Données générales d'exécution de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »

(en millions d'euros)

Programmes	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
Administration territoriale	1 700,50	1 712,60	1 838,50	1 779,20	1 751,50	1 751,90	103,0%	102,3%	95,3%	98,5%
Vie politique, culturelle et associative	145,20	143,40	164,60	163,20	151,80	150,70	104,5%	105,1%	92,2%	92,3%
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	673,00	699,50	684,50	708,40	674,20	704,50	100,2%	100,7%	98,5%	99,4%
<b>Total</b>	<b>2 518,70</b>	<b>2 555,50</b>	<b>2 687,60</b>	<b>2 650,80</b>	<b>2 577,50</b>	<b>2 607,10</b>	<b>102,3%</b>	<b>102,0%</b>	<b>95,9%</b>	<b>98,4%</b>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Administration générale et territoriale de l'État » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

Au cours de l'exercice 2013, l'autorisation initialement accordée en loi de finances a été dépassée tant en AE qu'en CP avec respectivement des taux de consommation de **102,3 %** et **102 %**.

Pour autant, ces dépassements ont été plus que couverts par les ouvertures de crédits sur la période. Les taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts s'établissent à **95,9 %** en AE et **98,4 %** en CP.

### B. 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 l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits consentis au titre de la présente mission ne pouvaient excéder **1,97 milliard d'euros** (puis, respectivement, 2,19 milliards d'euros et 1,95 milliard d'euros en 2014 et 2015).

La contribution au CAS « Pensions » s'est élevée en 2013 à **851,1 millions d'euros**<sup>1</sup>.

La programmation pluriannuelle a donc été respectée avec un montant de crédits consommés hors CAS « Pensions » de **1,756 milliard d'euros**.

## II. LES FAITS MARQUANTS EN 2013

### A. L'ÉVOLUTION PARADOXALE DES EMPLOIS

À l'échelle de la mission, le plafond d'emplois a augmenté en passant de 32 549 emplois temps plein travaillé (ETPT) à **33 235 ETPT** (soit + 2,1 %).

Pour autant, cette hausse résulte essentiellement de **transferts d'effectifs** pris en charge budgétairement par la mission en 2013 : 582 ETPT en provenance de l'ancien secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) devenu la direction générale des étrangers en France (DGEF) au sein du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et 53 ETPT issus du service d'infrastructure de la défense.

À périmètre constant, le schéma d'emplois a en fait reculé de **608 emplois temps plein (ETP)**.

C'est le programme « Administration territoriale » qui est le plus fort contributeur dans le cadre de ces suppressions d'emplois avec **450 ETP** en moins, soit une réalisation conforme à la prévision arrêtée en loi de finances initiale. La répartition des emplois se décompose comme suit.

---

<sup>1</sup> Dont 447,9 millions d'euros au titre du programme « Administration territoriale », 295 millions d'euros au titre du programme « Vie politique, culturelle et associative » et 108,2 millions d'euros au titre du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

### Les effectifs du programme « Administration territoriale »

(en ETPT)

Niveau	LFI pour 2013	Réalisation	Écart
Administration centrale		58	+ 58
Services régionaux	897	904	+ 7
Services départementaux	26 859	26 796	- 63
Total	27 756	27 758	+ 2

Source : rapport annuel de performances « Administration générale et territoriale de l'État » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

La réalisation des emplois en 2013 traduit le rôle croissant de l'échelon régional au sein de l'administration déconcentrée de l'État. Celui-ci s'appuie sur 904 ETPT, soit des effectifs supérieurs à ceux prévus en loi de finances initiale (+ 7 ETPT). Dans son rapport d'information « *Les préfetures à l'heure de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE)* »<sup>1</sup>, votre rapporteure spéciale avait souligné **la montée en puissance des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR)** et de leurs cabinets. L'exécution budgétaire en 2013 confirme cette tendance. La prééminence du niveau régional contraste avec l'évolution des effectifs en préfetures et sous-préfetures : 26 796 ETPT, soit une réalisation inférieure de 63 ETPT par rapport à la prévision.

Toujours à périmètre constant, le schéma d'emplois du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » enregistre la suppression de **158 ETP**, dont notamment 10 emplois de hauts fonctionnaires, 37 emplois de personnels administratifs et 66 emplois de personnels techniques.

### B. LE PROBLÈME RÉCURRENT DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2013, **votre rapporteure spéciale avait une nouvelle alerté sur l'insuffisance des crédits** prévus pour couvrir les dépenses de contentieux supportées par la mission « Administration générale et territoriale de l'État », et plus précisément par l'action n° 6 « *Affaires juridiques et contentieuses* » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 77 (2013-2014).

<sup>2</sup> Sénat, rapport n° 156 (2013-2014), Tome III, Annexe 2.

L'exécution en 2013 a confirmé cette crainte. Alors que 82 millions d'euros étaient budgétés, la dépense s'est élevée à **100,6 millions d'euros** (+ 22,2 %).

Afin de couvrir le surplus, il a été fait recours à un **dégel de crédits mis en réserve** sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (29,9 millions d'euros) et un **décret d'avance** est intervenu en fin d'exercice (à hauteur de 5 millions d'euros)<sup>1</sup>.

Ce mode de gestion des crédits de contentieux tend à se pérenniser au fil des années, alors qu'il présente **plusieurs faiblesses**. D'une part, il induit des surcoûts pour l'État en étant à l'origine d'intérêts moratoires et de pénalités financières, du fait de retards de paiement. D'autre part, la sous-budgétisation chronique entraîne un « *défaitisme* », selon l'Inspection générale de l'administration (IGA)<sup>2</sup>, de la part des gestionnaires qui sont découragés par avance de faire porter leur effort sur une meilleure maîtrise de la dépense.

Le ministère de l'intérieur ne reste toutefois pas inerte face à cette difficulté récurrente. Ainsi, un **schéma d'orientation** a-t-il été défini afin de renforcer le pilotage de ces dépenses en s'appuyant sur la généralisation d'une application informatique, la mise en place d'indicateurs, la rédaction d'un référentiel de coûts et de guides méthodologiques, la formation des agents et, à terme, la constitution de pôles territorialisés d'expertise juridique.

**Votre rapporteure spéciale rappelle à cet égard la nécessité de produire une prévision budgétaire sincère au Parlement en loi de finances initiale.** Le mode de gestion actuel des crédits de contentieux ne peut tenir lieu de stratégie à moyen terme.

### **C. LA TRANSITION DIFFICILE VERS LE NOUVEAU SYSTÈME DE GESTION DU PERMIS DE CONDUIRE : LE PROJET FAETON**

Destinée à remplacer le système national du permis de conduire (SNPC), **l'application FAETON** vise à répondre aux impératifs fixés par la directive communautaire n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire. Le 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.

Il vise à renforcer la sécurité routière et **la lutte contre la fraude**. Ainsi, en application de la directive européenne précitée du 20 décembre 2006, le format du titre est unifié et sécurisé, et les catégories de droits à conduire sont harmonisées. Les préfetures n'ont plus la charge de

---

<sup>1</sup> Décret du 28 novembre 2013.

<sup>2</sup> IGA, rapport sur « L'évolution et la maîtrise des crédits de contentieux au ministère de l'intérieur » (2013).

fabriquer le titre, celui-ci étant produit par l'Imprimerie nationale et adressé au domicile du bénéficiaire. Le permis de conduire devient renouvelable tous les quinze ans, sans contrôle médical ni épreuve de permis de conduire. Par ailleurs, l'ensemble des titres au format papier (soit plus de 30 millions de titres) devront être repris avant 2033.

Initialement, le déploiement de l'application devait avoir lieu le 19 janvier 2013. Il a toutefois été **repoussé au 16 septembre 2013 pour tenir compte de difficultés techniques**. Version adaptée du SNPC, l'application FAETON 1 a permis la transition, en attendant l'entrée en vigueur d'une version améliorée (FAETON 2) en 2014.

#### **D. LA MONTÉE EN RÉGIME DES ACTIVITÉS DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ (CNAPS)**

Créé par l'article 31 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite « LOPPSI 2 »), le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) est un opérateur du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Il exerce une triple mission de police administrative, de contrôle et de discipline sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds.

Le budget du CNAPS s'est élevé à **16,6 millions d'euros** de crédits consommés en 2013 (contre une prévision de 18,4 millions d'euros). Les dépenses de fonctionnement (3,4 millions d'euros) ont augmenté de 183,3 % par rapport à 2012<sup>1</sup>, ce qui est correspond à la montée en régime de l'activité du Conseil après une phase de mise en place.

En particulier, les activités de contrôle ont été soutenues au cours de l'exercice : 1 488 entreprises ou établissements ont été contrôlés et 2 536 visites de site effectuées. Elles ont donné lieu au relevé de **10 844 manquements** et 48 % des dossiers de contrôle ont conduit à une saisine de la commission d'agrément et de contrôle<sup>2</sup>, ce qui peut paraître élevé.

Dans son analyse de l'exécution du budget de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2013, la Cour des comptes fait état d'un courrier, en date du 15 décembre 2013, dans lequel « le ministre du budget indique qu'une étude conjointe avec le ministère de l'intérieur sera conduite en 2014 sur le niveau et l'assiette de la contribution

---

<sup>1</sup> D'après le compte financier de l'opérateur figurant dans le rapport annuel de performances « Administration générale et territoriale de l'État » annexé au projet de loi de règlement pour 2013 et le compte financier figurant dans le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2012.

<sup>2</sup> Rapport annuel de performances « Administration générale et territoriale de l'État » annexé au projet de loi de règlement pour 2013.

*instaurée en 2011 sur les activités de sécurité privée<sup>1</sup>. Cette demande a été formulée par le collège du CNAPS, en raison de l'écart entre le montant de la contribution versée par les professionnels de la sécurité privée, estimé par le ministère de l'intérieur entre 25 et 28 millions d'euros, et la subvention pour charges de service public reçue par le CNAPS, de 16,9 millions d'euros comme indiqué supra. Néanmoins, le ministère ajoute que le montant de la « taxe CNAPS », qui n'est pas à proprement parler une imposition de toute nature affectée, n'a pas été abordé avec la direction du budget lors de l'élaboration du prochain triennal 2015-2017 ».*

### **E. LES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES POUR LE VOLET PERFORMANCE**

Globalement la performance enregistrée sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » se situe en 2013 dans le prolongement des exercices précédents, soit à un **niveau satisfaisant**.

**Une dégradation du délai de délivrance du passeport biométrique** doit néanmoins être relevée. Alors qu'en 2012 86 % de ces titres étaient délivrés en moins de quinze jours et que la prévision pour 2013 était fixée à 90 %, la réalisation s'établit en deçà : 75,1 %. Le rapport annuel de performances explique cette contre-performance par « *une recrudescence des demandes de passeports à laquelle les services ont dû faire face en 2013, qui a impacté négativement le délai de traitement des dossiers (+ 50 000 demandes par rapport 2012 pour environ 3 000 000 de titres délivrés en 2013)* ». Cette explication rend bien compte de la tension sur les activités de guichet des préfectures, les fluctuations à la hausse des demandes de la part des usagers pouvant difficilement être absorbées. Votre rapporteure spéciale y voit les conséquences des réductions d'effectifs opérées depuis 2008 dans les préfectures et qu'elle a déjà souvent relevées devant votre commission<sup>2</sup>.

**La lutte contre la fraude** représente l'objectif premier du passage à la nouvelle génération de titres d'identité sécurisés (biométriques). De ce point de vue, le taux de dossiers de fraude documentaire détectés par les préfectures diminue en passant de 0,45 pour 1 000 à 0,37 pour 1 000. Toutefois, en valeur absolue, le nombre de fraudes avérées est en légère progression : 8 043 dossiers contre 8 103 en 2012. Ainsi que votre rapporteure spéciale l'a souligné dans son rapport précité « *« Les préfectures à l'heure de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE) »* », la fraude n'a pas disparu, elle s'est déplacée. La falsification des documents d'identité rendue beaucoup plus difficile avec la nouvelle génération de titres, c'est en amont au niveau des données d'état civil que le risque majeur réside désormais.

---

<sup>1</sup> Article 1609 quinquies du code général des impôts (CGI).

<sup>2</sup> Cf. par exemple, Sénat, rapport d'information n° 35 (2010-2011), « La RGPP dans les préfectures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ? ».

Enfin, dans la mesure où **toutes les préfectures sont certifiées du point de vue de la qualité depuis 2013<sup>1</sup>**, on peut s'interroger sur l'utilité de maintenir le taux de préfectures certifiées ou labellisées en tant qu'indicateur phare de la performance du programme « Administration territoriale ». Sauf à le faire évoluer, cet indicateur a en effet désormais vocation à constamment s'établir à 100 %.

---

<sup>1</sup> Via le label Marianne ou Qualipref.

**MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET  
AFFAIRES RURALES »  
ET COMPTE SPÉCIAL « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET  
RURAL »**

**MM. YANNICK BOTREL ET JOËL BOURDIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2013</b> .....	22
<b>A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	23
1. <i>La disparition momentanée des phénomènes de sous-budgétisation</i> .....	23
1. <i>Une programmation pluriannuelle respectée</i> .....	24
<b>B. UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE INSUFFISANT</b> .....	25
1. <i>La faible représentativité des indicateurs</i> .....	25
2. <i>Enrichir le dispositif de suivi de la performance</i> .....	25
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUR LES PROGRAMMES</b> .....	26
<b>A. EN REVENIR À UNE PROGRAMMATION SINCÈRE DES REFUS D'APUREMENT ET DES RISQUES AGRICOLES</b> .....	26
<b>B. LA POLITIQUE FORESTIÈRE TOUJOURS MARQUÉE PAR LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF</b> .....	26
<b>C. LA NORMALISATION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME DE SÉCURITÉ SANITAIRE</b> .....	27
<b>D. LE PILOTAGE FIN DES DÉPENSES DE TITRE 2</b> .....	27
<b>III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »</b> .....	28
<b>A. DES RECETTES À NOUVEAU SOUS-ÉVALUÉES EN 2013 QUI CONDUISENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ DE REPORTS</b> .....	28
<b>B. PLUS D'APPELS À PROJETS POUR CONTRER LA LOGIQUE D'ABONNEMENT AUX AIDES</b> .....	29
<b>C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À AMÉLIORER</b> .....	30

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2013

Sur l'exercice 2013, 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** (1,7 milliard d'euros sur 3,31 milliards d'euros consommés en 2013). Ces dépenses sont souvent associées aux aides communautaires mises en œuvre dans le cadre de la PAC (environ 10 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, à la pêche et à la forêt en France**.

Par ailleurs, ils relèvent **l'ampleur des dépenses fiscales de la mission**. Leur montant est difficile à évaluer et le RAP ne les présente que partiellement<sup>2</sup>. Selon l'analyse d'exécution budgétaire pour 2013 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, et continueraient d'être « *mal évaluées* ».

---

<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.

<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.

## A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### 1. La disparition momentanée des phénomènes de sous-budgétisation

En 2013, ainsi que l'illustre le tableau de la page suivante, la principale caractéristique de l'exécution budgétaire au sein de la mission AAFAR est **l'absence de majoration en cours de gestion des dotations votées en loi de finances initiale (LFI)**. La synthèse des mouvements de crédits fait ainsi apparaître une **faible ouverture nette 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, loin des ouvertures enregistrées pendant les années de crise du secteur agricole<sup>1</sup>. 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 99,2 % en AE et 99,7 % en CP. Au total, **le nombre de mouvements de crédits législatifs et réglementaires est, en 2013 comme en 2011 et 2012, bien moindre que celui constaté en 2010 ou 2009<sup>2</sup>**. La mission, caractérisée par une **grande sensibilité aux aléas** climatiques, sanitaires ou conjoncturels, tire ainsi directement profit pour la troisième année consécutive d'un **contexte plus stable** à cet égard.

Cependant, 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 LFI ou de mouvements *ex post* pour couvrir les **refus d'apurement communautaires**. Même s'ils ont été largement financés en gestion<sup>3</sup> et n'ont nécessité au total que 46 millions d'euros de CP en 2013<sup>4</sup>, ces dépenses auraient dû faire l'objet d'une dotation en LFI, ce qui n'a, une fois de plus, pas été le cas.

---

<sup>1</sup> La tendance à de moindres ouvertures en gestion, engagée depuis 2011, se confirme donc (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, 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 %.

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

<sup>3</sup> Seuls 3,39 millions d'euros ont fait l'objet d'une ouverture de crédits en LFR.

<sup>4</sup> En 2011 et 2012, les refus d'apurement communautaires ont nécessité respectivement 37,57 millions d'euros et 78 millions d'euros de CP. Traditionnellement, il s'agissait d'environ 100 millions d'euros par an à la charge du budget national, résultant principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des aides.

**Tableau de synthèse des ouvertures et des mouvements de crédits intervenus en 2013  
pour la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »**

*(en millions d'euros)*

		LFI	Reports	Décret de virement	Décret d'avance	Décret de transfert	LFR	Fonds de concours	Crédits ouverts	Evolution 2013 Crédits ouverts/LFI		Crédits consommés
149- Forêts	AE	290,77	5,74				-20,01	0,02	276,52	-14,25	-4,90%	273,09
	CP	315,44	2,99				-21,49	0,02	296,96	-18,48	-5,86%	295,89
154- Economie	AE	1 779,61	9,57			0,01	3,39	0,08	1 792,66	13,05	0,73%	1 788,86
	CP	1 792,68	14,83			0,01	-21,24	0,08	1 786,36	-6,32	-0,35%	1 782,35
206- Sécurité sanitaire	AE	511,04	18,12	-2,45		0,75	-22,33	17,93	523,06	12,02	2,35%	507,80
	CP	511,04	19,12	-2,45		0,75	-22,33	17,93	524,06	13,02	2,55%	504,69
215- Conduite et pilotage	AE	728,74	10,35	-10,68	2,26	3,94	-2,66	8,54	740,49	11,75	1,61%	721,54
	CP	739,14	3,60	-10,68		3,94	-10,46	8,83	734,37	-4,77	-0,65%	732,32
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	3 310,15	43,79	-13,13	2,26	4,70	-41,61	26,58	3 332,74	22,59	0,68%	3 291,29
	CP	3 358,30	40,54	-13,13		4,70	-75,52	26,86	3 341,75	-16,55	-0,49%	3 315,25

Source : commission des finances, d'après le rapport 2013 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

## 2. Une programmation pluriannuelle respectée

L'exécution 2013 semble montrer que la trajectoire de dépenses s'écarte légèrement des objectifs fixés par le cadrage pluriannuel.

### 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	3,2	-
Exécution	3,31	-	-
Écart exécution/programmation	0,21	-	-

Source : commission des finances

\* Ces montants sont calculés selon le périmètre 2013 de la mission, 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.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent toutefois que **la programmation en vigueur, couvrant les années 2012 à 2017<sup>1</sup>, est respectée** en raison des plafonds prévus par la loi, qui doivent être compris hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Cette contribution étant de

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

251 millions d'euros en 2013, **l'exécution est ramenée, hors CAS « Pensions », à 3,06 milliards d'euros**, ce qui est conforme à la programmation en vigueur pour cet exercice.

## **B. UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE INSUFFISANT**

### **1. La 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**. Ils rejoignent en cela la Cour des comptes qui, dans son analyse d'exécution budgétaire pour 2013, estime que « *le lien entre la démarche de performance et la programmation reste ténu* ». Sur deux des trois indicateurs de mission, cette observation est particulièrement valable :

- pour le premier, qui concerne la part des surfaces cultivées en agriculture biologique, ce sont les crédits européens de la politique agricole commune (PAC) qui financent l'essentiel de cette politique puisque les crédits idoines de la mission ne représentent que 3,8 millions d'euros en 2013 ;

- 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 d'un million d'euros en 2013.

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.

### **2. Enrichir le dispositif de suivi de la performance**

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.

---

<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.

S'agissant des **résultats** eux-mêmes, ils sont **inégaux** et les cibles fixées **correspondent plus à des prévisions qu'à des objectifs volontaristes**, ainsi que le relève également la Cour des comptes.

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUR LES PROGRAMMES

### A. EN REVENIR À UNE PROGRAMMATION SINCÈRE DES REFUS D'APUREMENT ET DES RISQUES AGRICOLES

Pour la troisième année consécutive, le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » ne subit pas les conséquences de sa **budgétisation « au plus juste »**. Ce programme, qui concentre à lui seul plus de la moitié des crédits de la 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.

Il n'en demeure pas moins que la programmation en LFI **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, comme il a été vu le FNGRA et les refus d'apurement communautaire ont continué en 2013 de ne pas être dotés en LFI. C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux recommandent d'**en revenir à une programmation sincère** de ce programme en prévoyant dès la LFI des dotations budgétaires permettant le **financement des refus d'apurement communautaire et du FNGRA**.

### B. LA POLITIQUE FORESTIÈRE TOUJOURS MARQUÉE PAR LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF

C'est par l'intermédiaire du programme 149 « Forêt », 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)**, analysé précédemment par l'un de vos rapporteurs spéciaux<sup>1</sup>, reçoit de l'État ses subventions. Or, sa **situation financière demeure toujours difficile**. Ses recettes ont diminué de près de 3 % entre 2012 et 2013 et son retour à l'équilibre, depuis 2011, reste très fragile, puisque cet opérateur continue de bénéficier de subventions spécifiques et doit procéder à des cessions d'actifs discutables (vente de maisons forestières par exemple). Ce constat s'ajoute

---

<sup>1</sup> En application de l'article 58-2° de la LOLF, la commission des finances a confié à la Cour des comptes une enquête sur l'ONF qui a conduit à la remise d'un rapport par Joël Bourdin : « L'ONF à la croisée des chemins », n° 54 (2009-2010).

au contexte d'**augmentation de la contribution versée par les communes**. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que le **respect du contrat d'objectifs et de performance** couvrant la période 2012-2016 permette à l'établissement de **revenir à un équilibre durable sans nécessiter le versement de subventions exceptionnelles**.

### **C. LA NORMALISATION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME DE SÉCURITÉ SANITAIRE**

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 **comprenne en son sein les crédits de personnel qui permettent de concourir à sa mise en œuvre**. 278 millions d'euros de crédits de titre 2, soit environ la moitié des crédits du programme, sont ainsi concentrés en 2013 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 511 millions d'euros d'AE et de CP sur le programme, les crédits ouverts sur l'exercice 2013 **s'établissent au total à 523 millions d'euros en AE et 524 millions d'euros en CP**, soit une majoration respective de 12 % de 14 %. Ce constat semble révéler une relative **normalisation dans l'exécution de ce programme**, longtemps **sous-budgétisé** face aux crises sanitaires. La sur-exécution enregistrée en 2013 se situe ainsi à un niveau moindre par rapport à la moyenne des ouvertures en gestion constatées sur les exercices précédents (15 % en 2012, 18 % en 2011, 10 % en 2010 et 30 % en 2009).

### **D. LE PILOTAGE FIN DES DÉPENSES DE TITRE 2**

**Programme « support »** de la mission, le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » 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. Au terme de l'exercice 2013, les crédits du programme se sont élevés à **729 millions d'euros en AE et à 739 millions d'euros en CP**. Ils ont été **consommés à plus de 99 %**. L'exécution est marquée par un **pilotage fin** et une **budgétisation au plus juste**, d'où des redéploiements internes qui témoignent d'une volonté d'optimiser l'utilisation des crédits disponibles.

### III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUR 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 **les périmètres n'ont pas évolué en 2013** : 775 « Développement et transfert en agriculture » et 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ». Les crédits du programme 775 sont principalement destinés<sup>1</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.

#### A. DES RECETTES À NOUVEAU SOUS-ÉVALUÉES EN 2013 QUI CONDUISENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ DE REPORTS

Le CAS-DAR, constitué d'un seul budget opérationnel de programme (BOP), est alimenté par une fraction (85 %) 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<sup>2</sup>. En 2013, le CAS-DAR a **bénéficié de recettes en exécution supérieures à la prévision** de la loi de finances initiale (LFI), à hauteur de 10,08 millions d'euros. Le compte a renoué depuis 2012 avec un phénomène observé pour les exercices précédant l'année 2009. Ces soldes positifs en exécution conduisent à des **écarts entre les ressources et les dépenses** du CAS-DAR, souvent renforcés par des reports de crédits de plus en plus élevés d'année en année<sup>3</sup>. Il serait donc

---

<sup>1</sup> Sur la base du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) fixé par l'agence pour le développement agricole et rural (ADAR).

<sup>2</sup> L'un de vos rapporteurs spéciaux a consacré un rapport d'information à cette taxe : « Un feuillet fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles », n° 49 (2007-2008) fait par Joël Bourdin.

<sup>3</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 2013 feront l'objet de paiements de 2013 à 2016 et les paiements de 2013 correspondent à des engagements réalisés entre 2010 et 2013. 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.

pertinent de recommander une **utilisation plus optimale des crédits** et/ou une **baisse de la fraction du produit de la taxe affectée au CAS-DAR**. Il n'est toutefois **pas certain que les années 2012 et 2013 soient suffisantes pour justifier la mise en œuvre** de telles préconisations.

En effet, entre 2009 et 2011, vos rapporteurs spéciaux n'avaient plus appelé l'attention sur ce phénomène de sous-évaluation des recettes, parce que les recettes constatées sur le CAS-DAR ont été inférieures de 110 000 euros aux prévisions en 2011, de plus de 9 millions d'euros en 2010 et de 3 millions d'euros en 2009. La dégradation du chiffre d'affaires des exploitants agricoles en 2009, suivie d'une lente reprise depuis 2010, expliquait en grande partie cette situation.

### 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 (prévision)	125,50	-	-	-

Source : commission des finances

### **B. PLUS D'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**.

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.

S'agissant du **programme 776**, l'information est, là aussi, insuffisante, bien qu'en progrès, chaque année, depuis 2008. **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.

### C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À AMÉLIORER

**En 2013, le dispositif de mesure de la performance associé au CAS-DAR n'est toujours pas satisfaisant** et ne peut plus s'expliquer par la jeunesse de ce compte créé par la loi de finances pour 2006.

**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 2013 ne seront connues qu'à la fin juin 2014** 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 de financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT)* » rapportés à l'ensemble des financements du programme et le second sur la « *part des financements portant principalement sur des problématiques de développement durable pour la compétitivité de l'agriculture* ». Au regard des cibles, **les résultats visés sont atteints**, 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**.

---

<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 trois actions prioritaires du PNDAR contribuant directement au développement durable, 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 ».*

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

**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 2013</b> .....	32
A. UNE EXÉCUTION GLOBALE QUI S'ÉCARTE SIGNIFICATIVEMENT DES PRÉVISIONS INITIALES.....	32
B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS EN COURS D'ANNÉE .....	34
C. UNE EXÉCUTION EN BAISSÉ IMPORTANTE S'AGISSANT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT .....	35
<b>II. APERÇU GÉNÉRAL DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » EN 2013</b> .....	36
<b>III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	38
A. DES INQUIÉTUDES QUANT À LA DIMINUTION IMPORTANTE DE L'APD FRANÇAISE EN 2013 .....	38
B. UNE MISSION À FORTE INERTIE DU FAIT DE L'IMPORTANCE DES RESTES À PAYER .....	39
C. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À DÉFINIR ET DONC À MESURER.....	39
D. UNE AMÉLIORATION DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES.....	40

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 ;
- et 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 2013

### *A. UNE EXÉCUTION GLOBALE QUI S'ÉCARTE SIGNIFICATIVEMENT DES PRÉVISIONS INITIALES*

La mission « Aide publique au développement » a été **globalement sous-exécutée par rapport aux prévisions**, avec un taux d'exécution de 92 % en autorisations d'engagement (AE) et de 95 % en crédits de paiement (CP), soit une sous-consommation respective de 194 millions d'euros et de 153 millions d'euros.

**Ce constat n'est pas nouveau** puisque, en 2012, les taux d'exécution étaient de 92 % en AE et de 91 % en CP. Il faut cependant souligner que les prévisions 2013 étaient bien inférieures à celles 2012, avec une baisse d'une année sur l'autre de 12 % en AE et de 6 % en CP.

**Cette tendance à la sous-exécution s'observe sur les deux programmes**, avec une acuité particulière sur le programme 110, s'agissant des crédits de paiement : leur taux d'exécution par rapport à la prévision est ainsi d'à peine 78 % (- 111,5 millions d'euros).

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**Exécution comparée des crédits de la mission  
 « Aide publique au développement » en 2012 et 2013**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	2012	2013	évolu- tion	2012	2013	évolu- tion	
110 - Exécution des crédits du programme « Aide économique et financière au développement »	Prévision LFI *	649,5	495,0	- 23,8 %	1 191,9	1 160,9	- 2,6 %
	Crédits disponibles	720,2	473,0	- 34,3 %	1 171,4	1 106,7	- 5,5 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	70,7	- 22,0	-	- 20,5	- 54,3	-
	Consommation	679,0	383,5	- 43,5 %	1 191,9	1 160,9	- 5,4 %
	Écart prévisions et crédits consommés	29,6	- 111,5	-	- 35,2	- 66,8	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	104,6 %	77,5 %	-	97,0 %	94,2 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	94,3 %	81,1 %	-	98,7 %	98,9 %	-
209 - Exécution des crédits du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »	Prévision LFI *	2 108,5	1 934,5	- 8,3 %	2 131,4	1 959,3	- 8,1 %
	Crédits disponibles	1 926,0	1 897,5	- 1,5 %	1 869,2	1 875,1	+ 0,3 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	- 182,5	- 37,0	-	- 262,1	- 84,2	-
	Consommation	1 843,5	1 852,1	+ 0,5 %	1 867,5	1 872,7	+ 0,3 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 265,0	- 82,4	-	- 263,8	- 86,6	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	87,4 %	95,7 %	-	87,6 %	95,6 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	95,7 %	97,6 %	-	99,9 %	99,9 %	-
TOTAL Mission « Aide publique au développement »	Prévision LFI*	2 758,0	2 429,5	- 11,9 %	3 323,3	3 120,2	- 6,1 %
	Crédits disponibles	2 646,1	2 370,5	- 10,4 %	3 040,6	2 981,8	- 1,9 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	- 111,8	- 59,0	-	- 282,6	- 138,4	-
	Consommation	2 522,5	2 235,7	- 11,4 %	3 024,2	2 966,8	- 1,9 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	- 235,5	- 193,8	-	- 299,1	- 153,4	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	91,5 %	92,0 %	-	91,0 %	95,1 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	95,3 %	94,3 %	-	99,5 %	99,5 %	-

\* Y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

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

Cette sous-exécution s'explique principalement :

- sur le programme 110, par le report sur 2014 des AE pour bonifications de prêts pour l'initiative de lutte contre le changement climatique (- 100 millions d'euros) et par la sous-consommation des bonifications de prêts de l'AFD (- 20 millions d'euros en CP), des aides budgétaires globales (- 20 millions d'euros en CP) et sur le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) (- 20 millions d'euros en CP) ;

- sur le programme 209, par le report sur 2014 d'un versement au titre du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (- 25 millions d'euros AE = CP) et par une économie sur le Fonds européen de développement, la Commission européenne ayant revu à la baisse ses prévisions de demandes de contributions, en raison de retards dans la mise en œuvre de projets (- 50 millions d'euros AE = CP).

#### B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS EN COURS D'ANNÉE

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » ont connu des annulations importantes en fin d'exercice : environ **150 millions d'euros ont été annulés en AE comme en CP dans la loi de finances rectificative pour 2013**, compte tenu des prévisions d'exécution.

#### Mouvements de crédits sur la mission « Aide publique au développement » en 2013

(en millions d'euros)

	Programme 110		Programme 209		Mission « Aide publique au développement »	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total des crédits en loi de finances initiale (LFI)	495,0	1 160,9	1 934,5	1 959,3	2 429,5	3 120,2
Fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Sous-total</b>	<b>495,0</b>	<b>1 160,9</b>	<b>1 934,7</b>	<b>1 959,5</b>	<b>2 429,7</b>	<b>3 120,4</b>
(Prévisions LFI dont FDC et ADP)	(495,0)	(1 160,9)	(1 934,5)	(1 959,3)	(2 429,5)	(3 120,2)
<b>Mouvements nets de crédits en cours d'année</b>	- 22,0	- 54,3	- 37,2	- 84,4	- 59,2	- 138,6
dont transferts	-	-	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1
dont virements	-	-	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
dont reports	+ 35,0	+ 14,8	+ 54,6	+ 1,0	+ 89,6	+ 15,7
dont loi de finances rectificative	- 57,0	- 69,0	- 91,5	- 85,1	- 148,5	- 154,1
<b>Total des crédits disponibles</b>	<b>473,0</b>	<b>1 106,7</b>	<b>1 897,5</b>	<b>1 875,1</b>	<b>2 370,5</b>	<b>2 981,8</b>

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

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

La réserve de précaution a été très partiellement levée : à 12 % en AE et à 34 % en CP sur le programme 110 ; à respectivement 24 % et 27 % sur le programme 209.

### ***C. UNE EXÉCUTION EN BAISSÉ IMPORTANTE S'AGISSANT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT***

L'exécution de la mission dans son ensemble montre une baisse modérée des CP par rapport à l'an dernier (- 1,9 %), tandis que **les autorisations d'engagement consommées sont en nette diminution : - 287 millions d'euros, soit une baisse de 11,4 %**. Cette baisse correspond quasiment parfaitement à la baisse de la prévision initiale (-11,9 %).

Les dépenses de personnel (titre 2), concentrées sur le seul programme 209, se sont élevées à 208,7 millions d'euros. **Le plafond d'emplois n'a pas été atteint** (2 104 ETPT pour un plafond d'emplois de 2 267).

## II. APERÇU GÉNÉRAL DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » EN 2013

### Exécution comparée des crédits du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers » en 2012 et 2013

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2012	2013	progres- sion	2012	2013	progres- sion
851 - Exécution des crédits du programme « Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures »	Prévision LFI	400,0	380,0	+ 33,1 %	390,0	447,0	+ 14,6 %
	Consommation	285,6	379,5	+ 32,9 %	157,5	273,3	+ 73,5 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 114,4	- 0,5	-	- 232,5	- 173,7	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	71,4 %	99,9 %	-	40,4 %	61,1 %	-
852 - Exécution des crédits du programme « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France »	Prévision LFI	986,6	250,2	- 74,6 %	986,6	250,2	- 74,6 %
	Consommation	387,7	13,6	- 96,5 %	387,7	13,7	- 96,5 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 598,9	- 236,6	-	- 598,9	- 236,5	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	39,3 %	5,4 %	-	39,3 %	5,5 %	-
853 - Exécution des crédits du programme « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers »	Prévision LFI	412,0	447,0	+ 8,5 %	318,0	330,0	+ 3,8 %
	Consommation	402,0	447,0	+ 11,2 %	209,0	238,0	+ 13,9 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 10,0	0,0	-	- 109,0	- 92,0	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	97,6 %	100,0 %	-	65,7 %	72,1 %	-
854 - Exécution des crédits du programme « Prêts à des États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »	Prévision LFI	0,0	0,0	-	3 894,0	0,0	- 100 %
	Crédits disponibles	0,0	17,0	-	17,0	17,0	-
	Consommation	0,0	16,3	-	0,0	16,3	-
	Écart prévisions et crédits consommés	-	16,3	-	- 3 894,0	16,3	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	-	-	-	0,0 %	-	-

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

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

- 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 quasiment parfaite (99,9 %), tandis que son exécution en CP est relativement basse : 40 %.

Cette sous-consommation significative s'explique par des **tirages inférieurs aux prévisions sur plusieurs grands projets** au Maroc (ligne à grande vitesse entre Tanger et Kenitra), au Vietnam et en Égypte, ainsi que par une exécution moins forte qu'anticipé d'AE en 2012 (- 114 millions d'euros).

- Le programme 852, relatif aux prêts de refinancement accordés dans le cadre de restructuration de dettes, n'a pratiquement pas été exécuté en 2013 : le taux d'exécution en AE comme en CP dépasse ainsi à peine 5 %.

Ce constat s'explique par le **décalage d'un an du traitement de la dette du Zimbabwe et du retrait du traitement de la dette argentine**, celle-ci pouvant procéder à l'apurement plein en entier de ses arriérés vis-à-vis de la France.

- 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 (72 %).

Cette sous-exécution 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).

**17 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2013 afin de procéder à une régularisation de la contribution française, suite à la non-participation de la Slovaquie et au retrait de l'Irlande et du Portugal.**

### Équilibre du compte « Prêts à des États étrangers » en 2013

(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>	391,8	273,3	+ 118,5
Section n° 2 (programme 852) <b>Prêts pour consolidation de dettes envers la France</b>	43,1	13,7	+ 29,5
Section n° 3 (programme 853) <b>Prêts à l'Agence française de développement</b>	157,9	238,0	- 80,1
Section n° 4 (programme 854) <b>Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro</b>	-	16,3	- 16,3
<b>Total</b>	391,8	273,3	+ 118,5

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

Le compte « Prêts à des États étrangers » a enregistré **un solde bénéficiaire de 118,5 millions d'euros**, (+ 22,4 millions d'euros en 2012), contre une prévision en LFI d'un déficit de 357 millions d'euros.

La différence de 408,7 millions d'euros s'explique par de moindres dépenses (485,9 millions d'euros, cf. *supra*) et de moindres recettes (- 77,2 millions d'euros), notamment sur le programme 852, du fait du retrait du traitement de la dette argentine.

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

#### A. DES INQUIÉTUDES QUANT À LA DIMINUTION IMPORTANTE DE L'APD FRANÇAISE EN 2013

Les chiffres 2013 du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE montrent, au niveau international, une augmentation de plus de 6 % de l'aide au développement, qui atteint son plus haut niveau historique.

À contre-courant de cette tendance, l'aide de la France est en baisse de 10 % et représente 0,41 % du revenu national brut (RNB), contre 0,46 % en 2011 et 2012 et 0,50 % en 2010. Dans le même temps, le Royaume-Uni a vu son aide augmenter et respecte pour la première fois l'objectif commun de 0,7 % du RNB.

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

Certes, le redressement des finances publiques nécessite des efforts importants et il n'est pas dans l'esprit de vos rapporteurs spéciaux d'exonérer la politique d'aide publique au développement.

Cependant, les AE exécutées sont en baisse de 11 % sur la mission - après une diminution de 49 % en 2012 - et de 20 % sur le compte de concours financier. Ces diminutions très importantes inquiètent vos rapporteurs spéciaux, qui soulignent l'importance de cette mission tant pour les pays en développement que pour l'influence de la France et pour nos entreprises.

Entendu par votre commission des finances le 10 juin dernier, Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, a déclaré que la baisse de l'APD française était conjoncturelle. Vos rapporteurs spéciaux espèrent qu'il en sera effectivement ainsi.

#### ***B. UNE MISSION À FORTE INERTIE DU FAIT DE L'IMPORTANCE DES RESTES À PAYER***

De par son essence même, la mission « Aide publique au développement » implique **des restes à payer importants**, puisqu'elle porte 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 près de 5 milliards d'euros au 31 décembre 2013, dont plus de 3 milliards concernent l'après 2016 et près de 2 milliards l'après 2020. À la même date, ils représentent environ 1 milliard d'euros sur le programme 209.

Il en résulte pour la mission une forte inertie qui complique son pilotage et réduit les marges de manœuvre pour l'avenir. Néanmoins, on peut noter que l'exercice 2013, les restes à payer se sont réduits d'environ 730 millions d'euros.

#### ***C. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À DÉFINIR ET DONC À MESURER***

L'aide publique au développement est un domaine qui se prête difficilement à la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Une même action peut en effet être évaluée au niveau micro (nombre de postes d'enseignants financés par exemple) ou macro (impact sur le taux d'alphabétisation) et à des horizons temporels différents, qui ne correspondent pas forcément au calendrier parlementaire et à l'examen annuel des lois de finances.

De même, l'influence est un objectif de la politique française d'aide publique au développement qu'il est difficile de quantifier.

Enfin, la logique de résultat ne doit pas être poursuivie sans discernement, au risque de privilégier les interventions dans des pays considérés comme « rentables » ou les actions dont les effets sont plus faciles à mesurer.

**Vos rapporteurs spéciaux réaffirment leur souhait que les indicateurs de la mission soient davantage orientés vers les résultats des politiques publiques menées, plutôt que de répondre, trop souvent, à une logique de moyens.**

#### *D. UNE AMÉLIORATION DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES*

Vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner le travail mené, au cours du printemps 2013, par la direction générale du Trésor et par la direction générale de la mondialisation pour améliorer le document de politique transversale (DPT) sur l'aide publique au développement.

Ce document participe de façon importante à la lisibilité d'une politique difficile à appréhender en raison de la multiplicité des intervenants, des modes de financement et des outils.

---

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

### M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS DE 99,7 %.....	42
II. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE .....	43
III. UNE DÉPENSE FISCALE DE PLUS EN PLUS IMPORTANTE.....	44
IV. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT MAITRISÉES .....	45
A. UN SCHÉMA D'EMPLOIS ET UNE MASSE SALARIALE EN BAISSÉ .....	45
1. Une réalisation 2013 en deçà du plafond d'emplois.....	45
2. Une sous-consommation des crédits de titre 2 .....	45
B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN BAISSÉ .....	46
C. UNE MAÎTRISE ÉGALEMENT CONSTATÉE AU NIVEAU DES OPÉRATEURS.....	46
V. PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE .....	47
VI. PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » : UNE RETRAITE DU COMBATTANT SOUS-BUDGÉTISÉE.....	47
VII. PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » : UNE DIFFICILE PRÉVISION .....	48
VIII. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE .....	48

## I. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS DE 99,7 %

La consommation des crédits de paiement (CP) de la mission est **satisfaisante** avec un taux de 99,7 % des crédits ouverts et 98,2 % des crédits prévus en loi de finances initiale (LFI). Ces taux sont à peu près identiques pour les autorisations d'engagement (AE), avec respectivement 99,5 % et 98,1 %.

### Répartition par programme du taux de consommation des crédits de la mission

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2013		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits votés		Taux de consommation par rapport aux crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 167	114,2	119,7	112,1	117,6	105,7	112,9	92,6 %	94,3 %	94,3 %	96,0 %
Programme 169	2 838,7	2 838,7	2 802,8	2 802,8	2 802,6	2 802,6	98,7 %	98,7 %	100 %	100 %
Programme 158	109,7	110,0	103,2	103,5	94,6	98,4	86,2 %	89,5 %	91,7 %	95,1 %
Total	3 062,6	3 068,4	3 018,1	3 023,9	3 002,9	3 013,9	98,1 %	98,2 %	99,5 %	99,7 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances 2013 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

Ces taux de consommation présentent **quelques disparités** à l'échelle des programmes de la mission. En particulier, le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » présente des taux de consommation plus faibles (**95,1 %** des crédits ouverts) ainsi qu'il sera détaillé plus loin.

Au cours de la gestion 2013, **43,3 millions d'euros de CP** ont été **annulés en loi de finances rectificative**<sup>1</sup>. Ces crédits correspondent pour l'essentiel à des crédits d'intervention 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 » non-consommés. Le projet de loi de règlement 2013 prévoit une annulation supplémentaire de **8,7 millions d'euros**.

<sup>1</sup> Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

## Exécution 2013 à périmètre courant

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Exécution 2012		Écarts Exécution 2013 avec					
					LFI 2013		Crédits ouverts 2013		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%	crédits	%	crédits	%	crédits	%
Programme n° 167 "Liens entre la Nation et son armée"	116,2	119,7	117,6	112,9	-3,3	-2,8	-6,8	-5,7	-4,7	-4,0		
<i>hors CAS "Pensions"</i>	88,5	90,0		86,7	-1,8	-2,0	-3,3	-3,7				
Programme n° 169 "Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant"	2 909,8	2 838,7	2 802,8	2 802,6	-107,2	-3,7	-36,1	-1,3	-0,2	0,0		
Programme n° 158 "Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale"	97,4	110,0	103,5	98,4	1,0	1,0	-11,6	-10,5	-5,1	-4,9		
<i>hors CAS "Pensions"</i>	97,3	110,0		98,3	1,0	1,0	-11,7	-10,6				
<b>Total Mission</b>	<b>3 123,4</b>	<b>3 068,4</b>	<b>3 023,9</b>	<b>3 013,9</b>	<b>-109,5</b>	<b>-3,5</b>	<b>-54,5</b>	<b>-1,8</b>	<b>-10,0</b>	<b>-0,3</b>		
<i>hors CAS "Pensions"</i>	<b>3 095,6</b>	<b>3 038,7</b>		<b>2 987,6</b>	<b>-108,0</b>	<b>-3,5</b>	<b>-51,1</b>	<b>-1,7</b>				

Source : commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances 2012 et 2013 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » enregistrent une baisse de 3,5 % par rapport à 2012. La mission, en allant au-delà du « zéro valeur », participe à l'effort d'une meilleure maîtrise de la dépense au sein du budget de l'État.

## II. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE

L'exercice 2013 est la première année prise en compte par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de **programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**, pour encadrer l'évolution des dépenses de l'État. Le plafond de crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour l'exercice 2013 est fixé à **3,04 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.

En 2013, les contributions versées au CAS « Pensions » s'élèvent à 26,2 millions d'euros pour le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » et à 0,1 million d'euros pour le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale ». La consommation de CP hors CAS « Pensions » s'est donc élevée à 2 987,6 millions d'euros. **La programmation pluriannuelle a été respectée.**

### III. UNE DÉPENSE FISCALE DE PLUS EN PLUS IMPORTANTE

Depuis quelques années, votre rapporteur spécial s'inquiète de la **part croissante que prennent les dépenses fiscales<sup>1</sup> dans l'effort financier en faveur de la mission** « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », part d'autant plus grande que les crédits alloués et consommés sont en baisse tandis que les montants des dépenses fiscales sont en hausse constante.

Entre 2008 et 2013, leur montant global a crû de 146 millions d'euros, soit **une croissance de 34,8 %**. Les dépenses fiscales représentent en 2013 (sur la base d'une évaluation non définitive) **18,8 % des crédits consommés** de la mission, contre 11,7 % en 2008. À ces dépenses fiscales, devraient également être ajoutées **les exonérations sociales** dont bénéficient la retraite du combattant, les retraites mutuelles et les rentes versées aux orphelins, et qui sont évaluées pour 2013 à 147 millions d'euros.

#### Évolution de la relation dépenses budgétaires / dépense fiscale 2008-2013

(en millions d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Crédits de paiement consommés (1)</b>	3 591,8	3 467,2	3 423,2	3 255,4	3 123,3	3 013,9
<b>Dépense fiscale définitive (pour 2013 dépense actualisée) (2)</b>	420	445	458	497	535	566
<b>Part de la dépense fiscale par rapport aux crédits de paiement de la mission (2/1)</b>	11,7 %	12,8 %	13,4 %	15,3 %	17,1 %	18,8 %
<b>Effort financier en faveur de la mission (1 + 2)</b>	4 011,8	3 912,2	3 881,2	3 752,4	3 658,3	3 579,9

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

<sup>1</sup> Il s'agit principalement des trois dépenses fiscales suivantes :

- 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.

Enfin, au-delà de l'importance de la part des dépenses fiscales dans les crédits de la mission, se pose également la question de leur évaluation. Ainsi, en 2013, les dépenses fiscales représentent un montant **actualisé de 566 millions d'euros alors que la prévision en LFI était de 505 millions**, soit une différence de 61 millions d'euros. **Ce défaut de prévision est récurrent et problématique**. Votre rapporteur spécial s'y intéresse cette année dans le cadre de son contrôle budgétaire<sup>1</sup>.

#### **IV. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT MAÎTRISÉES**

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » se caractérise notamment par la **place prépondérante des crédits d'intervention** (titre 6) qui représentent près de **94 % des crédits votés et consommés** (CP). Cette forte proportion de crédits d'intervention, dépendant des évolutions démographiques des populations concernées, ne doit toutefois pas masquer les réels efforts de maîtrise des crédits de personnel (titre 2) et de fonctionnement (titre 3).

##### **A. UN SCHÉMA D'EMPLOIS ET UNE MASSE SALARIALE EN BAISSÉ**

###### **1. Une réalisation 2013 en deçà du plafond d'emplois**

Pour 2013, le plafond d'emplois de la mission était fixé à **1 546 ETPT**, soit une baisse de 73 ETPT par rapport à 2012. Le schéma d'emplois de la mission présentait pour sa part une baisse de 72 ETP, hors transfert et modification de périmètre.

Le plafond d'emplois a été respecté avec une réalisation inférieure s'élevant à **1 367 ETPT**, de même que le schéma d'emplois dont la cible a été dépassée (- 77 ETP).

###### **2. Une sous-consommation des crédits de titre 2**

L'exécution des crédits de titre 2 (dépenses de personnel), qui sont portés par les programmes 167 et 158, s'est élevée à 78 millions d'euros, soit une consommation de 92,8 % des crédits prévus en LFI (84,1 millions d'euros) et 95,7 % des crédits ouverts (81,5 millions d'euros). Cette dépense est en baisse de 8,2 % par rapport à 2012 (85 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Rapport n° 653 (2013-2014) sur la dépense fiscale en faveur des anciens combattants.

### Exécution 2013 des dépenses de titre 2 de la mission

(AE = CP, en millions d'euros)

Programme	Exécutés en 2012	LFI 2013	Ouverts en 2013	Exécutés en 2013	Écart exécution 2013 / exécution 2012	Écart exécution 2013 / crédits en LFI 2013	Écart exécution 2013 / crédits ouverts en 2013
167	83,4	82,2	79,6	76,5	- 8,3 %	- 6,9 %	- 3,9 %
158	1,6	1,9	1,9	1,5	- 6,3 %	- 21,0 %	- 21 %
Total	85,0	84,1	81,5	78,0	- 8,2 %	- 7,2 %	- 4,3 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances 2013 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

Cela a permis une annulation des crédits de titre 2 à hauteur de 2,2 millions d'euros au profit d'autres programmes du ministère de la défense par décret d'avance du 28 novembre 2013. La réserve de précaution (0,4 million d'euros) a quant à elle été intégralement levée et annulée.

#### B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN BAISSÉ

L'exécution des crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement) s'est élevée à 95,5 millions d'euros, soit une consommation de 93 % des crédits prévus en LFI (102,7 millions d'euros). Ces dépenses sont moins élevées qu'au cours de l'exercice 2012, avec une réduction de 2,9 millions d'euros (- 2,9 %).

#### C. UNE MAÎTRISE ÉGALEMENT CONSTATÉE AU NIVEAU DES OPÉRATEURS

La maîtrise des dépenses de personnel et de fonctionnement se constate également au niveau des opérateurs. Leurs subventions pour charge de service public sont légèrement en baisse : 56,9 millions d'euros pour l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), contre 57,9 millions en 2012, et 12,2 millions d'euros pour l'Institution nationale des Invalides - INI -, contre 12,7 millions en 2012.

Ces deux opérateurs du programme 169 ont respecté leur plafond d'emplois. Celui-ci était globalement de 1 370 ETPT pour l'exercice 2013. Il y a eu une sous-consommation de 86 ETPT. L'INI a réalisé 438 ETPT, soit 15 ETPT de moins que le plafond autorisé, et l'ONAC a réalisé 846 ETPT, soit 71 ETPT de moins que le plafond autorisé.

## V. PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

L'importance croissante accordée à **l'action 2 « Politique de mémoire »** se confirme. La politique de mémoire consomme **16,2 % des CP** du programme en 2013 (contre 12,7 % en 2012). Elle a bénéficié de 18,3 millions d'euros en CP en 2013, en **léger dépassement** par rapport aux crédits votés (+0,9 million d'euros).

La consommation des crédits consacrés aux actions de mémoire a été moindre que prévu en LFI 2013 (-1,2 million d'euros en AE et -1,5 million d'euros en CP) en raison du **report de certains travaux** en vue de la commémoration des 70 ans du débarquement en Normandie.

La consommation des crédits consacrés à la création et à l'entretien des lieux de mémoire a également été plus faible (-1,5 million d'euros en AE et CP) principalement en raison du **retard pris dans l'édification du monument à la mémoire des soldats tombés en opérations extérieures (OPEX)**. La procédure de passation de marché, débutée en septembre 2012, n'a pu être clôturée au cours de l'exercice 2013.

En revanche, **les crédits de subventions et transferts ont été majorés de 4 millions d'euros**, ce qui a permis un abondement de 2,1 millions d'euros de l'allocation versée à l'ONAC-VG, qui l'a notamment consacré au **programme pluriannuel de rénovation des sépultures de guerre et de mise en valeur des hauts lieux de la mémoire nationale**. Une enveloppe de 1,4 million d'euros a été allouée pour soutenir des projets mémoriels portés par des acteurs publics ou privés.

## VI. PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » : UNE RETRAITE DU COMBATTANT SOUS-BUDGÉTISÉE

L'exercice 2013 a intégré le financement de l'extension en année pleine de **l'augmentation de quatre points supplémentaires de la retraite du combattant** (passée de 44 à 48 points le 1<sup>er</sup> juillet 2012) et dont le coût était estimé à 54 millions d'euros. Les crédits consacrés à la retraite du combattant sont versés sur le programme-miroir 743 du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » pour être ensuite reversés aux bénéficiaires.

Ces crédits ont été budgétisés à hauteur de 821,3 millions d'euros en LFI 2013. Cette budgétisation prenait en compte un excédent de versements au titre de la retraite du combattant de 17,2 millions d'euros sur le programme 743 du CAS « Pensions », soit une dépense prévue de **838,5 millions d'euros**.

Or, en exécution, il a été fait appel à la **quasi-intégralité des excédents de versements du programme 743 du CAS « Pensions »** provenant de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », qu'ils proviennent de la retraite du combattant ou des pensions militaires d'invalidité, soit **28,2 millions d'euros**. Par ailleurs, un dépassement de 2,2 millions d'euros est constaté, soit une dépense effectivement réalisée de **851,7 millions d'euros**.

La dépense consacrée à la retraite du combattant, **en hausse de 33,9 millions d'euros par rapport à 2012**, a donc mal été évaluée *ab initio* et l'absorption de la quasi-intégralité des excédents du programme 743 du CAS « Pensions » prive de souplesse la gestion de l'exercice 2014, que ce soit pour la retraite du combattant ou les pensions militaires d'invalidité.

## **VII. PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » : UNE DIFFICILE PRÉVISION**

Le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » présente le taux de consommation le plus faible, avec 95,1 % des CP ouverts. Cette sous-consommation, qui représente **11,6 millions d'euros en CP** par rapport aux crédits votés en LFI, s'explique en grande partie par la **surestimation du montant consacré à l'indemnisation des victimes de spoliation** en application du décret n° 99-778 du 10 septembre 1999. Cette surestimation (9 millions d'euros) a concerné à la fois le nombre de bénéficiaires attendus et le coût moyen par dossier. Cet écart était du même ordre l'année dernière (9,2 millions d'euros) et traduit **la difficulté de l'exercice de prévision** d'une dépense qui dépend notamment du nombre de dossiers remis à la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), de l'importance du patrimoine spolié et de la date à laquelle le dossier va arriver au terme de son instruction.

## **VIII. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE**

En 2013, la performance a dans l'ensemble atteint des résultats satisfaisants, à l'exception notable du « *délai moyen de traitement des pensions militaires d'invalidité* », qui est un indicateur du programme 169.

M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Les indicateurs du programme 167<sup>1</sup>, qui ne concernent que la journée défense et citoyenneté (JDC), atteignent de **meilleurs résultats que les cibles fixées**. Les taux de satisfaction de l'utilisateur de la JDC, sur la qualité de la prestation offerte et l'impact de la JDC sur l'image de la défense et de l'armée, sont respectivement à 87,7 % et 88,3 %, au lieu de 87 % en prévision dans le projet annuel de performances (PAP) 2013. Ces bons résultats sont toutefois présentés par le responsable du programme comme pouvant refléter l'impact positif auprès de l'opinion publique de **l'intervention militaire au Mali**. Par ailleurs, le coût moyen par participant à la JDC est évalué à 150 euros, soit un coût inférieur à la cible fixée dans le PAP 2013 (moins de 160 euros).

La performance du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » repose notamment sur l'indicateur 1.1 « *délai moyen de traitement des pensions militaires d'invalidité* ». Or cet indicateur, qui concerne les militaires de carrière<sup>2</sup>, s'est **dégradé de manière très importante** au cours de l'exercice. Cette durée était de 455 jours en 2012 et un objectif de 350 jours avait été fixé en PAP 2013. La réalisation n'a été que de 500 jours, **soit 150 jours de plus que l'objectif et 45 jours de plus que la réalisation en 2012**. Le responsable du programme explique ce mauvais résultat par la réorganisation en cours de la sous-direction des pensions. En particulier, celle-ci a diminué de manière importante ses effectifs au cours de l'exercice (- 82 ETP selon l'objectif de déflation programmé), alors qu'elle n'a pu mettre en œuvre dans les temps la nouvelle organisation nécessaire pour gagner en productivité. Compte tenu de l'ampleur de cette réorganisation, il semble que **son impact réel sur le temps de traitement des dossiers a été mal appréhendé** et que la cible en PAP 2013 était manifestement trop optimiste. On notera que l'indicateur 4.1 qui mesure le coût de la journée d'un pensionnaire de l'INI est lui en progression avec un coût de 378 euros, soit un chiffre inférieur à la cible de 409 euros. Cette évolution favorable est notamment due à un meilleur taux d'occupation des lits (96 %).

---

<sup>1</sup> Ces indicateurs sont critiqués par votre rapporteur spécial. Voir les pages 24 et 25 du rapport spécial n° 156 (2013-2014) – Tome III – annexe 5 – mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

<sup>2</sup> Toutefois, l'objectif de 180 jours de traitement des dossiers de PMI pour les blessés graves OPEX a été tenu.

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

### M. CHARLES GUENÉ, RAPPORTEUR SPÉCIAL

<b>I. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AU NIVEAU DE LA MISSION</b> .....	52
<b>II. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »</b> .....	52
A. LA GESTION DYNAMIQUE DES CRÉDITS.....	52
B. UNE DIMINUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS ET LA RÉALISATION D'ÉCONOMIES SUR LES CRÉDITS DE PERSONNEL .....	54
C. LA STRATÉGIE DE VALORISATION DU PALAIS D'IÉNA .....	54
D. LA CAISSE DE RETRAITES DU CESE SUR LE CHEMIN DE L'ÉQUILIBRE .....	54
E. L'APPRÉHENSION DÉLICATE DE LA PERFORMANCE D'UNE INSTITUTION TELLE QUE LE CESE .....	55
<b>III. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »</b> .....	56
A. LE RESPECT DE L'AUTORISATION INITIALE.....	56
B. LE DÉLICAT PILOTAGE DES EFFECTIFS.....	56
C. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES (CRC) .....	57
D. LA PERFORMANCE GLOBALEMENT POSITIVE.....	58
<b>IV. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES » (HCFP)</b> .....	59
A. UN PROGRAMME AUX MOYENS LIMITÉS CRÉÉ EN COURS D'EXERCICE BUDGÉTAIRE .....	59
1. <i>L'exercice budgétaire partiel de 2013</i> .....	59
2. <i>Un plafond d'emplois limité</i> .....	59
B. L'ABSENCE DE MESURE DE LA PERFORMANCE EN 2013.....	59
<b>V. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »</b> .....	60
A. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE CONFORME À L'AUTORISATION INITIALE .....	60
B. LA STRATÉGIE DE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS.....	60

M. CHARLES GUENÉ, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

C. LA GÉNÉRALISATION DES TÉLÉPROCÉDURES : UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE DE MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE .....	61
D. LA RELATIVE FRAGILITÉ DES RÉSULTATS OBTENUS .....	62

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

La loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 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 2013, les crédits prévus et exécutés, hors contribution de la mission au CAS « Pensions » (qui s'élève à 126,5 millions d'euros) ont respecté l'enveloppe pluriannuelle.

### Dépassement et respect de la programmation pluriannuelle

(en milliards d'euros)

	Plafonds de CP du budget triennal 2011-2014			Plafonds de CP de la programmation 2012-2017*	
	2011	2012	2013	2012	2013
Budget triennal	0,59	0,60	0,61	0,48	0,49
Crédits ouverts	0,60	0,62		-	0,49
Dépenses exécutées	0,57	0,61		-	0,48
<b>Écart</b>	<b>- 0,02</b>	<b>+ 0,01</b>		-	<b>- 0,01</b>

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

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

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

### A. LA GESTION DYNAMIQUE DES CRÉDITS

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**. Néanmoins, rapporté aux crédits ouverts, **ce taux d'exécution est ramené à 99,9 %**. En effet, le CESE a pu 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. *In fine*, il convient de souligner le **bon calibrage global de la prévision budgétaire**, qui s'appuie sur une gestion dynamique des crédits.

Par rapport à l'exécution 2012, la consommation des crédits augmente de 3,3 %.

**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	38,705	40,303	<b>40,273</b>	104,1	<b>99,9</b>
<i>dont titre 2</i>	<i>32,740</i>	<i>34,517</i>	<b><i>34,517</i></b>	<i>105,4</i>	<b><i>100</i></b>

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 2013

En ce qui concerne la présentation de la consommation des crédits du programme, une remarque de forme s'impose : le rapport annuel de performances **ne fait pas apparaître la consommation des dépenses d'investissement dans la récapitulation des crédits, ni les transferts de crédits intervenus hors titre 2**, ce qui **rend l'information sur l'exécution budgétaire incomplète**. Il est en effet **impossible de distinguer les crédits de titre 3 (fonctionnement) et les crédits de titre 5 (investissement)**. Une **amélioration de la présentation du rapport annuel de performances est donc souhaitable** afin de le rendre plus lisible. Néanmoins, votre rapporteur spécial peut livrer l'analyse suivante.

En LFI 2013, le CESE avait réduit ses **dotations de fonctionnement (titre 3) de 18,6 %** par rapport à 2012, en escomptant des économies réalisées sur les frais de déplacements et de représentation. La Cour des comptes avait en outre préconisé, en budgétisation, le **redéploiement d'un million d'euros du titre 3 vers le titre 5** (crédits d'investissement).

En exécution, le CESE a toutefois peiné à respecter cette enveloppe, en raison de **dépenses de fonctionnement supplémentaires** induites par le **développement des activités de valorisation du Palais d'Iéna** mais aussi du **report de charges antérieures**. Les dépenses de titre 3 ont représenté **5,77 millions d'euros**, alors que 4,37 millions d'euro avaient été prévus. Pour compenser cette hausse de dépenses de fonctionnement, il a été recouru à la **fongibilité asymétrique**, en réaffectant au profit du titre 3 une part des recettes de valorisation du Palais, qui, en pratique, abondent le titre 2 du programme.

En ce qui concerne les **crédits d'investissement (titre 5)**, ils ont été consommés à hauteur de **1,66 million d'euros** (1,39 million d'euros avaient été budgétés).

### **B. UNE DIMINUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS ET LA RÉALISATION D'ÉCONOMIES SUR LES CRÉDITS DE PERSONNEL**

Le présent programme s'appuie, en 2013, sur un total de **136 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit un écart de 23 ETPT en moins par rapport au plafond d'emplois prévu (159).**

Le CESE s'est engagé en 2013, sur **une réduction de son plafond d'emplois de 3 ETPT par an jusqu'en 2015**, afin de faire converger ses effectifs théoriques vers les effectifs réels. En outre, une réflexion est en cours **afin de privilégier le cœur de métier du CESE**, ce qui devrait se traduire par un redéploiement des effectifs en faveur des agents de catégorie A.

Au total, **34,52 millions** d'euros ont été consommés en dépenses de personnel. Par ailleurs, grâce aux **économies induites par les nouvelles règles de présentisme**, le **différé de recrutements** et l'effet du glissement-vieillesse-technicité (GVT) **néгатif**, ainsi qu'aux **nouvelles recettes de valorisation**, il a pu être recouru à la **fongibilité asymétrique à hauteur de 1,7 million d'euros** au bénéfice du titre 3.

### **C. LA STRATÉGIE DE VALORISATION DU PALAIS D'IÉNA**

L'année 2013 a vu la montée en puissance des opérations de **valorisation du Palais d'Iéna** (environ 200 événements organisés en 2013), **dont les recettes nettes ont atteint 1,95 million d'euros** (soit + 0,42 million d'euros par rapport à l'exécution 2012).

Parmi ces recettes :

- 0,5 million d'euros a été affecté à la réduction du déficit de la Caisse de retraites du CESE (titre 2) ;

- 1,45 million d'euros a été destiné aux travaux d'entretien et de valorisation du Palais d'Iéna (titres 3 et 5).

En dégageant une nouvelle source de financement, la stratégie de valorisation du Palais d'Iéna conduite depuis 2011 permet de couvrir des dépenses courantes et d'investissement **tout en contribuant à abonder la Caisse de retraites du CESE**. Elle mérite d'être saluée comme une **mise en valeur utile et intelligente** du patrimoine de la collectivité nationale.

### **D. LA CAISSE DE RETRAITES DU CESE SUR LE CHEMIN DE L'ÉQUILIBRE**

La Caisse de retraites du CESE devait faire face depuis plusieurs années à un **problème structurel du financement**, les difficultés étant aggravées par le renouvellement des membres de l'institution. Le Conseil a donc entrepris, en 2011, une réforme salutaire (rapprochement des règles de

la fonction publique et réduction de 15 % du rendement des pensions des futurs conseillers).

Cette réforme, ainsi que l'affectation de recettes de valorisation du Palais d'Iéna, ont permis de maîtriser la dépense liée à **la subvention d'équilibre** de la Caisse. Toutefois, cette subvention a augmenté en 2013. Alors qu'elle était de **3,4 millions d'euros en 2012**, elle est passée à **4,9 millions en 2013** (+ 44,1 %) grâce à un abondement de **1,5 million d'euros** consenti par la direction du budget dans le cadre de la négociation triennale.

#### ***E. L'APPRÉHENSION DÉLICATE DE LA PERFORMANCE D'UNE INSTITUTION TELLE QUE LE CESE***

Il convient de rappeler que, par nature, **le CESE, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, se prête mal à la mesure de la performance**. Le rapport annuel de performances reflète donc surtout l'activité du CESE. En 2013, **le nombre d'indicateurs de performance a été nettement réduit** : le programme en compte désormais 6 (contre 11 précédemment), soit 3 par objectifs.

En 2013, on constate une **augmentation du nombre d'avis produits** par le CESE : 24 contre 17 en 2012.

En dépit de **l'abattement sur indemnités mis en place en cas d'absence<sup>1</sup>**, **l'assiduité en plénière** a reculé à **74 %** (contre 77 % en 2012), et **le taux de présence en réunion de section** a baissé à **59 %** (contre 60 % en 2012).

En réalité, seul l'indicateur « *Fonctionnement* » constitue un indicateur d'efficience en ce qu'il mesure le ratio de **dépenses de fonctionnement *stricto sensu* par membre**. Ce ratio est en diminution à **18 688 euros**, contre 19 445 en 2012, ce qui atteste d'une **bonne maîtrise** de ces dépenses.

---

<sup>1</sup> La mesure du taux d'absentéisme avait en effet été modifiée en 2011 : les conseillers doivent signer la liste d'émarginement chaque jour de plénière pour être comptabilisés présents. La table d'émarginement se trouve dans l'hémicycle.

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

#### A. LE RESPECT DE L'AUTORISATION INITIALE

Comme en 2012, le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » s'est tenu dans le cadre défini par la LFI. Le **taux d'exécution des AE et des CP initialement prévus** s'établit ainsi à, respectivement, **93,8 %** et **94,4 %**.

#### 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	219,0	218,3	214,76	215,07	205,28	206,05	93,8%	94,4%	95,6%	95,8%
dont titre 2	189,36	189,36	179,53	179,53	175,71	175,71	92,8%	92,8%	97,9%	97,9%

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 2013

La légère sous-consommation observée sur le programme s'explique, sur le titre 2, par la **sous-exécution du plafond d'emplois** (cf. *infra*) et, sur les autres titres, en raison **d'économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement** grâce au recours à des mutualisations d'achats et à la renégociation de certains marchés.

Il convient par ailleurs de relever une **progression modérée de la consommation entre 2012 et 2013 : + 0,77 % en CP**, alors même que la demande inscrite en LFI pour 2013 faisait apparaître une augmentation de + 1,9 % en CP.

#### B. LE DÉLICAT PILOTAGE DES EFFECTIFS

Les effectifs du présent programme s'élèvent à **1 746 ETPT** en fin d'exercice.

M. CHARLES GUENÉ, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Cette année plus encore<sup>1</sup>, on constate un écart entre le nombre d'ETPT réalisés et le plafond d'emplois fixé par la LFI. En 2013, cet **écart représente 94 ETPT de moins que le plafond** établi à 1 840 ETPT et se situe 37 ETPT en deçà de la réalisation de 2012.

Cet écart s'explique par un double phénomène. D'une part, les **départs en retraite et les fins de détachements ont été supérieurs aux prévisions** (253 constatés contre 193 anticipés). D'autre part, les arrivées, qui avaient été, elles, correctement anticipées, n'ont pas compensé ce surcroît de départ.

En outre, la **réforme des juridictions financières, dont le dispositif d'accompagnement à la mobilité a offert** le choix aux personnels des sept chambres régionales des comptes (CRC) restructurées de quitter les juridictions financières pour d'autres administrations ou d'opter pour un changement d'affectation, s'est encore traduite sur **les effectifs du programme en 2013, par une quarantaine d'agents en moins**.

Enfin, la politique de requalification des emplois vers la fonction de contrôle, qui profite aux **agents de catégories A**, a été plus lente que prévue, ce qui a occasionné un **décalage des recrutements sur 2014**.

Corrélativement, sur les **189,36 millions d'euros de dépenses de personnels** prévues en LFI (soit plus de 86 % du total des CP votés sur le programme), **179,53 millions d'euros ont été ouverts** et **175,71 millions d'euros** ont été consommés, soit un **taux de consommation de 92,8 % des crédits budgétés et 94,8 % des crédits ouverts**.

Cependant, pour tempérer l'analyse de cette sous-consommation, il est nécessaire de rappeler que la Cour des comptes doit **conserver une marge de postes vacants** afin de pouvoir faire face aux retours de magistrats placés en position extérieure. Ces retours sont difficilement prévisibles.

### **C. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES (CRC)**

La réorganisation structurelle des CRC est issu de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à **la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles**, dont l'article 46 prévoit que **le siège et le ressort de ces chambres sont fixés par décret en Conseil d'État, sans que leur nombre puisse excéder vingt** (au lieu de vingt-sept auparavant).

Le **décret n° 2012-255 du 23 février 2012** relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes a fixé le siège et le ressort des vingt CRC : **quatorze en métropole** (Arras, Bordeaux, Dijon, Épinal, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Noisiel, Orléans, Rennes, Rouen, Strasbourg

---

<sup>1</sup> En 2012, l'écart entre le plafond d'emplois et les ETPT réalisés était de 57 ETPT.

et Toulouse ), **cinq en outre-mer** (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte) et **une en Corse** (Bastia).

Il apparaît que l'impact budgétaire total de cette réforme a été largement révisé à la baisse puisqu'il devrait finalement atteindre **6,77 millions d'euros** (contre une estimation initiale totale de 13,43 millions d'euros), dont **5,63 millions ont été exécutés sur 2012 et 2013**.

Le regroupement de sept sièges de CRC devrait néanmoins, dès 2014, **engendrer des économies de dépenses immobilières**, de l'ordre de **0,95 million d'euros** selon les estimations de la Cour des comptes.

#### *D. LA PERFORMANCE GLOBALEMENT POSITIVE*

À l'instar des autres programmes composant la présente mission, **la mesure de la performance de la Cour des comptes et des autres juridictions financières demeure délicate. Comment traduire par des indicateurs la qualité d'un rapport ou la part imputable aux travaux des juridictions financières dans l'amélioration de la gestion publique ?**

Néanmoins, **le travail de réflexion afin de perfectionner les indicateurs a été mené à son terme en 2013**. Couvrant la totalité du champ d'action des juridictions financières, **la mesure de la performance comporte désormais dix indicateurs** (contre sept précédemment).

En 2013, l'indicateur mesurant la **part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics** montre une performance se situant dans la **fourchette basse de la prévision** : réalisation 2013 de 15 % pour la Cour des comptes et 17 % pour les CRTC alors que la prévision annonçait 15-20 %. Néanmoins, en ce qui concerne les CRTC, ce taux est **identique à la réalisation 2012**, ce qui atteste d'une **stabilité de cette activité de contrôle en dépit de la mise en œuvre du regroupement de sept CRC**.

En ce qui concerne l'objectif d'assistance aux pouvoirs publics, l'indicateur de **réalisation par la Cour des comptes des travaux dans les délais** affiche une **réalisation de 100 %** (pour un total de 15 rapports remis au Parlement, incluant les enquêtes menées en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances).

L'indicateur recensant le nombre d'**auditions de membres des juridictions financières devant le Parlement** en dénombre **24**, contre une prévision de 35. En effet, l'agenda parlementaire ayant été particulièrement chargé, plusieurs auditions ont dû être reportées en 2014.

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

Créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant, qui répond à la double mission **d'éclairer les choix du Gouvernement et du Parlement** et de **veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens** de la France.

Placé auprès de la Cour des comptes mais distinct de celle-ci, il fait l'objet d'un programme *ad hoc* au sein de la présente mission. Ce programme ne comprend **qu'une seule action**, intitulée « *Haut Conseil des finances publiques* » qui recouvre donc la totalité des crédits dévolus au présent programme.

##### A. UN PROGRAMME AUX MOYENS LIMITÉS CRÉÉ EN COURS D'EXERCICE BUDGÉTAIRE

###### 1. L'exercice budgétaire partiel de 2013

Les crédits du programme 340 ont été ouverts par le **décret d'avance du 13 mai 2013**, qui a opéré un prélèvement en cours d'exécution budgétaire sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », d'un montant de **0,78 million d'euros en AE et en CP pour couvrir le restant de l'année 2013**.

Cette dotation a connu une annulation de 0,17 million d'euros en PLFR pour 2013, portant le **total des crédits ouverts à 0,61 million d'euros**.

Les crédits consommés ont totalisé **0,35 million d'euros** en CP, soit un **taux d'exécution de 57,4 % des crédits ouverts** en exécution.

###### 2. Un plafond d'emplois limité

Le plafond d'emplois fixé par le décret d'avance du 13 mai 2013 précité s'établit à **2,5 ETPT**. Sur l'exercice budgétaire 2013, **2,1** ont été réalisés.

##### B. L'ABSENCE DE MESURE DE LA PERFORMANCE EN 2013

En raison du calendrier de mise en place du HCFP, **la mesure de la performance du présent programme en 2013 n'a pas pu être définie**.

Pour mémoire, dans le PLF pour 2014, un objectif unique 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* », avec une **prévision fixée à 100 %**, ce qui 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**.

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

### A. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE CONFORME À L'AUTORISATION INITIALE

L'exercice 2013 s'est caractérisé par une exécution **conforme** à l'autorisation budgétaire accordée en loi de finances initiale pour le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives ».

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

(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
303,8	303,8	300,4	300,4	298,1	298,1	98,1%	98,1%	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 2013

Le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale s'établit à un niveau satisfaisant de **98,1 %**, tant en AE qu'en CP.

### B. LA STRATÉGIE DE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

Les juridictions administratives sont confrontées au double défi de rendre leurs décisions dans un **délai raisonnable** tout en préservant la qualité des jugements. L'enjeu est d'autant plus fort dans un contexte de **progression des contentieux** avec, notamment, l'augmentation (respectivement + 18 % et + 20,6 % devant les tribunaux administratifs, par exemple<sup>1</sup>) des litiges relatifs au droit au logement opposable (DALO) et au revenu de solidarité active (RSA).

<sup>1</sup> Source : rapport public 2014 du Conseil d'État.

### Affaires enregistrées par les juridictions administratives depuis 2010

	2010	2011	2012	2013
Tribunaux administratifs (TA)	175 377	182 916	178 491	175 762
Cours administratives d'appel (CAA)	27 408	28 279	28 494	28 885
Conseil d'État (CE)	9 374	9 346	9 035	9 235

Source : rapport public 2014 du Conseil d'État

Afin de faire face à cette situation, des **moyens supplémentaires en effectifs** sont consentis depuis plusieurs années aux juridictions administratives. Ces moyens viennent accompagner des réformes de procédure visant à accélérer le traitement de certains dossiers (jugements rendus par ordonnance ou par un juge unique). Cette tendance s'est poursuivie en 2013, le nombre d'ETPT au sein du présent programme passant de 3 646 à **3 652**. À périmètre constant, le schéma d'emploi a progressé de **33 emplois temps plein (ETP)** pour une prévision de 40 ETP<sup>1</sup>.

#### C. LA GÉNÉRALISATION DES TÉLÉPROCÉDURES : UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE DE MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE

Essentiellement constituées de frais postaux, les dépenses en frais de justice ont représenté en 2013 une enveloppe de **11 millions d'euros**. Ces crédits ont ainsi progressé de 1,9 million d'euros par rapport à 2012 sous l'effet de l'accroissement de l'activité contentieuse.

Le Conseil d'État et les autres juridictions administratives se sont engagés dans une démarche volontariste de maîtrise de cette dépense en **généralisant les téléprocédures**. Le décret n° 2012-1437 du 21 décembre 2012 a en effet pérennisé l'expérimentation, devant les juridictions administratives, de la possibilité de transmettre des écritures et des pièces de la procédure contentieuse par voie électronique, *via* l'application Télérecours. Au 31 décembre 2013, les transmissions dématérialisées représentaient ainsi devant le Conseil d'État 37 % de l'ensemble des requêtes enregistrées. Les trois principaux contentieux concernés sont le contentieux fiscal, celui de la fonction publique et celui de l'urbanisme.

<sup>1</sup> La sous-consommation de 7 ETP s'explique par des départs non programmés intervenus en décembre 2013 et n'ayant, dès lors, pas pu être remplacés avant la fin de l'année.

#### D. LA RELATIVE FRAGILITÉ DES RÉSULTATS OBTENUS

En matière de performance, le bilan d'ensemble du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » est **positif**. Les principaux indicateurs ont enregistré des progrès.

Devant le Conseil d'État, le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock a été réduit d'un mois pour atteindre sept mois et vingt-cinq jours. **La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) voit sa performance se redresser très significativement** avec un délai de six mois et vingt-quatre jours (contre neuf mois et cinq jours en 2011 et huit mois et sept jours en 2012). Devant les TA le délai tend à se stabiliser (neuf mois et vingt-cinq jours en 2013, soit trois jours de moins qu'en 2012), de même que devant les cours administratives d'appel (onze mois et douze jours, soit un jour supplémentaire par rapport à 2012).

Ces résultats sont obtenus **en maintenant la qualité des décisions rendues**, comme en atteste l'évolution des taux d'annulation. Ainsi, par exemple, le taux d'annulation par les cours administratives d'appel (CAA) des jugements des TA se situe à 16,8 % (contre 16,4 % en 2012).

La performance des juridictions administratives reste toutefois largement **tributaire d'aléas extérieurs** à leur fonctionnement et à leur organisation. D'une part, certaines innovations législatives sont susceptibles de venir alourdir la charge de leurs activités contentieuses. Le bilan stratégique du présent programme figurant dans le rapport annuel de performances souligne que *« la situation des juridictions administratives demeure fragile, en raison notamment de l'augmentation probable du contentieux des étrangers et des contentieux sociaux, ainsi que du transfert à la justice administrative du contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE). Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel pourraient également devoir faire face à de nouveaux contentieux dans les années à venir : il est notamment envisagé de leur confier le contentieux traité par les commissions départementales et la commission centrale d'aide sociale ainsi que le futur contentieux du stationnement qui sera rattaché à une juridiction administrative spécialisée »*. D'autre part, l'activité de la CNDA dépend des circonstances géopolitiques et de la capacité de jugement en amont de cette juridiction. À cet égard, le bilan stratégique appelle l'attention sur le fait que *« l'augmentation du stock des dossiers en instance devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) durant l'année 2013, et le renforcement de la capacité de jugement de l'office qui interviendra durant l'année 2014, laissent à penser que le nombre de recours devant la CNDA devrait connaître une forte progression en 2014 et 2015 »*.

## MISSION « CULTURE »

### MM. YANN GAILLARD ET AYMERI DE MONTESQUIOU, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION «CULTURE » EN 2013 .....</b>	<b>7</b>
A. UNE EXÉCUTION GLOBALE TRÈS PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE.....	7
B. UNE MISSION CONTRIBUTRICE NETTE AU SCHÉMA DE FIN DE GESTION.....	65
C. UNE EXÉCUTION 2013 QUI CONFIRME LA RÉDUCTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS OBSERVÉE EN 2012.....	66
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>9</b>
A. LES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DE TRÉSORERIE DE L'INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES PRÉVENTIVES (INRAP).....	67
B. UN PLAFOND D'EMPLOIS SENSIBLEMENT AJUSTÉ EN GESTION .....	68
C. UNE ÉVALUATION ENCORE PERFECTIBLE DES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION.....	69
D. DES RESTES À PAYER QUI DIMINUENT.....	70
E. UNE PERFORMANCE VARIABLE SELON LES PROGRAMMES .....	71
1. <i>Le programme 175 « Patrimoines » : une performance globalement satisfaisante .....</i>	<i>71</i>
2. <i>Le programme 131 « Création » : une performance mitigée.....</i>	<i>73</i>
3. <i>Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » : des     indicateurs encore trop partiellement renseignés .....</i>	<i>74</i>

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « CULTURE » EN 2013

### A. UNE EXÉCUTION GLOBALE TRÈS PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE

La mission « Culture » porte les moyens budgétaires dédiés aux trois objectifs suivants :

- protéger, **sauvegarder** et mettre en valeur le **patrimoine** culturel ;
- favoriser la **création des œuvres d'art** et de l'esprit ;
- développer les pratiques et les enseignements artistiques, et contribuer au **développement de l'éducation artistique et culturelle** des enfants et des jeunes adultes.

Comme au cours de l'exercice précédent, avec une légère amélioration, 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 (LFI) pour 2013 (cf. tableau ci-après) :

- **2,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** ont été consommés, contre une prévision de 2,59 milliards d'euros, ce qui correspond à un taux de consommation de 98,2 % ;

- **2,62 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** ont été consommés, alors que la prévision s'élevait à 2,65 milliards d'euros, soit un taux de consommation de 98,7 %.

L'exécution 2013 renvoie à une réalité plus contrastée entre programmes :

- le **programme 175** « Patrimoines » affiche une très **légère surexécution**, avec des taux respectifs de consommation de 100,8 % en AE et 101,5 % en CP ;

- la consommation des crédits du **programme 131** « Création » est globalement **très proche de la prévision**, avec 98,2 % de taux de consommation aussi bien en AE qu'en CP ;

- le **programme 224** « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » affiche quant à lui une **légère sous-exécution**, avec des taux de consommations respectifs de 96,5 % en AE et 97,1 % en CP.

Le tableau ci-dessous récapitule les données de l'exécution budgétaire 2013 de la mission « Culture ».

**Consommation des crédits de la mission « Culture » en 2013***(en millions d'euros)*

		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		2012	2013	2012	2013
Programme 175 - « Patrimoines »	Prévision LFI	806 649 512	771 478 045	880 575 291	786 487 967
	Consommation	774 413 866	777 589 503	801 843 415	797 990 541
	Taux de consommation	96 %	100,8 %	96 %	101,5 %
Programme 131- « Création »	Prévision LFI	736 014 586	752 250 936	788 244 586	775 710 912
	Consommation	727 602 178	738 655 113	787 495 950	761 553 260
	Taux de consommation	98,9 %	98,2 %	99,9 %	98,2 %
Programme 224 - « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »	Prévision LFI	1 060 125 443	1 074 252 617	1 082 132 568	1 089 696 911
	Consommation	1 044 413 809	1 036 118 352	1 060 851 818	1 058 577 839
	Taux de consommation	98,5 %	96,5 %	98 %	97,1 %
<b>Total mission « Culture »</b>	Prévision LFI	2 602 789 541	2 597 981 598	2 750 952 445	2 651 895 628
	Consommation	2 546 429 853	2 552 363 148	2 650 191 183	2 618 121 640
	Taux de consommation	97,8 %	98,2 %	96,3 %	98,7 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

### **B. UNE MISSION CONTRIBUTRICE NETTE AU SCHÉMA DE FIN DE GESTION**

La mission « Culture » a fait l'objet d'annulations de crédits en fin de gestion, aussi bien dans le cadre du décret d'avance de novembre 2013, que dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2013.

#### **Annulations de crédits sur la mission culture en 2013**

*(en millions d'euros)*

	Décret d'avance	Loi de finances rectificative de fin d'année
<b>Autorisations d'engagement (AE)</b>	- 3,75	- 46,04
<b>Crédits de paiement (CP)</b>	- 3,75	- 81,73

Source : Cour des comptes

**La mission est contributrice nette au schéma de fin de gestion.**

---

Les annulations de crédits opérées par le décret d'avance ont porté exclusivement sur les **dépenses de personnel** (hors compte d'affectation spécial (CAS) « Pensions ») portées par le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », tandis que les annulations intervenues en loi de finances rectificative portent essentiellement sur les autres titres. La majorité des crédits annulés concerne des crédits mis en réserve, le reliquat portant sur des crédits devenus sans objet en raison de l'évolution prévisionnelle de la masse salariale d'ici fin 2013. **Les annulations de fin de gestion devraient donc être sans conséquence sur l'exécution 2014.**

### **C. UNE EXÉCUTION 2013 QUI CONFIRME LA RÉDUCTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS OBSERVÉE EN 2012**

**L'exercice 2012 avait marqué une rupture avec les exercices précédents.** En effet, les dépenses exécutées s'étaient avérées, pour la première fois, d'un niveau inférieur à celle prévues par le triennal. L'exercice 2013 confirme cette tendance, puisque les crédits de la mission ouverts en loi de finances initiale demeurent inférieurs aux crédits programmés au titre de l'annuité 2013 du nouveau triennal 2013-2015.

Les données de la Cour des comptes font ainsi apparaître que les dépenses exécutées en 2013 (hors fonds de concours) s'avèrent d'un niveau inférieur à celles programmées dans le cadre de la programmation triennale à hauteur, respectivement, de - 51,84 millions d'euros en autorisation d'engagement et de - 37,57 millions d'euros en crédits de paiement.

**Ce résultat doit être tempéré dans la mesure où la Cour des comptes indique que « le respect de la programmation a été permis par les annulations de crédits opérées en fin de gestion ».**

Vos rapporteurs spéciaux regrettent une nouvelle fois **l'absence de développement sur le respect de la programmation triennale dans le rapport annuel de performances** de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013. Ils souhaitent que ces informations figurent dans le rapport annuel de performances de l'exécution 2014.

Par ailleurs, pour la deuxième année consécutive, les crédits consommés par la mission ont été inférieurs aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

On constate également un **taux d'annulation des crédits gelés en début de gestion** de 32 % en AE et 62 % en CP, ce qui marque un net progrès par rapport à l'année dernière au cours de laquelle la plupart des crédits gelés avaient finalement été restitués.

La réduction des dépenses, comme en 2012, est principalement la conséquence de **l'arrêt des grands projets**, qui se traduit par un ralentissement conséquent des crédits d'investissement. Comme le relève la

Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire<sup>1</sup>, « la baisse importante des AE constatée en 2012 (-52 %) se répercute logiquement sur les CP (-31 %) en 2013 ».

Elle s'explique également par la **réduction des subventions octroyées aux opérateurs (- 5,4 % de subventions pour charges de service public en crédits de paiement entre 2012 et 2013)**.

Il n'en reste pas moins que le ministère devra demeurer vigilant quant aux **risques de dérapage éventuels liés aux chantiers conduits par ses grands opérateurs** (Projet Pyramide du Louvre par exemple).

En outre, **les dépenses d'intervention ont augmenté de 13 % en 2013**. Ce dynamisme traduit le choix politique de préserver les crédits en faveur du spectacle vivant comme ceux en faveur de l'entretien et de la restauration des monuments historiques.

Enfin, on peut souligner que l'exercice 2013 a inscrit pour la première fois en loi de finances initiale **la compensation des mesures de gratuité en faveur des 18-25 ans aux opérateurs de la mission**, pour un coût de 18 millions d'euros. Cette démarche va dans le sens d'une **amélioration de l'information budgétaire** et d'un renforcement de la sincérité de la loi de finances.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### A. LES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DE TRÉSORERIE DE L'INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES PRÉVENTIVES (INRAP)

L'exécution 2013 a été marquée, une nouvelle fois, par les **difficultés de trésorerie de l'Inrap**. La récurrence de ce phénomène a notamment motivé le lancement par votre rapporteur spécial Aymeri de Montesquiou d'un contrôle de l'opérateur en 2014.

La loi de finances initiale n'avait pas prévu de crédits pour l'Inrap. Cependant, en raison des difficultés de recouvrement de la redevance d'archéologie préventive sur sa partie urbanisme, l'opérateur a bénéficié d'un **concours exceptionnel de trésorerie**, pour un montant de 25 millions d'euros<sup>2</sup>, imputés sur l'action 9 « Patrimoine archéologique » du programme 175 « Patrimoines ». Cette dépense a été financée en autorisation d'engagement par la **levée de la réserve de précaution à hauteur de 18 millions d'euros**, et par la fongibilité des crédits à partir de l'action 1 « Patrimoine monumental » à hauteur de 10 millions d'euros. En crédits de

---

<sup>1</sup> Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, exercice 2013, mission « Culture », Cour des comptes, mai 2014.

<sup>2</sup> À noter que 3 millions d'euros ont aussi abondé le Fonds national d'archéologie préventive (FNAP).

---

paiement, cette dépense a pu être financée par **redéploiement** à partir de l'action 1 à hauteur de 20 millions d'euros, et par la levée de la réserve de précaution pour un montant de 8 millions d'euros.

Le ministère de la culture et de la communication comme la direction du budget ont indiqué que les difficultés techniques liées au recouvrement de la redevance d'archéologie préventive sont en voie d'être réglées et permettent d'espérer l'absence de répétition de ce phénomène en 2014. **Il conviendra de rester vigilant sur ce point.**

### **B. UN PLAFOND D'EMPLOIS SENSIBLEMENT AJUSTÉ EN GESTION**

Avec une exécution de 10 758 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2013, le plafond d'emplois ministériel autorisé a été respecté, soit une **baisse modeste de 0,14 %** à hauteur de 15 ETPT par rapport à l'exécution 2012 (10 773).

Le schéma d'emplois du ministère était quant à lui fondé sur une prévision de - 15 équivalents temps plein (ETP) en loi de finances initiale. Toutefois, il a fait l'objet d'un **ajustement important en gestion**. Le ministère de la culture et de la communication a en effet finalement choisi de **renforcer son objectif de réduction d'emplois pour 2013 de - 15 ETP à - 55 ETP**.

Il indique que cet ajustement a permis de tenir compte du décalage observé début 2013 entre les prévisions d'entrées et les réalisations, et de mieux lisser dans le temps l'objectif total de 98 suppressions d'emplois à réaliser sur les années 2013 et 2014. En conséquence, le schéma d'emplois de l'année 2014 sera de - 43 ETP au lieu des - 83 ETP prévus par le budget triennal 2013-2015.

D'après le rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au présent projet de loi de règlement, **la sous-exécution de 138 ETPT est principalement due à la réalisation tardive des recrutements**. Par ailleurs, les 55 suppressions d'emplois réalisées en 2013 ont permis une économie de 117 ETPT, alors que, tel que prévu en loi de finances initiale, le schéma d'emploi de 15 ETP devait générer une économie de 7 ETP.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, **la mission culture a respecté en 2013 l'enveloppe fixée** en loi de finances initiale (LFI) pour 2013, **tout comme en 2011 et 2012**. La dotation fixée en LFI s'élevait à 459,60 millions d'euros (hors CAS pensions), pour un montant exécuté de 453,81 millions d'euros.

L'écart constaté entre la prévision et l'exécution est dû à la **sur-exécution du schéma d'emploi, au glissement vieillesse technicité (GVT) négatif, ainsi qu'à l'exécution de mesures catégorielles non prévues en LFI**.

De façon générale, le décalage entre la prévision et l'exécution, tant en ce qui concerne le plafond d'emplois et le schéma d'emplois que les dépenses de personnel, révèle des **marges de manœuvre dans le pilotage et la maîtrise de la masse salariale**, qui nécessiteraient d'affiner la programmation budgétaire en se fondant sur des hypothèses plus fiables. Ces erreurs de prévision **tendent à affecter la portée de l'autorisation parlementaire lors du vote du plafond d'emplois** en loi de finances initiale.

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux prennent acte du fait que le ministère indique qu'il « *s'attache à améliorer ses processus de gestion des recrutements afin de mieux les lisser sur l'année* »<sup>1</sup>.

### **C. UNE ÉVALUATION ENCORE PERFECTIBLE DES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION**

Les dépenses fiscales de la mission « Culture » demeurent nombreuses (28 en 2013) et l'on peut s'interroger sur la pertinence du maintien de six d'entre elles, dont le montant est inférieur à 500 000 euros. Le coût de l'ensemble des dépenses fiscales rattachées aux trois programmes de la mission « Culture » est de 391 millions d'euros, contre 436 millions d'euros en 2012. Ce montant représente **37 % du montant des crédits de paiement consommés en 2013** sur la mission.

Toutefois, cette tendance à la baisse ne devrait pas se poursuivre en 2014. En effet, les dépenses fiscales devraient augmenter en raison de l'élargissement de l'assiette des dispositifs de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2013<sup>2</sup>.

Par ailleurs, sept dépenses fiscales présentent un **écart substantiel entre la prévision et la réalisation**, dont deux avec un écart supérieur à 10 millions d'euros. Or, le rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013 ne fournit **aucune explication sur ce défaut de prévision initiale**. Par ailleurs, trois dépenses fiscales sont référencées comme non chiffrables<sup>3</sup>. Enfin, un chiffrage nul est retenu pour l'exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute

---

<sup>1</sup> Source : rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013.

<sup>2</sup> Le surcroît de dépenses est estimé à 24 millions d'euros, en raison de l'élargissement des dépenses éligibles, du relèvement du taux et du plafond des deux crédits d'impôt cinéma.

<sup>3</sup> Exonération des objets d'antiquité, d'art ou de collection, des droits de propriété littéraire et artistique et des droits de propriété littéraire pour leur inventeur sur le programme 175 « Patrimoine » ; exonération des sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel ou de récompenses internationales équivalent au prix Nobel dans les domaines littéraire, artistique ou scientifique et imposition des salaires ou bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale sur le programme 131 « Création ».

valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'état, ce qui indique un **montant non connu**.

**Vos rapporteurs spéciaux estiment donc que l'administration doit encore effectuer des progrès en matière d'information du Parlement sur le chiffrage de ces dépenses.**

#### **D. DES RESTES À PAYER QUI DIMINUENT**

De façon satisfaisante, les restes à payer de la mission « Culture », liés à son niveau d'investissement, ont diminué entre 2012 et 2013 sur l'ensemble des programmes, comme l'indique le tableau ci-dessous.

##### **Restes à payer de la mission « Culture »**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Programme 175	608,53	588,13
Programme 131	134,72	111,82
Programme 224	92,91	70,45
<b>Total</b>	<b>836,06</b>	<b>770,40</b>

Source : rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

**Cette baisse s'explique principalement par la poursuite de l'achèvement de plusieurs grands chantiers.** La majorité des restes à payer qui demeurent concerne le programme 175 « Patrimoines », et porte essentiellement sur des crédits déconcentrés dédiés à la politique d'investissement du programme en faveur de la restauration des monuments historiques et des musées territoriaux<sup>1</sup>.

**Cette évolution à la baisse des restes à payer de la mission est positive.** En effet, ces derniers peuvent avoir pour conséquence de rigidifier les dépenses et de réduire les marges de manœuvre pour l'avenir, en « préemptant » un volume plus ou moins important de crédits de paiement destinés au financement d'engagements antérieurs.

Toutefois, comme le relève la Cour des comptes dans sa note précitée, « *au-delà de l'inflexion positive que constitue l'allègement du volume des restes à payer, la soutenabilité budgétaire des engagements passés ne saurait se réduire à l'évolution de cet unique indicateur*<sup>2</sup> ».

<sup>1</sup> Pour un montant de 414,68 millions d'euros, soit 70 % du total.

<sup>2</sup> Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, exercice 2013, mission « Culture », Cour des comptes, mai 2014.

La Cour des comptes appelle à cet égard à la prise en compte des éléments suivants :

- la **fiabilité des plans de financement** des projets d'investissements, qu'ils soient portés par l'État ou par ses opérateurs ;
- **l'évaluation des dépenses de fonctionnement** induites par les grands projets, aspect qui concerne tout particulièrement la Philharmonie de Paris ;
- la fiabilité de l'échelonnement des restes à payer.

Avec un niveau de 21,03 millions d'euros, **les charges à payer de la mission « Culture » diminuent de moitié par rapport à 2012**. Elles relèvent pour 80 % du programme 175 « Patrimoines » et concernent avant tout les administrations déconcentrées. D'après la Cour des comptes, cette concentration « *s'explique par le poids prépondérant des opérations de monuments historiques gérées par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC)* »<sup>1</sup>. En outre, malgré des avancées, des progrès doivent encore être réalisés en ce qui concerne la **fiabilisation de la comptabilisation des charges à payer, notamment au niveau des DRAC**.

#### **E. UNE PERFORMANCE VARIABLE SELON LES PROGRAMMES**

##### **1. Le programme 175 « Patrimoines » : une performance globalement satisfaisante**

En ce qui concerne l'objectif 1 « Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines », on relève que **le dispositif de performance s'est enrichi d'un indicateur relatif à l'archéologie préventive**. Il mesure la proportion des dossiers d'aménagement reçus faisant l'objet d'un arrêté de prescription de diagnostic et/ou d'un arrêté de prescription de fouilles préventives.

Les **taux de prescription constatés en 2013 respectent les cibles prévues**. Le ministère explique ce résultat par la volonté de l'administration centrale de maintenir des taux de prescription strictement nécessaires aux besoins de la recherche. **Il n'en demeure pas moins que les prescriptions de diagnostic ou de fouilles demeurent vécues comme une contrainte pour la plupart des aménageurs**. Une action de communication ou de pédagogie sur l'importance de ces opérations, du point de vue patrimonial, pourrait être utile. **Un indicateur pourrait d'ailleurs mesurer la satisfaction des aménageurs en matière de politique de prescription**.

---

<sup>1</sup> Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, exercice 2013, mission « Culture », Cour des comptes, mai 2014.

---

Par ailleurs, la performance de l'indicateur relatif à l'amélioration des procédures de signalement, de protection et de conservation est mitigée : la cible atteinte en 2013 est très inférieure à la prévision de suivi du récolement dans les musées nationaux (avec et sans les musées de la préhistoire). **Le récolement représente une tâche colossale pour les musées, mais le ministère n'a sans doute pas su mettre en œuvre les incitations nécessaires pour la mise en œuvre de ce travail qui doit légalement être achevé le 1<sup>er</sup> juin 2014. Au vu des résultats médiocres de l'année 2013, il est tout à fait improbable que la cible de 100 % fixée pour 2014 soit atteinte.**

Les résultats relatifs au développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques et à la qualité de la maîtrise d'ouvrage État sont plutôt positifs. Ils témoignent notamment des **efforts** effectués par le ministère **pour respecter les coûts des opérations** réalisées par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OIPPIC) et **la programmation des projets** de restauration des monuments historiques. **Si cette évolution est favorable, elle doit cependant s'inscrire dans la durée.**

En ce qui concerne l'objectif 2 « Accroître l'accès du public au patrimoine national », les indicateurs associés à l'accessibilité des collections au public progressent globalement, notamment la part des services d'archives publiques offrant des services « web-collaboratifs ». La cible prévue pour 2015, ambitieuse (39 % contre 25 % de réalisation en 2013) traduit le **volontarisme du ministère dans ce domaine.**

**Les résultats des indicateurs relatifs à la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales sont plus mitigés<sup>1</sup>.** Si l'évolution de la fréquentation payante et gratuite des institutions patrimoniales dépasse la cible prévue et la réalisation 2012, la part des moins de 18 ans dans la fréquentation totale de ces monuments diminue légèrement par rapport à 2012 et est loin d'atteindre la prévision. Par ailleurs, **les cibles respectives prévues pour ces deux indicateurs sont contradictoires avec les résultats obtenus** : en baisse pour le premier indicateur, et en forte hausse pour le second.

La performance associée à la fréquentation des 18-25 ans dans les collections permanentes des institutions muséales est satisfaisante, puisqu'elle dépasse la réalisation 2012 et la cible (modeste) prévue. Cependant, la cible pour 2015 demeure peu élevée. **Compte tenu du coût associé à cette politique de gratuité<sup>2</sup>, le ministère pourrait afficher une cible plus volontariste en la matière.**

Enfin, on peut s'interroger sur la pertinence des deux sous-indicateurs relatifs au taux de satisfaction du public des institutions et sites patrimoniaux. En effet, les résultats sont partiels et peu compréhensibles.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'indicateur de mission retenu pour le programme 175 « Patrimoines ».

<sup>2</sup> 18 millions d'euros en 2013.

En ce qui concerne l'objectif 3 « Élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics », les résultats sont également satisfaisants. Vos rapporteurs spéciaux relèvent en particulier la **bonne performance associée au taux de ressources propres des musées nationaux provenant des activités**, qui dépasse la cible prévue, avec une réalisation de 42,32 %. La cible pour 2015 est stabilisée à 43 %. Cette prudence indique que le ministère redoute un **effet de seuil dans le niveau des ressources propres des musées nationaux**.

## 2. Le programme 131 « Création » : une performance mitigée

En ce qui concerne l'objectif 1 « Inciter à l'innovation et à la diversité de la création », on observe la grande **stabilité des résultats** de l'indicateur relatif au renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création<sup>1</sup>, qu'il s'agisse de la réalisation 2012, de la prévision 2013, de la réalisation 2013 ou des cibles fixées pour 2015, qui paraissent d'ailleurs manquer d'ambition. **On peut donc s'interroger sur la pertinence de conserver cet indicateur de performance**. Il en va de même pour l'indicateur relatif à la place de la création dans la programmation des structures de production. L'introduction de nouveaux indicateurs serait donc souhaitable.

S'agissant de l'objectif 2 « Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création », les résultats sont globalement décevants et traduisent la **difficulté des opérateurs à atteindre une autonomie financière**.

La performance de l'indicateur relatif à la promotion de l'emploi artistique est stable. Il en va de même s'agissant de l'indicateur relatif à l'effort de conventionnement avec les structures conventionnées. Sur ce dernier point, le rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013 indique que « *les conventions d'objectifs avec les structures et leur évaluation constituent un levier d'action fondamental pour le ministère dans la mise en œuvre des objectifs du programme* ». Cette appréciation justifie la **cible plus volontariste de 78 % fixée pour 2015**, contre une réalisation de 73 % en 2013.

S'agissant de l'objectif 3 « Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire », les résultats sont mitigés. Seule la fréquentation payante des lieux subventionnés dans le spectacle vivant augmente par rapport à 2012 et dépasse la cible prévue pour 2013.

Enfin, s'agissant de l'objectif 4 « Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger », vos rapporteurs spéciaux relèvent la performance en baisse de l'indicateur mesurant le taux des manifestations hors les murs réalisées par les fonds régionaux d'art

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'indicateur de mission retenu pour le programme 131 « Création ».

---

contemporain (FRAC), qui atteint 84 % contre une réalisation de 86 % en 2012. La cible pour 2015 est revue fortement à la baisse (60 %). Le ministère justifie la baisse de la cible par le fait que « *l'intégration de galeries d'exposition au sein des locaux des nouveaux FRAC va entraîner une diminution du taux d'exposition hors les murs<sup>1</sup>* ». Dans ces conditions, peut-être serait-il pertinent de changer l'indicateur de performance associé aux FRAC.

En ce qui concerne l'intensité de diffusion des productions, le nombre de représentations par spectacle produit dans le théâtre baisse par rapport à 2012, tout en dépassant la cible actualisée pour 2013. **La cible pour 2015 est revue à la hausse, ce qui témoigne des marges de manœuvre existantes en ce domaine.**

### **3. Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » : des indicateurs encore trop partiellement renseignés**

En ce qui concerne l'objectif 1 « Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur », les résultats de l'indicateur « *taux d'insertion professionnelle de ces étudiants de l'enseignement supérieur Culture<sup>2</sup>* » sont mitigés : le taux global diminue, passant de 81,44 % en 2012 à 80,33 % en 2013. **Seul le taux d'insertion des étudiants en arts plastiques augmente légèrement.** Comme le souligne le rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au présent projet de loi de règlement, ces résultats témoignent d'une **conjoncture économique difficile et d'un marché de l'emploi dégradé début 2014.**

On peut regretter l'absence de cible affichée pour 2015 au niveau de chaque filière, seule figurant une cible globale au niveau de l'ensemble des établissements supérieurs culture, alors que **chaque filière présente des spécificités.**

S'agissant de l'objectif 2 « Favoriser un accès équitable à la culture notamment grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle », **la performance des indicateurs est très positive.** 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 dépasse la réalisation 2012, avec un taux qui avoisine les 29 %. Tirant les conséquences de ces résultats, les cibles pour les années 2014 et 2015 sont revues à la hausse dans le projet annuel de performance de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2014<sup>3</sup>. **Cette évolution**

---

<sup>1</sup> Source : projet annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2014.

<sup>2</sup> C'est l'indicateur de mission retenu pour le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

<sup>3</sup> Respectivement 28, %5 et 30 % au lieu de 24 % dans le projet annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2013.

**paraît cohérente avec la priorité affichée par la ministre en matière d'éducation artistique et culturelle.** La part des crédits d'éducation artistique et culturelle dirigés vers les territoires prioritaires par rapport à la proportion d'élèves scolarisés dans ces territoires dépasse elle aussi la cible affichée.

Les résultats associés à l'indicateur « Accessibilité des établissements publics d'enseignement supérieur culturel aux personnes en situation de handicap » sont difficilement exploitables : en effet, **l'indicateur n'est que très partiellement renseigné**, ce que l'on peut regretter.

En ce qui concerne l'objectif 3 « Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien », **il est regrettable, là encore, que la plupart des indicateurs ne soient que partiellement renseignés.** On peut cependant saluer l'augmentation de la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi de personnes handicapées ainsi que la hausse de la cible à l'horizon 2015.

Par ailleurs, la présence d'un **nouvel indicateur transversal** d'efficience de la fonction achats est positive. En revanche, **sa performance est médiocre**, puisque la réalisation s'est avérée très inférieure aux prévisions ainsi qu'à la réalisation 2012. Selon le rapport annuel de performance de la mission « Culture » annexé au présent projet de loi de règlement, *« ce résultat est dû au caractère pluriannuel des marchés dont le volume d'achat peut varier fortement d'une année sur l'autre ».*

**MISSION « DÉFENSE » ET COMPTE D'AFFECTATION  
SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES  
RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE  
HERTZIEN »**

**MM. YVES KRATTINGER ET DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEURS  
SPÉCIAUX**

<b>I. UNE ANNÉE DE TRANSITION VERS LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019 .....</b>	<b>77</b>
<b>II. UN DÉRAPAGE DES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI TEND À SE RÉDUIRE MAIS RESTE IMPORTANT .....</b>	<b>79</b>
<b>III. LE POIDS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES .....</b>	<b>80</b>
<b>A. UN DÉPASSEMENT DE LA PROVISION CAUSÉ PAR LE DÉCLENCHEMENT DE L'OPÉRATION SERVAL AU MALI .....</b>	<b>81</b>
<b>B. UN FINANCEMENT DU DÉPASSEMENT DE LA PROVISION OPEX QUI N'EST PAS INDOLORE POUR LA MISSION « DÉFENSE » .....</b>	<b>82</b>
<b>IV. LA CANNIBALISATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET LA DÉGRADATION DES CONDITIONS D'ENTRÉE EN PROGRAMMATION .....</b>	<b>82</b>

## I. UNE ANNÉE DE TRANSITION VERS LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019

La loi de finances initiale (LFI) pour 2013 prévoyait pour la mission « Défense » 39,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 38,9 milliards de crédits de paiement (CP).

La consommation des AE (38,3 milliards d'euros) est **légèrement inférieure à la prévision**, mais très en retrait des crédits disponibles (39,4 milliards d'euros, comprenant 10,8 milliards d'euros non consommés en 2012 et reportés sur 2013). En effet, dans le prolongement de ce qui s'était passé en 2012, **de nombreux programmes d'armement** ont été laissés en attente « afin de ne pas obérer les choix stratégiques en cours dans les travaux de programmation de la trajectoire 2014-2019 »<sup>1</sup>, puis ont été rebasés en fonction de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM), adoptée le 10 décembre 2013.

La consommation des CP (39 milliards d'euros) a donné lieu à un **léger dépassement** résultant de mouvements contraires : le **dérapiage des dépenses de personnel** et le provisionnement insuffisant du **surcoût des opérations extérieures (OPEX)** ont été compensés par des restrictions sur les dépenses d'équipement.

### Exécution comparée des crédits de la mission « Défense » en 2012 et 2013

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2012	2013	Variation	2012	2013	Variation
144 - Programme « Environnement et prospective de la politique de défense »	Prévision LFI *	1 903,3	1 983,0	4,20 %	1 789,4	1 905,5	6,50 %
	Crédits disponibles	1 922,0	1 937,5	0,80 %	1 783,1	1 866,8	4,70 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	18,7	- 45,5	-	- 6,4	- 38,7	-
	Consommation	1 791,2	1 819,7	1,60 %	1 780,94	1 858,82	4,40 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 112,1	- 163,3	-	- 8,5	- 46,7	-
	Taux de consommation/prévision	94,10 %	91,80 %	-	99,50 %	97,50 %	-
	Taux de consommation/crédits disponibles	93,20 %	93,90 %	-	99,90 %	99,60 %	-

<sup>1</sup> Rapport annuel de performance pour 2013.

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2012	2013	Variation	2012	2013	Variation
178 - Programme « Préparation et emploi des forces »	Prévision LFI *	23 556,1	23 704,0	0,6 %	22 860,9	23 077,8	1 %
	Crédits disponibles	25 248,2	25 586,6	1,3 %	23 481,6	23 867,8	1,6 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	1 692,0	1 882,6	-	620,7	790,0	-
	Consommation	23 341,85	23 342,34	0,0 %	23 445,37	23 836,49	1,7 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 214,3	- 361,7	-	584,5	758,7	-
	Taux de consommation/prévision	99,1 %	98,5 %	-	102,6 %	103,3 %	-
	Taux de consommation/crédits disponibles	92,4 %	91,2 %	-	99,8 %	99,9 %	-
212 - Programme « Soutien de la politique de la défense »	Prévision LFI *	3 393,8	3 523,5	-3,6 %	3 063,4	2 862,5	- 6,6 %
	Crédits disponibles	3 688,2	3 569,5	-3,2 %	3 124,1	2 859,7	- 8,5 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	294,5	46,0	-	60,7	-2,9	-
	Consommation	3 233,0	2 588,9	-19,9 %	3 113,7	2 844,4	- 8,6 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 160,8	- 934,6	-	50,3	-18,1	-
	Taux de consommation/prévision	95,3 %	73,5 %	-	101,6 %	99,4 %	-
	Taux de consommation/crédits disponibles	87,7 %	72,5 %	-	99,70 %	99,50 %	-
146 - Programme « Équipement des forces »	Prévision LFI *	11 864,9	10 139,7	-15,54 %	11 043,9	11 023,7	- 0,2 %
	Crédits disponibles	18 286,2	19 556,1	-6,94 %	10 565,4	10 433,9	- 1,2 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	6 421,3	9 416,5	-	-262,1	-84,2	-
	Consommation	6 471,7	10 581,7	63,5 %	10 536,0	10 420,2	- 1,1 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 5 393,2	442,0	-	- 507,9	- 603,5	-
	Taux de consommation/prévision	54,5 %	104,4 %	-	95,4 %	94,5 %	-
	Taux de consommation/crédits disponibles	35,4 %	54,1 %	-	99,7 %	99,9 %	-

MM. YVES KRATTINGER ET DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2012	2013	Variation	2012	2013	Variation
TOTAL	Prévision LFI*	40 718,1	39 350,2	-3,4 %	38 757,6	38 869,7	0,3 %
Mission « Défense »	Crédits disponibles	49 144,6	50 649,7	3,1 %	38 954,2	39 028,1	0,2 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	8 426,5	11 299,6	-	196,5	158,5	-
	Consommation	34 837,7	38 332,6	10,0 %	38 876,0	38 959,9	0,2 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	- 5 880,4	- 1 017,5	-	118,4	90,3	-
	Taux de consommation/prévision	85,6 %	97,4 %	-	100,3 %	100,2 %	-
	Taux de consommation/crédits disponibles	70,9 %	75,7 %	-	99,8 %	99,8 %	-

\* Y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

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

Le ministère de la défense bénéficie également du **compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »**.

Comme prévu, les recettes pour 2013 ont été pratiquement nulles.

Les **dépenses** imputées sur le CAS en 2013 s'élèvent à 750,3 millions d'euros en autorisation d'engagements et 1,067 milliard d'euros en crédits de paiement. Elles **relèvent exclusivement d'opérations et de programmes d'armement du ministère de la défense**.

Ces dépenses ont pratiquement soldé les excédents accumulés sur le compte les années précédentes<sup>1</sup>.

## II. UN DÉRAPAGE DES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI TEND À SE RÉDUIRE MAIS RESTE IMPORTANT

Comme c'est le cas depuis 2010, les **dépenses de titre 2** ont été en 2013 encore une fois **supérieures aux crédits votés** en loi de finances initiale, **malgré des effectifs inférieurs aux prévisions**. Le dépassement s'élève à 235 millions d'euros. Hors pensions et hors OPEX, la masse salariale de la mission « Défense » a excédé la prévision de 212 millions d'euros.

<sup>1</sup> Le compte d'affectation spéciale a été abondé pour la première fois en 2011 par des ressources exceptionnelles provenant de la cession à des opérateurs privés de bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense, d'abord issues de la bande des 2,6 GHz (936 millions d'euros). En janvier 2012, un produit de 1,3 milliard d'euros a été enregistré pour la cession de la bande des 800 MHz, attribuée le 22 décembre 2011.

---

La persistance de ce déséquilibre est particulièrement préoccupante en ce qu'elle révèle un **manque de pilotage et de maîtrise de la masse salariale ainsi qu'un défaut de programmation budgétaire.**

Plusieurs éléments sont cependant encourageants.

En premier lieu, le dépassement est le plus faible depuis 2010 et est en diminution de moitié par rapport à 2012 (exercice au terme duquel il atteignait 456 millions d'euros).

En second lieu, les dépenses de titre 2 de l'exercice 2013 ont diminué de 20 millions d'euros par rapport à 2012, s'établissant à 19 991 millions d'euros. Cette baisse est beaucoup plus marquée s'agissant des dépenses hors pensions et hors OPEX, qui diminuent de 271 millions d'euros, retrouvant leur niveau de 2009. Elle trouve sa source dans la baisse des effectifs (suppression de 9 149 ETPT). Il faut également relever que l'impact des dysfonctionnements du système de paie Louvois s'atténue (112 millions d'euros en 2013 contre 271 millions d'euros en 2012).

La Cour des comptes souligne cependant, que « *la somme des effets à la hausse et à la baisse des différents facteurs explicatifs aboutit par ailleurs à identifier des facteurs de hausse non expliqués ou non chiffrés à hauteur de 146 millions d'euros entre 2012 et 2013* ». De fait, « *la réduction plus forte des ETPT que des dépenses de titre 2, hors CAS et hors OPEX, implique une augmentation du coût moyen par ETPT de l'ordre de 1 %, inférieure cependant à celle calculée entre 2011 et 2012 (+ 3,7 %)* ».

### III. LE POIDS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

La mission « Défense » comporte une provision (dotation OPEX) pour le financement des dépenses supplémentaires liées aux opérations extérieures (surcoût 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>.

Cette provision s'élevait en loi de finances initiale à 630 millions d'euros. À cette ressource s'ajoutent 47,3 millions d'euros de recettes non fiscales, principalement par fonds de concours, qui correspondent aux remboursements d'organismes internationaux, ainsi que 2,6 millions d'euros en provenance du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et aménagement

---

<sup>1</sup> PAP 2014 de la mission « Défense ».

MM. YVES KRATTINGER ET DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

durables », au titre de la protection des navires de pêche dans le cadre de la lutte contre la piraterie dans l'océan Indien.

Le total des ressources pour le financement des OPEX s'est donc établi à 680 millions d'euros.

#### **A. UN DÉPASSEMENT DE LA PROVISION CAUSÉ PAR LE DÉCLENCHEMENT DE L'OPÉRATION SERVAL AU MALI**

Le montant des surcoûts OPEX pour 2013 s'est élevé à 1,250 milliard d'euros, y compris les coûts de l'opération *Serval* au Mali déclenchée en janvier 2013 et de l'opération *Sangaris* en Centrafrique, engagée en décembre 2013. Il est comparable à celui de 2011 (1,246 milliard d'euros) qui intégrait le surcoût de l'opération *Harmattan* en Libye.

En revanche, hors *Serval* et *Sangaris*, dont les dépenses représentent respectivement 650 millions d'euros et 27 millions d'euros, soit plus de la moitié du montant global, les surcoûts des autres OPEX (573 millions d'euros) sont en diminution par rapport à ceux constatés les années antérieures sur un périmètre équivalent (entre 850 et 900 millions d'euros depuis 2009) et sont même pour la première fois légèrement inférieurs à la provision ouverte en loi de finances initiale pour 2013.

Il n'y a donc pas à proprement parler de « dérapage » des surcoûts OPEX en 2013, lesquels reflètent deux décisions majeures du Président de la République prises en 2012 et 2013 : le désengagement anticipé d'Afghanistan et le déclenchement d'une opération aéroterrestre de grande envergure (*Serval*).

L'appréciation portée par vos rapporteurs spéciaux dans leur rapport sur le projet de loi de finances initiale pour 2013 est ainsi confirmée : « *Le montant des OPEX inscrit dans le projet de loi de finances pour 2013 (soit 630 millions d'euros), inchangé depuis 2011, pourrait [...] conduire à une meilleure budgétisation du coût total au stade de la loi de finances initiale. Cette prévision dépend toutefois naturellement de la conjoncture internationale, qui pourrait conduire notre pays à s'engager dans de nouvelles OPEX, comme au Mali.* »

Pour autant, vos rapporteurs spéciaux réaffirment la nécessité d'apprécier de manière la plus réaliste possible la dotation OPEX, qui a systématiquement été dépassée ces dernières années.

Le montant prévu dans la dernière LPM et en loi de finances initiale pour 2014, soit 450 millions d'euros, s'inscrit à un niveau très inférieur à la fois à la prévision et à l'exécution 2013.

Selon les indications du ministère de la défense, **la baisse de la provision devait en réalité correspondre à une amélioration de la couverture du surcoût.** En effet, l'achèvement du retrait d'Afghanistan, la réduction des effectifs déployés au Mali dans le cadre de l'opération *Serval* et les économies réalisées grâce à l'adaptation du dispositif prépositionné

étaient censés permettre d'anticiper une réduction importante des dépenses liées aux OPEX, hors nouveau théâtre d'opération.

Or un nouveau théâtre a été ouvert en Centrafrique et la réduction des effectifs au Mali, pour être réelle, marque le pas compte tenu du regain d'activité des groupes terroristes dans le nord du pays. Il est donc plus que probable que la provision prévue pour l'exercice 2014 se révèle très insuffisante.

#### **B. UN FINANCEMENT DU DÉPASSEMENT DE LA PROVISION OPEX QUI N'EST PAS INDOLORE POUR LA MISSION « DÉFENSE »**

La LPM 2009-2014 comme la LPM 2014-2019 prévoient que le financement des surcoûts (nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par la dotation OPEX ne répond pas au principe d'auto-assurance, mais fait l'objet d'un « financement interministériel ».

La loi de finances rectificative de fin d'année a ainsi procédé à l'ouverture de 578 millions d'euros de crédits pour le financement des OPEX, dont 149 millions d'euros pour les dépenses de personnel.

Cependant, ce mécanisme de solidarité interministérielle, qui finance également les besoins d'autres missions, met à contribution la mission « Défense » à proportion de son poids dans le budget général. La Cour des comptes estime ainsi que la mission « Défense » finance 20 % du dépassement OPEX, soit environ 110 millions d'euros en 2013.

#### **IV. LA CANNIBALISATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET LA DÉGRADATION DES CONDITIONS D'ENTRÉE EN PROGRAMMATION**

En raison du principe de fongibilité asymétrique, le financement du dépassement sur les dépenses de personnel a nécessité l'ouverture de 159 millions d'euros de crédits, soit, avec le financement des OPEX, un total de 737 millions d'euros d'ouverture de crédits en fin d'année 2013.

Parallèlement, pour compenser en « auto-assurance » ce dépassement sur le titre 2 ainsi que pour financer « *d'autres besoins identifiés sur le budget général de l'État (dont les OPEX) au titre de la solidarité gouvernementale* », comme le formule le RAP 2014, 720 millions d'euros de crédits de paiements ont été annulés dont 640 millions d'euros d'investissements sur le programme 146 « Équipement des forces ».

Ces annulations conduisent à décaler l'échéancier des paiements de certaines opérations d'armement. Les paiements non effectués en 2013 pèseront sur les exercices suivants et se traduisent d'ailleurs pour partie par

MM. YVES KRATtingER ET DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

un important report de charges sur 2014, évalué à 3,45 milliards d'euros (3,2 milliards d'euros pour le report sur 2013).

Sauf à annuler les acquisitions et investissements auxquels ces paiements correspondent ou à dégager de nouvelles ressources, par des économies ou des recettes exceptionnelles supplémentaires, la bonne exécution de la loi de programmation 2014-2019 est déjà compromise.

Le montant effectif des recettes exceptionnelles (REX) en 2014 et 2015 sera déterminant, alors que l'on sait que de lourdes hypothèques pèsent sur le calendrier fixé en LPM, notamment pour ce qui concerne la cession de la bande de fréquences des 700 Mhz.

---

**MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU  
GOUVERNEMENT »  
ET BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET  
INFORMATIONS ADMINISTRATIVES »  
M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »**

<b>I. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME À LA PRÉVISION .....</b>	<b>85</b>
A. LA CONSOMMATION DE 97 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DISPONIBLES .....	85
B. UNE ANALYSE DIFFICILE DES TENDANCES.....	85
C. DES TRANSFERTS IMPORTANTS.....	87
D. DÉPENSES DE PERSONNEL : UNE PRÉVISION À AMÉLIORER .....	88
1. <i>Un plafond d'emploi en hausse et surdimensionné.....</i>	<i>88</i>
2. <i>L'augmentation des dépenses de personnel, notamment en raison d'effectifs plus importants que prévu.....</i>	<i>90</i>
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE LA GESTION 2013.....</b>	<b>91</b>
A. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN) : LE REPORT D'INVESTISSEMENTS RELATIFS À LA SÉCURISATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION .....	91
1. <i>Des dépenses immobilières mal anticipées .....</i>	<i>91</i>
2. <i>Des projets informatiques retardés .....</i>	<i>92</i>
B. DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES NON EXONÉRÉES DES EFFORTS D'ÉCONOMIES.....	92
C. UNE DIFFICILE IDENTIFICATION DES NOUVELLES ÉCONOMIES PERMISES PAR LES MUTUALISATIONS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES.....	93
<b>III. UNE PERFORMANCE À AMÉLIORER .....</b>	<b>93</b>

**BUDGET ANNEXE« PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS  
ADMINISTRATIVES »**

<b>I. DES RECETTES EN BAISSÉ ET, POUR LA PREMIÈRE FOIS, INFÉRIEURES À LA PRÉVISION.....</b>	<b>96</b>
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE LA GESTION 2013</b>	<b>97</b>
A. DES DÉPENSES MOINDRES QUE PRÉVU EN RAISON DU REPORT DE PROJETS.....	97
B. UNE MASSE SALARIALE EN BAISSÉ .....	99
C. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE ATTEINTS .....	99

## I. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME À LA PRÉVISION

### A. LA CONSOMMATION DE 97 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DISPONIBLES

La loi de finances initiale (LFI) pour 2013 a ouvert 1,210 milliard d'euros de crédits de paiement (CP) et 1,253 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE) hors fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) au titre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

En cours d'exercice, des mouvements de crédits importants (cf. *infra*) ont été opérés, d'où un montant des crédits disponibles légèrement inférieurs à celui prévu en LFI :

#### Exécution 2013 des dépenses de la mission

(en euros)

		Prévision LFI (y compris FDC et ADP)	Crédits disponibles	Exécution 2013	Taux d'exécution (par rapport à la prévision LFI)	Taux d'exécution (par rapport aux crédits disponibles)
<b>Mission</b>	AE	1 266 065 722	1 522 939 626	1 449 862 389	115 %	95 %
	CP	1 222 590 779	1 164 522 818	1 128 246 494	92 %	97 %
Coordination du travail gouvernemental	AE	565 073 815	895 294 473	850 461 271	151 %	95 %
	CP	570 260 413	522 544 003	495 066 663	87 %	95 %
Protection des droits et libertés	AE	80 357 751	77 428 802	74 804 719	93 %	97 %
	CP	91 765 697	88 145 119	86 748 595	95 %	98 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrés	AE	620 634 156	550 216 351	524 596 399	85 %	95 %
	CP	560 564 669	553 833 696	546 431 236	97 %	99 %

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance (RAP) 2013

### B. UNE ANALYSE DIFFICILE DES TENDANCES

En raison des changements de périmètre incessants affectant les différents programmes de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », **il est difficile de dégager une évolution tendancielle des dépenses.**

Ainsi, en 2013, à partir de l'ancienne direction générale à la modernisation de l'État (DGME), a été créé le secrétariat général à la

modernisation de l'action publique (SGMAP), rattaché au programme « Coordination du travail gouvernemental ».

### Évolution des dépenses de la mission

(en euros)

Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2013 SGMAP exclu	Évolution 2012 - 2013	Taux d'évolution
1 062 491 836	1 128 246 494	1 086 646 494	24 154 658	2 %

Source : commission des finances du Sénat

De plus, votre rapporteur spécial ne dispose pas, à périmètre constant, du montant de l'exécution des crédits de la mission hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », qui permet de comparer l'exécution aux prévisions pluriannuelles.

Par ailleurs, les engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2013 sont particulièrement élevés et en hausse par rapport à 2012, pour l'ensemble de la mission ; il s'agit principalement d'engagements liés à des projets immobiliers et plus particulièrement au projet immobilier de Ségur Fontenoy pour le programme « Coordination du travail gouvernemental ».

### Engagements non couverts par des paiements

(en euros)

	au 31/12/2013	au 31/12/2012	Variation 2012 - 2013
Coordination du travail gouvernemental	477 469 064	104 768 926	356 %
Protection des droits et libertés	38 906 574	50 850 449	- 23 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	375 422 806	397 042 727	- 5 %
<b>Total</b>	<b>891 798 444</b>	<b>552 662 102</b>	<b>61 %</b>

Source : RAP 2012 et 2013

### C. DES TRANSFERTS IMPORTANTS

Les mouvements de crédits sont nombreux et de grande ampleur :

#### Synthèse des mouvements de crédits

(en millions d'euros)

	Programme 129		Programme 308		Programme 333		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles	9,97	9,97	0,00	0,00	0,00	0,00	9,97	9,97
Décrets de transfert	- 48,20	- 56,20	0,00	0,00	0,00	0,00	- 48,20	- 56,20
Décrets d'avance	- 2,50	- 2,50	- 0,25	- 0,25	- 3,50	- 3,50	- 6,25	- 6,25
Décrets d'annulation	- 3,10	- 3,10	- 0,10	- 0,10	- 1,90	- 1,90	- 5,10	- 5,10
Arrêtés de report de crédits (hors fonds de concours et attributions de produits)	387,13	11,46	0,25	0,23	6,52	10,14	393,90	21,83
Arrêtés de reports de crédits ouverts par voie de fonds de concours	15,78	21,83	0,00	0,00	0,03	0,03	15,81	21,86
Ouvertures par voie de fonds de concours	1,75	1,75	0,00	0,00	0,88	0,88	2,63	2,63
Ouvertures par voie d'attribution de crédits	11,39	11,39	0,00	0,00	2,27	2,27	13,67	13,67
Loi de finances rectificative	- 31,30	- 31,61	- 2,78	- 3,47	- 72,48	- 12,40	- 106,56	- 47,48
<b>TOTAL</b>	<b>340,92</b>	<b>-37,01</b>	<b>- 2,88</b>	<b>- 3,59</b>	<b>- 68,18</b>	<b>- 4,48</b>	<b>269,86</b>	<b>- 45,08</b>

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

Ainsi, les reports de crédits de l'année 2012 sur l'année 2013 (hors fonds de concours et attributions de produits) s'élèvent à 21,8 millions d'euros en CP et 394 millions d'euros en AE - 370 millions d'euros correspondant aux travaux de réhabilitation et de restructuration des immeubles situés avenue de Ségur et place de Fontenoy dans le cadre du projet de création d'un Centre de Gouvernement.

Il faut par ailleurs noter, comme chaque année, le **montant particulièrement important des transferts** - il s'agit des habituels transferts du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) au profit du ministère de la défense.

**56 millions d'euros en CP** (et 48 millions d'euros en AE) **ont été ainsi transférés, ce qui rend difficile l'analyse de l'exécution de la mission.** En effet, bien qu'elles ne soient plus disponibles, les sommes transférées ne sont pas considérées comme exécutées au titre de la mission.

## D. DÉPENSES DE PERSONNEL : UNE PRÉVISION À AMÉLIORER

### 1. Un plafond d'emploi en hausse et surdimensionné

L'augmentation du plafond d'emplois en 2013 de 201 « équivalents temps plein travaillé » (ETPT) est justifiée par le renforcement de l'agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et de la direction interministérielle des systèmes d'informations (DISIC), le transfert du SGMAP et les nouvelles missions confiées par la loi<sup>1</sup> à la Commission nationale informatique et liberté (CNIL).

#### Évolution du plafond d'emplois

(en ETPT)

	Plafond d'emploi 2012	Plafond d'emploi 2013	Variation 2012-2013
Coordination du travail gouvernemental	2 829	2 185	- 644
Protection des droits et libertés	736	744	8
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	0	837 <sup>2</sup>	837
<b>Mission</b>	<b>3 565</b>	<b>3 766</b>	<b>201</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

La sous-consommation de 184 ETPT peut s'expliquer en premier lieu par le délai nécessaire pour procéder aux recrutements de certains personnels et en second lieu, par une **certaine prudence dans la fixation de ce plafond, en raison des fréquents changements de périmètre de la mission.**

<sup>1</sup> Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Les personnels (et crédits afférents) des directions départementales interministérielles sont transférés du programme « Coordination du travail gouvernemental » au programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » ; cette opération est neutre pour l'ensemble de la mission.

## Plafonds d'emplois

(en ETPT)

	Plafonds d'emplois		
	Prévision	Exécution	Écart
Coordination du travail gouvernemental	2 185	2 067	- 118
Protection des droits et libertés	744	712	- 32
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	837	803	- 34
<b>Mission</b>	<b>3 766</b>	<b>3 582</b>	<b>- 184</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP

Quant aux schémas d'emplois, qui correspondent au solde des créations et suppressions d'emplois (à périmètre constant), ils diffèrent des prévisions : **le besoin de faire appel à des personnels supplémentaires a été sous-estimé en loi de finances initiale.**

## Respect du schéma d'emplois par catégorie (à périmètre constant)

(en ETP)

	Coordination du travail gouvernemental (P129)			Protection des droits et libertés (P308)		
	Prévision	Réalisation	Écart à la prévision	Prévision	Réalisation	Écart à la prévision
Catégorie A +	0	2	2	0	2	2
Catégorie A	- 3	31	34	- 2	- 7	- 5
Catégorie B	- 4	5	9	- 1	- 3	- 2
Catégorie C	- 12	- 1	11	- 1	1	2
Contractuels	- 7	72	79	6	30	24
<b>Total</b>	<b>- 26</b>	<b>109</b>	<b>135</b>	<b>2</b>	<b>23</b>	<b>21</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP

Pour justifier l'écart à la prévision, les rapports annuels de performance arguent de « la création du Réseau interministériel de l'État (+ 21 ETP) et la montée en puissance de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information et la mise en œuvre de ses nouvelles missions (+ 81 ETP) non prises en compte initialement dans le PAP 2013 ».

Pourtant, selon le projet annuel de performance (PAP) 2013, « 52 ETPT sont transférés depuis 26 programmes relevant de 13 ministères vers le programme 129, au profit du renforcement de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ; la création du Réseau interministériel de l'État (RIE) en 2013 entraîne également une augmentation du plafond d'emplois du

programme de 15 ETPT au profit de la DISIC, par transfert depuis les plafonds d'emplois de 6 programmes relevant de 8 ministères ».

Ces transferts de personnel n'ont manifestement pas suffi. Que de tels besoins supplémentaires et non prévus en matière d'effectifs soient possibles dans la limite du **plafond d'emplois** conforte l'analyse selon laquelle celui-ci est fixé de façon à disposer d'une marge de manœuvre en cas de modification du périmètre de la mission ; il ne s'agit donc pas d'un véritable outil de pilotage susceptible d'inciter à la réduction des effectifs.

## 2. L'augmentation des dépenses de personnel, notamment en raison d'effectifs plus importants que prévu

En exécution, entre 2012 et 2013, les dépenses de personnel ont augmenté de 22,3 millions d'euros. À périmètre constant et hors contribution au CAS « Pensions », la hausse est de 9,6 millions d'euros.

Néanmoins, on ne constate pas de dérapage des dépenses de personnel par rapport à la prévision, le taux d'exécution s'élevant à 94,6 %.

Au contraire, s'agissant du programme « Coordination du travail gouvernemental », les dépenses de personnel paraissent également surévaluées puisque, selon le RAP, « ce sont donc 1,2 million d'euros de crédits de titre 2 qui sont restés sans emploi à la fin de l'année 2013 – après le décret d'avance n° 2013-1252 du 23 décembre 2013 portant annulation de 3,1 millions de crédits de titre 2 ».

En neutralisant les mesures de périmètre, la hausse de la masse salariale entre 2012 et 2013 est essentiellement due à l'impact du schéma d'emplois (cf. *supra*) et, mais dans une mesure moindre, à un glissement vieillesse technicité (GVT) globalement positif.

### Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions

(en millions d'euros)

	P 129	P308
Exécution 2012 retraitée (hors CAS « Pensions »)	125,9	48,7
Impact du schéma d'emplois	4,6	0,3
Mesures catégorielles	0,6	1
Mesures générales	0,1	0
GVT positif	0,8	0,5
GVT négatif	0	- 0,4
Autres	2,4	- 0,4
<b>TOTAL</b>	<b>134,5</b>	<b>49,7</b>

Source : RAP 2013

---

Ainsi, l'impact du schéma d'emploi était estimé en loi de finances initiale à 0,6 million d'euros alors qu'il s'élève en fait à 4,6 millions d'euros.

Au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental », on note en particulier l'entrée de 72 ETP correspondant à des contractuels – le schéma d'emplois défini en loi de finances prévoyait au contraire la sortie de 7 ETP.

Toutefois, la part des dépenses de personnel demeure stable en 2013, à 28 % des crédits de la mission.

## II. LES FAITS MARQUANTS DE LA GESTION 2013

Les économies en gestion sont concentrées sur le seul programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », alors que les marges de manœuvre paraissent assez nettement moindres s'agissant des deux autres programmes composant la mission.

### **A. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN) : LE REPORT D'INVESTISSEMENTS RELATIFS À LA SÉCURISATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION**

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale, le 9 novembre 2012, des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, Alain Vidalies, a notamment distingué, au titre des priorités du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », « la poursuite de la montée en puissance de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information » qui doit d'assurer la sécurité des systèmes d'information et dont les dépenses relèvent du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

**Si les dépenses du SGDSN sont conformes aux prévisions, la gestion en cours d'année met en évidence des difficultés de prévision relatives à des projets immobiliers et informatiques.**

#### **1. Des dépenses immobilières mal anticipées**

Les dépenses de fonctionnement du SGDSN étaient évaluées en loi de finances initiale à 37,5 euros, elles s'élèvent à 47,5 millions d'euros : 10 millions d'euros de dépenses de fonctionnement non prévues ont été nécessaires pour **financer l'installation de l'agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)** dans la « Tour Mercure ».

En effet, alors que les baux et dépenses immobilières étaient estimés à 7,2 millions d'euros, ils se sont élevés à 13,6 millions d'euros (en CP), soit une hausse de 192 %.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, lors de la rédaction du RAP, les modalités de l'opération *« étaient alors suspendues au choix du ministre du budget entre un schéma locatif et un schéma domanial. Une fois le choix arrêté en faveur d'une solution locative, l'opération a été menée dans des délais particulièrement brefs »*.

Cette dépense a été financée par le report de l'installation d'un bâtiment au sein du Mont Valérien (estimée à 9 millions d'euros), *« une meilleure définition du besoin de dévolution des moyens techniques »* étant par ailleurs nécessaire.

## **2. Des projets informatiques retardés**

Selon le SGDSN, *« la gestion 2013 a pu rester globalement soutenable sous enveloppe de crédits disponibles sans impasse structurante sur les investissements »*.

Cependant, **seules 26 % des crédits d'investissements** ont été consommés, soit 9,9 millions d'euros sur 38,6 millions d'euros (en CP).

Certes, certaines dépenses ont été requalifiées en dépenses de fonctionnement mais, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du SGDSN, *« les calendriers de plusieurs projets de systèmes d'information et de communication sécurisés particulièrement innovants et complexes ont connu des décalages de réalisation, principalement dus aux prestataires. C'est le cas en particulier du développement de l'intranet interministériel sécurisé de nouvelle génération »*.

**Si les dépenses sont conformes aux prévisions, la gestion a été affectée par la conjonction de deux facteurs : d'une part, la mauvaise anticipation d'un projet immobilier et d'autre part, des retards dans le déploiement de projets informatiques complexes.**

### **B. DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES NON EXONÉRÉES DES EFFORTS D'ÉCONOMIES**

Les dépenses du programme « Protection des droits et libertés » – qui n'a pas été affecté par des mesures de périmètre – diminuent de 2 % entre 2012 et 2013.

L'intégralité de la réserve de précaution (3,2 millions d'euros en CP) a été annulée, et une mise en réserve supplémentaire de 1 million d'euros a été réalisée dès le mois de février.

### Évolution des dépenses du programme 308

(en euros)

		Exécution 2012	Prévision LFI	Crédits disponibles	Exécution 2013	Évolution 2012-2013
Protection des droits et libertés	AE	76 752 592	80 357 751	77 428 802	74 804 719	-3%
	CP	88 708 289	91 765 697	88 145 119	86 748 595	-2%

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

Les dépenses de personnel représentent 53,1 millions d'euros, soit 61 % des CP du programme ; hors CAS « Pensions », elles augmentent de un million d'euros entre 2012 et 2013.

Aussi, les économies portent principalement sur les dépenses de fonctionnement, notamment grâce à une rationalisation de la commande publique (adhésion aux marchés interministériels de téléphonie mobile, papeterie, etc.). Hors dépenses de personnel, le taux de consommation des CP s'élève à 90 % par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale.

#### **C. UNE DIFFICILE IDENTIFICATION DES NOUVELLES ÉCONOMIES PERMISES PAR LES MUTUALISATIONS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES**

Le programme 333 a été construit afin de permettre une optimisation des coûts liés aux fonctions dites « support » et une rationalisation de la gestion immobilière des administrations déconcentrées de l'État.

À ce jour, les objectifs de performance fixés ne sont globalement pas atteints (cf. *infra*), et les économies permises par ces rationalisations tardent à se traduire budgétairement.

Ainsi, s'agissant de l'optimisation de l'occupation de l'immobilier de bureau, le rapport annuel de performances pour 2013 souligne la difficulté à « accompagner de manière directe la baisse (...) des effectifs par une baisse plus rapide des surfaces occupées. En effet, ce n'est pas parce qu'un certain nombre de départs ne sont pas remplacés dans une direction que cette direction va trouver un intérêt immédiat à déménager dans de nouveaux locaux plus petits ».

### **III. UNE PERFORMANCE À AMÉLIORER**

Une comparaison entre les objectifs atteints et ceux fixés dans le projet annuel de performance 2013 permet d'analyser – de façon purement quantitative – la performance de la mission.

Ainsi, cinq objectifs sur treize ne sont pas du tout atteints, c'est-à-dire qu'aucun des sous-indicateurs n'est rempli.

Le tableau ci-après présente les résultats pour chaque programme de la mission ; il suffit qu'un seul sous-indicateur soit conforme à la prévision pour que l'objectif soit considéré comme conforme ou partiellement conforme.

**Tableau synthétique de la performance**

Objectif	Nombre d'indicateurs	Nombre d'indicateurs conformes ou partiellement conformes à la prévision	Nombre de sous-indicateurs	Nombre de sous-indicateurs conformes à la prévision	Proportion de sous-indicateurs conformes à la prévision	Proportion d'indicateurs conformes ou partiellement conformes à la prévision
<b>Programme « Coordination du travail gouvernemental »</b>						
Publier, dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois	-	-	-	-	-	-
Améliorer l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement	1	1	2	1	50 %	100 %
Optimiser le coût et la gestion des fonctions support	6	2	12	2	17 %	33 %
Améliorer la coordination des actions interministérielles de lutte contre les drogues et les toxicomanies	2	0	2	0	0 %	0 %
Éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue (CAS)	1	1	3	2	67 %	100 %
Améliorer la sécurité et la performance des systèmes d'information de l'État	3	2	4	2	50 %	67 %
Favoriser la transposition, dans les meilleurs délais, des directives européennes en droit interne	1	1	2	2	100 %	100 %
<b>Programme « Protection des droits et libertés »</b>						
Défendre et protéger efficacement les droits et les libertés	4	2	10	5	50 %	50 %
Éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue	2	1	5	4	80 %	50 %
Renforcer l'efficacité de la régulation du secteur audiovisuel au profit des auditeurs et des téléspectateurs	1	1	3	2	67 %	100 %
Éclairer le citoyen sur la défense des droits et libertés	1	0	2	0	0 %	0 %
Optimiser la gestion des fonctions support	4	3	12	5	42 %	75 %
<b>Programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »</b>						
Optimiser les dépenses de fonctionnement	2	0	2	0	0 %	0 %
Améliorer l'efficacité de la gestion immobilière des services déconcentrés de l'État	1	0	1	0	0 %	0 %
Assurer la permanence des emplois de direction dans les DDI et les secrétariats généraux pour les affaires régionales	1	0	1	0	0 %	0 %

Source : commission des finances du Sénat

## BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### I. DES RECETTES EN BAISSÉ ET, POUR LA PREMIÈRE FOIS, INFÉRIEURES À LA PRÉVISION

Les recettes du budget annexe « Publications officielles et information administrative » sont en baisse en 2013 par rapport à 2012 : elles s'élèvent à 201,6 millions euros en 2013 – contre 210,7 millions d'euros en 2012 – soit une baisse de 4,3 %.

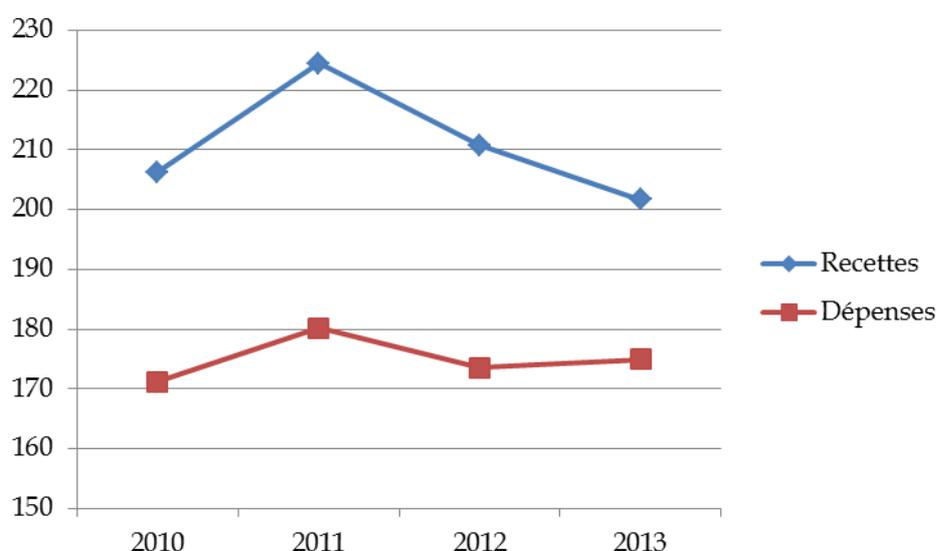
Plus de la moitié de cette baisse (5,6 millions d'euros sur 9,1 millions d'euros) est due à la diminution des recettes des annonces.

Ainsi, l'excédent du budget annexe s'élève en 2013 à 26,7 millions d'euros – contre 37,1 millions d'euros en 2012.

C'est pourquoi, outre la nécessaire maîtrise de ses dépenses, la Direction de l'information légale et administrative (DILA) doit diversifier ses sources de financement afin d'éviter qu'une prévision de recettes trop optimiste (cf. *infra*) ne risque de conduire, *in fine*, à un déficit du budget annexe.

#### Évolution des dépenses et des recettes

(en millions d'euros)

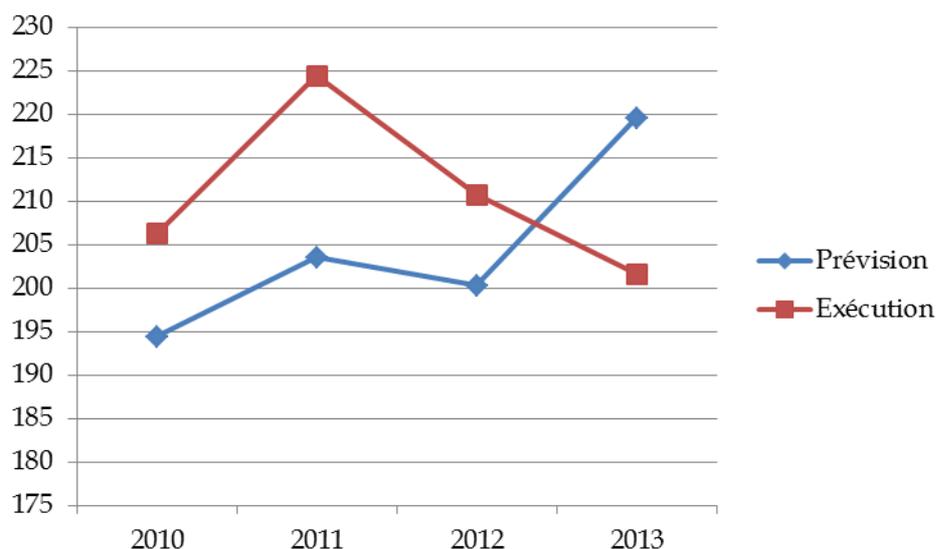


Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performance (RAP)

Par ailleurs, pour la première fois depuis la création du budget annexe, ses recettes sont inférieures aux recettes prévues par la loi de finances pour 2013.

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

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

## II. LES FAITS MARQUANTS DE LA GESTION 2013

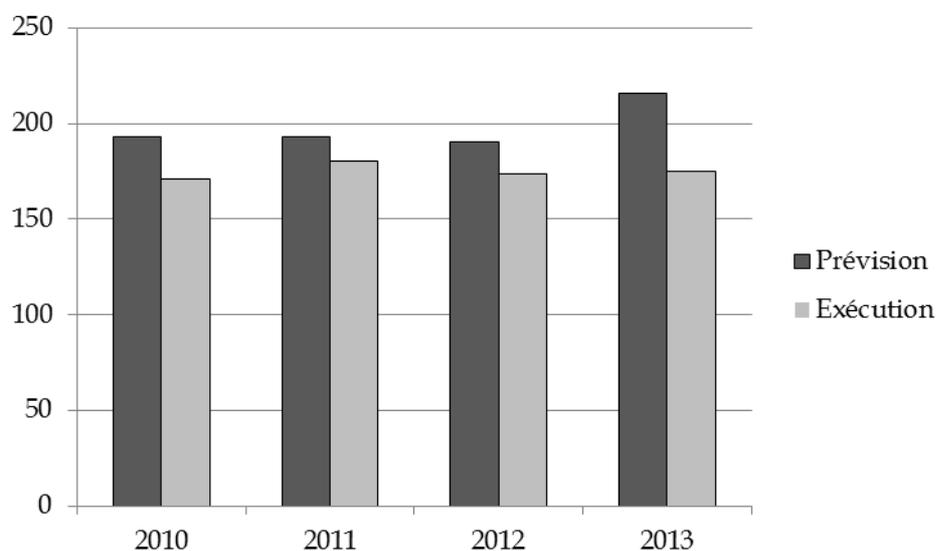
### A. DES DÉPENSES MOINDRES QUE PRÉVU EN RAISON DU REPORT DE PROJETS

Cette mission est atypique, puisque le budget annexe n'est pas inclus dans la norme de dépense et il n'est pas soumis à l'obligation de constituer une réserve de précaution.

On constate une hausse des dépenses (crédits de paiement) entre 2012 et 2013, qui s'explique notamment par l'intégration, en 2013, au sein de la direction de l'information légale et administrative (DILA), de missions relevant jusqu'alors du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP). En neutralisant les effets de ce transfert, les dépenses diminuent de 1 % environ.

### Prévisions de dépense (2010-2012)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

La consommation des AE et CP prévue en loi de finances initiale est assez nettement inférieure à la prévision.

### Exécution 2013 des dépenses de la mission

(en euros)

	AE	CP
Prévision LFI (y compris fonds de concours et attributions de produits)	209 976 391	212 576 391
Crédits disponibles	211 185 444	215 904 077
Consommation	184 695 893	174 909 495
Taux d'exécution (par rapport à la prévision LFI)	88 %	82 %
Taux d'exécution (par rapport aux crédits disponibles)	87 %	81 %

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP

Il faut toutefois souligner que **cette faible consommation des crédits s'explique moins par de véritables mesures d'économies que par des reports de projets, notamment informatiques, pourtant programmés en 2013** : le taux d'exécution des dépenses d'investissement (titre 5) est très faible, 26 % en CP et 31 % en AE.

Par conséquent, alors que les crédits ouverts en loi de finances initiale étaient supérieurs au triennal, la non réalisation de certains projets aboutit à une exécution inférieure à la prévision du triennal :

### Écart au budget triennal 2011-2013

(en millions d'euros)

	AE	CP
Budget triennal	172,9	181,9
Crédits disponibles	210	212,6
Crédits consommés	184,7	174,9
<b>Écart au triennal</b>	<b>11,8</b>	<b>-7</b>

Source : DILA

Enfin, les restes à payer au 31 décembre 2013 représentent moins de 10 % des crédits consommés en 2013 et diminuent par rapport à l'année précédente. Ils concernent divers contrats de maintenance, des projets informatiques ou des loyers.

### Évolution des restes à payer

(en euros)

	au 31/12/2013	au 31/12/2012	Variation 2012 - 2013
Edition et diffusion	10 126 313	18 419 955	- 45 %
Pilotage et activités de développement des publications	11 821 510	10 954 144	8 %
<b>Total</b>	<b>21 947 823</b>	<b>29 374 099</b>	<b>- 25 %</b>

Source : RAP 2012 et 2013

### B. UNE MASSE SALARIALE EN BAISSSE

Les plafonds d'emploi sont respectés et les dépenses de personnel sont exécutées à hauteur de 92 %.

La masse salariale diminue, notamment grâce à des « économies réalisées sur les dépenses hors plafond d'emplois » : il s'agit par exemple des revenus de remplacement des agents en préretraite, des indemnités versées aux chômeurs, des gratifications de stage, etc.

### C. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE ATTEINTS

Plus de la moitié des indicateurs peuvent être considérés comme conformes à la prévision, et tous les objectifs sont au moins partiellement atteints.

Le tableau ci-dessous présente les résultats pour chaque programme de la mission ; il suffit qu'un seul sous-indicateur soit conforme à la prévision pour que l'indicateur soit considéré comme conforme ou partiellement conforme.

**Tableau synthétique de la performance**

Objectif	Nombre d'indicateurs	Nombre d'indicateurs conformes ou partiellement conformes à la prévision	Nombre de sous-indicateurs	Nombre de sous-indicateurs conformes à la prévision	Proportion de sous-indicateurs conformes à la prévision	Proportion d'indicateurs conformes ou partiellement conformes à la prévision
<b>Programme « Edition et diffusion »</b>						
Moderniser la diffusion légale en développant l'offre numérique et rendre plus efficace la contribution à l'information administrative	3	2	7	4	57 %	67 %
Optimiser la production et la diffusion des données	5	3	6	4	67 %	60 %
<b>Programme « Pilotage et activités de développement des publications »</b>						
Optimiser les fonctions soutien	3	1	3	1	33 %	33 %
Rationaliser l'occupation du parc immobilier	1	1	1	1	100 %	100 %
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>57 %</b>	<b>58 %</b>

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

## **MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES<sup>1</sup> » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »**

**M. GÉRARD MIQUEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » EN 2013 .....</b>	<b>102</b>
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UN NIVEAU DE CRÉDITS OUVERTS TRÈS SUPÉRIEUR AU NIVEAU DE CRÉDITS VOTÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	102
B. UNE MISSION QUI PRÉSENTE DES POINTS DE FRAGILITÉ DU POINT DE VUE DE LA SOUTENABILITÉ .....	105
C. UNE MISSION CONTRIBUTRICE NETTE AU SCHÉMA DE FIN DE GESTION .....	106
D. UNE PRÉVISION DÉFICIENTE DU COÛT DES DÉPENSES FISCALES .....	107
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>108</b>
A. DES PERFORMANCES MITIGÉES DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ.....	108
B. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN), UNE SITUATION FINANCIÈRE ENCORE FRAGILE .....	109
C. UNE SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES.....	110
D. DES PERFORMANCES PERFECTIBLES DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE ET DE LA QUALITÉ DE L'AIR .....	111
E. UN PROGRAMME SUPPORT À LA PERFORMANCE SATISFAISANTE, ET QUI RESPECTE SON PLAFOND D'EMPLOIS .....	111
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » : UN EXERCICE DE NOUVEAU DÉFICITAIRE.....</b>	<b>112</b>

---

<sup>1</sup> La présente contribution présente l'exécution transversale de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » et l'analyse des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 159 « Information géographique et cartographique », 181 « Prévention des risques », 174 « Énergie, climat et après-mines », et 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ».

---

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » EN 2013

### A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UN NIVEAU DE CRÉDITS OUVERTS TRÈS SUPÉRIEUR AU NIVEAU DE CRÉDITS VOTÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

La loi de finances initiale (LFI) pour 2013 avait fixé à 9,7 milliards d'euros les autorisations d'engagement (AE) et à 10,1 milliards d'euros les crédits de paiement (CP)<sup>1</sup> au bénéfice de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » (EDAD).

**Les crédits ouverts en 2013 ont été très supérieurs aux crédits votés, à hauteur de 15,1 milliards d'euros en AE et de 10,6 milliards d'euros en CP.** L'écart en autorisations d'engagement s'explique essentiellement par l'importance des fonds de concours rattachés au programme 203 « Infrastructures et services de transport ». S'agissant des crédits de paiement, c'est le programme support qui explique l'écart (cf. *infra*).

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire, « *la masse des crédits et de reports de fonds de concours rattachés à la mission conduit à faire échapper à l'autorisation du Parlement une part très conséquente des crédits consommés et porte atteinte au principe de sincérité budgétaire* »<sup>2</sup>.

Au total, les crédits consommés en 2013 s'avèrent toutefois inférieurs aux crédits ouverts comme aux crédits consommés en 2012, tout en demeurant supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale. Les taux de consommation des crédits de LFI font donc apparaître une **légère sur-exécution**. En revanche, le taux de consommation des crédits ouverts est bas en AE (71,5 %) et proche de 100 % en CP (97,2 %). Au vu du bilan de l'exécution 2013, **des marges de manœuvre existent sans doute pour améliorer la fiabilité de la prévision budgétaire initiale des crédits de la mission.**

Le tableau ci-dessous récapitule les données de l'exécution budgétaire 2013 de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

---

<sup>1</sup> Fonds de concours et attributions de produits compris.

<sup>2</sup> Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, exercice 2013, mission « Écologie, développement et aménagement durables », Cour des comptes, mai 2014.

M. GÉRARD MIQUEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Consommation des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » en 2013**

(en millions d'euros)

		<b>AE</b>	<b>CP</b>
Programme 170 « Météorologie »	Prévision LFI	215 460 000	215 460 000
	Crédits ouverts	211 349 171	211 349 171
	Consommation	211 349 171	211 349 171
	<i>Taux de consommation des crédits de LFI</i>	98,10 %	98,10 %
	<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	100,00 %	100,00 %
Programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »	Prévision LFI	286 262 718	284 412 635
	Crédits ouverts	253 960 274	247 871 292
	Consommation	232 088 489	244 635 812
	<i>Taux de consommation des crédits de LFI</i>	81,10 %	86,00 %
	<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	91,40 %	98,70 %
Programme 159 « Information géographique et cartographique »	Prévision LFI	96 120 000	96 120 000
	Crédits ouverts	94 262 532	94 330 597
	Consommation	94 235 460	94 260 631
	<i>Taux de consommation des crédits de LFI</i>	98,00 %	98,10 %
	<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	99,97 %	99,93 %
Programme 181 « Prévention des risques »	Prévision LFI	374 773 350	289 649 187
	Crédits ouverts	282 454 528	263 305 713
	Consommation	223 935 592	241 886 601
	<i>Taux de consommation des crédits de LFI</i>	59,80 %	83,50 %
	<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	79,28 %	91,87 %
Programme 174 « Énergie, climat et après-mines »	Prévision LFI	681 586 766	687 457 579
	Crédits ouverts	666 890 670	675 895 244
	Consommation	660 443 282	664 485 005
	<i>Taux de consommation des crédits de LFI</i>	96,90 %	96,70 %
	<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	99,03 %	98,31 %
Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer »	Prévision LFI	2 658 702 707	2 709 469 506
	Crédits ouverts	3 466 621 588	3 509 424 576
	Consommation	3 439 989 537	3 497 895 874
	<i>Taux de consommation des crédits de LFI</i>	129,40 %	129,10 %
	<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	99,23 %	99,67 %

		AE	CP
Programme 203 « Infrastructures et services de transports »	Prévision LFI	5 178 148 824	5 648 219 641
	Crédits ouverts	9 937 943 157	5 379 234 544
	Consommation	5 746 999 272	5 143 245 304
	Taux de consommation des crédits de LFI	111,00 %	91,10 %
	Taux de consommation des crédits ouverts	57,80 %	95,60 %
Programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »	Prévision LFI	204 576 974	204 039 190
	Crédits ouverts	201 033 922	191 527 099
	Consommation	190 608 018	182 286 413
	Taux de consommation des crédits de LFI	93,20 %	89,30 %
	Taux de consommation des crédits ouverts	94,80 %	95,200 %
<b>Total de la mission</b>	<b>Prévision LFI</b>	<b>9 695 631 339</b>	<b>10 134 827 738</b>
	<b>Crédits ouverts</b>	<b>15 114 515 842</b>	<b>10 572 938 236</b>
	<b>Consommation</b>	<b>10 799 648 821</b>	<b>10 280 044 811</b>
	<b>Rappel crédits consommés en 2012</b>	<b>11 376 527 570</b>	<b>10 962 858 332</b>
	<b>Taux de consommation des crédits de LFI</b>	<b>111,40 %</b>	<b>101,40 %</b>
	<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>71,50 %</b>	<b>97,20 %</b>
	<b>Rappel taux de consommation 2012</b>	<b>98,80 %</b>	<b>105,00 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel de performances de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » annexé au présent projet de loi de règlement

De façon regrettable, le rapport annuel de performances de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » annexé au présent projet de loi de règlement ne comprend **aucun développement sur le respect de la programmation triennale**. Faute de disposer de données à périmètre constant, il n'est pas possible de déterminer si la mission respecte l'annuité 2013 du budget triennal<sup>1</sup>.

On peut toutefois rappeler que la construction du projet de loi de finances pour 2013 a été réalisée dans le cadre de la nouvelle programmation triennale 2013-2015. L'évolution des crédits sur cette période révèle que la mission « Écologie, développement et aménagements durables » sera fortement sollicitée au titre du rétablissement des comptes publics. Ainsi, il est prévu que **le taux de réduction du plafond des crédits de la mission, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sera**

<sup>1</sup> Pour mémoire, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État sont prévus hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Le plafond de crédits de l'annuité 2013 de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » était fixé à 7,63 milliards d'euros, contre 8 milliards d'euros en 2012.

M. GÉRARD MIQUEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

de 4,7 % entre 2013 et 2014 et de 2,7 % entre 2014 et 2015, soit une baisse globale de 7,3 % sur l'ensemble de la période.

## **B. UNE MISSION QUI PRÉSENTE DES POINTS DE FRAGILITÉ DU POINT DE VUE DE LA SOUTENABILITÉ**

L'exécution 2013 a confirmé **des points de fragilité déjà identifiés en 2012 du point de vue de la soutenabilité de la mission.**

Tout d'abord, la soutenabilité des dépenses de la mission est fragilisée par le niveau élevé et croissant des restes à payer de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), alors que l'agence a encore **peu de visibilité sur son financement**, compte tenu de la modification du périmètre de la taxe poids lourds retenue par le Gouvernement, qui implique des recettes inférieures à celles que devait rapporter la taxe initiale<sup>1</sup>.

En outre, comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire précitée, « *la soutenabilité du titre 2 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » était incertaine dès le début de l'exercice et n'a été acquise que grâce à une baisse de la contribution du programme au CAS « Pensions ».* En l'absence de cette mesure, le montant des dépenses de personnel aurait excédé le montant des crédits de cette nature votés en loi de finances initiale ou rattachés par voie de fonds de concours »<sup>2</sup>.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel avait ainsi évalué **l'insuffisance des crédits de titre 2 à 27 millions d'euros** (dont 10 millions d'euros de fonds de concours) et envisageait dès lors la **levée de la réserve de précaution** (15,1 millions d'euros) ainsi qu'une ouverture de crédits de 12 millions d'euros. L'insuffisance de crédits a été réévaluée à 47,9 millions d'euros en cours de gestion, occasionnant le **dégel d'une partie de la réserve de précaution** (11,4 millions d'euros), une ouverture de crédits sur le titre 2 hors CAS « Pensions » par décret d'avance (8,92 millions d'euros), et la mise à disposition de 26,7 millions d'euros d'économies de constatation issues de la réduction du taux employeur au CAS « Pensions » de 30 points intervenue en décembre. **Au final, les besoins réels se sont élevés à 28,7 millions d'euros.**

L'ouverture de crédits en décret d'avance avait notamment pour vocation de **sécuriser le paiement de rémunérations financées par voie de fonds de concours, dont le rattachement avant la fin de l'année n'était pas garanti.**

<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> Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, exercice 2013, mission « Écologie, développement et aménagement durables », Cour des comptes, mai 2014.

**Des marges de manœuvre existent donc pour améliorer la qualité de la prévision budgétaire initiale sur les mouvements et sur les dépenses de personnel** et pour renforcer leur pilotage en cours de gestion. La Cour des comptes déplore à cet égard que le ministère n'ait pas utilisé l'ensemble des leviers à disposition et regrette notamment qu'il ait consommé presque intégralement l'enveloppe dédiée aux mesures catégorielles.

Cette situation est d'autant moins satisfaisante que les difficultés sur le titre 2 sont récurrentes depuis plusieurs exercices<sup>1</sup>.

Enfin, le programme 217 connaît également une **situation toujours tendue sur ses dépenses hors titre 2**.

### C. UNE MISSION CONTRIBUTRICE NETTE AU SCHÉMA DE FIN DE GESTION

La mission « Écologie, développement et aménagement durables » a fait l'objet **d'importantes annulations de crédits en fin de gestion**, aussi bien dans le cadre du décret d'avance de novembre 2013, que dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2013. De fait, elle est **l'une des principales missions du budget général contributrice nette au schéma de fin de gestion**.

Les tableaux ci-dessous récapitulent les mouvements de fin de gestion ayant affecté la mission.

#### Annulations de crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » en 2013 dans le cadre du décret d'avance

(en millions d'euros)

	Ouvertures	Annulations
<b>Autorisations d'engagement (AE)</b>	8,92	- - 404,15 <sup>2</sup>
<b>Crédits de paiement (CP)</b>	8,92	- 354,93 <sup>3</sup>

Source : Cour des comptes

<sup>1</sup> Pour mémoire, des ouvertures de crédits par décret d'avance sur le titre 2 du programme 217 ont déjà eu lieu en 2011, pour un montant de 17,6 millions d'euros, tout comme en 2012, à hauteur de 19,7 millions d'euros.

<sup>2</sup> Dont 403,4 millions d'euros hors titre 2.

<sup>3</sup> Dont 354,2 hors titre 2.

M. GÉRARD MIQUEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Annulations de crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » en 2013 dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année**

(en millions d'euros)

	Ouvertures	Annulations
<b>Autorisations d'engagement (AE)</b>	0,01	- 230,95
<b>Crédits de paiement (CP)</b>	0,01	- 230,95

Source : Cour des comptes

Les annulations totales de crédits de la mission EDAD en fin de gestion 2013 s'élèvent donc à 635,1 millions d'euros en AE et 585,9 millions d'euros en CP.

La majeure partie de ces annulations concerne des crédits mis en réserve<sup>1</sup>. Trois programmes ont néanmoins contribué à ces annulations sur des crédits disponibles au-delà de la réserve :

- le programme 181 « Prévention des risques » ;
- le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ;
- le programme 203 « Infrastructures et services de transport », le plus sollicité, à travers **l'annulation de la quasi-totalité de la réserve disponible** en AE et en CP. Ce programme était par ailleurs le principal contributeur aux surgels de début d'exercice<sup>2</sup>.

**D. UNE PRÉVISION DÉFICIENTE DU COÛT DES DÉPENSES FISCALES**

Si le coût des dépenses fiscales de la mission est en baisse par rapport à 2012, celles-ci représentent cependant 22 % des crédits votés en loi de finances initiale. Leur coût final est évalué, en exécution, à 1,86 milliard d'euros en 2013, soit un **gain de 403 millions d'euros par rapport à 2012**.

Cette évolution est essentiellement liée au recentrage du crédit d'impôt développement durable, principale dépense fiscale de la mission, avec un coût de 650 millions d'euros, contre 1,1 milliard d'euros en 2012.

<sup>1</sup> A hauteur de 323 millions d'euros en AE et 328 millions d'euros en CP.

<sup>2</sup> Les crédits gelés portaient sur le concours à Réseau Ferré de France (RFF), la subvention à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), et la compensation à la SNCF des tarifs sociaux.

En outre, l'estimation du montant des dépenses fiscales de la mission au moment du dépôt du projet de loi de finances s'avère déficiente, généralement sous-évaluée pour l'année 2013. L'écart concerne principalement les dépenses fiscales rattachées au programme 174 « Énergie, climat et après-mines ». Alors que la prévision était de 1 milliard d'euros, le chiffre actualisé est de 1,25 milliard d'euros.

Si le coût du CIDD est correctement évalué, la dépense associée aux taux réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) augmente de façon conséquente entre le chiffre initial et le chiffre actualisé, **sans que le rapport annuel de performances fournisse la moindre explication sur ces écarts.**

**Des marges de manœuvre existent donc également en ce domaine pour améliorer l'information du Parlement.**

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

De façon générale, les **travers relevés au cours de l'exécution 2012** de la mission « Écologie, développement et aménagements durables » se **confirment en 2013.**

### *A. DES PERFORMANCES MITIGÉES DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ*

Les indicateurs liés à la politique de l'eau sont globalement positifs, excepté celui sur les masses d'eau en bon état. Des **risques de contentieux demeurent** notamment sur la mise en œuvre de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, ce qui appelle une **vigilance particulière au regard des sanctions financières qui pourraient en résulter.**

**Les résultats des indicateurs liés à la préservation de la biodiversité sont en revanche globalement insuffisants.** Il reste de gros progrès à faire dans ce domaine, situation qui fait là aussi peser des risques de contentieux.

Le nombre de régions dotées d'un schéma régional de cohérence écologique demeure par exemple très inférieur à la cible prévue. Toutefois, cet indicateur n'est pas directement dépendant de l'action du ministère, dans la mesure où ce sont les régions qui adoptent formellement ces documents stratégiques. Au-delà, il faudra **s'interroger sur le financement des mesures prévues par ces schémas, qui risquent d'entraîner de lourdes dépenses pour les collectivités concernées.**

Les restes à payer du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » diminuent de 10,5 % en un an. Ils s'élèvent toutefois encore à

M. GÉRARD MIQUEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

106,36 millions d'euros, **soit 43,5 % des crédits de paiement du programme consommés en 2013.**

Enfin, de façon satisfaisante, les subventions pour charges de service public dédiées aux opérateurs du programme 113 sont inférieures à l'exécution 2012 et à la prévision 2013.

### ***B. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN), UNE SITUATION FINANCIÈRE ENCORE FRAGILE***

L'année 2013 a été marquée pour l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) par la définition d'un nouveau positionnement stratégique, fondé sur des missions rénovées, une nouvelle organisation et la **rédaction d'un projet de contrat d'objectifs et de performance pour la période 2013-2016.**

Du point de vue de la performance, **les résultats des indicateurs d'activité de l'IGN sont globalement satisfaisants**, même si l'on relève une contre-performance sur la diffusion du référentiel à grande échelle (RGE). En revanche, le nombre de visites par jour sur le géoportail est très encourageante (+ 24 %). Le volume de diffusion numérique grand public des fonds cartographiques est supérieur à la prévision 2013, tout en étant inférieur à la réalisation 2012. Le coût de formation par élève augmente. Enfin, la performance des indicateurs liés à la politique de recherche de l'IGN est globalement positive.

Au-delà de ces résultats, **on peut s'interroger sur la pertinence du dispositif de performance et sur le choix des indicateurs.** En effet, les commentaires du rapport annuel de performances (RAP) de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » annexé au présent projet de loi de règlement indiquent fréquemment qu'il convient de nuancer les résultats en fonction de tel ou tel paramètre. Dans ce cas, une évolution des indicateurs concernés serait sans doute souhaitable.

**La situation financière de l'IGN demeure fragile :** l'exercice 2013 s'achève avec un déficit de 0,58 million d'euros (contre 0,38 million d'euros au budget initial). Le RAP justifie cette contre-performance par une année atypique, caractérisée par la réorganisation d'ampleur affectant le tiers des effectifs de l'IGN.

De surcroît, si la capacité d'autofinancement augmente par rapport à 2012 (10,99 millions d'euros), le **besoin en fonds de roulement augmente** lui aussi (15,44 millions d'euros contre 3,86 millions d'euros en 2012), en raison d'une hausse des créances client, tandis que la trésorerie diminue à trente jours de fonctionnement courant contre quarante-quatre fin 2012.

Surtout, **les recettes commerciales sont en baisse par rapport à l'exécution 2012 et à la prévision 2013**, même si les résultats sont variables en fonction des trois secteurs de marché sur lesquels opère l'IGN : alors que

---

les performances associées au marché professionnel sont en hausse, celles relatives au marché grand public et au marché de la défense et de l'espace sont en baisse.

En revanche, on constate de façon positive une **hausse encourageante des subventions d'exploitation** (hors subventions pour charges de service public) par rapport à la prévision 2013 et à l'exécution 2012 (+ 3,09 millions). Les recettes issues de partenariats externes au ministère de tutelle ont beaucoup augmenté, ce qui témoigne du **repositionnement stratégique de l'IGN en direction des collectivités territoriales**, dans une logique de partenariat. Ces efforts doivent être poursuivis pour **permettre à l'IGN d'adapter son modèle économique, notamment au regard de la forte érosion de la valeur marchande des données**.

En ce qui concerne ses dépenses, l'IGN est parvenu à réduire ses effectifs à hauteur de - 59 ETP entre 2012 et 2013, de 1 709 à 1 650, et à diminuer ses charges de fonctionnement de plus de 7 %. Les enveloppes de personnel augmentent par rapport à 2012 (114,80 contre 112,86) mais la masse salariale demeure stable à 107,7 millions d'euros, sous l'effet de la baisse des effectifs.

### **C. UNE SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES**

Comme les années précédentes, l'exécution 2013 du programme 181 « Prévention des risques » se caractérise par la **sous-consommation des crédits dédiés à la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**. Les crédits disponibles à ce titre ont en conséquence contribué à financer les annulations intervenues en fin de gestion, à hauteur de 79 millions d'euros en AE et de 15 millions d'euros en CP (hors titre 2).

Les indicateurs de performance indiquent que le nombre de PPRT approuvés est passé de 54 % en 2012 à 68 % en 2013. Si cette hausse est positive, le résultat atteint en 2013 demeure cependant inférieur à la cible de 75 % prévue en loi de finances initiale. Au total, **sur 407 PPRT à réaliser, 275 ont été approuvés au 31 décembre 2013**. Le ministère explique ce retard par le fait que « *les PPRT restants sont de plus en plus complexes avec dans la plupart des cas des mesures foncières* ». Il indique encore que « *par conséquent, bien souvent de nouvelles réflexions sur des mesures de réduction des risques à la source sont menées, ce qui peut retarder l'approbation de certains PPRT* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : rapport annuel de performances de la mission « Écologie, développement et aménagement durables annexé au présent projet de loi de règlement.

M. GÉRARD MIQUEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Votre rapporteur spécial appelle donc une nouvelle fois le ministère à affiner la **programmation de ces crédits afin d'éviter une sous-consommation chronique**.

#### **D. DES PERFORMANCES PERFECTIBLES DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE ET DE LA QUALITÉ DE L'AIR**

L'exécution du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » a été marquée notamment par un **dégel élevé de la réserve**, à hauteur de 30 millions d'euros en AE=CP<sup>1</sup>. Celui-ci était destiné à **abonder la subvention versée à l'Agence de services et de paiement (ASP) pour financer le bonus-malus** en complément des versements du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ». Ce dispositif demeure en effet déficitaire (cf. *infra*).

La loi de finances initiale pour 2013 avait prévu 50 millions d'euros pour abonder la trésorerie de l'ASP en charge du paiement du bonus<sup>2</sup>. Les crédits supplémentaires de 30 millions d'euros n'avaient pour leur part pas été budgétisés. **Si elle n'est pas contraire à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), une telle opération ne va pas dans le sens de la transparence budgétaire et de l'information du Parlement.**

En matière de performance, les **résultats du programme 174 sont mitigés**. Si les indicateurs relatifs à l'énergie affichent plutôt des résultats positifs – par exemple, le volume des certificats d'économies d'énergie délivrés en 2013 est supérieur aux prévisions –, il conviendra de **rester vigilant sur les risques contentieux liés à la gestion de l'après-mines**.

En outre, et de façon rassurante au regard des enjeux sanitaires comme des risques de contentieux qui y sont associés, **les indicateurs dédiés à la qualité de l'air présentent des résultats satisfaisants, qui doivent cependant être confirmés et amplifiés**.

Enfin, on peut déplorer l'absence de données disponibles sur l'indicateur relatif au crédit d'impôt développement durable.

#### **E. UN PROGRAMME SUPPORT À LA PERFORMANCE SATISFAISANTE, ET QUI RESPECTE SON PLAFOND D'EMPLOIS**

**La performance du programme support de la mission est globalement positive**. Les indicateurs associés aux trois objectifs affichent des **résultats encourageants dans la plupart des domaines**. Certains dépassent même les cibles prévues. C'est notamment le cas du taux moyen

---

<sup>1</sup> Sur un montant total de 40,5 millions d'euros en AE et de 40,8 millions d'euros en CP.

<sup>2</sup> En 2012, le programme avait déjà consenti une avance à l'ASP au titre du bonus-malus automobile, qui avait fait l'objet d'un remboursement en fin d'exercice, suivi d'une annulation partielle.

---

des émissions de CO<sub>2</sub>, du taux d'emploi des travailleurs handicapés, et du délai moyen de publication des textes d'application de loi.

D'autres présentent des marges de progression, tel que l'efficacité de la gestion des ressources humaines ou l'effort de formation des agents en reconversion.

On note également un **point bas sur la transposition des directives**, qui doit appeler une certaine vigilance en raison des **risques de contentieux** en cas de non transposition dans les délais prévus.

Le programme a bénéficié en 2013, sur le titre 2, de **176,4 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits**. Cette somme correspond pour la majeure partie au remboursement par les collectivités locales de la masse salariale des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) mis à leur disposition dans le cadre du transfert des parcs de l'équipement.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, la gestion 2013 montre que le ministère doit **poursuivre les efforts de fiabilisation de ses méthodes de prévision de départ en retraite**. On relève ainsi une **sur-exécution du schéma d'emplois au périmètre de gestion**, en raison de **prévisions déficientes sur les entrées et les départs en retraite**.

Le plafond d'emplois de la mission fixé en loi de finances initiale s'élevait à 38 198 équivalents temps plein travaillés (ETPT). En gestion, il atteint 52 392 ETPT à la suite du transfert des 14 194 ETPT en provenance du programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, logement et ville »<sup>1</sup>. La consommation des ETPT de la mission est finalement inférieure, à 51 536 ETPT, soit une **sous exécution de - 856 ETPT**.

Les opérateurs de la mission respectent également leurs plafonds d'emplois. En effet, leur consommation d'emplois est de 17 774 équivalents temps plein (ETP), contre un plafond de 19 167 voté en loi de finances initiale. Toutefois, il convient de relever que **les opérateurs ont parallèlement rémunéré 1 048 emplois hors plafond**.

### III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » : UN EXERCICE DE NOUVEAU DÉFICITAIRE

Mis en place fin 2007, le mécanisme du « bonus-malus » fait suite aux conclusions du Grenelle de l'environnement. Il 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**, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise), dans le cas contraire.

---

<sup>1</sup> Si ce programme est inclus dans la mission « Égalité des territoires, logement et ville », il relève en gestion du programme 217. L'objectif est d'assurer un pilotage et une gestion coordonnés des moyens humains affectés aux ministères de l'écologie et du logement.

M. GÉRARD MIQUEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Le bonus et le malus sont déterminés à partir d'un barème, dont le tarif est fonction du taux d'émission de CO<sub>2</sub> en grammes par kilomètre. Le barème du bonus est d'ordre réglementaire<sup>1</sup> tandis que celui du malus relève de la loi de finances puisque, juridiquement, il s'agit d'une taxe.

Le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » constitue le **support budgétaire du bonus-malus automobile**. Il se compose de **deux programmes** : le programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres » (bonus) et le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants » (super-bonus »). Il est **géré par l'Agence de services et de paiement (ASP)**.

Contrairement à l'année 2012, année atypique qui avait été marquée par un léger excédent du dispositif, **l'année 2013 marque le retour à un exercice déficitaire du bonus-malus, à hauteur de - 4,9 millions d'euros**. Le problème principal de ce dispositif tient au fait que les recettes n'équilibrent pas ses dépenses. En effet, les **prévisions sont particulièrement difficiles** et s'avèrent souvent contredites en exécution, l'effet malus comme l'effet bonus pouvant être très marqué. En 2013, **les prévisions de recettes et de dépenses se sont ainsi avérées fortement surestimées**.

Cette situation s'explique d'une part, par un niveau de ventes de véhicules neufs inférieur aux prévisions, et, d'autre part, par une répartition des ventes différente des hypothèses retenues. En effet, **le malus s'est avéré particulièrement dissuasif tandis que, à l'inverse, les ventes de véhicules électriques et hybrides ont fortement progressé**.

Ces évolutions résultent notamment de la modification des barèmes respectifs du bonus et du malus : le décret n° 2013-971 du 30 octobre 2013, applicable à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2013, a **reciblé le bonus sur les véhicules les plus propres**, c'est-à-dire les véhicules électriques, ce qui a eu pour effet d'agrandir la zone neutre des véhicules ne bénéficiant ni d'un malus ni d'un bonus. De son côté, **le montant maximum du malus est passé de 2 600 euros à 8 000 euros**.

Le tableau ci-après résume l'exécution 2013 du bonus-malus.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres, plusieurs fois modifié et dernièrement par le décret n° 2013-971 du 30 octobre 2013.

### Exécution 2013 du bonus-malus

(en millions d'euros)

Programme	Recettes	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Solde
Prévision LFI du programme 791 (bonus)		402 000 000	402 000 000	
Exécution du programme 791 (bonus)		280 932 191	280 932 191	
Rappel exécution 2012 programme 791		225 999 627	225 999 627	
Prévision LFI du programme 792 (super bonus)		1 600 000	1 600 000	
Exécution du programme 792 (superbonus)		605 883	605 883	
Rappel exécution 2012 programme 792		3 566 073	3 566 073	
<b>Total prévision</b>	403 600 000	403 600 000	403 600 000	0
<b>Total exécution</b>	276 612 762	281 538 074	281 538 074	- 4 925 312
<b>Rappel total exécution 2012</b>		229 565 700		

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 présent projet de loi de règlement

En 2013, le niveau des crédits consommés par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale a été seulement de 70 %. Cet écart résulte d'un niveau de recettes collectées de 283 millions d'euros - dont 6,7 millions d'euros de report du solde 2012 - inférieur à la prévision. Étant donné qu'un compte d'affectation spéciale (CAS) ne peut présenter de solde négatif en vertu de la LOLF, les contributions du présent CAS au financement des deux bonus ont été limitées à 281,5 millions d'euros au lieu des 403,6 millions d'euros prévus.

M. GÉRARD MIQUEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire du bonus-malus, « **le montant des crédits consommés affichés dans le CAS (281,5 millions d'euros) ne reflète donc pas le coût réel du dispositif (329,1 millions d'euros d'aides versées)** ». En effet, « *afin de compenser l'insuffisance des recettes du malus, un versement complémentaire de 80 millions d'euros a été réalisé en provenance du budget général au profit de l'ASP, dont seuls 50 millions d'euros ont été autorisés en loi de finances initiale* »<sup>1</sup>.

Une nouvelle fois, on constate toute la **difficulté à atteindre l'équilibre et à réaliser des prévisions fiables**. Dans ces conditions, peut-être pourrait-on réfléchir à la suppression du CAS et à la **réintégration des recettes du malus comme des dépenses du bonus au sein du budget général**. Bien qu'imparfaite, cette solution présenterait plusieurs avantages. D'une part, elle **renforcerait la transparence budgétaire**. Votre rapporteur spécial rappelle à cet égard que 30 millions d'euros en provenance du budget général<sup>2</sup> ont abondé l'ASP au cours de l'exécution 2013, en dehors de toute autorisation parlementaire.

D'autre part, cela permettrait **davantage de réactivité pour équilibrer les dépenses et les recettes en cas de risque de déficit** identifié en gestion. En effet, comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire précitée, en 2013, **en raison de la lourdeur du circuit budgétaire actuel qui passe par l'ASP, il a fallu neuf mois pour réagir aux écarts de prévisions anticipant un déficit**.

Au-delà, votre rapporteur spécial **s'interroge sur l'utilité de maintenir le super-bonus<sup>3</sup> au regard de l'évolution des résultats entre 2012 et 2013**. En effet, le nombre de véhicules bénéficiaires du super-bonus a fortement régressé entre 2012 et 2013 et s'avère très loin de la cible fixée en loi de finances initiale, avec une réalisation de 5 893 contre une prévision de 8 000, même si la cible actualisée a été révisée à 4 155.

Dans ces conditions, **des doutes existent quant à l'efficacité du superbonus**, alors que **le renouvellement du parc automobile est crucial pour diminuer la pollution aux particules fines associée au trafic routier**.

Enfin, votre rapporteur spécial estime que le dispositif du bonus-malus devrait être adapté de façon à **prendre en compte un critère lié à l'émission de substances polluantes** dans ses barèmes. Une telle évolution se justifierait au regard des **enjeux sanitaires liés aux particules fines**.

---

<sup>1</sup> Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, exercice 2013, compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », Cour des comptes, mai 2014.

<sup>2</sup> Dégel partiel de la réserve de précaution du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » à ce titre, cf. supra.

<sup>3</sup> Pour mémoire, le super-bonus est accordé lorsque l'acquisition ou la prise en location d'un véhicule bénéficiant d'un bonus s'accompagne du retrait de la circulation, à des fins de destruction, d'un véhicule de plus de 15 ans. Son montant, forfaitaire, est de 200 euros en 2013.

**MISSION « ÉCOLOGIE » (MÉTÉOROLOGIE) ET  
BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION  
AÉRIENS »**

**M. FRANÇOIS FORTASSIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »</b> .....	117
A. UN EXERCICE 2013 BÉNÉFICIAIRE POUR MÉTÉO-FRANCE .....	117
B. DES RESSOURCES PROPRES EN BAISSÉ.....	117
C. DES PERFORMANCES EN LIGNE AVEC LE CONTRAT 2012-2016 .....	118
<b>II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »</b> .....	118
A. UNE AUGMENTATION DE L'ENDETTEMENT MALGRÉ UN BUDGET EXCÉDENTAIRE .....	118
B. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES .....	119
C. LE BUDGET ANNEXE NE PARVIENT TOUJOURS PAS À FINANCER SES INVESTISSEMENTS .....	120

## I. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

Piloté par la direction de la recherche et de l'innovation du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), le programme 170 « Météorologie » porte les crédits dédiés à l'établissement public Météo France. L'action de cet opérateur s'articule autour de deux axes principaux que sont l'observation et la prévision météorologique d'une part, et la recherche dans ce domaine, d'autre part.

### A. UN EXERCICE 2013 BÉNÉFICIAIRE POUR MÉTÉO-FRANCE

Alors que le budget prévisionnel de Météo-France prévoyait que l'établissement serait en déficit, l'exercice 2013 **s'est finalement clos sur un bénéfice d'un peu moins de 5 millions d'euros**. Le rapport annuel de performances indique que la différence entre prévision et exécution résulte notamment de la sous-consommation des dépenses de personnel.

Néanmoins, l'opérateur a bien maîtrisé sa trajectoire de dépense en 2013. L'intégralité des postes sont en diminution à l'exception des investissements sur les fonctions transverses principalement du fait de l'installation d'un nouveau supercalculateur.

### B. DES RESSOURCES PROPRES EN BAISSSE

**La subvention de 215,5 millions d'euros inscrite sur le programme 170 a été finalement réduite d'environ 4 millions d'euros** en exécution (mise en réserve suivie d'une annulation), mais il convient également de souligner qu'elle augmente de 3,77 % par rapport à 2012.

Cette hausse intervient alors que les **ressources propres de Météo-France sont globalement orientées à la baisse**. Elles ont atteint **138 millions d'euros en 2013**, à raison principalement de 85,5 millions au titre de la part « météo » des redevances aériennes et d'environ 36 millions d'euros au titre des activités commerciales.

Or l'atonie du transport aérien limite le dynamisme des redevances aériennes tandis que l'établissement subit une **forte concurrence dans ses activités commerciales (baisse de 7 % des recettes par rapport à 2012)**. Le rapport annuel de performances indique que *« cette décroissance résulte de la baisse structurelle des recettes du kiosque téléphonique (baisse de 19 % des appelants en un an). Les ventes directes sont en léger repli, tandis que les recettes publicitaires sont en légère augmentation et les ventes en ligne progressent de 7 %.* Pour soutenir son activité commerciale et répondre aux attentes des clients, Météo-France a opéré des évolutions dans la gestion commerciale et a profondément renouvelé en 2013 son site Internet et son application mobile, avec des actions pour

*favoriser le développement de l'offre commerciale en ligne. Enfin, de nouvelles offres commerciales ont été lancées ».*

Compte tenu du contexte budgétaire, Météo-France doit impérativement réussir à conserver ses ressources propres. À défaut, l'établissement devra amplifier l'effort, déjà important, engagé sur ses dépenses.

### **C. DES PERFORMANCES EN LIGNE AVEC LE CONTRAT 2012-2016**

Le dispositif de performance du programme 170 « Météorologie », adapté au contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2016, se compose de deux objectifs dotés chacun de trois indicateurs.

En ce qui concerne la qualité des prévisions, les indicateurs s'améliorent, en particulier s'agissant du **système de prévention des risques**, en progression significative depuis 2011.

Enfin, il faut également souligner que **l'activité de recherche reste stable, voire progresse légèrement, conformément aux cibles.**

## **II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

### **A. UNE AUGMENTATION DE L'ENDETTEMENT MALGRÉ UN BUDGET EXCÉDENTAIRE**

Le budget annexe, en 2013, dégage un **léger excédent de 11,3 millions d'euros** alors même que la prévision de la loi de finances initiale laissait entrevoir la perspective d'un déficit.

Les redevances de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) n'ont pas atteint le montant prévu. Le rapport annuel de performances indique à cet égard que *« ce manque de recettes avait néanmoins été anticipé par une réserve de précaution importante en cours d'exercice (75 millions d'euros), qui a ensuite été partiellement dégelée à la reprise du trafic, permettant ainsi de stabiliser l'équilibre »* du budget annexe.

Au total, les recettes de la DGAC ont toutefois été supérieures à la prévision en partie grâce à près de **248 millions d'euros de levée d'emprunts**. C'est le paradoxe de l'exercice 2013, malgré l'excédent dégagé, l'endettement global du budget annexe a augmenté pour atteindre **1 239 millions d'euros** contre 1 214 millions d'euros fin 2012.

M. FRANÇOIS FORTASSIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

## B. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES

Le tableau ci-dessous retrace l'exécution 2013 du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

### Exécution des crédits de paiement en 2012 et 2013

(en millions d'euros)	Crédits			Écart exécution 2013 avec			
	Exécution 2012	Ouverts 2013	Exécution 2013	Exécution 2012		Crédits ouverts 2013	
				crédits	%	crédits	%
Programme 613 - « Soutien aux prestations de l'aviation civile »	1 470,4	1 536,9	<b>1 504,2</b>	33,8	2,3 %	- 32,7	- 2,1 %
Programme 612 - « Navigation aérienne »	510,8	515,3	<b>481,9</b>	- 28,9	- 5,7 %	- 33,3	- 6,5 %
Programme 753 - « Transports aériens, surveillance et certification »	60,7	62,5	<b>52,1</b>	- 8,6	- 14,2 %	- 10,4	- 16,6 %
<b>Total</b>	<b>2 042,0</b>	<b>2 114,7</b>	<b>2 038,3</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 0,2 %</b>	<b>- 76,4</b>	<b>- 3,6 %</b>

Source : rapport annuel de performances « Contrôle et exploitation aériens » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

Il apparaît que les **dépenses ont été maîtrisées puisqu'elles sont inférieures à la fois à l'exécution 2012 et aux crédits ouverts pour 2013**. Elles sont également en-deçà d'environ 100 millions d'euros de la prévision de la loi de finances initiale.

S'agissant de la **dépense de personnel, elle a atteint 1 107,7 millions d'euros en 2013, soit une progression de 1,5 % par rapport à 2012 mais en recul par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (1 137,1 millions d'euros)**.

Il convient cependant de souligner que cette sous-exécution résulte d'abord de **facteurs conjoncturels**, en particulier le fait qu'aucun versement n'ait été effectué au titre du nouveau protocole social 2013-2015 compte tenu de sa signature tardive, soit une moindre dépense de 8,6 millions d'euros. La Cour des comptes fait d'ailleurs remarquer que « *la quasi-totalité du protocole 2010-2012 (11,2 millions d'euros) et la totalité du protocole 2013-2015 (8,6 millions d'euros au titre de l'année 2013 et 7,2 millions d'euros au titre de l'année 2014) devraient peser sur les charges de personnel de la DGAC en 2014* ».

Lors de son audition par la commission des finances, Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, a indiqué que le « *protocole social 2013-2015, il a été financé par des économies liées au gel des barèmes et des primes sur la période 2010-2013. Il y a donc eu un effort, qui fait suite à d'âpres négociations. Les contrôleurs aériens, comme tous les métiers, prennent conscience de la nécessité d'optimiser les moyens, d'adopter une approche*

*réaliste de leur situation, y compris sociale, et d'être en phase avec l'environnement économique et social que vous connaissez »<sup>1</sup>.*

Votre rapporteur spécial **relève malgré tout le poids croissant de la masse salariale alors même que le nombre d'agents diminue** (- 100 ETPT en 2013).

### **C. LE BUDGET ANNEXE NE PARVIENT TOUJOURS PAS À FINANCER SES INVESTISSEMENTS**

Dans un contexte d'atonie du transport aérien, qui pèse sur les recettes, le budget annexe doit résoudre une équation délicate : augmenter ses investissements afin de mettre en œuvre le Ciel unique européen et réduire son endettement.

Lors de l'audition précitée, le secrétaire d'État a rappelé que *« la priorité absolue est de réduire l'endettement, qui est important mais désormais en faible progression. [...] Mais, par ailleurs, nous avons de nombreux investissements qui sont conditionnés par des programmes européens, à commencer par le Ciel unique européen. Celui-ci fait beaucoup débat au Conseil des ministres de l'Union européenne, dans un contexte marqué pour nous comme pour nos voisins par la crise et la réduction drastique des moyens de l'aviation ; malgré tout, nous devons faire en sorte d'optimiser et de mieux gérer l'espace aérien au niveau européen »*.

En 2013, les dépenses d'investissement se sont élevées à 361,3 millions d'euros, soit un montant quasi-identique à celui de 2012, mais en net recul (- 60 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale.

**En l'état actuel, le budget annexe n'a donc d'autres solutions que de diminuer plus encore les dépenses de fonctionnement – déjà largement mises à contribution – et, surtout, les dépenses de personnel, s'il veut parvenir à financer le niveau requis d'investissements tout en limitant son endettement.**

---

<sup>1</sup> Audition du 4 juin 2014.

**MISSION « ÉCOLOGIE » (TRANSPORTS, SÉCURITÉ ET  
AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE) ET  
COMPTE SPÉCIAL « SERVICES NATIONAUX DE  
TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »  
MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » .....</b>	<b>122</b>
A. UNE EXÉCUTION SOUS TENSION.....	122
B. L'ÉTAT PRÉOCCUPANT DES RÉSEAUX ROUTIER ET FERROVIAIRE.....	124
C. UN FAIBLE INTÉRÊT SOCIO-ÉCONOMIQUE DES PROJETS MIS EN SERVICE EN 2013.....	124
<b>II. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE ».....</b>	<b>125</b>
A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS.....	125
B. UN HAUT NIVEAU DE SÉCURITÉ MARITIME .....	126
C. DES CONTRÔLES EFFICACES EN MATIÈRE DE PÊCHE.....	127
<b>III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS ».....</b>	<b>127</b>
A. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION .....	127
B. UNE PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE.....	127
C. DES INTERROGATIONS SUR LE FINANCEMENT DU COMPTE EN 2014.....	128

## I. PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

### A. UNE EXÉCUTION SOUS TENSION

L'analyse budgétaire du programme 203 se révèle délicate car une large part de ses crédits (jusqu'à un tiers) provient de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) par le biais de fonds de concours, qui font seulement l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale. De même, il convient d'examiner séparément les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, compte tenu du fait que les projets d'infrastructures sont financés sur plusieurs années.

En outre, comme le montrent les tableaux ci-dessous, des reports de crédits de l'exercice 2012, pour un montant de 4,2 milliards d'euros, ont été effectués sur les autorisations d'engagement. Ils n'ont toutefois pas été consommés.

#### Programme 203 « Infrastructures et services de transports » Exécution des autorisations d'engagement

(en millions d'euros)	Exécution 2012	LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Écarts exécution 2013 avec					
					Exécution 2012		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%	crédits	%	crédits	%
<b>Programme 203 - « Infrastructures et services de transports »</b>	5 395,7	5 178,1	9 937,9	5 747,0	+ 351,3	6,5 %	+ 568,9	11,0 %	- 4 190,9	- 42,2 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Écologie, développement et aménagement durables » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

#### Programme 203 « Infrastructures et services de transports » Exécution des crédits de paiement

(en millions d'euros)	Exécution 2012	LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Écarts exécution 2013 avec					
					Exécution 2012		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%	crédits	%	crédits	%
<b>Programme 203 - « Infrastructures et services de transports »</b>	5 470,3	5 648,2	5 379,2	5 143,2	- 327,0	- 6,0 %	- 505,0	- 8,9 %	- 236,0	- 4,4 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Écologie, développement et aménagement durables » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

La Cour des comptes relève que *« le taux d'annulation de crédits est élevé sur le programme 203 – Infrastructures et services de transports, car environ 11 % des crédits de la LFI, bloqués successivement, ont été annulés en fin de gestion, à l'exception de 8,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 702 000 euros de crédits de paiement destinés au financement de la desserte aérienne de Strasbourg. Ces annulations (437,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 443,11 millions d'euros en crédits de paiement) ont fortement touché le financement des concours à RFF (- 289,18 millions d'euros), à l'AFITF (- 78,87 millions d'euros) et à la SNCF, le responsable de programme ayant fait le choix de préserver les moyens de l'entretien routier, des grands ports maritimes et de Voies navigables de France (VNF) ».*

Malgré tout, en autorisations d'engagement, l'exécution 2013 est supérieure de 327 millions d'euros à l'exécution 2012. En particulier, 1,3 milliard d'euros ont été engagés au titre la réalisation de la rocade L2 à Marseille sous forme de partenariat public-privé (PPP).

En crédits de paiement, en revanche, les annulations se sont traduites par une diminution nette des crédits consommés entre 2012 et 2013.

Lors de son audition par la commission des finances, le 4 juin 2014, Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, a expliqué que *« l'exécution budgétaire de 2013 a été marquée par un effort supplémentaire de 2 milliards d'euros, qu'il a fallu répartir entre les différents budgets. Or vous avez-vous-même souligné la part substantielle qui est réservée au fret ferroviaire dans le budget du ministère, hors AFITF : sur les 4 milliards d'euros du programme, 2 milliards d'euros sont versés à Réseau ferré de France (RFF). En revanche, VNF se trouve dans une situation très difficile et porter atteinte à ses capacités budgétaires aurait conduit à hypothéquer le rendement économique du transport fluvial en France. Il est donc nécessaire de soutenir le fluvial, même si cela n'a pas été suffisamment pris en compte jusqu'à maintenant. De plus, avec l'évolution statutaire de VNF, qui devient un établissement public industriel et commercial (EPIC), il importe de garantir les moyens permettant, a minima, d'entretenir les ouvrages et les canaux existants – car nous en sommes bien là ».*

Votre rapporteur spécial s'inquiète également du montant des restes à payer de l'AFITF à la fin de l'année 2013. Ils s'élèvent à **16,46 milliards d'euros** alors même que la suspension de l'écotaxe puis son probable remplacement par un péage de transit poids lourds ne sont pas de nature à lui apporter des ressources suffisantes pour y faire face.

En l'état actuel, **seule une dotation budgétaire permettra d'équilibrer les comptes de l'AFITF**, sachant que l'exercice 2013 a déjà conduit à une diminution importante de son fonds de roulement, qui s'établit à 82,6 millions d'euros (contre 443 millions d'euros fin 2012). En tout état de cause, de nombreux projets risquent de ne pouvoir être financés dans les années à venir compte tenu du caractère très rigide du budget de l'AFITF.

---

Lors de l'audition précitée, le 4 juin 2014, le secrétaire d'État a d'ailleurs admis que *« ce serait inquiétant si notre pays n'avait plus l'objectif de réaliser des infrastructures. Pour autant, on connaît le contexte, certains projets ont été décidés dans une période de moins grande contrainte budgétaire. Il faut donc optimiser les moyens et rendre soutenables les investissements. Il faut adapter la voilure, adapter les procédures, éventuellement revoir le fond des dossiers, ce fut le cas pour le Canal Seine Nord qui a connu une reconfiguration »*.

## **B. L'ÉTAT PRÉOCCUPANT DES RÉSEAUX ROUTIER ET FERROVIAIRE**

L'indicateur de performance relatif à l'état des ouvrages routiers et ferroviaires a particulièrement retenu l'attention de votre rapporteur spécial. Si l'état du réseau routier concédé est bon, tel n'est pas le cas du réseau non concédé, dont **seulement 84,5 % est considéré comme étant dans un « état satisfaisant »**<sup>1</sup>. Il est d'ailleurs inquiétant de constater que la cible pour l'année 2015 est inférieure puisqu'elle s'établit à 84 %. Le rapport annuel de performances souligne que *« la baisse de l'indicateur et de la note moyenne confirment la dégradation faible mais constante de l'état du réseau »*.

S'agissant du réseau ferroviaire, le rapport annuel de performances indique que *« les effets du plan de rénovation du réseau sont encore peu visibles et ne pourront réellement être constatés que sur une longue période, lorsque l'effort engagé pour augmenter le volume annuel de rénovation aura permis de stopper le vieillissement du réseau et de rattraper le retard accumulé »*.

Lors de son audition devant la commission des finances, Frédéric Cuvillier a d'ailleurs souligné que *« 20 % du réseau routier est très dégradé. Nous n'en sommes plus au maintien, nous tentons d'éviter une dégradation plus forte encore. En ce qui concerne le ferroviaire, nous connaissons l'état des lignes secondaires – qui ne le sont pas toujours si l'on regarde leur utilité économique notamment pour le fret »*<sup>2</sup>.

## **C. UN FAIBLE INTÉRÊT SOCIO-ÉCONOMIQUE DES PROJETS MIS EN SERVICE EN 2013**

Votre rapporteur spécial relève que, tout mode confondu, l'intérêt socio-économique des projets mis en service en 2013 est particulièrement faible par rapport aux années précédentes. Par exemple, pour les opérations ferroviaires, fluviales et portuaires, chaque euro public investi rapporte, d'un point de vue socio-économique, 0,9 euro, contre 2,4 euros en 2012. En matière routière, les résultats ne guère plus probants, puisque le bénéfice

---

<sup>1</sup> Chaque route fait l'objet d'une note sur vingt à partir de plusieurs critères. Une note supérieure à 12 correspond à un « état satisfaisant » de la chaussée.

<sup>2</sup> Audition du 4 juin 2014.

constaté est de 2,6 euros par euro public investi contre 4,1 euros en 2012 et 9,2 euros en 2011.

Le rapport annuel de performances explique ces résultats « *compte tenu du nombre de mises en service ne présentant pas de section courante (échangeurs, carrefours, protections phoniques,...). Pour ce qui est de la valeur de l'indicateur, quatre mises en service [...] présentent une rentabilité socio-économique très faible car ce sont des premières sections d'itinéraire qui présenteront lors de leur mise en service totale une rentabilité correcte* ».

Tout projet, dont l'intérêt socio-économique est faible, consomme non seulement des crédits d'investissement mais également des crédits de fonctionnement au titre de l'entretien. Or, compte tenu de l'état des réseaux évoqué plus haut, il convient de réserver ces crédits aux infrastructures existantes. L'intérêt socio-économique du projet doit par conséquent être évalué au mieux afin de ne pas éparpiller cette ressource.

## II. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »

### A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS

Le tableau ci-dessous récapitule l'exécution 2013 pour le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture ». L'exercice se **caractérise par une exécution en-deçà à la fois de l'exécution 2012, mais également des crédits votés et ouverts**. Plus de 9 millions d'euros de crédits ouverts n'ont pas été consommés.

#### Programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » Exécution des crédits de paiement

(en millions d'euros)	Exécution 2012	LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Écarts exécution 2013 avec					
					Exécution 2012		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%	crédits	%	crédits	%
<b>Programme 205 - Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture</b>	204,5	204,0	191,5	182,3	- 22,2	- 10,9 %	- 21,8	- 10,7 %	- 9,2	- 4,8 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Écologie, développement et aménagement durables » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

Hormis l'action de soutien au programme pour laquelle les crédits consommés sont supérieurs à la prévision, l'ensemble des autres actions connaissent une sous-consommation, parfois sensible, de leurs crédits.

Ainsi, sur l'action 6 consacrée à la pêche et à l'aquaculture, les crédits consommés s'élèvent à 46,6 millions d'euros alors que la prévision était de 59,3 millions d'euros, principalement du fait des dépenses d'intervention sans que le rapport annuel de performances n'explique les raisons de cet écart. En pratique, ce sont les interventions économiques en faveur de la pêche qui ont le plus chuté en crédits de paiement (23 millions d'euros prévus en loi de finances initiale contre 18 millions d'euros consommés) même si cette tendance n'est pas alarmante puisque les autorisations d'engagement ont, pour leur part, augmenté de 5 millions d'euros.

Sur l'action 3 relative à la flotte de commerce, le rapport annuel de performances indique que la sous-consommation des crédits des dépenses d'intervention (- 4,17 millions d'euros) résulte « *d'une moindre activité liée aux difficultés rencontrées par les armements maritimes, mais également de créances des établissements envers l'État, qui ont limité les versements en provenance du programme de 1,7 million pour l'Établissement national des invalides de la marine et de 0,8 million d'euros pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale* ».

Sur les autres actions, ce sont les dépenses d'investissement qui sont le plus affectées par la sous-consommation pour un montant total d'environ 7 millions d'euros. Le rapport annuel de performances précise cependant qu'une partie des dépenses prévues ont été requalifiées de dépenses de fonctionnement qui, pour leur part, augmentent de 8,5 millions d'euros. Toutefois, le document budgétaire n'apporte pas tous les éclairages nécessaires pour effectuer en toute transparence la comparaison entre la prévision de la loi de finances initiale et l'exécution.

Au total, votre rapporteur spécial n'est guère en mesure d'analyser si la sous-consommation des crédits relève d'une programmation initiale trop optimiste, notamment au regard de la conjoncture de la flotte de commerce et de la pêche, ou bien de raisons ponctuelles intervenues au cours de la gestion.

## **B. UN HAUT NIVEAU DE SÉCURITÉ MARITIME**

**Les indicateurs de performance liés à la sécurité maritime continuent, comme lors des précédents exercices, de se maintenir à un haut niveau.**

Ainsi, le pourcentage des personnes sauvées en mer atteint 98,16 %, soit plus de 16 000 personnes.

De même, l'identification des pollutions maritimes est supérieure à 91 % s'agissant des hydrocarbures et plus de 94 % pour les autres types de pollution.

Enfin, le pourcentage de contrôle des navires étrangers s'élève à 94,7 % de l'obligation communautaire faite à la France (soit 1 274 contrôles pour un objectif européen de 1 345). Comme l'indique le rapport annuel de performances, ce taux est légèrement en retrait par rapport à 2012 mais « *les centres de sécurité des navires ont effectué plus d'inspections* » en valeur absolue.

### C. DES CONTRÔLES EFFICACES EN MATIÈRE DE PÊCHE

Si le nombre de contrôles des pêches diminue, en valeur absolue, le nombre d'infractions constatées se maintient autour de 8 %. Le rapport annuel de performances explique qu'un « *ciblage plus judicieux des professionnels susceptibles d'être inspectés grâce à une analyse des risques* » a permis ce résultat. Au total, **plus de 13 000 contrôles** ont été effectués, en mer, lors du débarquement ou à terre.

## III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

### A. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION

Conformément aux règles applicables aux comptes d'affectation spéciale, **le présent compte a été exécuté en équilibre en 2013**. Ainsi, aux titres de ses recettes, 325 millions d'euros ont été enregistrés, tandis que ses dépenses s'élèvent à 312 millions d'euros. Ces montants sont conformes à la prévision de la loi de finances initiale. Le solde du compte, sur l'exercice, s'élève donc à un peu moins de 13 millions d'euros. Il a été reporté en 2014.

### B. UNE PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE

Les indicateurs de performances associés aux deux programmes du compte visent à évaluer la qualité de service et l'état du matériel roulant utilisé pour les trains d'équilibre du territoire (TET).

Le taux de remplissage des TET reste faible : il ne dépasse pas 35 %, soit moins qu'en 2012 (37 %) et qu'en 2011 (35,4 %). Le coût d'exploitation s'établit à 6,16 euros par « véhicules-kilomètre », pour une cible de 5,49 euros. Moins de 90 % des trains (de jour ou de nuit) arrivent avec moins de dix minutes de retard.

Enfin, s'agissant des indicateurs relatifs au matériel roulant, on constate la même dégradation de la performance. D'une part, le coût du matériel est estimé à 3,05 euros par « véhicules-kilomètre » pour une cible de 2,72 euros et une réalisation de 2,5 euros en 2012, soit une augmentation de 22 % en un an. Le nombre de trains supprimés du fait d'une cause liée au matériel roulant s'élève 0,75 % contre 0,25 % en 2012.

### **C. DES INTERROGATIONS SUR LE FINANCEMENT DU COMPTE EN 2014**

Le compte spécial est principalement financé par la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), acquittées par la SNCF. Or, comme le note la Cour des comptes, *« cette situation risque de devenir difficilement soutenable en 2014 : la SNCF a annoncé une perte d'exploitation de 180 millions d'euros au titre de l'exercice 2013, ce qui compromet la contribution de la TREF, assise sur le résultat imposable de la SNCF »*<sup>1</sup>.

Lors de son audition devant la commission des finances, Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, a indiqué qu'il *« est vrai que le résultat fiscal de la SNCF est nul cette année suite à la dépréciation des TGV : dès lors, ce qui importe est de préserver la source de financement que constitue la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires, mais à un niveau correspondant aux bons résultats, avant dépréciation. Cette question sera traitée dans le cadre du collectif budgétaire de cet été »*<sup>2</sup>.

**Votre rapporteur spécial note cependant qu'aucune disposition n'a été adoptée, ni même proposée, lors de l'examen de ce collectif budgétaire.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Analyse du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », exercice 2013, mai 2014.

<sup>2</sup> Audition du 4 juin 2014.

MM. CHRISTIAN BOURQUIN ET ANDRÉ FERRAND, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

## MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

MM. CHRISTIAN BOURQUIN ET ANDRÉ FERRAND, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

<b>I. LA MISSION « ECONOMIE »</b> .....	130
<b>A. UNE SURCONSOMMATION IMPORTANTE PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE</b> .....	130
1. <i>Une exécution 2013 caractérisée par une ouverture massive de crédits au titre du programme d'investissements d'avenir</i> .....	130
2. <i>Une programmation triennale globalement respectée à périmètre constant</i> .....	132
<b>B. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	133
1. <i>Hors investissements d'avenir et soutien au fonds DOM, l'exécution 2013 est conforme aux prévisions et démontre une maîtrise des dépenses sur tous les postes budgétaires</i> .....	133
2. <i>Un soutien renforcé au FISAC par un abondement de 13,9 millions d'euros de crédits</i> .....	134
3. <i>Une diminution des dépenses fiscales</i> .....	135
4. <i>Une norme de réduction des dépenses respectée par les opérateurs</i> .....	136
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b> .....	137
<b>A. UN COMPTE EN DÉSÉQUILIBRE QUI CUMULE SUR L'EXERCICE 2013 UNE SITUATION DE SOUS-CONSOMMATION DE CRÉDITS</b> .....	137
<b>B. ...ET UN DÉFICIT STRUCTUREL DE RECETTES</b> .....	137

## I. LA MISSION « ECONOMIE »

### A. UNE SURCONSOMMATION IMPORTANTE PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE

#### 1. Une exécution 2013 caractérisée par une ouverture massive de crédits au titre du programme d'investissements d'avenir

Depuis l'exercice 2013, la mission « Économie » n'est plus composée que de trois programmes, au lieu de quatre, suite à l'absorption du programme 223 « Tourisme » par le programme 134 dont la dénomination évolue de « Développement des entreprises et de l'emploi » à « Développement des entreprises et du tourisme ».

En retrait par rapport au budget de l'année précédente (1,98 milliard d'euros en LFI 2012), **les crédits de paiement votés en loi de finances pour 2013 initiale s'élevaient à 1,8 milliard d'euros**, répartis comme suit :

- **837,6 millions d'euros** pour le **programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »** (995 millions d'euros de CP votés en loi de finances initiale pour 2012) ;

- **454,8 millions d'euros** affectés au **programme 220 « Statistiques et études économiques »** qui recouvre les moyens de l'INSEE (442,5 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2012) ;

- et **508,6 millions d'euros** dédiés au **programme 305 « Stratégie économique et fiscale »** (505,1 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2012).

**L'exécution est marquée par des ouvertures massives de crédits** issus principalement d'un **report de crédit de 308 millions d'euros** auquel se sont ajouté **293 millions d'euros d'ouverture de crédits supplémentaires** en loi de finances rectificative pour 2013 au titre du financement du **programme d'investissements d'avenir** pour soutenir les actions :

- « Capital risque – capital développement technologique » ;

- « Prêts à l'industrialisation des projets de R&D issus des pôles de compétitivité » ;

- « Programme de soutien à l'innovation majeure » ;

- « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants » ;

- « Financement des entreprises innovantes – États généraux de l'industrie ».

MM. CHRISTIAN BOURQUIN ET ANDRÉ FERRAND, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les annulations de crédits par décret de transfert et d'annulation intervenus au cours de l'année se sont limitées à 10 millions d'euros, dont 3,7 millions d'euros correspondent à une annulation des crédits de la réserve de précaution sur le titre 2, soit un solde d'ouverture de crédits de 591 millions d'euros portant pour l'essentiel (589 millions d'euros) sur le programme 134.

Le tableau ci-après retrace les différents taux d'exécution par rapport aux crédits votés et aux crédits ouverts.

### Exécution des crédits de paiement de la mission « Économie » en 2013

(en euros)

Programmes	Crédits votés en LFI 2013	Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)	Crédits consommés 2013	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)
Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »	837 638 289	1 426 008 488	1 262 925 703	150,8%	88,6%
Programme 223 « Tourisme » (supprimé)					
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	454 852 884	469 635 985	458 826 609	100,9%	97,7%
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	508 656 711	497 293 046	488 933 276	96,1%	98,3%
<b>Total</b>	<b>1 801 147 884</b>	<b>2 392 937 519</b>	<b>2 210 685 588</b>	<b>122,7%</b>	<b>92,4%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Économie » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

**Au total, la surconsommation par rapport aux crédits votés s'est élevée à 409 millions d'euros, soit un dépassement de près de 22,7 %. Il faut noter que ce constat doit être relié à deux changements de périmètre importants intervenus en cours d'année :**

- d'abord, la consommation à hauteur de 272 millions d'euros de crédits de paiement au titre du programme d'investissement d'avenir précité ;

- ensuite par la création d'une action nouvelle « Financement des entreprises et attractivité du territoire » dont le niveau de consommation (154 millions d'euros) excédait très largement celui des crédits votés (5,5 millions d'euros) afin d'alimenter le « Fonds DOM », opéré par l'Agence française de développement, destiné à garantir les prêts bancaires accordés aux TPE et PME d'outre-mer.

Néanmoins, en s'en tenant au montant total des crédits ouverts (2,39 milliards d'euros), le taux d'exécution s'établit à 92,4 % ; il progresse par rapport à 2012 (86,1 %) mais demeure faible, posant **la question de la finesse des prévisions associées au pilotage budgétaire en cours d'année**. En effet, le reliquat non consommé s'élève à 182 millions d'euros, ce qui demeure un montant important à reporter, le cas échéant, sur l'exercice suivant, même s'il est inférieur à celui pratiqué entre 2012 et 2013 (308 millions d'euros).

À ce titre, si la régulation budgétaire a pu paraître excessive sur le seul programme 134 (cf. *supra*), il convient de souligner que les ouvertures de crédits sur le programme 220 et les annulations sur le programme 305 ont permis d'anticiper l'évolution, à la hausse comme à la baisse, des dépenses réelles, les taux d'exécution de ces deux programmes s'établissant à environ 98 % des crédits ouverts.

## **2. Une programmation triennale globalement respectée à périmètre constant**

Cette évolution du périmètre de la mission en cours d'année a pour conséquence un dépassement non seulement du plafond autorisé en LFI, mais aussi un **dépassement du plafond voté en loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014** (1,89 milliard d'euros hors contribution au CAS Pensions), l'exécution s'établissant à 1,98 milliard d'euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les contributions au CAS Pensions versées par l'ensemble de la mission au titre des dépenses de personnel ont représenté 230 millions d'euros.

MM. CHRISTIAN BOURQUIN ET ANDRÉ FERRAND, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**Programmation pluriannuelle de la mission « Économie »***(en milliards d'euros)*

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)				
	2009	2010	2011	2012	2013
Loi de programmation des finances publiques 2009-2012	1,72	1,69	1,68		
Loi de programmation des finances publiques 2011-2014	-	-	1,93	1,91	1,89
Loi de programmation des finances publiques 2013-2015					1,56
Loi de finances initiale	1,75	1,75	1,84	1,78	1,56
Exécution budgétaire	1,98	7,21 (1,77)*	1,83	1,79	1,98 (1,57)**
Écart (exécution / LFI)	+ 0,26	+ 5,52 (+ 0,08)*	- 0,01	+ 0,01	+ 0,42

\* Hors programme d'investissements d'avenir

\*\* Hors programme d'investissements d'avenir et soutien au fonds DOM

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances « Économie » annexés aux projets de loi de règlement pour 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013, ainsi que les projets annuels de performances « Économie » annexés au projet de loi de finances pour 2010, 2011, 2012, 2013 et 2014

Toutefois, il est important de relever que, à périmètre constant et déduction faite des crédits relatifs au programme d'investissement d'avenir et au soutien au fonds DOM, le plafond triennal est quasi respecté (l'exécution s'établissant à 1,57 milliard d'euros au lieu de 1,56 milliard d'euros) tout comme l'épure de réduction des dépenses depuis 2011, hors titre 2 et contribution au CAS « Pensions ».

**B. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

**1. Hors investissements d'avenir et soutien au fonds DOM, l'exécution 2013 est conforme aux prévisions et démontre une maîtrise des dépenses sur tous les postes budgétaires**

Hors programme d'investissements d'avenir et soutien aux fonds DOM, dont on peut considérer qu'elles ne relevaient pas de dépenses prévisibles au moment de l'adoption de la loi de finances initiale, il convient de souligner que l'exécution aurait été conforme aux prévisions initiales en s'établissant à 1,79 milliard d'euros, soit un niveau inférieur à celui des crédits de paiement votés en LFI (1,8 milliard d'euros).

Cette analyse permet de souligner l'effort de maîtrise des dépenses sur tous les postes budgétaires :

- les dépenses de personnel ont été particulièrement contenues, celles-ci (912 millions d'euros) restant inférieures à la prévision initiale (944 millions d'euros) du fait de départs en retraite plus important que prévus en raison de l'entrée en application au 1<sup>er</sup> novembre 2012 du

dispositif de départ anticipé des agents ayant commencé à travailler jeunes. Ainsi, on dénombre 12 397 ETPT<sup>1</sup> en exécution contre 13 001 prévus en LFI ;

- les dépenses d'investissement se sont élevées à 3,54 millions d'euros, au lieu de 4,97 millions d'euros, grâce aux économies réalisées en matière immobilière dans les dépenses de soutien de l'Insee et à un transfert d'imputation des charges du réseau de la DG Trésor sur les dépenses de fonctionnement ;

- enfin, les dépenses de fonctionnement et d'intervention, déduction faite des crédits liés au programme d'investissements d'avenir et au soutien aux fonds DOM (-420,5 millions d'euros), se sont également avérées inférieures aux prévisions sur les trois programmes composant la mission : 837 millions d'euros au lieu de 868 millions.

## **2. Un soutien renforcé au FISAC par un abondement de 13,9 millions d'euros de crédits**

La loi de finances pour 2013 avait prévu une dotation de 25 millions d'euros pour le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), amplifiant une réduction des moyens contestée par vos rapporteurs spéciaux. Ainsi, lors de l'examen de la loi de finances pour 2014 par votre commission des finances, un amendement de crédits de 5 millions d'euros avait été adopté afin de maintenir les moyens du FISAC prévus pour 2014 à leur niveau de 2013.

Il y a donc lieu de se réjouir de l'abondement de 13,9 millions d'euros intervenu en gestion au cours de l'année 2013, portant le total des crédits consommés à 38,9 millions d'euros.

Aussi, conviendra-t-il d'observer les effets de la réforme du FISAC adoptée dans le cadre de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, laquelle prévoit que les subventions seront désormais attribuées par un appel à projets national, selon des priorités fixées par le Gouvernement, comme l'accessibilité aux personnes en situation de handicap ou encore la sécurité des commerces, notamment dans les zones rurales et les quartiers relevant de la politique de la ville. Cette procédure est destinée à mieux encadrer et rendre plus transparente la sélection des projets.

Il serait tout à fait souhaitable qu'une évaluation de la première année d'application de cette réforme puisse être réalisée au cours de l'année 2015 afin d'en mesurer les effets et tirer les conséquences sur le plan budgétaire avant le projet de loi de finances pour 2016.

---

<sup>1</sup> *Équivalent temps plein travaillé.*

MM. CHRISTIAN BOURQUIN ET ANDRÉ FERRAND, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### 3. Une diminution des dépenses fiscales

Le nombre des dépenses fiscales rattachées à la mission « Économie » a été ramené de 77 en 2012 à 74 en 2013, pour un montant global actualisé de **7,53 milliards d'euros**, contre 9,51 milliards d'euros en 2012.

#### Montant des dépenses fiscales par programme rattachées à titre principal à la mission « Économie »

(en millions d'euros)

Programmes	Nombre des dépenses fiscales	Chiffrage définitif pour 2010	Chiffrage définitif pour 2011	Chiffrage définitif pour 2012	Chiffrage actualisé pour 2013
Programme 134 - « Développement des entreprises et de l'emploi »	70	7 735	8 045	8 149	7 505
Programme 223 - « Tourisme »	(5)	1 261	1 291	1 337	
Programme 220 - « Statistiques et études économiques »	0	0	0	0	0
Programme 305 - « Stratégie économique et fiscale »	4	18	16	25	24
<b>Total Mission « Économie »</b>	<b>74</b>	<b>9 014</b>	<b>9 352</b>	<b>9 511</b>	<b>7 529</b>

Source : d'après le rapport annuel de performances 2013 de la mission « Économie »

Cette réduction du coût des régimes fiscaux dérogatoires est essentiellement due à l'**arrivée à leur terme de deux dispositifs** :

- l'imposition au taux de 19 % de certaines plus-values de cession d'immeubles (article 201 E-I du code général des impôts), d'un montant de 350 millions d'euros ;

- l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (article 158-3-5° du code général des impôts), d'un montant de 390 millions d'euros.

Il convient également de relever l'**absence de chiffrage actualisé pour deux autres niches fiscales** :

- l'abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres ou de droits par les dirigeants de PME partant à la retraite (article 150-O du code général des impôts) dont l'estimation initiale de 375 millions d'euros pour 2013 n'est pas réactualisée ;

- les exonérations des produits retirés par les sociétés d'investissements immobiliers cotées (article 208 C du code général des impôts) dont le dernier chiffrage en 2012 s'établissait à 470 millions d'euros.

Par ailleurs, cette réduction du volume des dépenses fiscales sur l'exercice 2013 demeure transitoire dans la mesure où le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) a été rattaché à la présente mission dans le cadre de la loi de finances pour 2014, pour un coût estimé à 9,76 milliards d'euros.

Enfin, comme les années passées, vos rapporteurs spéciaux rappellent que la plupart des niches fiscales nécessiteraient un toilettage, notamment au sein du programme 134 où, **sur 70 dispositifs, 32 ne sont pas évalués et ne présentent soit aucun coût soit aucun chiffrage.**

#### **4. Une norme de réduction des dépenses respectée par les opérateurs**

Le montant des subventions pour charges de services publics attribuées effectivement en 2013 aux opérateurs de la mission s'est élevé à 192 millions d'euros, soit un montant inférieur à celui voté en loi de finances initiale (217 millions d'euros) et celui exécuté en 2012 (204 millions d'euros). Cet effort transparait également au niveau du plafond d'emploi qui s'inscrit également en baisse, à 3 287 ETP contre une prévision de 3 370 ETP en loi de finances pour 2013.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent deux facteurs de modernisation et d'optimisation des dépenses budgétaires ou fiscales en faveur des opérateurs :

- d'abord le rapprochement opéré entre Ubifrance et l'AFII dans le cadre d'une nouvelle structure dénommée France internationale. Décidée après la remise du rapport du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) en juillet 2013, cette orientation reste à mettre en œuvre dans un contexte nouveau puisque la compétence relative au commerce extérieur a été transférée au ministère des affaires étrangères ;

- ensuite, se pose la question du devenir du fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA), dont les ressources émanent d'une taxe affectée (10 millions d'euros), calculée sur un pourcentage de la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat. La Cour des comptes et le rapport de la MAP sur les aides aux entreprises de 2013 plaident pour une suppression de ce dispositif et de cet opérateur.

MM. CHRISTIAN BOURQUIN ET ANDRÉ FERRAND, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

## II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

### A. UN COMPTE EN DÉSÉQUILIBRE QUI CUMULE SUR L'EXERCICE 2013 UNE SITUATION DE SOUS-CONSOMMATION DE CRÉDITS...

Le compte comporte trois programmes poursuivant des objets très différents :

- la consommation de crédits du **programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État »** s'est élevée à 329 137 euros en 2013 pour une enveloppe de 330 000 euros ouverte en loi de finances initiale. L'enjeu de cette ligne de crédits demeure modeste et a principalement porté sur l'aide à l'installation des agents de l'État affectés à l'étranger. Néanmoins, devant l'insuffisance de crédits pour répondre à l'ensemble des dossiers, les crédits ouverts en loi de finances pour 2014 ont été augmentés à hauteur de 500 000 euros ;

- le **programme 862 « Prêts pour le développement économique et social »** présente quant à lui un niveau très faible de consommation (32,9 millions d'euros) rapporté aux quelque 108 millions d'euros de crédits de paiement ouverts en 2013 (aux 10 millions d'euros votés en loi de finances initiale se sont ajoutés 98 millions d'euros de report de crédits en cours d'année) ;

- enfin, le programme 863 « Prêts à la filière automobile » est demeuré inopérant en 2013, les 16,65 millions d'euros budgétés n'ayant pas été consommés, la situation économique n'ayant pas permis aux bénéficiaires présumés du dispositif de lancer leur projet d'augmentation de capital dans le domaine du véhicule propre.

Au total, si le **niveau global de consommation (33,2 millions d'euros)** excède celui des **crédits votés en loi de finances initiale (25,33 millions d'euros)**, **il ne représente que 26 % des crédits ouverts (125,1 millions d'euros)**.

Sont ici remis en cause à la fois le principe de sincérité et le principe d'annualité budgétaire. En effet, vos rapporteurs spéciaux observent la répétition du même phénomène qu'en 2012 : une sous-budgétisation initiale à laquelle succède un report massif de crédits de l'exercice antérieur, lequel sera sous-consommé et engendrera un autre report sur l'exercice suivant.

### B. ...ET UN DÉFICIT STRUCTUREL DE RECETTES

Par ailleurs, le compte de concours financier présente un déséquilibre persistant entre les dépenses (33,2 millions d'euros) et les recettes. Ces dernières, estimées à 12,94 millions d'euros en loi de finances

pour 2013, se sont élevées à 5,9 millions d'euros, principalement issues de remboursements de prêts consentis les années antérieures.

Ce faible niveau de recettes est également affecté par l'aléa que représente le recouvrement contentieux des créances ainsi que par l'abandon, intervenu en loi de finances rectificative pour 2013, de la créance de l'État d'un montant de 4 millions d'euros sur le journal l'Humanité.

En tout état de cause, la budgétisation de ce compte pose de réelles difficultés en termes de prévisibilité des actions à financer, la conjoncture économique jouant un rôle primordial dans le besoin d'accompagnement des entreprises. Ainsi que le recommande la Cour des comptes, **il conviendrait que, chaque année, les crédits de cette mission soient ouverts en loi de finances initiale à leur plus juste niveau et supprimer la pratique du report massif de crédits.**

## MISSION « ÉGALITE DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »

### M. JACQUES CHIRON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2013 .....</b>	<b>140</b>
A. UNE EXÉCUTION EN DÉPASSEMENT PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE ET LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE .....	140
B. LES DÉPENSES FISCALES : UN COÛT TOUJOURS TRÈS ÉLEVÉ MAIS QUI DIMINUE .....	142
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL   SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>146</b>
A. UNE NOUVELLE ANNÉE DE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » .....	146
1. <i>Des crédits supplémentaires pour couvrir les besoins constatés en termes de veille     sociale, d'hébergement d'urgence et d'aide sociale.....</i>	146
2. <i>L'essor du logement adapté en dépit d'opérations de fongibilité.....</i>	147
B. UNE NOUVELLE ANNÉE DE SOUS-BUDGÉTISATION DE LA PARTICIPATION AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT.....	148
C. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX .....	150
1. <i>Une exécution en phase avec l'objectif ambitieux du Gouvernement .....</i>	150
2. <i>Une gestion budgétaire du programme 135 non exempte de critiques.....</i>	152
D. L'ACTION DE L'ANAH : DE MEILLEURS RÉSULTATS, SURTOUT EN MATIÈRE DE RÉNOVATION THERMIQUE .....	153
E. UNE ANNÉE DE TRANSITION POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	154
1. <i>La poursuite de la baisse de la dépense budgétaire.....</i>	154
2. <i>Quel avenir pour les exonérations de ZFU et ZRU ?.....</i>	155

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2013

### A. UNE EXÉCUTION EN DÉPASSEMENT PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE ET LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

L'exécution des crédits de la mission est retracée dans le tableau reproduit ci-dessous. Les chiffres présentés ne tiennent pas compte du nouveau programme 337 « Conduite et politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville », introduit par le projet annuel de performances pour 2013 et qui comprend exclusivement les effectifs et l'essentiel des crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement. En gestion, ces crédits et effectifs sont, en effet, intégralement transférés dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Avec 5,95 milliards d'euros, **les autorisations d'engagement (AE) apparaissent en sous-exécution (81,85 %), compte tenu d'une régularisation comptable** opérée sur le programme 147 « Politique de la ville ». En effet, 1,6 milliard d'euros d'AE a été annulé, correspondant aux engagements de l'État de 2004 à 2008 au titre du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU). Cette opération purement comptable tire les conséquences du fait que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) n'est plus financée par des crédits budgétaires de l'État.

En **neutralisant** cette opération comptable, la consommation des autorisations d'engagement s'élève à environ **98 % de la prévision initiale**.

S'agissant des **crédits de paiement**, la mission connaît, une nouvelle fois, un dépassement en 2013, avec 7,6 milliards d'euros correspondant à 105,75 % des crédits prévus en loi de finances initiale. Il s'explique essentiellement par :

- la **hausse des dépenses d'hébergement** (programme 177), avec un surcoût de 174 millions d'euros par rapport à la prévision initiale, en raison de dépenses plus élevées que prévues en cours d'année et surtout du financement du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 ;

- une **prévision insuffisante** des crédits destinés à la **subvention d'équilibre versée au Fonds national d'aide au logement** (programme 109), à hauteur de 268 millions d'euros.

Il convient de noter que le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » connaît également une consommation de ses crédits fortement à la hausse par rapport à 2012 (+ 14,5 % en AE et + 57 % en CP).

**Consommation des crédits de la mission  
« Égalité des territoires, logement et ville » en 2013**

		Exécution 2013	Exécution 2012	Évolution 2012-2013	Loi de finances initiale 2013*	Taux de consommation par rapport à la prévision	Crédits ouverts 2013	Taux de consommation par rapport aux crédits ouverts
Programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	AE	1 414 643 067	1 299 037 364	8,90 %	1 223 388 614	115,63 %	1 416 972 938	99,84 %
	CP	1 397 555 274	1 300 696 353	7,45 %	1 223 388 614	114,24 %	1 417 448 360	98,60 %
Programme 109 Aide à l'accès au logement	AE	5 161 083 428	5 749 645 051	-10,24 %	4 892 947 897	105,48 %	5 161 203 430	100,00 %
	CP	5 161 083 428	5 749 645 051	-10,24 %	4 892 947 897	105,48 %	5 161 203 430	100,00 %
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	547 533 416	478 418 128	14,45 %	648 860 717	84,38 %	693 153 780	78,99 %
	CP	588 769 610	374 999 454	57,01 %	583 751 717	100,86 %	638 828 968	92,16 %
Programme 147 Politique de la ville	AE	-1 173 974 379**	503 938 192	ns***	503 604 867	ns***	466 133 285	ns***
	CP	470 563 320	512 250 810	-8,14 %	503 687 165	93,42 %	472 134 434	99,67 %
Programme 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville ****	AE	-	-	-	-	-	-	-
	CP	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total mission</b>	AE	<b>5 949 285 532**</b>	<b>8 031 038 735</b>	<b>-25,92 %</b>	<b>7 268 802 095</b>	<b>81,85 %</b>	<b>7 737 463 433</b>	<b>76,89 %</b>
	CP	<b>7 617 971 632</b>	<b>7 937 591 668</b>	<b>-4,03 %</b>	<b>7 203 775 393</b>	<b>105,75 %</b>	<b>7 689 615 192</b>	<b>99,07 %</b>

\* Y compris fonds de concours et attribution de produits.

\*\* Compte tenu d'une régularisation comptable d'1,6 milliards d'euros concernant les engagements sur les années antérieures au titre de l'ANRU.

\*\*\* ns = non significatif compte tenu de la régularisation effectuée en cours d'année.

\*\*\*\* La mission « Égalité des territoires, logement et ville » comprend, pour la première fois en 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 et du logement qui sont intégralement transférés, en gestion, dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Prévisions en loi de finances initiale pour 2013 : 816,13 millions d'euros en AE et CP.

**Enfin, l'annuité 2013 enregistre une exécution supérieure à celle prévue par le triennal 2013-2015 à hauteur de 307 millions d'euros<sup>1</sup>.**

### **Respect de la loi de programmation des finances publiques**

(en millions d'euros)

	<b>2013*</b>	<b>2014*</b>	<b>2015*</b>
Plafond des crédits de paiement LPFP**	7 770	7 729	7 726
Consommation	8 077	-	-

\* Hors contribution de l'État au CAS Pensions

\*\* Par construction, la LFI 2013 correspond à la première annuité du triennal 2013-2015

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2014 et les données du ministère

### **B. LES DÉPENSES FISCALES : UN COÛT TOUJOURS TRÈS ÉLEVÉ MAIS QUI DIMINUE**

D'après les estimations définitives du rapport annuel de performances (RAP) 2013, les dépenses fiscales rattachées à la mission s'élèvent à **13,6 milliards d'euros**, ce qui constitue un montant considérable équivalant à **près de deux fois les crédits budgétaires votés en LFI pour la mission**. L'essentiel de ces dépenses sont concentrées sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », avec 13,06 milliards d'euros à lui seul.

Toutefois, les dépenses fiscales enregistrent en 2013 une **diminution de 115 millions d'euros** par rapport à 2012. En outre, le montant définitif de la dépense fiscale pour 2012, présenté dans le RAP 2013, est nettement moins élevé que l'estimation du RAP 2012, passant de 14,5 milliards d'euros à 13,7 milliards d'euros.

**La dépense fiscale a ainsi été réduite d'environ 5 % entre 2011 et 2013.**

S'agissant des dépenses fiscales les plus coûteuses, une baisse significative est notamment enregistrée pour le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés lors de l'acquisition ou de la construction d'une résidence principale (1,6 milliard d'euros en 2013 contre 2 milliards d'euros en 2012).

<sup>1</sup> Afin de comparer l'exécution à l'annuité du triennal, il convient de tenir compte à la fois de l'exécution brute de la mission (7,618 milliards d'euros) et du transfert de crédits du programme 337 au programme 217, hors CAS pensions (588 millions d'euros), tout en retirant les rattachements de fonds de concours (129 millions d'euros).

M. JACQUES CHIRON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Il convient de noter que le coût du taux réduit de TVA applicable à certains travaux réalisés sur des logements anciens est estimé à 5,04 milliards d'euros, soit un montant identique à celui de 2012 mais inférieur de près de 800 millions d'euros par rapport à 2011. Cela s'explique, en particulier, par le relèvement du taux de 5,5 % à 7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Le coût de certains dispositifs hérités de la précédente majorité continue d'augmenter bien qu'ils aient été mis en extinction. Ainsi en est-il, en particulier, du dispositif Scellier qui, passant à 600 millions d'euros, progresse de près de 40 % par rapport à 2012, après une hausse de 80 % déjà entre 2011 et 2012.

Votre rapporteur spécial considère que **la dépense fiscale devrait principalement se concentrer sur l'accession à la propriété des primo-accédants** qui peuvent rencontrer des difficultés à devenir propriétaires, en particulier dans les zones tendues et même si leurs revenus excèdent parfois les plafonds existants. En outre, en acquérant leur résidence principale, ces nouveaux propriétaires libèrent des logements locatifs, y compris dans le secteur social ou intermédiaire.

### Dépenses fiscales de la mission

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État			
Programme	2012	2013	Évolution 2012/2013
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées	45	45	0 %
109 Aides à l'accès au logement	61	65	+ 6,56 %
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	13 117	12 991	- 0,96 %
147 Politique de la ville	291	306	+ 5,15 %
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0 %
<b>Total</b>	<b>13 514</b>	<b>13 407</b>	<b>- 0,79 %</b>
Dépenses fiscales sur impôts locaux pris en charge par l'État			
Programme	2012	2013	Évolution 2012/2013
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées	0	0	0 %
109 Aides à l'accès au logement	29	32	+ 10,34 %
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	64	72	+ 12,50 %
147 Politique de la ville	128	109	- 14,84 %
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0 %
<b>Total</b>	<b>221</b>	<b>213</b>	<b>- 3,62 %</b>
<b>Total général</b>	<b>13 735</b>	<b>13 620</b>	<b>- 0,84 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et commission des finances

### C. UNE MESURE TOUJOURS PERFECTIBLE DE LA PERFORMANCE

Comme l'indique la Cour des comptes dans son analyse d'exécution budgétaire, le **volet performance s'est amélioré dans le projet annuel de performances (PAP) 2013, en particulier « à travers la création d'un premier indicateur de mission »**, auquel trois autres se sont depuis ajoutés dans le PAP 2014.

Ce premier indicateur de mission correspond à **l'indicateur 1.2 « proportion des demandes adressées aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui débouchent sur un hébergement ou un logement »** du programme 177. Rattaché à l'objectif visant à « améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables », il permet de mesurer l'inclusion sociale par le logement.

M. JACQUES CHIRON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cet indicateur a fait l'objet d'une **redéfinition** à compter du PAP 2013, **afin de distinguer les solutions d'hébergement des solutions de logement**, telles que celles proposées dans le cadre du logement adapté, parmi les réponses apportées aux situations d'urgence et transitoires.

Si cette subdivision est particulièrement opportune, il apparaît que le ministère n'est toujours **pas en mesure de fournir les résultats pour les années 2012 et 2013**.

**INDICATEUR 1.2 : Proportion des demandes adressées aux SIAO qui débouchent sur un hébergement ou un logement**

(du point de vue de l'utilisateur)

indicateur de la mission

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée PAP 2014	2013 Réalisation	2015 Cible PAP 2013
Proportion des demandes adressées aux SIAO qui débouchent sur un hébergement	%	77.5	ND	80	33	ND	83
Proportion des demandes adressées aux SIAO qui débouchent sur un logement	%	ND	ND	12	1	ND	14

Selon les éléments fournis par le rapport annuel de performances pour 2013, cette situation s'explique par la qualité des informations remontées depuis les SIAO. En effet, la « *coexistence de plusieurs applicatifs de gestion des SIAO [...] ne permettent pas une homogénéisation des remontées* ».

Interrogée sur ce point par votre rapporteur spécial, Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale et responsable du programme 177, a indiqué qu'un important travail était en cours pour construire les outils permettant de disposer d'informations fiables. Elle a insisté sur la nécessité de maintenir cet indicateur qui permettra à terme de mesurer l'offre et la demande. Convaincu par ces arguments, votre rapporteur spécial souhaite toutefois que les données puissent rapidement être obtenues.

**L'indicateur 2.1 du programme 147, relatif à l'évolution des chances de réussite scolaire des élèves scolarisés en zones urbaines sensibles (ZUS)**, ne fait l'objet, quant à lui, d'aucun chiffrage s'agissant du taux de réussite au brevet des collèges des élèves scolarisés en ZUS et bénéficiant de l'intervention d'une équipe de réussite scolarisée en 2011 et 2013.

Ce retard s'expliquerait par le difficile « géoréférencement » des données en fonction des zones couvertes par les équipes de réussite éducative au sein des ZUS.

D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, ces données devraient être disponibles dans le PAP pour 2015, de même que l'ensemble des chiffrages manquants dans le RAP en termes de réalisation (essentiellement le programme 147).

De nouveaux indicateurs devraient également être mis en place dans le domaine de la politique de la ville. Ainsi, compte tenu de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine<sup>1</sup>, l'indicateur relatif à la répartition des crédits par contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) devrait être remplacé par un indicateur de ségrégation de la pauvreté dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) par rapport aux zones environnantes.

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES

### A. UNE NOUVELLE ANNÉE DE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

#### 1. Des crédits supplémentaires pour couvrir les besoins constatés en termes de veille sociale, d'hébergement d'urgence et d'aide sociale

Dans le projet de loi de finances pour 2013, un rebasage avait été opéré sur le programme 177, avec 17 millions d'euros supplémentaires tendant à satisfaire davantage aux exigences de sincérité budgétaire qu'au cours des années précédentes.

Toutefois, malgré le renforcement des moyens financiers et l'augmentation des capacités d'accueil, le programme 177 enregistre ainsi une surexécution de ses crédits de 116 % en AE et 114 % en CP par rapport à la loi de finances initiale. 98,6 % des CP ouverts ont, par ailleurs, été consommés (99,8 % des AE ouvertes)<sup>2</sup> et **la dépense a augmenté de 97 millions d'euros par rapport à 2012.**

Compte tenu des besoins constatés en cours d'année (81 millions d'euros répartis entre l'hébergement d'urgence, avec 69,7 millions d'euros et l'allocation de logement temporaire -ALT- pour le reste) et de la mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (112,7 millions d'euros supplémentaires), deux décrets d'avance ont permis l'ouverture de 107 millions d'euros le 27 septembre 2013 et de près de 87 millions d'euros le 28 novembre 2013 en AE=CP.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

<sup>2</sup> Selon la Cour des comptes, environ 20 millions d'euros de CP n'ont pas été utilisés en raison d'un problème technique ayant empêché le versement des sommes prévues au « CAS pensions ».

M. JACQUES CHIRON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Auparavant, la réserve de précaution de 73 millions d'euros avait été très rapidement dégelée en cours d'exécution. En outre, comme l'indique la Cour des comptes, *« afin de permettre la mise en œuvre rapide des mesures nouvelles du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, le paiement des dépenses prévues au titre des dispositifs ALT1 et ALT 2 et de celles relatives aux rapatriés a été reporté à la fin de l'année, pour un total de 64,5 millions d'euros. Cette avance de trésorerie a été apurée dans le cadre du 2<sup>ème</sup> décret d'avance. »* Un autre redéploiement interne, évalué à 30 millions d'euros par la Cour des comptes, a eu lieu à partir des dispositifs de logement adapté.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, les hébergements d'urgence ne rencontrent **plus uniquement des difficultés de financement mais également une saturation physique de leurs structures**, compte tenu de l'affluence.

En effet, l'analyse de ce programme illustre une augmentation de la pauvreté, avec davantage de personnes faisant appel à l'hébergement d'urgence garanti en cas de détresse et, en particulier, une progression du nombre de familles, de travailleurs pauvres et de demandeurs d'asile déboutés.

Compte tenu de la saturation des centres d'hébergement d'urgence, **les dépenses relatives aux nuits d'hôtel ont continué d'augmenter en 2013**, avec 148 millions d'euros en CP, soit une hausse de 38 % comparé à l'exercice 2012. En Île-de-France, la consommation mensuelle des nuitées d'hôtel en 2013 est ainsi passée de 17 500 en février à 25 000 en décembre.

Parallèlement, le nombre de places offertes dans le parc d'hébergement généraliste et les pensions de famille-maisons de relais a pourtant augmenté de 5 245 places par rapport à 2012, pour atteindre 99 060 places au 30 juin 2013.

890 000 euros en AE et CP ont été transférés du programme 177 vers le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », afin de financer les accueils de jour pour les femmes victimes de violence dans le cadre du plan de lutte contre les violences faites aux femmes.

**Pour 2014**, même si la LFI prévoit une hausse des crédits de 64 millions d'euros sur le programme 177, la Cour des comptes estime que **50 à 80 millions d'euros viendront à manquer en fin d'exercice**.

## **2. L'essor du logement adapté en dépit d'opérations de fongibilité**

Les crédits exécutés au titre du logement adapté se sont élevés à 182 millions d'euros en CP, pour une prévision en LFI 2013 de 160,4 millions d'euros, compte tenu des crédits supplémentaires accordés en cours d'année dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ainsi que pour couvrir l'insuffisance des crédits constatés

pour l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT).

Les pensions de famille et maisons-relais enregistrent une consommation de 70,2 millions d'euros en CP, soit une hausse de plus de 14 % comparé à 2012 et une consommation de 94 % des crédits prévus en LFI.

Les dépenses relatives à l'intermédiation locative s'élèvent quant à elles à 44,6 millions d'euros en 2013, pour 37,4 millions d'euros inscrits en LFI et correspondant à une hausse de 57 % par rapport à la consommation enregistrée en 2012.

Enfin, 14,5 millions d'euros ont été consacrés à l'aide à la gestion locative sociale, pour 11 millions d'euros initialement inscrits, et près de 6 millions d'euros ont servi à financer l'accompagnement vers et dans le logement alors qu'aucune enveloppe n'avait été ouverte à ce titre en LFI 2013.

**Pour autant, les crédits prévus en loi de finances initiale, complétés par l'enveloppe supplémentaire accordée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, n'ont pas été intégralement consommés.** Pour certains dispositifs, cette sous-consommation s'explique par les délais de mise en œuvre des opérations parfois plus longs que prévus (ouverture de pensions de famille et de maisons-relais ou captation et adaptation de logements dans le cadre de l'intermédiation locative). Elle a également pour origine le fait que ces crédits ont été utilisés pour couvrir les dépenses supplémentaires enregistrées par les dispositifs les plus « sous tension » du programme, à savoir, comme cela vient d'être décrit, la veille sociale, l'hébergement d'urgence et l'aide sociale.

**Si, d'un point de vue strictement budgétaire, votre rapporteur spécial comprend évidemment, la nécessaire application du principe de l'auto-assurance au sein de la mission, il n'est pas insensible aux arguments développés en faveur d'une « sanctuarisation » des crédits consacrés au logement adapté, lequel propose des solutions au « mal-logement » à plus long terme, en particulier aux familles, et offre un accès alternatif au logement ordinaire.**

#### ***B. UNE NOUVELLE ANNÉE DE SOUS-BUDGÉTISATION DE LA PARTICIPATION AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT***

Le programme 109 représente 5,2 milliards d'euros consommés en AE et CP, soit plus des **deux tiers des crédits de la mission**. Il correspond quasi exclusivement à la participation du budget de l'État au financement des aides personnelles au logement.

Dans le cadre du financement des aides personnalisées au logement (APL) et de l'allocation de logement à caractère social (ALS), l'État a versé en 2013 une subvention d'équilibre au fonds national d'aide au logement (FNAL) plus élevée que prévu, comme c'est le cas déjà depuis plusieurs années.

La dépense s'est ainsi élevée à 5,144 milliards d'euros, pour une enveloppe initiale de 4,876 milliards d'euros.

Ainsi, **l'intégralité des 294 millions d'euros mis en réserve au début de l'année a été levée** en fin de gestion. Surtout, **268,25 millions d'euros ont été ouverts** dans le cadre de la loi n° 2013-1279 de finances rectificative pour 2013 du 29 décembre 2013.

Cette contribution supérieure à la prévision s'explique à la fois par :

- **l'augmentation des dépenses du FNAL**, qui s'élèvent à 13,281 milliards d'euros, contre 12,905 milliards d'euros en LFI 2013 et 12,740 millions d'euros en exécution pour 2012 ;

- **les moindres recettes**, en particulier la contribution des employeurs inférieure de 72 millions d'euros par rapport à la prévision.

Ces deux tendances s'expliquent par le contexte économique difficile.

Parallèlement, la contribution des régimes sociaux continue de croître, avec 165 millions d'euros supplémentaires par rapport à la prévision, compte tenu de l'augmentation des prestations versées.

Depuis la LFI 2013, le FNAL bénéficie de deux nouvelles ressources :

- une contribution exceptionnelle de la participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC) fixée à 400 millions d'euros pour 2013 ;

- une contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, dont le produit n'a atteint que 546 millions d'euros, pour une prévision initiale de 619 millions d'euros.

En revanche, le FNAL ne dispose plus de recettes issues des droits à tabac (165 millions d'euros en 2012).

**Compte tenu de ces nouvelles ressources extrabudgétaires et malgré son exécution plus élevée que prévu, la contribution de l'État au FNAL continue de diminuer par rapport aux années précédentes (- 590 millions d'euros par rapport à 2012).**

### Évolution des charges du FNAL et de la contribution de l'État

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Charges du FNAL</b>	10 749	10 777	11 515	11 771	12 008	12 387	12 740	13 281
<b>Ressources du FNAL</b>	10 570	10 800	11 414	11 890	12 066	12 375	12 774	13 193
<b>Dont : contribution d'équilibre de l'État</b>	5 107	4 845	5 086	5 496	5 553	5 535	5 734	5 144
<b>Part de l'État dans le financement du FNAL</b>	48,3 %	44,8 %	44,6 %	46,2 %	46 %	44,7 %	44,9 %	39 %

Source : commission des finances

Contrairement à 2012, l'année 2013 est également marquée par le fait que le FNAL est détenteur d'une **dette vis-à-vis des régimes sociaux**, ses ressources ne parvenant pas à couvrir ses charges (différence de 88 millions d'euros desquels il convient de déduire 6 millions d'euros de trop perçu pour 2011 et 2012).

S'agissant des **perspectives pour 2014**, la Cour des comptes indique que « les montants de crédits de la LFI 2014 (5 104,78 millions d'euros) se situent à une **soixantaine de millions d'euros** en-deçà de l'exécution 2013. Si l'on ajoute les 82 millions d'euros de la dette du FNAL, un besoin minimal de près de 150 millions d'euros devrait apparaître en cours de gestion 2014. »

#### C. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX

À compter du PAP 2013, le périmètre du programme 135 a été modifié (ainsi que, *de facto*, son intitulé), intégrant désormais l'urbanisme et les territoires, sous la forme d'une action complémentaire « Urbanisme et aménagement ».

##### 1. Une exécution en phase avec l'objectif ambitieux du Gouvernement

Le programme 135 enregistre en 2013 une consommation de crédits en hausse de près de 15 % en AE et surtout 57 % en CP par rapport à 2012, soit une dépense de 547,5 millions d'euros en AE et 588,8 millions d'euros en CP. Elle correspond, par ailleurs, à 84 % en AE et 101 % du budget

initialement prévu en loi de finances initiale, et à 79 % et 92 % des crédits ouverts.

Le programme a connu des **annulations** pour un montant total de 62,5 millions d'euros en AE et 88,6 millions d'euros en CP :

- annulation de 35 millions d'euros en AE et CP par le décret d'avance du 27 septembre 2013 ;

- annulation de 27,5 millions d'euros en AE et 53,6 millions d'euros en CP par la loi de finances rectificative précitée du 29 décembre 2013.

Une **levée de 30 millions d'euros de la réserve de précaution** a été opérée en cours d'exercice. 50 millions d'euros ont été gelés à titre conservatoire en fin de gestion (en principe reportés sur 2014).

L'essentiel du programme (près de 85 %) est constitué de l'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » qui, consacrée **au financement des logements sociaux, a connu une consommation en hausse de 48 % en CP par rapport à 2012 et supérieure à la prévision de 12 %**, en raison, en particulier, du rattachement des crédits du fonds de concours correspondant au prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM qui s'élève à 128 millions d'euros.

Alors que le Gouvernement s'est fixé comme objectif la construction de 150 000 logements sociaux à l'horizon 2017, le ministère de l'égalité des territoires et du logement a enregistré, au 31 décembre 2013, **117 065 logements sociaux financés, correspondant à une hausse de 14 % par rapport à 2012.**

**Votre rapporteur salue l'effort fourni en termes de construction de logements sociaux, après plusieurs années de baisse de crédits consacrés aux aides à la pierre.**

**Ces résultats ne doivent, pour autant, pas masquer les difficultés rencontrées concernant, plus généralement, la construction de logements, loin d'atteindre l'objectif des 500 000 par an à l'horizon 2017.** En effet, au 31 décembre 2013, 331 867 logements ont été mis en chantier sur le territoire national, en baisse de 4,2 % par rapport à l'année précédente (avec 432 885 logements autorisés, soit une diminution de 12,6 % par rapport à 2012).

**S'agissant de 2014, certains projets ont dû être mis en attente voire sont susceptibles d'être remis en cause en raison des élections municipales.** Une enquête a d'ailleurs été menée auprès des préfets afin de connaître le nombre de logements sociaux prévus pour être financés cette année.

En outre, le financement des logements sociaux pourrait également être rendu difficile par le fait que l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) a annoncé qu'elle envisageait de remettre en cause son engagement à consacrer 950 millions d'euros par an à ce secteur si l'État ne

---

réduisait finalement pas, en contrepartie, le montant du prélèvement sur leurs ressources pour le financement des politiques publiques du logement, conformément à leur engagement mutuel signé le 12 novembre 2012.

## **2. Une gestion budgétaire du programme 135 non exempte de critiques**

Comme en 2012, le rattachement du prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM a connu un décalage, conduisant à l'enregistrement de la recette 2012 (128 millions d'euros) en 2013.

De même, la Cour des comptes constate, comme en 2012, des **irrégularités** dans le cadre de son analyse de l'exécution budgétaire pour 2013.

Elle relève, en particulier, une « *relative déconnexion* » des **AE et CP**, compte tenu du délai de construction (5 à 8 ans). En 2012 déjà, la Cour des comptes avait souhaité que soient fiabilisées « *les restes à payer du programme et leur échelonnement au regard du rythme réel d'exécution des opérations* ». Selon les informations fournies par le ministère à la Cour, des travaux ont été engagés sur les clefs de paiement mais n'ont pu être finalisés pour la préparation du projet de loi de finances pour 2013.

La Cour des comptes fait également état de **désaccords** entre la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel **s'agissant des prévisions d'exécution en crédits de paiement**.

Elle recommande également de **mettre fin au rattachement par la voie d'un fonds de concours des crédits issus du fonds de péréquation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**, considérant que, « *dans ses modalités actuelles* », il **ne respecte pas les principes posés par l'article 17 de la LOLF**<sup>1</sup>. En effet, selon la Cour, « *au vu notamment de la nature des ressources de ce fonds et de la composition de la commission chargée d'en arrêter les emplois, où les représentants de l'État ont la majorité des voix, que le respect des critères d'externalité à l'État et d'intentionnalité de la partie versante n'est pas assuré* ».

---

<sup>1</sup> Article 17 de la LOLF concernant les fonds de concours :

« Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État.

« Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

« Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6° du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

« L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. »

M. JACQUES CHIRON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

En réponse à cette recommandation, la direction du budget considère qu'il s'agit bien d'un fonds de concours dans la mesure où il est « régi par une instance propre, qui décide librement du montant de ses crédits affectés au budget de l'État par fonds de concours ».

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, le résultat d'une expertise juridique serait attendu à ce sujet par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

#### **D. L'ACTION DE L'ANAH : DE MEILLEURS RÉSULTATS, SURTOUT EN MATIÈRE DE RÉNOVATION THERMIQUE**

Les dépenses d'intervention de l'ANAH en 2013 s'élèvent à **432,36 millions d'euros, soit 85 % de sa capacité d'engagement** fixée pour l'exercice (508 millions d'euros) **et une augmentation de près de 40 % par rapport à 2012**. Le bilan de l'ANAH reste toutefois contrasté selon le type d'action.

L'aide aux propriétaires occupants modestes dans le **domaine de la précarité énergétique progresse** ainsi considérablement, avec **24 797 logements financés en 2013**, contre 11 463 en 2012, et 148 millions d'euros dépensés (42 millions d'euros en 2012). À compter du 1<sup>er</sup> juin 2013, les aides versées par l'ANAH dans le cadre du programme « Habiter mieux » ont été modifiées afin d'accélérer la rénovation énergétique des logements privés, avec un élargissement du nombre de bénéficiaires par une évolution des conditions de ressources et une augmentation des taux de subvention.

En revanche, le **nombre de logements financés dans le cadre de copropriétés en difficulté chute** considérablement, avec seulement 7 726 logements financés en 2013 contre 14 465 en 2012.

S'agissant de la **lutte contre l'habitat insalubre, indigne, dégradé et très dégradé**, 14 812 logements ont bénéficié des aides de l'ANAH, contre 13 469 en 2012, mais ce résultat reste bien en-deçà de l'objectif fixé par le PAP 2013 (22 400).

Une attention particulière doit également être portée aux modalités de financement de l'ANAH qui, en vertu de l'article 43 de la loi de finances pour 2013, a pour **principale ressource le produit de la vente d'actifs carbone et de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre**, dans la limite de 590 millions d'euros par an.

Dans son référé n° 68128 concernant la gestion de l'agence pour les exercices 2006 à 2012, transmis à la commission des finances le 24 janvier 2014, la Cour des comptes constate ainsi qu'en 2013, les fluctuations du marché ont rendu difficile les prévisions de recettes de l'agence. Elle indique ainsi que, même si elle devrait disposer des ressources suffisantes pour couvrir ses engagements en 2013 et 2014, compte tenu de son important fonds de roulement, « les projections financières, à plus long

terme, font apparaître un risque de fragilité qui ne doit pas être sous-estimé», notamment au regard des prévisions d'engagements par ailleurs attendus.

### Réalisations de l'ANAH en 2013

	Prévision PAP 2013		Réalisation 2013		Subvention moyenne
	Nombre de logements	En millions d'euros	Nombre de logements	En millions d'euros	En euros par logement
<b>Habitat insalubre, indigne (HI), dégradé et très dégradé (TD)</b>	<b>22 400</b>	<b>253</b>	<b>14 812</b>	<b>161</b>	<b>10 870</b>
Propriétaires bailleurs	12 900	194	6 550	103	15 725
Propriétaires occupants	3 000	44	2 344	41	17 492
Copropriétés	6 500	15	5 918	17	2 873
<b>Aide aux propriétaires occupants modestes (hors habitat indigne et très dégradé)</b>	<b>45 000</b>	<b>147</b>	<b>42 598</b>	<b>204</b>	<b>4 789</b>
<i>dont précarité énergétique</i>	30 000	100	24 797	148	5 968
<i>dont autonomie (handicap et vieillissement)</i>	15 000	47	17 801	56	3 146
<b>Copropriétés en difficulté (hors LHI et TD)</b>	<b>20 000</b>	<b>56</b>	<b>7 726</b>	<b>19</b>	<b>2 459</b>
RHI		12		12	
Humanisation		10		6	
Ingénierie		30		30	
Budget de structure fonctionnement et investissement)		21		20	
<b>Total du programme de l'agence pour 2013</b>	<b>87 400</b>	<b>530</b>	<b>65 136</b>	<b>452</b>	

Source : RAP 2013

## E. UNE ANNÉE DE TRANSITION POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

### 1. La poursuite de la baisse de la dépense budgétaire

En 2013, le programme 147 connaît une nouvelle année de baisse de sa dépense, avec en particulier une diminution de 8 % des crédits de paiement entre 2012 et 2013. Déjà, la LFI 2013 prévoyait un montant de crédits de paiement en recul de plus de 6 % par rapport à la LFI 2012.

La **baisse de la dépense budgétaire** du programme 147 s'explique principalement par :

- la diminution des crédits gérés par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), passés de 328,1 millions d'euros en 2012 à 304,1 millions d'euros en 2013 ;

- la poursuite du recul des dépenses d'exonération de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU), avec une consommation de 109,2 millions d'euros en 2013, contre 117,8 millions d'euros en 2012.

Plus globalement, la politique de la ville a connu une **année de transition** en 2013, compte tenu de la réforme engagée à compter d'août 2012 et ayant abouti, après une large concertation en 2013, à l'adoption de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Le programme a bénéficié d'un report de crédits de paiement de 8,2 millions d'euros.

Des annulations de crédits ont été opérées en cours d'exercice, pour un total de 39,8 millions d'euros en AE et CP (15 millions d'euros par le décret d'avance du 27 septembre 2013 et 24,8 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013).

Comme indiqué précédemment, **une régularisation comptable** est également intervenue pour un montant d'**1,6 milliard d'euros** d'AE afin d'annuler les engagements de l'État au titre du PNRU pour les années 2004 à 2008.

En effet, le **financement de l'ANRU est désormais assuré par des crédits exclusivement extrabudgétaires**, principalement par la contribution d'Action logement pour la mise en œuvre du PNRU. La **soutenabilité financière de l'agence constitue un sujet de préoccupation récurrent** de la commission des finances qui, dans le cadre de l'examen de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, a rappelé les tensions auxquelles elle pouvait être soumise au cours des années à venir<sup>1</sup>.

## 2. Quel avenir pour les exonérations de ZFU et ZRU ?

Le montant de la dépense consacrée aux exonérations de charges sociales dont bénéficient les entreprises implantées en ZFU ou en ZRU s'est réduit de plus de 63 % entre 2009 (297,7 millions d'euros en AE=CP) et 2013.

---

<sup>1</sup> Avis n° 264 (2013-2014) de M. Jean GERMAIN, fait au nom de la commission des finances.

Pour rappel, cette baisse s'explique par :

- une **conjoncture économique dégradée** entraînant la disparition d'entreprises implantées dans ZFU/ZRU ;

- la **dégressivité de l'exonération** en fonction de la rémunération introduite en LFI pour 2009 ;

- la **sortie du dispositif des entreprises** arrivées au terme de la durée maximale d'exonération (neuf ans).

**Si le dispositif d'exonération de charges sociales dans les ZRU a été abrogé par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, l'avenir du dispositif applicable aux ZFU est encore incertain.** Après une prolongation jusqu'au 31 décembre 2014 par l'article 157 de la loi de finances pour 2012<sup>1</sup>, il appartiendra au législateur, lors de l'examen de la loi de finances pour 2015, de prévoir ou non sa conservation dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. Saisi par le Premier ministre afin d'évaluer la pertinence de la suppression des dispositions fiscales liées aux ZFU et de déterminer les conditions de leur maintien, le Conseil économique, social et environnemental a rendu un avis favorable à la mise en place d'une « ZFU refondé »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>2</sup> Avis du Conseil économique, social et environnemental sur les zones franches urbaines du 15 janvier 2014.

M. JEAN-CLAUDE FRÉCON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

## **MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT » ET COMPTES SPÉCIAUX DONT « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »**

**M. JEAN-CLAUDE FRÉCON, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT »</b> .....	158
A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DE PLUS DE 1,5 MILLIARD D'EUROS ENTRE 2012 ET 2013 À PÉRIMÈTRE CONSTANT.....	158
B. L'IMPACT MAJEUR DE LA MOINDRE CHARGE DE LA DETTE SUR LE RESPECT DE LA NORME « ZÉRO VOLUME » .....	161
C. DES ÉCONOMIES SIGNIFICATIVES PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	162
D. DE MOINDRES APPELS EN GARANTIES MAIS UN ENCOURS DE DETTES GARANTIES EN FORTE HAUSSE .....	163
E. MESURE DE LA PERFORMANCE : UNE AUGMENTATION DES INCIDENTS D'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS DE DETTE ET DE TRÉSORERIE .....	164
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »</b> .....	165
A. UNE REPRISE DE LA GESTION ACTIVE DES PARTICIPATIONS.....	165
B. DES DÉPENSES GLOBALEMENT CONFORMES À LA PRÉVISION .....	166
C. UN SOLDE JUSTE SUFFISANT POUR COUVRIR LES ENGAGEMENTS À VENIR.....	167
D. UNE POLITIQUE DE DÉSENDETTEMENT MISE EN SOMMEIL QUI A CONDUIT À UNE REPRISE DE LA DETTE DE L'EPFR .....	167
<b>III. LES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX</b> .....	168
A. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE » .....	168
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » .....	171
C. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » .....	171

---

## I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT »

### A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DE PLUS DE 1,5 MILLIARD D'EUROS ENTRE 2012 ET 2013 À PÉRIMÈTRE CONSTANT

La mission « Engagements financiers de l'État » a principalement pour objectif de **permettre à l'État d'honorer ses engagements financiers**. Elle regroupe donc essentiellement des **crédits dits « de titre 4 » relatifs aux charges de la dette de l'État**.

Le tableau ci-après fait apparaître les écarts en exécution 2013 par rapport à l'exécution 2012, aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2013 et aux crédits ouverts en 2013, d'une part à périmètre courant, et d'autre part à périmètre constant, la mission « Engagements financiers de l'État » retraçant **les engagements européens de notre pays pour la capitalisation ou la recapitalisation d'institutions financières** :

- la dotation au Mécanisme européen de stabilité (MES), relevant du programme 336, a atteint 6,52 milliards d'euros en CP et 9,79 milliards d'euros en AE en 2013<sup>1</sup> :

- l'augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement, inscrite au programme 336, s'est élevée à 1,62 milliard d'euros en AE et en CP<sup>2</sup> ;

- le programme 339 « Recapitalisation de Dexia » a été doté en 2012 mais pas en 2013.

Ces opérations exceptionnelles sont situées en dehors du champ des normes de dépenses. L'exécution 2013 a été conforme aux prévisions de la loi de finances initiale.

---

<sup>1</sup> Les autorisations d'engagement du programme atteignent 16,31 milliards d'euros, la France possédant 20,3856 % du capital de l'institution, pour un capital appelé total s'élevant à 80 milliards d'euros. Correspondant au total du capital appelé, elles ont été ouvertes par la loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012.

Le capital appelé du MES a été apporté en cinq tranches égales, dont les deux premières, à hauteur de 6,52 milliards d'euros pour la France, ont été décaissées en 2012. Deux autres tranches ont été réalisées en 2013 et la dernière l'a été en avril 2014, conformément à la décision prise par les ministres chargés des finances à Copenhague le 30 mars 2012.

<sup>2</sup> Ce programme participe à la politique d'investissement de l'Union européenne dans le cadre du Pacte européen pour la croissance et l'emploi, adopté lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 en complément du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance du 2 mars 2012. Les crédits inscrits sur ce programme ont traduit la participation de la France à l'augmentation de capital de la BEI, à hauteur de 1,617 milliard d'euros, sur un total de 10 milliards d'euros ayant ainsi porté le capital souscrit de la BEI à 242,39 milliards d'euros. Le versement a été opéré le 27 mars 2013, quelques jours avant l'échéance fixée au 31 mars 2013 (seuls les pays rencontrant des difficultés de financement avaient la possibilité d'étaler ce versement au-delà de cette date).

## Mission « Engagements financiers de l'Etat » : exécution 2013 à périmètre courant

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Ecart exécution 2013 avec					
					Exécution 2012		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%	crédits	%	crédits	%
Programme n° 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »	46303	46895	44963	44886	-1417	-3,06	-2009	-4,28	-77	-0,17
Programme n° 118 « Appels en garantie de l'Etat »	122	208	208	115	-7	-5,97	-93	-4,49	-93	-4,49
Programme n° 145 « Epargne »	654	725	576	576	-78	-11,91	-149	-2,05	0	-0,05
Programme n° 168 « Majorations de rentes »	183	181	179	179	-4	-2,24	-2	-1	0	0
Programme n° 336 « Dotation en capital au mécanisme européen de stabilité »	6523	6523	6523	6523	0	0	0	0	0	0
Programme n° 338 « Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement »	0	1617	1617	1617	1617		0	0	0	0
Programme n° 339 « Recapitalisation de Dexia »	2585	0	0	0	-2585	-100	0	0	0	0
<b>Total Mission</b>	<b>56370</b>	<b>56149</b>	<b>54067</b>	<b>53896</b>	<b>-2474</b>	<b>-4,39</b>	<b>-2253</b>	<b>-4,01</b>	<b>-171</b>	<b>-0,32</b>

Source : RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement

### Mission « Engagements financiers de l'Etat » : exécution 2013 à périmètre constant

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Ecart exécution 2013 avec					
					Exécution 2012		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%	crédits	%	crédits	%
Programme n° 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »	46303	46895	44963	44886	-1417	-3,06	-2009	-4,28	-77	-0,17
Programme n° 118 « Appels en garantie de l'Etat »	122	208	208	115	-7	-5,97	-93	-4,49	-93	-4,49
Programme n° 145 « Epargne »	654	725	576	576	-78	-11,91	-149	-2,05	0	-0,05
Programme n° 168 « Majorations de rentes »	183	181	179	179	-4	-2,24	-2	-1	0	0
Programme n° 336 « Dotation en capital au mécanisme européen de stabilité »	6523	6523	6523	6523	0	0	0	0	0	0
<b>Total Mission</b>	<b>53785</b>	<b>54532</b>	<b>52450</b>	<b>52279</b>	<b>-1506</b>	<b>-2,80</b>	<b>-2253</b>	<b>-4,13</b>	<b>-171</b>	<b>-0,33</b>

Source : RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement

M. JEAN-CLAUDE FRÉCON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

À périmètre courant, **des économies** sont constatées à hauteur de **1,51 milliard d'euros (soit 2,80 % des crédits) par rapport à l'exécution 2012**, de **2,25 milliards d'euros (soit 4,13 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2013** et de 171 millions d'euros (soit 0,33 %) par rapport aux crédits ouverts en 2013.

#### ***B. L'IMPACT MAJEUR DE LA MOINDRE CHARGE DE LA DETTE SUR LE RESPECT DE LA NORME « ZÉRO VOLUME »***

Les économies observées tiennent pour l'essentiel à **une moindre charge de la dette**, figurant au programme 117 de la mission, ce qui a permis de réaliser des économies sur le champ de la norme de dépenses dite « zéro volume » (dépenses élargies à la charge de la dette et aux pensions).

**Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale** (46,9 milliards d'euros), **l'économie réalisée en exécution 2013 s'est élevée à 2 milliards d'euros**, un ajustement à la baisse de 1,9 milliard d'euros ayant été effectué lors de la loi de finances rectificative votée en fin d'exercice.

Sur le champ de la **norme « zéro volume »**, les dépenses s'élèvent à 368,07 milliards d'euros, soit **une diminution de 3,45 milliards d'euros par rapport à la LFI 2013** qui correspond à une diminution des dépenses relevant de la norme « zéro valeur » (0,14 milliard d'euros), à une moindre charge de la dette (2,01 milliards d'euros) et à une économie de 1,3 milliard d'euros au titre des pensions. **L'économie réalisée sur le champ de la norme « zéro volume » par rapport à la LFI s'explique ainsi à hauteur de 58 % par la moindre charge de la dette.**

Alors que la LFI 2013 prévoyait une augmentation de 0,28 % par rapport à la LFI 2012 sur le champ de la norme « zéro volume » (soit une baisse de 1,72 % en euros constants, la prévision d'inflation étant de 2 %), l'exécution 2013 sur la norme « zéro volume » a été inférieur de 2,43 milliards d'euros à la LFI 2012 en euros courants (- 0,66 %), soit une diminution de 1,54 % en euros constants (l'inflation 2013 s'étant élevée à 0,9 %, inférieure de 1,1 point à la prévision de la LFI).

Par rapport à l'exécution 2012 au format de la LFI 2013, l'augmentation des dépenses s'établit à 1,28 milliard d'euros, soit une hausse de 0,35 %, et une baisse de 0,55 % en euros constants.

La **charge de la dette de l'État** a atteint 44,9 milliards d'euros en 2013, **en diminution de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2012** (46,3 milliards d'euros), du fait principalement du niveau historiquement bas des taux d'intérêt (0,06 % en moyenne annuelle pour les taux à court terme ; 1,54 % pour les émissions à moyen et long terme, contre 1,86 % en 2012 ; 2,23 % pour les émissions à dix ans, contre 2,70 % en 2012) :

- **l'effet « volume »**, résultant de l'augmentation de l'encours nominal de la dette, s'est élevé à **+ 2,0 milliards d'euros** ;

- pour les titres de dette française indexés sur l'inflation, la charge de la dette est liée à l'inflation ; la moindre inflation a entraîné un **effet « prix »** ayant conduit à une baisse de la charge nette de la dette (- **1,9 milliard d'euros**) entre 2012 et 2013 ;

- la baisse des taux d'intérêt s'est traduite par une économie substantielle (- **1,7 milliard d'euros**) en 2013 ;

- un effet calendaire défavorable a augmenté la charge de la dette (+ **0,2 milliard d'euros** entre 2012 et 2013).

### **C. DES ÉCONOMIES SIGNIFICATIVES PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

Une partie des crédits de la mission – hors charge de la dette et abondements au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » – relèvent du champ de la norme « zéro valeur » et sont ainsi soumis aux plafonds d'évolution des crédits par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2012-2017.

Sur le champ de la norme « zéro valeur », l'évolution des crédits de la mission est ainsi conforme aux objectifs fixés par la LPFP pour 2012-2017, permettant même **des économies significatives par rapport au plafond fixé par la LPFP (à hauteur de 0,24 milliard d'euros pour l'exécution 2013 par rapport à l'annuité 2013 de la LPFP)**, comme le montre le tableau ci-après.

#### **Écarts entre les montants des crédits en exécution et les plafonds de la LPFP**

*(crédits de paiement, en milliards d'euros)*

	Crédits inscrits sous la norme « zéro valeur » (exécution)	Plafonds fixés par la LPFP	Écart
2012	0,96	1,15	- 0,29
2013	0,87	1,11	- 0,24

Source : Cour des comptes, à partir de Chorus

Dans son chapitre consacré au bilan de la programmation pluriannuelle, **le rapport annuel de performances (RAP) de la mission n'analyse pas le respect des objectifs de la LPFP. Ces informations devraient pourtant figurer dans les documents budgétaires.**

Par ailleurs, la **réserve de précaution**, à hauteur de 6 % des crédits en AE et en CP, ne s'est appliquée qu'aux programmes 145 « Épargne » et 168 « Majoration de rentes », les programmes 117 et 118 n'étant pas

M. JEAN-CLAUDE FRÉCON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

concernés par la mise en réserve, leurs crédits étant évaluatifs. La moindre consommation des crédits du programme 145 par rapport à la prévision a entraîné des annulations (à hauteur de 149 millions d'euros) supérieures à la mise en réserve (soit 43,5 millions d'euros). En revanche, la réserve de précaution du programme 168 (soit 10,9 millions d'euros) a dû être partiellement levée (à hauteur de 9,1 millions d'euros) pour permettre le paiement intégral des majorations de rentes.

#### **D. DE MOINDRES APPELS EN GARANTIES MAIS UN ENCOURS DE DETTES GARANTIES EN FORTE HAUSSE**

Les autres programmes de la mission concernent les appels en garantie, les majorations de rentes et les primes d'épargne.

Les **appels en garantie** (programme 118) ont été **inférieurs** tant **aux prévisions de la loi de finances initiale** (- 93 millions d'euros) qu'à l'exécution 2012 (- 7 millions d'euros), la plupart des garanties appelées ayant porté sur les actions de développement international de l'économie française, relevant de la Coface et de Natixis (soit 106,8 millions d'euros sur 114,5 millions d'euros d'appels en garantie).

Cette évolution des dépenses budgétaires ne doit cependant pas occulter une **augmentation a contrario de l'encours des dettes garanties** sous l'effet de la montée en puissance des dispositifs déjà mis en place (dans le cadre notamment des garanties accordées à Dexia, au Fonds européen de stabilité financière - FESF - et à l'Unédic), et des nouvelles garanties octroyées (notamment au Crédit immobilier de France et à la Banque PSA Finances<sup>1</sup>), ce qui a porté le montant total des dettes garanties par l'état à 202,9 milliards d'euros fin 2013, en hausse de 40 milliards d'euros par rapport à fin 2012, ainsi que le fait apparaître le compte général de l'état annexé au projet de loi de règlement.

Comme votre rapporteur spécial l'avait observé<sup>2</sup> suite à l'enquête sur les engagements hors bilan de l'État réalisée par la Cour des comptes à la demande de votre commission des finances en application de l'article 58-2° de la LOLF, il n'y a pas d'évaluation ni de prévision dans la loi de finances initiale sur le stock et l'évolution de l'encours de dettes garanties, seulement constatés *ex post* lors de l'examen du projet de loi de règlement. **Afin d'améliorer l'information du Parlement**, votre rapporteur spécial réitère les

<sup>1</sup> La Banque PSA-Finances a bénéficié d'une garantie dans la limite d'un plafond de 7 milliards d'euros sur la période 2013-2016, en application de l'article 85 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. En outre, l'État a accordé une double garantie au Crédit immobilier de France au titre des émissions du groupe sur les marchés (dans la limite d'un plafond de 16 milliards d'euros) et, d'autre part, au titre des émissions obligataires entre différentes entités du groupe (plafond de 12 milliards d'euros), en application des dispositions de l'article 108 de la loi de finances pour 2013.

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 579 (2012-2013) : « Recenser et évaluer les engagements hors bilan de l'État : un enjeu pour la transparence et la soutenabilité des finances publiques ».

---

recommandations formulées suite à l'enquête de la Cour des comptes sur les engagements hors bilan :

- **accompagner *ex ante* les lois de finances initiales d'une description synthétique du stock des encours de garanties** comprenant, lorsque c'est nécessaire, la mention des risques qui s'y attachent ; aujourd'hui les seules informations détaillées disponibles portent sur le flux des nouvelles garanties, dans l'évaluation préalable et l'exposé des motifs des articles des projets de loi de finances autorisant l'octroi de nouvelles garanties par l'État ;

- établir une annexe informative (« jaune » budgétaire) au projet de loi de finances initiale.

**Les primes d'épargne** (programme 145), versées dans le cadre des comptes épargne logement (CEL) et des plans d'épargne logement (PEL), **ont continué de diminuer** (576 millions d'euros, en baisse de 78 millions d'euros par rapport à l'exécution 2012 et inférieures de 149 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale), suite aux annulations opérées dans la loi de finances rectificative pour 2013.

Les annulations de crédits au titre des primes d'épargne logement peuvent conduire le Crédit foncier de France (CFF) à procéder à des opérations d'emprunt pour financer les primes d'épargne logement à un coût supérieur à celui des emprunts d'État. Ce risque ne s'est pas matérialisé en 2013, les versements opérés sur le compte de l'État auprès du Crédit foncier de France (CFF) ayant été abondés de 61,9 millions d'euros au CFF en fin d'exercice. Le compte de l'État auprès du CFF présentait un solde créditeur de 5,2 millions d'euros en clôture d'exercice.

#### ***E. MESURE DE LA PERFORMANCE : UNE AUGMENTATION DES INCIDENTS D'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS DE DETTE ET DE TRÉSORERIE***

S'agissant de la mesure de la performance pour le financement de la dette, comme les années antérieures, toutes les adjudications ont été couvertes (indicateur 1.1 du programme 117) et les taux moyens de couverture des adjudications ont été supérieurs aux cibles fixées dans le PAP : 250 % pour les adjudications de BTF (cible : 200 %) et 227 % pour les adjudications d'OAT et de BTAN (cible : 150 %), bien qu'en léger recul par rapport aux réalisations 2012 (respectivement, 285 % pour les BTF et 242 % pour les BTAN). Ces résultats témoignent de la **perception favorable des titres français par les investisseurs**. Cependant, il y a eu lieu de s'interroger sur la pertinence de ces cibles atteintes chaque année : **des cibles plus élevées devraient être fixées à l'avenir**.

En revanche, on observe une **nette augmentation du nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie**

M. JEAN-CLAUDE FRÉCON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

(215 en 2013, contre 52 en 2012, la cible du PAP étant de ne rencontrer aucun incident), que le RAP explique par des « *dépouillements après l'heure convenue des pensions livrées<sup>1</sup> par les contreparties de l'AFT (près de 100 cas au total sur l'année) ou de la non annulation dans le progiciel financier interne, dans un délai raisonnable, des tickets temporaires les représentant avant dépouillement* ».

Si ces incidents, ainsi décrits, n'apparaissent pas d'une gravité majeure, ils nécessitent des mesures correctrices sur lesquelles s'est engagé le Gouvernement dans le RAP :

« - [une] réflexion sur la pertinence des horaires retenus de manière conventionnelle, qui ne sont pas généralisés sur la Place ;

« - [un] effort de pédagogie auprès des SVT<sup>2</sup> sur le respect des horaires usuels de dépouillement, mais également auprès des opérateurs de marché de l'AFT pour une annulation rapide des tickets redondants une fois le dépouillement réalisé ».

## II. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

### A. UNE REPRISE DE LA GESTION ACTIVE DES PARTICIPATIONS

La crise économique et financière a incité l'État à marquer une pause dans la gestion de ses participations, dans un contexte où la valeur de son portefeuille était orientée à la baisse.

L'année 2013 se caractérise par la **reprise des cessions de participations** pour un montant cumulé de **2,75 milliards d'euros**.

Il convient plus particulièrement de souligner les cessions de :

- 7,8 % du capital de **Safran** pour 1 351,4 millions d'euros ;
- 3,7 % du capital d'**EADS** pour 874,5 millions d'euros<sup>3</sup> ;
- 3,9 % du capital d'**Aéroports de Paris** pour 303,3 millions d'euros.

**Ces opérations n'ont cependant pas affaibli les positions de l'État actionnaire au sein de ces trois entreprises.** Par exemple, la cession d'une partie du capital de Safran est intervenue alors que l'État venait d'acquérir des droits de vote double.

Le compte spécial a également été alimenté par des **subventions du budget général pour 8,3 milliards d'euros**, afin de financer les versements des troisième et quatrième tranches du Mécanisme européen de stabilité

---

<sup>1</sup> En d'autres termes, l'enregistrement des titres apportés en garantie de la contrepartie, qui doit intervenir avant 12 heures pour un dénouement des opérations avant 16 heures.

<sup>2</sup> Spécialistes en valeurs du Trésor.

<sup>3</sup> Il s'agit d'un montant net, l'État ayant dû payer 319 millions d'euros en impôts sur cette opération.

---

(MES), pour 6,5 milliards d'euros et l'augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour 1,62 milliard d'euros.

### B. DES DÉPENSES GLOBALEMENT CONFORMES À LA PRÉVISION

Les dépenses du compte spécial se sont élevées à 9,8 milliards d'euros pour un montant prévisionnel de 9,1 milliards d'euros.

L'essentiel des dépenses avaient été anticipées, qu'il s'agisse de l'augmentation des fonds propres de la Banque publique d'investissement (BPI) pour environ 390 millions d'euros, l'augmentation de capital de La Poste pour 267 millions d'euros, de l'achat de titres Areva pour près de 360 millions d'euros ou encore, bien sûr, des engagements internationaux de la France (MES et BEI).

Comme le relève la Cour des comptes<sup>1</sup>, ce sont **les entités ne relevant pas du périmètre de l'Agence des participations de l'État (APE)** qui ont conduit à une augmentation de la dépense pour un montant d'environ **582 millions d'euros**.

Tout d'abord, dans le cadre de la gestion du Programme d'investissement d'avenir (PIA), le compte spécial a perçu 200 millions d'euros en provenance du budget général et a dépensé un montant total d'un peu plus de 364 millions d'euros. Le rapport annuel de performances de la mission indique qu'un versement de 294,66 millions d'euros a ainsi été effectué « *au profit de la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre du redéploiement de crédits du [PIA] conformément aux décisions du Premier ministre, vers l'action "Capital-risque développement technologique" »* ».

En outre, 70 millions d'euros ont été reversés à la BPI pour les actions « Prêts numériques » (49 millions d'euros) et « Prêts à l'industrialisation des projets de R&D issus des pôles de compétitivité » (21 millions d'euros).

La Cour des comptes estime que ces dotations ne peuvent pas être qualifiées « *d'opération patrimoniale, car dans le meilleur des cas [elles ne permettent] à l'État que de retrouver à terme son capital en euros courants. [Elles n'auraient], en conséquence par dû être [imputées] »* sur le compte spécial.

Elle critique également la souscription, pour un montant de 110 millions, d'obligations de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Dans le cas d'espèce, au regard des difficultés financières de l'Association, la Cour des comptes considère que la souscription de ces titres est « *un substitut au versement d'une subvention d'exploitation par le budget général* ».

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Analyse de la mission « Participations financières de l'État », exercice 2013, mai 2014.

M. JEAN-CLAUDE FRÉCON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### **C. UN SOLDE JUSTE SUFFISANT POUR COUVRIR LES ENGAGEMENTS À VENIR**

Comme le montre le tableau ci-dessous, le solde du compte spécial s'est amélioré, en 2013, de 1,2 milliard d'euros pour atteindre environ **2,8 milliards d'euros**.

#### **Évolution du solde du compte spécial « Participations financières de l'État » en 2013**

*(en milliards d'euros)*

<b>Recettes 2013</b>	<b>Dépenses 2013</b>	<b>Solde 2013</b>	<b>Solde cumulé</b>
11 091 661 451	9 871 822 759	1 219 838 692	2 786 918 083

*Source : rapport annuel de performances « Participations financières de l'État » annexé au projet de loi de règlement pour 2013*

Dans les années à venir, le compte spécial devra faire face à des engagements certains de l'ordre de 2,2 milliards d'euros, à raison principalement de 1,15 milliard d'euros pour la BPI, de 800 millions d'euros pour la prise de participation dans PSA et de 380 millions pour l'achat de titres Areva auprès du Commissariat à l'énergie atomique.

Au total, **les marges de manœuvre du compte spécial sont limitées**. Ainsi, la récente décision du Gouvernement de prendre une participation au capital d'Alstom a-t-elle dû s'accompagner de la cession de 3,1 % du capital de GDF Suez pour environ 1,56 milliard d'euros.

### **D. UNE POLITIQUE DE DÉSENDETTEMENT MISE EN SOMMEIL QUI A CONDUIT À UNE REPRISE DE LA DETTE DE L'EPFR**

Depuis 2009, aucune dépense n'est intervenue sur le programme 732 « Désendettement de l'État ». L'exercice 2013 n'a pas fait exception et confirme la « mise en sommeil » de la politique de désendettement financée par les recettes du compte spécial.

En conséquence, l'État n'a pas été en mesure de doter l'Établissement public de financement et restructuration (EPFR) afin qu'il puisse faire face à l'échéance des prêts (4,48 milliards d'euros) qu'il avait contractés.

Dès lors, la loi de finances rectificative pour 2013 a dû autoriser la reprise de la dette de l'EPFR par l'État. Du point de vue des finances publiques, il s'agissait de la meilleure solution puisque l'État disposait, fin 2013, d'un excédent de trésorerie de l'ordre de 5 milliards d'euros et qu'elle n'avait aucun impact budgétaire.

### III. LES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX

#### A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE »

Créé par l'article 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, le compte d'affectation spéciale (CAS) « 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 détenus en compte propre ;

- en dépenses, le versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État de ces revenus (faisant l'objet du programme 795), et les rétrocessions éventuelles de trop-perçus à la Banque de France (inscrites au programme 796)<sup>1</sup>.

Le compte a été ouvert à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012, jusqu'à la fin prévue de ces remboursements, le 31 décembre 2020.

Le 27 novembre 2012, l'Eurogroupe a décidé de rétrocéder à la Grèce un montant équivalent aux profits perçus par les banques centrales nationales sur les titres obligataires grecs achetés sur le marché secondaire, au titre du « programme pour les marchés de titres » (PMT, plus connu sous son acronyme anglais SMP, pour *Securities Market Program*, SMP). Les banques centrales nationales reverseront aux États membres les revenus qu'elles perçoivent au titre de ces profits réalisés, au prorata de leur quote-part au capital de la BCE, revenus ensuite restitués à la Grèce. Les modalités de cette rétrocession et les quote-parts exactes des États membres ont été arrêtées lors de la réunion de l'Eurogroupe du 21 janvier 2013.

Aux termes de la seconde convention entre l'État et la Banque de France, conclue le 26 juin 2013, et qui met en œuvre les accords de l'Eurogroupe du 27 novembre 2012 et du 21 janvier 2013, la rétrocession au CAS des revenus des titres détenus dans le cadre du programme PMT (SMP) porte sur un montant total de 2,06 milliards d'euros au cours de la période 2013-2025. La convention prévoit que la Banque procèdera à un versement annuel du montant des revenus perçus dans l'année, selon un échéancier annexé à la convention.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a tiré les conséquences des décisions de l'Eurogroupe des 27 novembre 2012 et 21 janvier 2013, en modifiant l'intitulé des recettes du CAS « Participation de la France au désendettement de la Grèce ».

---

<sup>1</sup> Ces rétrocessions de trop-perçus concerneraient le cas où, la Grèce ne respectant pas les conditionnalités de l'aide, la France serait amenée à cesser ses versements.

M. JEAN-CLAUDE FRÉCON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Suite aux accords de l'Eurogroupe, les recettes proviennent en effet des obligations grecques détenues au titre du programme SMP, et plus seulement des obligations détenues « *en compte propre* ». Le programme 795 comporte depuis 2013 deux actions distinctes, s'agissant des versements opérés au titre de la restitution à la Grèce des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs « *détenus en compte propre* » (action n° 1) et sur les titres grecs « *détenus au titre du portefeuille PMT* » (SMP) (action n° 2).

En combinant la mise en œuvre des conventions du 3 mai 2012 et du 27 novembre 2012, le **solde** du compte d'affectation spéciale a évolué conformément à la chronique ci-après : **en 2013, les recettes du CAS se sont élevées à 1 005,6 millions d'euros et les dépenses à 599 millions d'euros, soit un solde de 405,6 millions d'euros. Le solde en 2013 (et le solde cumulé) du CAS s'élève ainsi à 406,6 millions d'euros fin 2013. Ce montant doit être progressivement réduit, comme le montre le tableau ci-après, compte tenu de dépenses supérieures aux recettes.** Il deviendrait nul à compter de 2021. L'exécution 2013 a été conforme aux prévisions de la LFI.

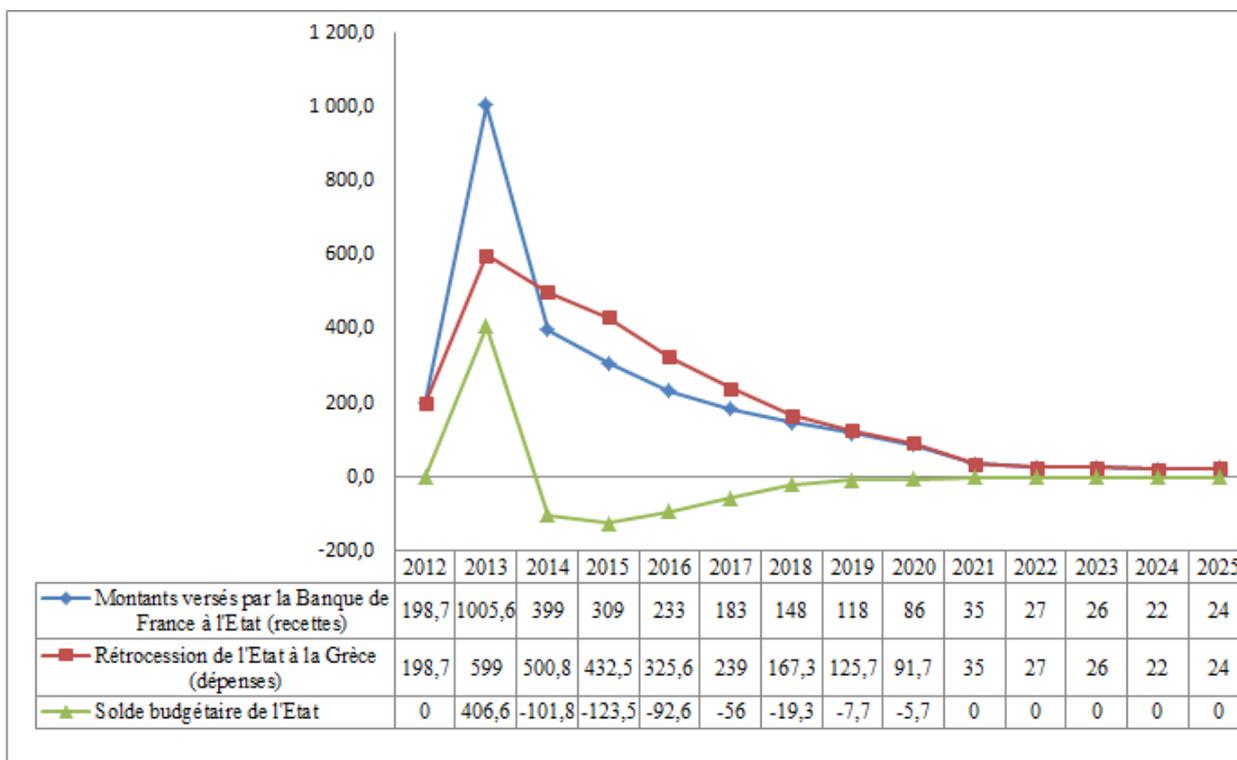
Les décisions de l'Eurogroupe des 27 novembre 2012 et 21 janvier 2013 devaient être mises en œuvre avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Compte tenu de l'urgence et pour respecter un engagement international de la France, **le ministre chargé du budget a pris un arrêté en date du 26 juin 2013** constatant une recette de 450 millions d'euros sur le CAS en provenance de la Banque de France, après en avoir informé les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale dans des courriers en date du 20 juin 2013, en se référant aux dispositions du troisième alinéa du II de **l'article 21 de la LOLF** qui prévoient une information des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale en cas de constat, sur un CAS, de recettes supérieures aux prévisions de la LFI<sup>1</sup>. Cependant, cette recette supplémentaire aurait dû n'être constatée qu'à condition d'avoir été préalablement affectée dans le cadre d'une disposition en loi de finances ; or, vu l'urgence, il n'a alors pas été procédé à une affectation en loi de finances, les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances rectificative pour 2013 n'ayant été discutées et adoptées par le Parlement que six mois plus tard. Votre commission des finances avait cependant accepté cette exception aux dispositions de l'article 21 de la LOLF au regard des circonstances.

---

<sup>1</sup> *Le troisième alinéa du II de l'article 21 de la LOLF dispose que « si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année ».*

### Le solde du compte d'affectation spéciale

(en millions d'euros)



NB : Ce tableau fait l'hypothèse que les versements de la Banque de France au titre du programme SMP seront identiques au montant des décaissements par le CAS, en ligne avec le commentaire du PAP selon lequel « l'impact du compte sur le déficit budgétaire de l'État sera donc nul chaque année ».

Source : ministère du budget

Par ailleurs, **les versements de la Banque de France ont minoré le dividende versé à l'État.** Il conviendrait que, à l'avenir, cet impact soit mesuré et figure dans les documents budgétaires (PAP, RAP), alors que le Gouvernement n'est pas actuellement en mesure de répondre à votre rapporteur spécial sur l'évaluation de cet impact.

M. JEAN-CLAUDE FRÉCON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

**B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »**

Le compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux » est dédié à la coopération monétaire avec la Zone franc. La garantie de l'État au titre de la coopération monétaire avec la Zone franc n'étant plus mise en œuvre depuis six ans, le compte « Accords monétaires internationaux » n'enregistre aucune dépense et l'administration a suspendu, depuis 2009, l'édition des projets et rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de finances.

**C. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »**

Créé par les articles 31 et 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006, le compte de concours financiers (CCF) « 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, et gérées par l'Agence France Trésor. Les avances constituent les dépenses du compte. Les recettes du compte sont constituées des remboursements en capital des avances consenties.

Les avances de trésorerie accordées au titre du préfinancement des aides communautaires (programme 821) représentent la majeure partie des crédits retracés sur le CCF, à hauteur de 6,579 milliards d'euros. Ces avances, versées et remboursées en 2013, n'ont pas d'impact sur le solde du compte.

Comme les années précédentes, les avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du benfluorex n'ont pas été consommées. En effet, les laboratoires Servier ont toujours suivi l'avis des experts, et l'ONIAM n'a donc pas eu à solliciter d'avances du Trésor pour servir les indemnisations aux victimes avant de se substituer à elles dans l'action civile contre les laboratoires – en cas de décisions de justice favorables, l'ONIAM obtiendrait alors le remboursement des avances.

La variation annuelle du solde du CCF résulte ainsi des seules avances accordées et de leurs remboursements sur les deux autres programmes de la mission (823 et 824). Au regard du décalage entre les décisions d'octroi des avances et leur remboursement, **le stock d'avances du CCF, qui a repris des opérations antérieures (balance d'entrée : - 243 millions d'euros) est déficitaire. Le solde cumulé (y compris les opérations antérieures à la création du CCF) s'établissait, au 31 décembre 2013, à - 2,2 milliards d'euros, quasi-stable depuis 2010, voire en légère diminution (puisqu'il atteignait 2,36 milliards d'euros fin 2011).**

Hormis cette opération, **plusieurs avances retracées sur le CCF ont fait l'objet de rééchelonnements** et n'ont pas été remboursées à l'échéance prévue.

Les avances restant à rembourser pour le seul budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) s'élèvent à 1,2 milliard d'euros. Suite au contrôle budgétaire qu'il a effectué cette année<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial recommande ainsi **ne plus recourir aux avances pour couvrir le déséquilibre financier structurel du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**, ce qui implique de trouver d'autres sources de financement (subventions, augmentation des ressources propres) ou de diminuer les dépenses du BACEA.

Compte tenu des incertitudes sur les ressources de l'Agence pour le financement des transports de France (AFITF), suite à la suspension de l'écotaxe « poids lourds », l'avance accordée à l'AFITF en 2009 pour un montant de 143 millions d'euros a dû être rééchelonnée ; au 31 décembre 2013, 91,4 millions d'euros restaient à rembourser. À la même date, l'avance accordée à l'Institut national de la recherche d'archéologie préventive (INRAP) en 2006, à hauteur de 23 millions d'euros, n'avait pas été remboursée pour un montant s'élevant à 15,5 millions d'euros, dans l'attente de la mise en œuvre du nouveau dispositif de la redevance d'archéologie préventive (RAP). Enfin, l'avance accordée à la Cité de la Musique en 2009 pour l'achat de la salle Pleyel, à hauteur de 60,5 millions d'euros, restait à rembourser pour un montant de 51,1 millions d'euros au 31 décembre 2013.

S'il n'y a plus eu à déplorer en loi de règlement, depuis 2008, de constat de pertes sur des avances accordées par l'État, des aménagements semblent nécessaires au regard des incertitudes sur le calendrier de remboursement des avances et les ressources futures justifiant les recours à cette procédure.

À l'issue de son contrôle budgétaire précité, votre rapporteur spécial a ainsi formulé les recommandations suivantes :

- **définir une doctrine sur les conditions d'octroi des avances** par l'Agence France Trésor (AFT), précisant notamment leur taux d'intérêt, leur durée et les ressources permettant leur remboursement ;

- avec les autorités de tutelle et le ministère chargé de l'économie, mettre en place des dispositifs contractuels (comme les conventions de gestion) pour s'assurer du remboursement des avances suivant l'échéancier prévu ;

- **établir une procédure d'avis de l'AFT** lors de l'instruction de la demande d'avance et en cas de modification du plan initial (renouvellement, rééchelonnement, constat de perte probable).

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 602 (2013-2014).

**MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »****MM. THIERRY FOUCAUD ET CLAUDE HAUT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION MAIS DONT LA GESTION RESTE TENDUE.....</b>	<b>174</b>
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 0,3 MILLIARD D'EUROS ENTRE 2012 ET 2013 (HORS PENSIONS), TRADUISANT LA PRIORITÉ BUDGÉTAIRE ACCORDÉE À L'ÉDUCATION .....	174
B. UNE ÉVOLUTION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION REFLÉTANT LES TENSIONS SUR LA GESTION .....	176
C. PERFORMANCE : DES OBJECTIFS ET INDICATEURS ENCORE TROP NOMBREUX.....	177
<b>II. EMPLOIS ET MASSE SALARIALE : DES ÉCARTS AUX PRÉVISIONS À MIEUX APPRÉHENDER EN TERMES D'ENTRÉES ET DE SORTIES .....</b>	<b>177</b>
A. EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS : UNE LÉGÈRE DIMINUTION ENTRE 2012 ET 2013 TRADUISANT DES POSTES NON POURVUS ET UNE AUGMENTATION DES DÉPARTS .....	177
B. MASSE SALARIALE : DES DÉPENSES SOUS TENSION (HORS PENSIONS) .....	179

## I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION MAIS DONT LA GESTION RESTE TENDUE

### A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 0,3 MILLIARD D'EUROS ENTRE 2012 ET 2013 (HORS PENSIONS), TRADUISANT LA PRIORITÉ BUDGÉTAIRE ACCORDÉE À L'ÉDUCATION

Les crédits de paiement (CP) de la mission « Enseignement scolaire » se sont élevés à **63,44 milliards d'euros en 2013, en hausse de 1,09 milliard d'euros (+ 1,8 %)** par rapport à l'exécution 2012<sup>1</sup>. En autorisations d'engagement (AE), les crédits consommés ont atteint 63,48 milliards d'euros, en hausse de 1,42 milliard d'euros (+ 2,36 %) par rapport à 2012.

**Hors dépenses de pensions** (soit 17,55 milliards d'euros), les crédits de paiement ont atteint **45,88 milliards d'euros en 2013, en augmentation de 0,31 milliard d'euros (+ 0,7 %)** par rapport à l'exécution 2012.

Cette progression des dépenses traduit la priorité budgétaire consacrée à l'éducation, l'enseignement scolaire devant bénéficier de 55 000 créations de postes (dont 1 000 dans l'enseignement technique agricole) sur l'ensemble de la durée du quinquennat.

Par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2013, **l'exécution** (hors pensions) **est supérieure de 0,18 milliard d'euros (0,4 %) en CP**, traduisant un dépassement des dépenses de personnel par rapport aux prévisions (cf. *infra*) et dans une moindre mesure, sur le programme « Vie de l'élève », l'effet d'un transfert de crédits, opéré par un décret en date du 17 octobre 2013, à hauteur de 67 millions d'euros, pour le financement de 30 000 contrats aidés.

La quasi-totalité (99,95 %) des CP ouverts en 2013 ont été consommés. Comme les années précédentes, les opérations de fin de gestion 2013 (décret d'avance, ouvertures et annulations en loi de finances rectificative de fin d'année) ont procédé à des ouvertures de crédits sur les dépenses de personnel (hors pensions) et la majeure partie des crédits (hors titre 2) mis en réserve ont été restitués, comme détaillé ci-après.

Compte tenu de la part prépondérante des dépenses de personnel (93 % du total), l'analyse des crédits s'est concentrée sur la masse salariale. Parmi les dépenses relevant des autres titres (hors la part prépondérante correspondant aux assistants d'éducation recrutés par le ministère ou ses opérateurs), il convient de **saluer la poursuite de la politique de rationalisation du parc immobilier du ministère de l'éducation nationale, tendant à la réduction des surfaces occupées.**

---

<sup>1</sup> Il n'y pas eu de changement de périmètre entre 2012 et 2013.

**Mission « Enseignement scolaire » : exécution 2013 à périmètre courant***(crédits de paiement, en milliards d'euros)*

	Exécution 2012	LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Écarts exécution 2013 avec					
					Exécution 2012		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%	crédits	%	crédits	%
Programme n° 140 « Enseignement scolaire public du premier degré »	18,31	18,86	18,75	18,75	0,44	2,4	-0,11	-0,6	0	0
<i>Hors CAS « Pensions »</i>	<i>11,89</i>	<i>11,88</i>	<i>11,99</i>	<i>11,99</i>	<i>0,10</i>	<i>0,9</i>	<i>0,12</i>	<i>1,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Programme n° 141 « Enseignement scolaire public du second degré »	29,55	30,40	29,91	29,88	0,33	1,1	-0,5	-1,7	-0,03	-0,1
<i>Hors CAS « Pensions »</i>	<i>20,24</i>	<i>20,22</i>	<i>20,20</i>	<i>20,18</i>	<i>-0,06</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,04</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,02</i>	<i>-0,1</i>
Programme n° 230 « Vie de l'élève »	4,01	4,19	4,25	4,25	0,24	5,9	0,06	1,4	-0,004	-0,1
<i>Hors CAS « Pensions »</i>	<i>3,56</i>	<i>3,68</i>	<i>3,77</i>	<i>3,76</i>	<i>0,21</i>	<i>5,8</i>	<i>0,08</i>	<i>2,2</i>	<i>-0,003</i>	<i>-0,1</i>
Programme n° 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »	7,08	7,08	7,09	7,09	0,01	0,1	0	0	0	0
<i>Hors CAS « Pensions »</i>	<i>7,04</i>	<i>7,05</i>	<i>7,05</i>	<i>7,05</i>	<i>0,01</i>	<i>0,1</i>	<i>0,004</i>	<i>0,1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Programme n° 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	2,10	2,15	2,16	2,15	0,05	2,5	-0,01	-0,3	-0,01	-0,4
<i>Hors CAS « Pensions »</i>	<i>1,73</i>	<i>1,75</i>	<i>1,77</i>	<i>1,77</i>	<i>0,03</i>	<i>2,0</i>	<i>0,02</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,01</i>	<i>-0,4</i>
Programme n° 143 « Enseignement technique agricole »	1,30	1,33	1,33	1,33	0,02	1,9	0,004	0,3	0	0
<i>Hors CAS « Pensions »</i>	<i>1,11</i>	<i>1,13</i>	<i>1,13</i>	<i>1,13</i>	<i>0,02</i>	<i>1,6</i>	<i>0,01</i>	<i>0,5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>Total Mission</b>	<b>62,35</b>	<b>64,01</b>	<b>63,49</b>	<b>63,44</b>	<b>1,09</b>	<b>1,8</b>	<b>-0,58</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,05</b>	<b>-0,1</b>
<i>Hors CAS « Pensions »</i>	<i>45,57</i>	<i>45,70</i>	<i>45,92</i>	<i>45,88</i>	<i>0,31</i>	<i>0,7</i>	<i>0,18</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,04</i>	<i>-0,1</i>

Sources : RAP de la mission « Enseignement scolaire » annexé au projet de loi de règlement et réponses du ministère de l'éducation nationale aux questionnaires de la Cour des comptes et de la commission des finances sur les projets de loi de finances pour 2012 et 2013 et les projets de loi de règlement pour 2012 et 2013

---

## **B. UNE ÉVOLUTION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION REFLÉTANT LES TENSIONS SUR LA GESTION**

En application de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et suivant les instructions de la direction du budget, **la mise en réserve des crédits pour l'année 2013** a été fixée à :

**- 0,5 % des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) ouverts sur les dépenses de personnel (titre 2) ;**

**- 6 % des AE et CP ouverts sur les autres titres<sup>1</sup>.**

La réserve de précaution a été complétée par le « surgel » transversal, commun à l'ensemble des missions, décidé fin janvier 2013 (à hauteur de 90,2 millions d'euros pour la mission « Éducation nationale ») et par un gel des crédits (reportés de 2012 à 2013) pour la mise en œuvre du fonds « État exemplaire », à hauteur de 8,28 millions d'euros, et au titre du fonds « Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique », pour 8,47 millions d'euros.

La réserve de précaution (en CP) s'est élevée sur l'ensemble des programmes à **539,46 millions d'euros**, dont 297,77 millions sur les dépenses de personnel (titre 2).

**La quasi-totalité (99,5 %) des crédits mis en réserve pour le titre 2 ont été restitués en décembre**, 46,6 % de ces crédits ayant été mobilisés pour assurer le paiement des rémunérations de fin d'année afin notamment d'assurer le paiement des rémunérations. Hors titre 2, 92,2 % des crédits ont été restitués sur des postes de dépenses incompressibles (comme les frais de déplacement et la rémunération des personnels d'assistance éducative), mais pas au titre des fonds « État exemplaire » et « Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique ».

Cette situation **traduit une gestion tendue et la faiblesse des marges de manœuvre pour permettre à la réserve de précaution de jouer son rôle en permettant de faire face à des aléas qui apparaîtraient en cours de gestion.**

---

<sup>1</sup> Toutefois un taux de régulation de 0,5 % pour certaines dépenses hors titre 2 a pu être appliqué compte tenu du caractère obligatoire de ces dernières, qui les rend assimilables à des dépenses de personnel (notamment la rémunération des assistants d'éducation et la part des subventions pour charges de service public versées aux établissements publics nationaux correspondant à des rémunérations de personnel).

### **C. PERFORMANCE : DES OBJECTIFS ET INDICATEURS ENCORE TROP NOMBREUX**

24 objectifs et 85 indicateurs sont associés à la mission « Enseignement scolaire », soit un nombre encore très élevé bien qu'une diminution ait été opérée entre 2012 et 2013 (le nombre d'indicateur a été réduit de 93 à 85).

Une autre lacune, récurrente, de la performance de la mission « Enseignement scolaire » est le trop grand nombre de cibles variant d'une année sur l'autre.

S'agissant des résultats des objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la mission, la proportion de jeunes de 18 à 24 ans ne possédant pas de diplôme sans poursuivre leurs études ni une formation s'est élevé à 11,4 % en 2012 (dernière année pour laquelle des comparaisons internationales sont disponibles), en baisse de 0,5 point par rapport à 2011, en-deçà de la moyenne de l'Union européenne (12,8 %), mais au-dessus des résultats pour les pays d'Europe du Nord (notamment 7,5 % en Suède), en Allemagne (10,5 %) et aux Pays-Bas (8,8 %).

La proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun est conforme aux objectifs, bien que toujours en-deçà des cibles pour la compétence n°5 correspondant, selon les documents budgétaires, à la « *culture humaniste* »<sup>1</sup>.

Le taux d'accès au baccalauréat en 2013 (70,1 % pour les garçons et 77,6 % pour les filles) a été inférieur à l'exécution 2012 (74,8 % pour les garçons et 79,8 % pour les filles), mais supérieur à 2011 (respectivement, 66,1 % et 75,9 %).

## **II. EMPLOIS ET MASSE SALARIALE : DES ÉCARTS AUX PRÉVISIONS À MIEUX APPRÉHENDER EN TERMES D'ENTRÉES ET DE SORTIES**

### **A. EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS : UNE LÉGÈRE DIMINUTION ENTRE 2012 ET 2013 TRADUISANT DES POSTES NON POURVUS ET UNE AUGMENTATION DES DÉPARTS**

Sous l'effet de l'extension en année pleine en 2013 des suppressions d'emplois décidées dans la LFI 2012 et mises en œuvre à compter de septembre 2012, alors que les créations d'emplois de l'année 2013 n'ont produit d'effets qu'à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013, le plafond d'emplois de la mission en loi de finances initiale s'est élevé à 970 031 ETPT, en progression de 1 972 ETPT par rapport au plafond de la LFI 2012.

---

<sup>1</sup> Par déduction avec les champs disciplinaires que recouvrent les autres compétences, il s'agit de toute évidence des connaissances dans les « sciences humaines » que sont l'histoire et la géographie, mais ce point mériterait d'être clarifié dans les documents budgétaires.

**Le plafond n'inclut pas 55 388 ETPT d'assistants d'éducation, 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). Vos rapporteurs spéciaux réitèrent leur position selon laquelle ces emplois devraient être inclus dans le plafond, dans la mesure où ils répondent à des besoins pérennes et donnent généralement lieu à des contrats continûment renouvelés.**

**En exécution, le plafond d'emplois de la mission a été consommé à hauteur de 959 072 ETPT, soit 10 959 ETPT de moins que la loi de finances initiale pour 2013.**

**Alors que le plafond d'emplois a augmenté en LFI entre 2012 et 2013, le nombre d'emplois de la mission entre 2012 (960 404 ETPT) et 2013 (959 072 ETPT) a légèrement reculé (- 1 332 ETPT).**

Les écarts entre la prévision et l'exécution traduisent de **moindres créations d'emplois qu'initialement prévu** : le **schéma d'emplois** pour les programmes de la mission relevant du ministère de l'éducation nationale ne s'est élevé qu'à + 5 159 ETP, contre une prévision de + 12 434 ETP, soit un écart de - 7 275 ETP avec la prévision.

Comme le montre le tableau ci-après, cet écart résulte à la fois :

- **d'entrées** dans l'éducation nationale **inférieures aux prévisions** (à hauteur de 2 929 postes sur 40 550 prévus en LFI), traduisant à la fois un moindre rendement des concours (seuls 72 % des postes ont été pourvus dans le second degré) et une sous-consommation des postes de stagiaires et de contractuels (dans le second degré publics, seuls 71 % des postes de contractuels ont été pourvus à la rentrée 2013) ;

- **de sorties plus nombreuses** (+ 4 346 par rapport à la LFI) ; les départs en retraite ont été à nouveau inférieurs aux prévisions de la LFI (22 518 contre 25 385, soit un écart de 2 867), mais dans des proportions moindres que celles observées en 2012 (21 793 contre 28 220, soit un différentiel de 6 427) ; en outre, les autres sorties - parmi lesquelles les démissions - ont nettement augmenté entre 2012 et 2013 (+ 7 213), ce qui nécessiterait de mieux connaître ces profils pour que l'éducation nationale puisse également s'adapter à ces changements de comportements individuels. Par ailleurs, **les directions d'administration centrale du ministère continuent d'utiliser des modèles différents pour prévoir les départs en retraite, ce qui nuit à l'homogénéité et à la fiabilité des prévisions.**

### Répartition du schéma d'emplois 2013 entre les entrées et les sorties

(programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, en ETP)

	Entrées (1)	Sorties (2)	dont départs en retraite	dont autres sorties	Schéma d'emplois (1) - (2)
Prévision LFI	40 550	28 116	25 385	2 731	+ 12 434
Exécution	37 621	32 462	22 518	9 944	+ 5 159
Écart	- 2 929	+ 4 346	- 2 867	+ 7 213	- 7 275

Source : ministère de l'éducation nationale

**La diminution du nombre d'enseignants va à contre-courant de l'objectif gouvernemental de renforcer les effectifs, et conduit à une dégradation du taux d'encadrement par rapport aux prévisions.** Sur l'objectif de créer 54 000 postes dans l'éducation nationale (hors enseignement technique agricole) au cours du quinquennat, les créations n'ont porté que sur 15 500 nouveaux postes (y compris 2 500 emplois d'assistants de vie scolaire) depuis la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, ce qui implique de **créer 38 500 nouveaux postes entre 2014 et 2017.**

#### **B. MASSE SALARIALE : DES DÉPENSES SOUS TENSION (HORS PENSIONS)**

**La diminution du taux de la contribution employeur** pour le mois de décembre 2013 a été commune à l'ensemble des ministères. Elle s'explique par un moindre besoin de financement résultant de départs en retraite inférieurs aux prévisions, ainsi que par un taux d'inflation inférieur aux prévisions de la LFI (ayant conduit à une revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> avril 2013 de 1,3 % contre 1,75 % en LFI). Cet ajustement s'est traduit par **l'annulation en fin de gestion de 631,4 millions d'euros au titre des pensions de la mission « Éducation nationale »**, ayant porté le montant des crédits de titre 2 de la mission à **58,87 milliards d'euros.**

**Hors pensions**, les dépenses de personnel des programmes relevant du ministère de l'éducation nationale se sont élevées à **40,69 milliards d'euros**, soit un **dépassement de 92 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Si l'on intègre les dépenses de personnel de l'enseignement technique agricole (programme 143, relevant du ministère de l'agriculture), soit 652 millions d'euros en exécution, les dépenses de titre 2 (hors pensions) de la mission s'élèvent à 41,34 milliards d'euros en exécution, en dépassement de 98 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LFI.

Cet écart correspond principalement à une **sous-évaluation du glissement vieillesse technicité (GVT) solde<sup>1</sup>**, qui s'est élevé à + 215,5 millions d'euros, soit un écart de 95,5 millions d'euros avec la prévision en loi de finances initiale (+ 120 millions d'euros). Cette situation avait conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) à identifier un risque d'insuffisance de crédits dès le début de la gestion et à préconiser un étalement des recrutements pour y faire face.

La décomposition des composantes du GVT solde montre **une sous-évaluation de l'effet des avancements et des promotions** (GVT positif), qui a atteint 646 millions d'euros, soit un dépassement de 77,1 millions d'euros de la prévision en LFI (568,9 millions d'euros), et une surévaluation de 18,4 millions d'euros des économies de masse salariale résultant du GVT négatif (correspondant à la différence de salaire entre les nouveaux entrants et les sortants) qui s'est élevé à - 430,5 millions d'euros (contre - 448,9 millions d'euros en prévision), alors que l'accélération des départs par rapport aux prévisions (cf. *supra*) a desserré les contraintes en gestion.

Une telle situation a créé **des tensions en gestion**, ayant nécessité le dégel en fin d'exercice de la réserve de précaution, ce qui a posé un problème de soutenabilité. À la décharge des gestionnaires, il peut toutefois être observé que les moindres départs en retraite ont accru le GVT solde et que d'autres facteurs tenant au comportement des agents (comme les retenues pour faits de grève) étaient difficilement prévisibles.

Par rapport à l'exécution 2012 à périmètre courant (40,55 milliards d'euros), les dépenses de personnel des programmes du ministère de l'éducation nationale (hors titre 2) ont augmenté de 135 millions d'euros.

Par rapport au solde d'exécution 2012 retraité des changements de périmètre et des mesures de basage et de rebasage (soit un solde de 40,51 milliards d'euros), l'exécution 2013 fait ressortir **une augmentation des dépenses de 176,8 millions d'euros**, sous l'effet des facteurs suivants :

- les suppressions et créations d'emplois définissant le **schéma d'emplois : - 87,3 millions d'euros** (schéma d'emplois 2012 : - 138,7 millions d'euros ; schéma d'emplois 2013 : + 51,4 millions d'euros) ;

---

<sup>1</sup> Le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :

- le GVT positif, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),  
- le GVT négatif, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

- les **mesures générales : + 68,7 millions d'euros** (dont garantie individuelle du pouvoir d'achat<sup>1</sup> : + 60,5 millions d'euros ; mesures bas salaires : + 8,2 millions d'euros) ;

- le glissement vieillesse technicité (GVT) **solde** : + 215,5 millions d'euros (GVT positif : 646 millions d'euros ; GVT négatif : - 430,5 millions d'euros) ;

- des mesures diverses (dont les retenues pour faits de grève) : - 85 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

---

**MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET « PROVISIONS » ET  
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU  
PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

**MM. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER ET PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEURS  
SPÉCIAUX**

<b>I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »</b> .....	183
A. APERÇU GÉNÉRAL : « LES CRÉDITS DE BERCY » .....	183
B. UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE EN 2013, MAIS INSUFFISAMMENT PILOTÉE.....	186
1. Une consommation contenue dans l'enveloppe initiale .....	186
2. L'apparente maîtrise des dépenses de personnel dissimule une sous-évaluation des départs en retraite et des erreurs de pilotage.....	186
3. Le cas particulier de la douane : entre pilotage défaillant et incertitudes liées à la taxe poids-lourds .....	187
4. L'abandon des grands investissements : le cas emblématique de l'opérateur national de paye (ONP).....	188
5. Les reports imprudents de l'entretien des bâtiments de l'État .....	189
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »</b> .....	189
A. APERÇU GÉNÉRAL : LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT .....	189
B. L'EXÉCUTION 2013 : DES RECETTES MAL ESTIMÉES, DES DÉPENSES MAL CONTRÔLÉES .....	190
1. Des recettes inférieures aux prévisions, qui témoignent d'une fiabilité insuffisante des estimations .....	190
2. Une exécution 2013 en déficit .....	191
3. Le programme 721 : une contribution insuffisante au désendettement de l'État .....	192
4. Le programme 723 : des dépenses immobilières en hausse, mais mal contrôlées .....	193
<b>III. LA MISSION « PROVISIONS »</b> .....	193
A. APERÇU GÉNÉRAL : UNE MISSION SPÉCIFIQUE DESTINÉE À PARER AUX IMPRÉVUS .....	193
B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE 2013.....	194
1. La non budgétisation du programme 551 : « Provision relative aux rémunérations publiques » .....	195
2. Le programme 552 : « Dépenses accidentelles et imprévisibles » .....	195

MM. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER ET PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

## I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

### A. APERÇU GÉNÉRAL : « LES CRÉDITS DE BERCY »

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue la principale mission du pôle économique et financier de l’État. Elle est composée de six programmes aux finalités très différentes, qui peuvent être répartis en deux catégories :

- **d’une part, les programmes opérationnels** portant les crédits des deux grandes directions à réseaux du ministère, la **direction générale des finances publiques (DGFIP)**, pour le programme 156, et la **direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**, pour le programme 302 ;

- **d’autre part, des programmes correspondant à des politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** : modernisation de l’État<sup>1</sup> (programme 221), entretien lourd des bâtiments de l’État (programme 309), mesures relatives à la fonction publique (programme 148). Enfin, le programme 218 porte les crédits de plusieurs services transversaux, tels que les cabinets ministériels, le secrétariat général, l’inspection générale des finances (IGF), TRACFIN, l’agence du patrimoine immatériel de l’État (APIE) ou encore le service des achats de l’État (SAE).

**Le pilotage de la masse salariale le principal enjeu de la mission**, compte tenu du poids des crédits de personnel, à savoir 76 % du total des crédits ouverts. Par ailleurs, **la DGFIP et la DGDDI représentent à elles seules 87 % des crédits de la mission** : c’est donc sur ces deux directions générales que se concentrent les enjeux de modernisation et les marges de manœuvre budgétaires.

---

<sup>1</sup> Le programme 221 a été marqué par un changement de périmètre en 2013, la direction générale de la modernisation de l’État (DGME) étant dorénavant rattachée aux services du Premier ministre, sous le nom de direction interministérielle pour la modernisation de l’action publique (DIMAP), au sein de la mission « Direction de l’action du Gouvernement ». En LFI 2013, 47,6 millions d’euros étaient affectés à la DGME.

**Consommation par programme des crédits pour 2013 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

*(en euros)*

		<b>Prévision LFI 2012</b>	<b>Consommation 2012</b>	<b>Taux de conso.</b>	<b>Prévision LFI 2013</b>	<b>Consommation 2013</b>	<b>Taux de conso.</b>	<b>Ecart prévision 2013/2012</b>		<b>Ecart consommation 2013/2012</b>	
<b>Programme 156</b>	AE	8 439 660 839	8 376 517 102	99,3%	8 569 635 055	8 328 769 271	97,2%	129 974 216	1,5%	- 47 747 831	-0,6%
	CP	8 421 922 455	8 377 861 214	99,5%	8 533 025 504	8 348 630 882	97,8%	111 103 049	1,3%	- 29 230 332	-0,3%
<b>Programme 221</b>	AE	243 672 435	257 766 677	105,8%	207 157 620	178 416 113	86,1%	- 36 514 815	-15,0%	- 79 350 564	-30,8%
	CP	278 724 812	285 575 263	102,5%	209 387 032	201 385 921	96,2%	- 69 337 780	-24,9%	- 84 189 342	-29,5%
<b>Programme 218</b>	AE	868 791 771	890 121 807	102,5%	894 666 357	850 980 449	95,1%	25 874 586	3,0%	- 39 141 358	-4,4%
	CP	883 213 564	865 238 569	98,0%	884 646 867	874 872 312	98,9%	1 433 303	0,2%	9 633 743	1,1%
<b>Programme 302</b>	AE	1 589 650 207	1 594 484 880	100,3%	1 611 537 315	1 606 891 977	99,7%	21 887 108	1,4%	12 407 097	0,8%
	CP	1 602 336 213	1 586 038 277	99,0%	1 606 137 315	1 597 543 929	99,5%	3 801 102	0,2%	11 505 652	0,7%
<b>Programme 309</b>	AE	206 244 866	178 147 237	86,4%	214 130 000	176 669 281	82,5%	7 885 134	3,8%	- 1 477 956	-0,8%
	CP	206 557 786	189 016 600	91,5%	204 130 000	169 811 421	83,2%	- 2 427 786	-1,2%	- 19 205 179	-10,2%
<b>Programme 148</b>	AE	223 853 561	210 151 829	93,9%	213 952 194	197 005 249	92,1%	- 9 901 367	-4,4%	- 13 146 580	-6,3%
	CP	226 165 211	220 959 894	97,7%	217 817 983	203 313 723	93,3%	- 8 347 228	-3,7%	- 17 646 171	-8,0%
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	<b>11 571 873 679</b>	<b>11 507 189 532</b>	<b>99,4%</b>	<b>11 711 078 541</b>	<b>11 338 732 340</b>	<b>96,8%</b>	<b>139 204 862</b>	<b>1,2%</b>	<b>- 168 457 192</b>	<b>-1,5%</b>
	CP	<b>11 618 920 041</b>	<b>11 524 689 817</b>	<b>99,2%</b>	<b>11 655 144 701</b>	<b>11 395 558 188</b>	<b>97,8%</b>	<b>36 224 660</b>	<b>0,3%</b>	<b>- 129 131 629</b>	<b>-1,1%</b>

Source : rapport annuel de performances 2013

Prévisions LFI : y compris fonds de concours et attributions de produits

**Consommation par titre des crédits pour 2013 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

*(en euros)*

		Prévision LFI 2012	Consommation 2012	Taux de conso.	Prévision LFI 2013	Consommation 2013	Taux de conso.	Ecart prévision 2013/2012		Ecart consommation 2013/2012	
<b>Titre 2</b>		8 699 858 722	8 681 374 779	99,8%	8 908 083 352	8 739 085 316	98,1%	208 224 630	2,4%	57 710 537	0,7%
Personnel											
<b>Autres dépenses</b>	AE	<b>2 872 014 957</b>	<b>2 825 814 753</b>	<b>98,4%</b>	<b>2 802 995 189</b>	<b>2 599 647 024</b>	<b>92,7%</b>	- 69 019 768	-2,4%	- 226 167 729	-8,0%
	CP	<b>2 919 061 319</b>	<b>2 843 315 038</b>	<b>97,4%</b>	<b>2 747 061 349</b>	<b>2 656 472 872</b>	<b>96,7%</b>	- 171 999 970	-5,9%	- 186 842 166	-6,6%
<b>Titre 3</b>	AE	2 085 153 179	2 267 996 669	108,8%	2 179 269 440	2 108 474 556	96,8%	94 116 261	4,5%	- 159 522 113	-7,0%
	CP	2 075 175 348	2 250 972 357	108,5%	2 117 887 828	2 138 991 736	101,0%	42 712 480	2,1%	- 111 980 621	-5,0%
<b>Titre 5</b>	AE	479 116 440	241 292 376	50,4%	333 526 443	209 061 319	62,7%	- 145 589 997	-30,4%	- 32 231 057	-13,4%
	CP	533 540 633	279 015 918	52,3%	338 573 715	228 615 041	67,5%	- 194 966 918	-36,5%	- 50 400 877	-18,1%
<b>Titre 6</b>	AE	307 345 338	316 222 100	102,9%	289 889 306	281 921 115	97,3%	- 17 456 032	-5,7%	- 34 300 985	-10,8%
	CP	309 945 338	313 022 857	101,0%	290 289 806	288 675 241	99,4%	- 19 655 532	-6,3%	- 24 347 616	-7,8%
<b>Titre 7</b>	AE	400 000	303 608	75,9%	310 000	190 034	61,3%	- 90 000	-22,5%	- 113 574	-37,4%
	CP	400 000	303 906	76,0%	310 000	190 854	61,6%	- 90 000	-22,5%	- 113 052	-37,2%
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	<b>11 571 873 679</b>	<b>11 507 189 532</b>	<b>99,4%</b>	<b>11 711 078 541</b>	<b>11 338 732 340</b>	<b>96,8%</b>	<b>139 204 862</b>	<b>1,2%</b>	<b>- 168 457 192</b>	<b>-1,5%</b>
	CP	<b>11 618 920 041</b>	<b>11 524 689 817</b>	<b>99,2%</b>	<b>11 655 144 701</b>	<b>11 395 558 188</b>	<b>97,8%</b>	<b>36 224 660</b>	<b>0,3%</b>	<b>- 129 131 629</b>	<b>-1,1%</b>

Source : rapport annuel de performances 2013

Prévisions LFI : y compris fonds de concours et attributions de produits

## **B. UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE EN 2013, MAIS INSUFFISAMMENT PILOTÉE**

### **1. Une consommation contenue dans l'enveloppe initiale**

La consommation des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour l'année 2013 s'est élevée à **11,4 milliards d'euros en CP, soit 97,8 % des 11,7 milliards d'euros en CP ouverts en LFI**. Ce taux de consommation est en diminution par rapport à l'exercice 2012, où il s'élevait à 99,2 % des CP ouverts en LFI. L'exécution de la mission reste **contenue dans l'enveloppe initiale, et apporte ainsi une contribution importante à l'effort de maîtrise de la dépense publique**.

Ces efforts sont répartis entre les dépenses de personnel, avec un taux de consommation de 98,1 % (cf. *infra*) et les « autres dépenses », avec un taux de consommation de 92,7 % en AE et 96,7 % en CP. Les crédits de fonctionnement et d'investissement ont ainsi été marqués par d'importantes annulations en cours d'exécution.

**Au total, les crédits consommés sur la mission diminuent de 129 millions d'euros entre 2012 et 2013 (-1,1 %)**. Ceci est d'autant plus notable que l'enveloppe initiale était en hausse, passant de 11,6 milliards d'euros en LFI 2012 à 11,7 milliards d'euros en LFI 2013 (+0,3 %). **Hors CAS « Pensions », l'exécution de la mission est conforme à la norme « zéro valeur » et à la programmation triennale 2013-2015.**

### **2. L'apparente maîtrise des dépenses de personnel dissimule une sous-évaluation des départs en retraite et des erreurs de pilotage**

**La consommation des crédits de titre 2 est inférieure de 169 millions d'euros à la programmation initiale**, soit un écart de 1,9 % entre les 8,9 milliards d'euros prévus en LFI et les 8,7 milliards d'euros effectivement consommés. L'exécution hors CAS Pensions est également inférieure de 0,3 % à la programmation initiale, alors qu'elle avait dépassé de 0,3 % l'enveloppe de la LFI 2012. De plus, les effectifs ont baissé de 2 534 ETPT (pour 2 198 suppressions prévues) et les mesures catégorielles ont diminué de 60 %. Ces bons résultats ont permis d'éviter un abondement des crédits de personnel par décret d'avance en 2013, contrairement aux deux exercices précédents.

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux soulignent que **ces bons résultats s'expliquent avant tout par une sous-évaluation importante des départs en retraite**, et non par une amélioration du pilotage. En effet, les départs en retraite se sont élevés à 4 419 ETPT en 2013, contre 3 873 ETPT prévus initialement, notamment suite au décret « carrière longue » du 12 juillet 2012<sup>1</sup>, facilitant ainsi l'exécution de la mission. **Or les erreurs - ou**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

MM. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER ET PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**les excès de prudence – dans le pilotage de la masse salariale ne sauraient durablement tenir lieu de vertu budgétaire.** On notera que les départs à la retraite avaient été à l'inverse surestimés en 2012, causant des difficultés sur l'exécution du titre 2.

**C'est principalement la DGFIP qui a profité de ces départs plus importants que prévu :** sur les 7,3 milliards d'euros de crédits de titre 2 ouverts pour le programme 156, seuls 7,1 milliards d'euros ont été utilisés, soit une sous-consommation de 162 millions d'euros (2,2 %). Vos rapporteurs spéciaux regrettent que **ces marges de manœuvre supplémentaires n'aient pas été utilisées pour renforcer les efforts sur la masse salariale ;** au contraire, cette « cagnotte » de court terme a été utilisée pour recruter à long terme de nouveaux agents, concentrés sur la catégorie C, « *sans examen préalable de solutions alternatives ni motivation explicite de cette orientation* », comme l'observe la Cour des comptes. Les marges dégagées sur le programme 156 ont par ailleurs servi à **couvrir opportunément les dépassements observés sur le programme 302** (cf. *infra*) en faisant jouer le principe d'auto-assurance.

### **3. Le cas particulier de la douane : entre pilotage défaillant et incertitudes liées à la taxe poids-lourds**

Le programme 302, qui porte les crédits de l'administration des douanes, reste contenu dans l'enveloppe initiale : 99,5 % des CP ont été consommés, soit 1,6 milliard d'euros. Ces résultats sont légèrement meilleurs qu'en 2012, où le taux de consommation était de 100,3 %.

**Toutefois, l'analyse des dépenses de personnel montre ces résultats sous un jour moins favorable.** Si les crédits de titre 2 consommés sont légèrement inférieurs à l'enveloppe initiale (de 3 millions d'euros sur un total de 1,1 milliard d'euros), ils masquent d'importants dépassements imputables à une surestimation des départs en retraite, soit 492 ETP au lieu des 660 prévus – une erreur de prévision inverse à celle de la DGFIP qui est difficilement explicable. De plus, l'objectif de réduction d'emplois, porté à 144 ETPT en cours d'année (contre seulement 61 ETPT en LFI), n'a pas été atteint : seuls 109 ETPT ont été supprimés. La douane a tenu ses objectifs grâce à un virement du programme 156.

Surtout, ces objectifs étaient volontairement modestes – à comparer avec les 2 023 ETPT supprimés à la DGFIP – du fait de **la création de plus de 300 emplois publics afin d'assurer la mise en place de la taxe poids lourds (TPL), ou « écotaxe » :** 130 emplois administratifs au centre de gestion de Metz, et 179 emplois répartis sur le territoire. **Or ces dépenses posent aujourd'hui problème du fait de la « suspension » de l'écotaxe,** annoncée le 29 octobre 2013 par le Premier ministre. Le sujet, qui a déjà mobilisé votre

---

commission des finances, ainsi qu'une commission d'enquête sénatoriale<sup>1</sup>, sera donc suivi avec attention à l'avenir par vos rapporteurs spéciaux.

#### **4. L'abandon des grands investissements : le cas emblématique de l'opérateur national de paye (ONP)**

**Les crédits d'investissement de la mission affichent un taux de consommation de seulement 62,7 % en 2013**, c'est-à-dire 126 millions d'euros de moins que les 333,5 millions d'euros prévus en LFI. Ils contribuent donc de manière importante au respect de l'enveloppe budgétaire au niveau de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Mais faut-il s'en réjouir ? De fait, **ces résultats ne signalent pas tant un effort budgétaire que la renonciation à de grands projets, notamment informatiques**. Ainsi, les 207 millions d'euros d'AE ouvertes en LFI pour le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » affichent une sous-consommation de 13,9 %, à 178 millions d'euros.

**Est principalement en cause l'arrêt de l'opérateur national de paye (ONP), annoncé le 10 mars 2014 par le Gouvernement** à la suite de la remise du rapport de Jacques Marzin, directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC). Ce projet lancé en 2007 visait à instaurer un pilotage unifié et centralisé de la paye des 2,5 millions d'agents de l'État (projet SI-Paye), et à proposer un système d'information des ressources humaines (projet SIRH) aux ministères ne souhaitant pas moderniser le leur en vue du raccordement. Comme le déclarait Jacques Marzin lors de son audition par votre commission des finances le 21 mai 2014<sup>2</sup>, le projet s'est cependant heurté à plusieurs obstacles conduisant à l'abandon de son volet SI-Paye : *« premièrement, la durée du projet : celui-ci devait se terminer en 2016, mais il est apparu qu'il n'aurait pas pu être achevé avant 2023. Or cet horizon 2023 est soumis à des aléas (...). Deuxièmement, le coût : nous avons pour la première fois consolidé l'ensemble des projets – le calculateur et les SIRH. Nous avons pu constater 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 »*.

Ainsi, les crédits d'investissement de l'ONP (action 6 du programme 221), prévus en LFI 2013 à 45,5 millions d'euros, ne sont consommés qu'à hauteur de 8,5 millions d'euros, soit **seulement 18,6 % de l'enveloppe initiale**<sup>3</sup>. Si vos rapporteurs spéciaux ne remettent pas en cause

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 543 (2013-2014) de Mme 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.

<sup>2</sup> Audition conjointe du 21 mai 2014 sur le projet de l'opérateur national de paye.

<sup>3</sup> Il est vrai qu'une partie de ces dépenses d'investissement est transformée en dépenses de fonctionnement, qui passent de 840 000 euros prévus en LFI à 23,5 millions d'euros effectivement consommés – un phénomène déjà constaté en 2012. La différence sur le total de l'action 6, soit 47,3 millions d'euros consommés pour 62,3 millions d'euros ouverts, est donc moins notable.

MM. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER ET PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

la décision d’abandonner le volet SI-Paye de l’ONP compte tenu des difficultés rencontrées, ils s’interrogent toutefois sur le caractère tardif de cette décision – d’autant que les investissements avaient cessé depuis plusieurs mois. Surtout, ils soulignent qu’il est contestable de présenter comme une « économie » l’arrêt d’un projet qui, selon les chiffres fournis par Jacques Marzin, aurait coûté en pure perte près de 286 millions d’euros sur la seule période comprise entre 2009 et 2013.

Plus généralement, vos rapporteurs spéciaux regrettent que les économies se fassent le plus souvent au détriment des investissements plutôt que grâce à des économies de fonctionnement et de structure – c’est aussi le cas pour les douanes (renoncement à l’acquisition d’une navette de garde-côtes, comme en 2012) et pour les bâtiments de l’État (cf. *infra*).

### 5. Les reports imprudents de l’entretien des bâtiments de l’État

La très importante sous-consommation des crédits d’investissement de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (cf. *supra*) tient non seulement à l’arrêt de grands projets informatiques, mais aussi au **report de dépenses d’entretien lourd sur le parc immobilier de l’État : seules 82,5 % des AE du programme 309 ont été utilisées**, soit 176,7 millions d’euros consommés pour 214,1 millions d’euros prévus – la différence portant presque exclusivement sur les crédits d’investissement. Le taux de consommation des CP est similaire, à seulement 83,2 %.

Là encore, vos rapporteurs spéciaux s’inquiètent de ces reports qui, s’ils permettent d’afficher des économies sur un exercice, ne font que repousser dans le temps des travaux qu’il faudra bien réaliser un jour, et à un prix supérieur du fait de la dégradation progressive des bâtiments.

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux ne méconnaissent pas les efforts engagés pour rendre la dépense plus efficiente (passage sous Chorus, régionalisation, rationalisation), qui expliquent une partie des moindres dépenses constatées cette année : 169,8 millions d’euros de CP ont été consommés en 2013, contre 189 millions d’euros en 2012.

## II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT »

### A. APERÇU GÉNÉRAL : LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L’ÉTAT

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.**

**En recettes**, le CAS fait apparaître le **produit des cessions** d'actifs immobiliers de l'État, ainsi que, de manière accessoire, des fonds de concours et des virements du budget général.

**En dépenses**, le CAS comprend deux programmes :

- le **programme 721** retrace la contribution au désendettement de l'État, selon un taux de rétrocession fixé par l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2011 à **25 % pour l'année 2013, contre 20 % pour 2012** et 30 % à partir de 2014.

- le **programme 723** retrace les dépenses de restructuration immobilière de l'État, qu'il s'agisse de crédits d'investissement ou de fonctionnement.

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 incombant à l'État, et dans les programmes supports du budget général, propres à chaque ministère.

À titre indicatif, l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État est de 63,7 milliards d'euros au 31 décembre 2012<sup>1</sup>.

## ***B. L'EXÉCUTION 2013 : DES RECETTES MAL ESTIMÉES, DES DÉPENSES MAL CONTRÔLÉES***

### **1. Des recettes inférieures aux prévisions, qui témoignent d'une fiabilité insuffisante des estimations**

Les produits de cessions immobilières effectivement encaissés atteignent **seulement 391 millions d'euros en 2013**, contre 515 millions d'euros en 2012 et 598 millions d'euros en 2011. Ce montant, qui est le plus bas depuis la création du CAS, **contraste fortement avec la prévision de 530 millions d'euros prévue en LFI**.

D'après le rapport annuel de performances, « *près de 1234 cessions* » ont été réalisées en 2013 – vos rapporteurs spéciaux s'interrogeant sur le caractère « approximatif » de cette estimation. Au total, 5,13 milliards d'euros de cessions ont été réalisés depuis la création du CAS en 2005.

---

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire.

MM. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER ET PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Produits des cessions immobilières de l’État

(en millions d’euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Prévisions</b>	600	439	500	600	1 400	900	400	500	530	470
<b>Réalisations</b>	634	798	820	395	475	502	598	515	391	
<b>Écart</b>	+ 34	+ 359	+ 320	- 205	- 925	- 398	+ 198	+ 47	- 139	

Source : Cour des comptes et PAP et RAP successifs

Les réalisations portent sur les montants effectivement encaissés à la fin de l’exercice

Ces faibles recettes au titre de l’année 2013 s’expliquent en partie par des facteurs conjoncturels, à savoir la relative atonie du marché de l’immobilier, qui a conduit au report d’importantes cessions (dont le groupe immobilier Bellechasse-Penthémont évalué à 77 millions d’euros), ainsi que les retards pris dans le programme « Duflot » de mobilisation du foncier public en faveur du logement<sup>1</sup>.

Au-delà de ce problème, vos rapporteurs spéciaux réitèrent leurs inquiétudes quant au **risque persistant d’une politique à courte vue**. D’une part, la surévaluation des recettes peut aussi suggérer **la vente de certains biens à un prix inférieur à leur valeur réelle, afin de réaliser des économies budgétaires immédiates** – même si trop peu d’informations pertinentes sont disponibles pour juger du bien-fondé d’un prix de cession. D’autre part, vos rapporteurs spéciaux s’interrogent sur **les fondements mêmes de la politique immobilière de l’État**, qui semble parfois consister à vendre pour générer des recettes immédiates, quitte à supporter des charges locatives pérennes par la suite.

## 2. Une exécution 2013 en déficit

**Conséquence des faibles recettes, le CAS a été exécuté en déficit de 164 millions d’euros** (en CP), soit 406 millions d’euros de recettes<sup>2</sup> et 570 millions d’euros de dépenses. Ce niveau est à comparer avec le déficit de 75 millions d’euros prévu en LFI pour 2013 ; il résulte de cet écart une diminution de la trésorerie accumulée sur le CAS.

<sup>1</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>2</sup> Aux recettes effectivement encaissées s’ajoutent les recettes prévues.

**Consommation des crédits du compte d'affectation spéciale  
« Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**

(en euros)

		Prévision LFI 2012	Conso. 2012	Prévision LFI 2013	Conso. 2013	Écart prévision 2013/2012	Écart conso. 2013/2012
<b>Programme 721</b>		65 000 000	61 395 965 94,4%	82 500 000	76 106 405 92,3%	17 500 000 26,9%	14 710 440 24,0%
<b>Programme 723</b>	AE	348 000 000	336 233 743 96,6%	542 500 000	474 934 964 87,5%	194 500 000 55,9%	138 701 221 41,3%
	CP	448 000 000	400 009 055 89,3 %	522 500 000	494 348 017 94,6%	74 500 000 16,6%	94 338 962 23,6%
<b>TOTAL</b>	AE	413 000 000	397 629 708 96,3%	625 000 000	551 041 369 88,2%	212 000 000 51,3%	153 411 661 38,6%
	CP	513 000 000	461 405 020 89,9%	605 000 000	570 454 422 94,3%	92 000 000 17,9%	109 049 402 23,6%

Source : rapport annuel de performances 2013

### 3. Le programme 721 : une contribution insuffisante au désendettement de l'État

La part des recettes du CAS affectée au désendettement de l'État s'est élevée à 76,1 millions d'euros en 2013, au lieu des 82,5 millions d'euros prévus en LFI. **Le taux de contribution au désendettement de l'État est donc de 17,8 %, au lieu des 25 % prévus** (cf. *supra*). Pour mémoire, il était de 12,4 % en 2012.

**Cette situation s'explique par les exemptions de contribution au désendettement prévues au bénéfice des différents ministères** : les immeubles du ministère de la défense ; les immeubles situés à l'étranger ; les biens des universités ayant demandé la dévolution de leur patrimoine immobilier ; les biens des établissements publics participant à l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay.

Compte tenu du maintien de ces exemptions, de la montée en puissance des décotes « Duflot » et de la faiblesse de la demande sur le marché immobilier, **vos rapporteurs spéciaux estiment que la capacité du CAS à contribuer au désendettement de l'État au niveau affiché est durablement menacée**. Cela est d'autant plus préoccupant que le taux de contribution, fixé à 30 % pour 2014 à l'initiative de votre commission des finances, ne devrait être que de 17 % : de fait, seuls 80 millions d'euros sont prévus par la LFI 2014 au titre du programme 721.

MM. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER ET PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

#### **4. Le programme 723 : des dépenses immobilières en hausse, mais mal contrôlées**

Les dépenses immobilières imputées en 2013 sur le programme 723 s'élèvent à 474,9 millions d'euros en AE et 494,3 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation des crédits de respectivement 87,5 % en AE et 94,6 % en CP. Les crédits d'investissement et les crédits de fonctionnement représentent chacun environ 48 % de ces dépenses.

Comme précédemment, vos rapporteurs spéciaux déplorent que l'emploi des crédits du programme 723 soit entaché de fortes irrégularités : les ministères, qui conservent la haute main sur la gestion des budgets opérationnels de programme (BOP) du programme, font parfois supporter à celui-ci des dépenses relevant de leurs ministères. En 2013, vos rapporteurs spéciaux relèvent particulièrement :

- l'imputation irrégulière sur le CAS de 180 millions d'euros votés pour la mission « Défense » (programme 212), en violation de l'autorisation législative. Ce n'est pas la première fois qu'une telle « bascule » se produit ;

- l'imputation complaisante de dépenses d'entretien immobilier relevant normalement du programme 309 (cf. *supra*) ou des budgets ministériels, témoignant d'une conception pour le moins extensive de la vocation du CAS.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent donc un resserrement des contrôles sur les dépenses immobilières imputées au CAS, notamment par l'instauration d'un contrôle effectif et centralisé sous l'égide de France Domaine.

### **III. LA MISSION « PROVISIONS »**

#### **A. APERÇU GÉNÉRAL : UNE MISSION SPÉCIFIQUE DESTINÉE À PARER AUX IMPRÉVUS**

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 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 (Dépenses de personnel).

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**.

#### Une dénomination impropre ?

Depuis plusieurs exercices, la Cour des comptes préconise, dans ses analyses de l'exécution du budget par mission, le changement de dénomination de la mission, le terme de « provisions » étant emprunté à la comptabilité générale et répondant à une tout autre définition. Elle propose, après avoir consulté la direction du budget, **de l'intituler « crédits non répartis »**, puisque cette non répartition *ex ante* des crédits composant les deux dotations constitue leur seule caractéristique commune.

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.

En tout état de cause, **la direction du budget ne maîtrise pas la répartition des crédits de ces dotations**, spécificité dont l'analyse de l'exécution budgétaire doit bien évidemment tenir compte.

#### B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE 2013

La mission « Provisions » se présentait en 2013, à l'instar des années antérieures, comme **la mission la moins dotée du budget général**, la loi de finances initiale (LFI) ayant inscrit sur le seul programme 552, **334,15 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 34,15 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

MM. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER ET PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Exécution des crédits de la mission « Provisions » en 2013

(en milliers d’euros)

	Crédits consommés en 2012		Crédits demandés en LFI 2013		Crédits consommés en 2013		Variation 2012-2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>551 - Provision relative aux rémunérations publiques</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles</b>	137 670	28 067	334 151	34 151	9 966	9 966	- 92,8 %	- 64,5 %

Source : Annexe « Provisions » au projet de loi de règlement pour 2013

#### 1. La non budgétisation du programme 551 : « Provision relative aux rémunérations publiques »

Le programme 551, dotation relative aux mesures générales en matière de rémunérations, n’a fait l’objet, en LFI pour 2013, **d’aucune budgétisation**, signe que tous les crédits de titre 2 avaient pu être répartis *ex ante* sur les programmes des différentes missions.

#### 2. Le programme 552 : « Dépenses accidentelles et imprévisibles »

Sur le programme 552, dotation relative aux dépenses accidentelles et imprévisibles, la LFI pour 2013 a inscrit 334,15 millions d’euros en AE et 34,15 millions d’euros en CP.

Cet écart de 300 millions d’euros était justifié, comme les années précédentes, par « *la constitution d’une provision spécifique en AE pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées* », dépenses dont la direction 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** (de 10 à 25 ans selon les cas). En **exécution 2013, il n’a pas été fait usage de cette provision d’AE**.

Les crédits du présent programme n’ont été utilisés qu’à hauteur de **9,97 millions d’euros** en AE et en CP répartis en trois 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 17 mai, 17 juillet et 30 août 2013.

## **MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »**

**M. ROGER KAROUTCHI, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES D'INTERVENTION .....</b>	<b>197</b>
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>199</b>
<b>A. L'EXPLOSION CONTINUE ET NON MAÎTRISÉE DES DÉPENSES D'ASILE.....</b>	<b>199</b>
<b>B. L'ACCÉLÉRATION EN EXÉCUTION DES BAISSSES DE DÉPENSES EN MATIÈRE D'INTÉGRATION.....</b>	<b>201</b>
<b>C. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE RENDU DIFFICILE PAR DES INDICATEURS INCOMPLETS OU INCOHÉRENTS.....</b>	<b>202</b>

## I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES D'INTERVENTION

La mission « Immigration, asile et intégration » comprend **deux programmes** : le **programme 303** « Immigration et asile », et le **programme 104** « Intégration et accès à la nationalité française ». Ces deux programmes sont très **déséquilibrés** d'un point de vue budgétaire, le premier, qui rassemble notamment les crédits destinés à l'accueil des demandeurs d'asile, représentant environ 89,3 % des crédits de la mission consommés en 2013.

Cette architecture a connu **deux principales évolutions en 2013**. D'une part, l'action n° 4 « Soutien » du programme 303 a été refondu pour identifier quatre sous-actions : fonctionnement courant de la direction générale des étrangers en France (DGEF) ; immobilier ; soutien informatique de la DGEF ; système d'information concourant aux politiques d'immigration et d'intégration. D'autre part et surtout, les **dépenses de titre 2 (personnel), ainsi que les équivalents temps plein travaillés (ETPT) qui y sont attachés, ont été transférés du programme 303 au programme 216** « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

A ces évolutions de la maquette s'ajoute une évolution institutionnelle avec la création par le décret du n° 2013-728 du 12 août 2013 de la **direction générale des étrangers en France (DGEF)**, placée sous la tutelle du ministre de l'intérieur, en lieu et place de l'ancien secrétariat général à l'immigration et à l'intégration. Sa mission, inchangée, reste de coordonner les actions menées par le ministère, ainsi que les autres ministères (notamment le ministère des affaires sociales ou le ministère des affaires étrangères), et par les associations gestionnaires, en matière d'immigration, d'asile et d'intégration des étrangers.

L'exécution budgétaire se caractérise par **d'importants contrastes entre les deux programmes**, illustrés par le tableau ci-dessous. Ainsi, le programme 303 a connu d'importants mouvements de crédits en cours d'année, en particulier un **décret d'avance** en date du 28 novembre 2013 d'un montant de 17,2 millions d'euros en AE et 13,3 millions d'euros en crédits de paiement pour financer les besoins en matière d'allocation temporaire d'attente. A ce montant s'ajoutent notamment des reports de crédits budgétaires de 2012 sur 2013 à hauteur de 12 millions d'euros en AE et 9,5 millions d'euros en CP. En revanche, **le programme 104 a subi des annulations de crédit** dans le cadre de la loi de finances rectificative de décembre 2013, pour un montant brut total de 5,7 millions d'euros correspondant à la mise en réserve de précaution et au surgel. Après compensation avec les reports de crédits et décrets de transferts, le montant

de crédits annulés s'est élevé à 3,3 millions d'euros. Si le montant des crédits consommés (76,7 millions d'euros) est supérieur à la dotation de loi de finances initiale (66,2 millions d'euros), ce n'est que sous l'effet des ouvertures de crédit pour fonds de concours en cours d'exercice.

### Résumé synthétique de l'exécution budgétaire 2013 de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros)

	Programme 303		Programme 104		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>(1) Loi de finances initiale</b>	596,7	604,4	65,6	66,2	662,4	670,6
<b>(2) Ouvertures et annulations en cours d'exercice</b>	+ 47,7	+ 41,0	+ 15,4	+ 10,5	63,1	51,5
<i>dont ouvertures et annulations hors fonds de concours et attribution de produits</i>	+33,2	+26,5	+ 1,6	- 3,3	34,8	23,2
<b>(3) Total des crédits ouverts (1+2)</b>	644,4	645,4	81,1	76,7	725,4	722,1
<b>(4) Crédits consommés</b>	635,8	629,9	79,5	75,1	715,3	705,0
<i>Reports de charges sur 2014</i>		41,6		-		41,6

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances

On remarque que **cette dynamique tendancielle contrastée prolonge celle constatée pour l'exercice 2012 : une bonne maîtrise, voire une réduction des crédits en exécution pour le programme 104** (en tenant compte des prévisions de fonds de concours), et **une consommation largement supérieure à la prévision pour le programme 303**, avec des mouvements de crédits insuffisants pour couvrir les besoins, entraînant des reports de charges sur l'exercice suivant.

## Évolution de la programmation et de la consommation des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration » en 2012 et 2013

(en millions d'euros)

	Programme 303	Programme 104	Total
<b>(1) Loi de finances initiale 2012</b> (y compris prévision de fonds de concours)	536,9	83,1	620,0
<b>(2) Crédits consommés 2012</b>	655,0	79,2	734,2
<b>(3) Taux d'exécution 2012 (2/1)</b>	122,0 %	95,3 %	118,4 %
<i>Report de charges sur 2013</i>	14,6	-	14,6
<b>(4) Loi de finances initiale 2013</b> (y compris prévision de fonds de concours)	619,7	80,2	699,9
<b>(5) Crédits consommés 2013</b>	629,9	75,1	705,0
<b>(6) Taux d'exécution (5/4)</b>	101,6 %	93,6 %	100,7 %
<i>Report de charges sur 2014</i>	41,7	-	41,7

Source : rapport annuel de performances

## II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Sur l'ensemble de l'exécution du budget 2013, votre rapporteur spécial ne peut que déplorer **l'aggravation, en exécution, des tendances qu'il avait déjà regrettées lors de la présentation de la loi de finances initiale**, à savoir **la forte hausse non maîtrisée des dépenses liées à l'exercice du droit d'asile et la réduction des efforts consentis en matière d'intégration des étrangers en situation régulière et des réfugiés.**

### A. L'EXPLOSION CONTINUE ET NON MAÎTRISÉE DES DÉPENSES D'ASILE

La forte hausse de la dépense sur le programme 303 est d'abord commandée par la forte hausse **de la demande d'asile**. Ainsi, en 2013, **66 262 demandes d'asile** ont été enregistrées, soit une progression de 7,8 % par rapport à 2012. En outre, cette progression ne permet pas d'envisager une réduction du délai de traitement des demandes par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), qui s'établit à 205 jours en moyenne en 2013, contre 186 jours en 2012.

Cette progression de la demande et cette augmentation corrélative de la durée d'examen devant l'OFPRA a un impact mécanique sur les dépenses d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile : **trois dispositifs, qui représentent à eux seuls plus de 70 % du total des dépenses de la mission, en subissent particulièrement les conséquences : les centres d'accueil des demandeurs d'asile, l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente.** On constate, comme l'illustre le tableau ci-dessous, que ce sont les dépenses d'allocation temporaire d'attente et, secondairement, d'hébergement d'urgence, qui sont les plus sensibles à la croissance de la demande d'asile.

**Prévision et exécution des crédits de paiement des dispositifs liés à l'asile entre 2011 et 2013**

*(en nombre et en millions d'euros)*

	LFI 2011	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013
<b>Demande d'asile</b>	-	57 337	-	61 468	-	66 262
<b>Dépenses de CADA</b>	199	199	194	194	199	198
<b>Dépenses d'hébergement d'urgence</b>	40	134	91	135	125	150
<b>Dépenses d'ATA</b>	54	158	90	150	140	149 <sup>(1)</sup>

(1) Il convient d'y ajouter un report de charges de 41,7 millions d'euros sur l'exercice 2014

*Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances*

En 2013, **les crédits inscrits en loi de finances initiale pour l'ATA se sont révélés rapidement insuffisants** ; à cet égard, votre rapporteur spécial avait relevé dès l'examen du projet de loi de finances pour 2013 que « *les dotations budgétaires* », même réévaluées, « *pourraient se révéler encore insuffisantes en cours de gestion* ». Cette insuffisance a été identifiée en cours d'année et a conduit à plusieurs mouvements de crédits, en particulier dans le **décret d'avances du 28 novembre 2013, à hauteur de 17 millions d'euros en AE et de 13 millions d'euros en CP pour financer l'ATA.**

Toutefois, **cet abondement en gestion a été insuffisant** ; plus grave, cette insuffisance était connue des responsables du programme au moment de la prise du décret (fin novembre 2013), puisque **c'est en réalité une partie des factures du mois d'octobre, et la totalité de celles de novembre et de décembre qui n'ont pu être réglées à Pôle emploi par l'État s'agissant de**

l'ATA. Ainsi, **une charge totale de 41,7 millions d'euros a été reportée sur l'exercice 2014**. Cela nuit non seulement à la sincérité budgétaire de l'exercice 2013 et des mouvements réglementaires pris, mais aussi à la **crédibilité et à la soutenabilité de l'exercice 2014**. Pour éviter l'effet « boule de neige » d'accumulation exponentielle des reports de charges d'un exercice sur l'autre, que la Cour des comptes redoute dans sa note sur l'exécution budgétaire, **votre rapporteur spécial souhaite qu'un abondement adéquat soit réalisé en cours de gestion 2014, idéalement au sein d'une loi de finances rectificative**.

### ***B. L'ACCÉLÉRATION EN EXÉCUTION DES BAISSSES DE DÉPENSES EN MATIÈRE D'INTÉGRATION***

Conséquence et symptôme de la consommation, bien supérieure aux prévisions, sur l'asile, le second fait marquant de l'exécution budgétaire est la **réduction des dépenses en matière d'intégration**.

La baisse de ces dernières était **déjà prévue en loi de finances initiale**, puisque les dotations s'inscrivaient en réduction de 5,4 millions d'euros, soit 7,5 %, par rapport à 2012. Or, cette baisse s'est renforcée en cours de gestion, avec une **annulation nette d'environ 3,3 millions d'euros de crédits de paiement** dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année, correspondant à la mise en réserve de précaution.

C'est, en particulier, le cas de la **subvention pour charges de service public de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui, budgétée à 11,6 millions d'euros, a été exécutée à 7,8 millions d'euros**. Dans le même temps, la **légère baisse des recettes fiscales affectées** (144,5 millions d'euros contre 147,8 millions d'euros programmés) a été compensée par l'**augmentation des rattachements de fonds de concours**, si bien que le total des recettes de l'opérateur s'inscrit en diminution de seulement 1,3 million d'euros par rapport à la prévision (172,7 millions d'euros contre 174 millions d'euros dans le compte prévisionnel) et de 6 millions d'euros par rapport à l'exécution 2012 (178,7 millions d'euros).

Toutefois, votre rapporteur spécial s'inquiète de ce que **les marges de manœuvre dégagées par les annulations de crédits sur les dotations du programme, en particulier sur la SCSP de l'OFII, aient été en partie utilisées pour financer deux dispositifs d'hébergement annexes au dispositif de droit commun des centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les réfugiés** : le dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS) de Paris et le CADA-IR de Lyon. Au total, ce sont 2,3 millions d'euros, non budgétés initialement, qui ont été redéployés pour ces deux centres.

Ces centres, qui ont la même fonction que les CPH financés par l'action n° 15 du programme 104, n'ont pas le statut de CPH et sont financés sur des crédits destinés à des associations intervenant dans ce domaine.

Pourtant, comme le souligne la Cour des comptes dans sa note précitée « *ces deux subventions (...) revêtaient le caractère de dépenses inéluctables puisqu'elles résultaient d'un engagement de l'État. À ce titre, elles auraient dû figurer en programmation initiale* ». Cette non budgétisation, conduisant à un redéploiement en cours d'année, pose en outre la question générale de la **disparité des structures d'accueil des réfugiés et de la nécessité d'une refonte des CPH**, au sujet desquels votre rapporteur spécial poursuit actuellement un travail de contrôle budgétaire.

### **C. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE RENDU DIFFICILE PAR DES INDICATEURS INCOMPLETS OU INCOHÉRENTS**

Votre rapporteur spécial tient à souligner que **le dispositif de suivi de la performance de la mission est à revoir en profondeur.**

En premier lieu, le principal indicateur de la mission, à savoir la **durée d'examen des demandes d'asile**, est certes représentatif car cette durée détermine près des trois quarts des dépenses de la mission (CADA, hébergement d'urgence, ATA). Cependant, il est **structurellement incomplet**, dès lors que le seul délai d'examen devant l'OFPRA, et non celui devant la cour d'appel, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), est retracé.

En deuxième lieu, **l'indicateur de performances sur la lutte contre l'immigration irrégulière, retraçant le nombre de reconduites à la frontières d'étrangers en situation irrégulière, est doublement limité.** En effet, d'une part, le Gouvernement ne renseigne **plus de cibles de performances** : or, quelle performance mesure-t-on s'il n'y a pas d'objectifs que l'on s'est fixés ? D'autre part, à compter de 2013, l'indicateur ne comprend plus les départs spontanés d'étrangers en situation irrégulière, ce qui réduit la lisibilité de l'évolution des données entre 2012 et 2013.

Enfin, s'agissant de l'intégration et du programme 104, votre rapporteur spécial **regrette que les conséquences de l'élargissement au diplôme élémentaire de langue française (DELF), de meilleur niveau que le diplôme initial de langue française (DILF), des possibilités de validation du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) des étrangers, n'aient pas été tirées sur l'indicateur de performances, qui continue de ne retracer que les DILF.** Cela **minore artificiellement les résultats du parcours d'intégration proposé par l'OFII** et va à l'encontre de la stratégie mise en œuvre par le ministère de rehaussement du niveau de langue française proposé, sinon exigé, des étrangers en situation régulière.

---

## MISSION « JUSTICE »

### M. EDMOND HERVÉ, RAPPORTEUR SPÉCIAL

<b>I. LA JUSTICE : UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE</b> .....	204
A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION EN 2013.....	204
B. DES MOYENS QUI PROGRESSED, EN VOLUME COMME EN VALEUR.....	205
C. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE .....	206
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2013</b> .....	206
A. L'INFLÉCHISSEMENT DE LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE : LA FIN DES « PPP » ET LES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS .....	206
B. LA MAÎTRISE DIFFICILE DE LA DÉPENSE EN FRAIS DE JUSTICE.....	207
C. LES TENSIONS SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE .....	208
D. LA STABILISATION DE LA PERFORMANCE.....	209

## I. LA JUSTICE : UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE

### A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION EN 2013

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Justice » en 2013 sont présentées dans le tableau suivant.

#### Crédits de la mission « Justice » en 2013

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	3 007 634 949	3 067 934 949	2 811 029 949	3 034 797 390	93,5%	98,9%
Administration pénitentiaire	2 885 158 983	3 193 330 959	2 813 260 653	3 130 175 870	97,5%	98,0%
Protection judiciaire de la jeunesse	799 900 210	789 900 210	783 990 606	765 884 105	98,0%	97,0%
Accès au droit et à la justice	339 672 604	339 672 604	337 782 202	337 947 982	99,4%	99,5%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	299 123 457	302 563 906	290 596 296	301 937 610	97,1%	99,8%
Conseil supérieur de la magistrature	8 456 146	4 647 560	6 568 060	3 541 277	77,7%	76,2%
<b>Total</b>	<b>7 339 946 349</b>	<b>7 698 050 188</b>	<b>7 043 227 766</b>	<b>7 574 284 234</b>	<b>96,0%</b>	<b>98,4%</b>

Source: commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

En loi de finances initiale (LFI) pour 2013, cette mission comportait au total 7 339,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **7 698 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour un plafond d'emplois arrêté à **77 580 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**.

**L'autorisation initiale a été respectée** à l'échelle de l'ensemble de la mission avec un taux d'exécution de 96 % en AE et 98,4 % en CP. Ce respect s'est également décliné au niveau de chacun des six programmes composant la mission.

En emplois la mission a bénéficié de **75 833 ETPT**, soit une hausse des effectifs de 307 ETPT par rapport à 2012.

## B. DES MOYENS QUI PROGRESSED, EN VOLUME COMME EN VALEUR

Si l'État se fixe pour l'ensemble de ses dépenses une norme « zéro volume » et une norme « zéro valeur », les moyens de la Justice progressent en 2013 à la fois en volume et en valeur.

### Évolution des crédits consommés entre 2012 et 2013

(en millions d'euros)

	2012	2013	Evolution entre 2012 et 2013	Evolution hors CAS Pensions
Justice judiciaire	2 998 892 522	3 034 797 390	1,2%	0,2%
<i>Dont CAS Pensions</i>	590 806 496	621 955 327		
Administration pénitentiaire	2 965 644 379	3 130 175 870	5,5%	5,3%
<i>Dont CAS Pensions</i>	625 442 384	664 854 454		
Protection judiciaire de la jeunesse	754 551 565	765 884 105	1,5%	1,1%
<i>Dont CAS Pensions</i>	119 932 490	123 992 777		
Accès au droit et à la justice	311 098 772	337 947 982	8,6%	8,6%
<i>Dont CAS Pensions</i>				
Conduite et pilotage de la politique de la justice	267 032 497	301 937 610	13,1%	12,8%
<i>Dont CAS Pensions</i>	23 765 035	27 495 284		
Conseil supérieur de la magistrature	3 019 825	3 541 277	17,3%	19,4%
<i>Dont CAS Pensions</i>	348 487	352 095		
<b>Total</b>	<b>7 300 239 560</b>	<b>7 574 284 234</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,3%</b>
<i>Dont CAS Pensions</i>	1 360 294 892	1 438 649 937		

Source: commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

L'évolution des CP consommés entre 2012 et 2013 enregistre une augmentation de **3,8 %**, supérieure à l'inflation<sup>1</sup>. La règle du « zéro volume » ne trouve donc pas à s'appliquer. Par ailleurs, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les CP ont progressé de **3,3 %**. Il est donc également dérogé à la règle du « zéro valeur ».

Cette exonération de la règle générale s'appliquant aux services de l'État traduit l'importance accordée à la Justice dans notre pays, érigée en **priorité budgétaire** après une trop longue période de relative indifférence.

<sup>1</sup> L'inflation a été de 0,9 % selon l'INSEE en 2013.

### C. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

La mission « Justice » est soumise à un encadrement de sa norme de dépense en application de l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Hors contribution au CAS « Pensions », les crédits consentis au titre de la présente mission ne pouvaient excéder **6,2 milliards d'euros** (puis, respectivement, 6,3 milliards d'euros et 6,32 milliards d'euros en 2014 et 2015).

La contribution au CAS « Pensions » s'est élevée en 2013 à **1,438 milliard d'euros** (cf. *supra*).

Dans la mesure où les CP exécutés sur la mission « Justice » s'élèvent à 7,574 milliards d'euros, la programmation pluriannuelle a donc été respectée avec un montant de crédits consommés hors CAS « Pensions » de **6,136 milliards d'euros**.

## II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2013

### A. L'INFLÉCHISSEMENT DE LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE : LA FIN DES « PPP » ET LES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS

Alors que la consommation des CP a augmenté de 3,8 % en 2013 par rapport à 2012, celle des **AE a diminué de 23,6 %** en passant à 7,043 milliards d'euros.

Cette évolution significative en AE résulte de choix stratégiques opérés au niveau de la politique immobilière du ministère (modernisation et extension du parc pénitentiaire, rénovation des juridictions). D'une part, la décision a été prise dès 2012 de **ne plus conduire d'opération reposant sur un mode de financement en partenariat public-privé (PPP)<sup>1</sup>**. La maîtrise d'ouvrage publique est désormais privilégiée afin de mieux contenir les coûts de ces opérations sur le long terme et de regagner certaines marges de manœuvre budgétaire. D'autre part, **des redéploiements de crédits** ont eu lieu en 2013. Les redéploiements ont été opérés à partir des crédits d'investissements (titre 5) en faveur de dépenses de fonctionnement (titre 3) : frais de justice, fonctionnement des juridictions, gestion publique et déléguée des établissements pénitentiaires.

---

<sup>1</sup> La formule du PPP, introduite par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, confie au secteur privé non seulement une partie de la gestion de l'établissement, mais aussi sa conception, sa construction et surtout son financement.

**Pour le programme « Justice judiciaire »**, 43,1 millions d'euros en AE ont été consommés contre une prévision en LFI de 64,8 millions d'euros, soit un taux de sous-exécution de 33,5 %.

**Pour le programme « Administration pénitentiaire »**, ce taux de sous-exécution s'établit à 38,1 % avec une consommation finale de 189,5 millions d'euros en AE.

L'abandon des financements en PPP répond à une préoccupation de votre rapporteur spécial dans la mesure où ce type de formule juridique, prévu pour une durée de trente ans, présente un **coût final élevé** en raison du taux d'intérêt appliqué au financement. Il engage l'État sur au moins deux générations, pour échapper à un investissement lourd aujourd'hui. En outre, il met en place un rapport de force défavorable à l'État en cas de demande de modification ou de révision du contrat. La Cour des comptes a d'ailleurs dressé un bilan très critique de ce mode de financement<sup>1</sup>.

Les redéploiements de crédits font en revanche l'objet d'une analyse beaucoup plus réservée de la part de **la Cour des comptes**<sup>2</sup>. Celle-ci considère qu'« à la différence de l'exercice précédent, au cours duquel les redéploiements avaient traduit la réorientation des projets immobiliers du gouvernement, l'évolution constatée en 2013 manifeste un renoncement aux projets à moyen et long terme, au profit de préoccupations de gestion plus immédiates ». Elle estime que « **le ministère de la justice ne peut ainsi durablement sacrifier les crédits d'investissement aux frais de fonctionnement et dépenses de rémunération sans compromettre à terme la mise en œuvre de ses missions** ».

## **B. LA MAÎTRISE DIFFICILE DE LA DÉPENSE EN FRAIS DE JUSTICE**

Depuis les années 2000, votre commission des finances était préoccupée par la sous-évaluation récurrente de la dotation affectée à la couverture des frais de justice en LFI. Aussi, en 2011, a-t-elle commandé à la Cour des comptes une nouvelle enquête<sup>3</sup> sur les frais de justice en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Les conclusions de cette enquête ont été publiées dans le rapport d'information n° 31 (2012-2013) « *Pour une meilleure maîtrise des frais de justice* » auquel votre rapporteur spécial renvoie.

Au sein des dépenses de fonctionnement du programme « Justice judiciaire » (816,8 millions d'euros consommés), les frais de justice tiennent une part prépondérante avec une enveloppe atteignant **473,5 millions d'euros** en 2013. Leur évolution influence donc fortement la soutenabilité budgétaire de ce programme.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport d'activité 2008.

<sup>2</sup> Analyse de l'exécution du budget de la mission « Justice », mai 2014.

<sup>3</sup> Une première enquête avait été menée en 2005 et 2006 sur les frais de justice pénale. Cf. Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006), de Roland du Luart.

### Évolution des frais de justice en 2013

(en millions d'euros)

	2012	2013	Écart entre 2012 et 2013
Justice civile, commerciale et prud'homme	59,7	57,3	- 4,0 %
Justice pénale	264,64	269,8	+ 1,9 %
Divers (médecine légale, réquisition des opérateurs de communications électroniques, location de matériel d'interception, analyses génétiques et toxicologiques...)	130,1	146,4	+ 12,5 %
Total	454,44	473,5	+ 4,2 %

Source: commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

Le montant des crédits consommés en 2013 respecte l'enveloppe initialement prévue de **477 millions d'euros**, qui avait fait l'objet d'un rebasage très conséquent en LFI par rapport à 2012. Il est supérieur à celui de 2012 qui s'était fixé à 454,44 millions d'euros.

En fin d'exercice, les restes à payer, correspondant à des AE consommées en 2013 mais non couvertes par des CP, s'élèvent à **43 millions d'euros**. A ces restes à payer au titre de l'année 2013 vient s'ajouter le montant des mesures de frais de justice prises avant 2013 et n'ayant toujours pas fait l'objet d'un paiement : **269,7 millions d'euros**. Ce montant est en hausse de 26,9 % par rapport à 2012, notamment du fait d'un effort particulier pour améliorer la qualité du recensement des mémoires restant en attente d'un règlement. Au total, l'ensemble des restes à payer atteignent ainsi **312,7 millions d'euros**.

**L'apurement nécessaire de cette charge sur les exercices à venir représente un handicap budgétaire important pour le programme « Justice judiciaire ». Il est néanmoins indispensable au bon fonctionnement de l'institution judiciaire, les retards de paiement pesant lourdement sur les collaborateurs occasionnels du service public de la justice (COSPJ).**

#### C. LES TENSIONS SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'exercice 2012 avait marqué **une rupture** s'agissant de l'aide juridictionnelle (AJ). Alors qu'auparavant l'autorisation accordée en LFI était régulièrement dépassée pour le programme « Accès au droit et la justice » (avec un taux de sur-consommation de 109,4 % des CP en 2011, par

exemple)<sup>1</sup>, un taux de consommation de 87,7 % des CP avait été enregistré. Cette tendance se confirme en 2013 avec 337,9 millions d'euros consommés en CP, soit un taux de 99,5 %.

Pour autant le budget de l'AJ n'est pas exempt de tensions. Prépondérant au sein de ce programme, il augmente de **8,3 %** en passant de 292,9 millions d'euros à **317,3 millions d'euros**. Cette hausse traduit la progression du nombre de bénéficiaires dont le tableau *infra* rend compte.

#### Évolution du nombre de bénéficiaires de l'AJ

	2011	2012	2013
Admissions à l'AJ <i>stricto sensu</i>	882 607	915 563	918 798
Personnes assistées par un avocat à l'occasion d'une garde à vue ou d'une retenue douanière	144 718	141 840	ND

Source : ministère de la justice

Si cette évolution devait se poursuivre, elle nécessiterait un ajustement à la hausse des crédits consacrés à l'AJ et **obérerait** d'autant les marges de manœuvre budgétaire dans les années à venir sur la mission « Justice ».

#### D. LA STABILISATION DE LA PERFORMANCE

Mesurés par l'indicateur 1.1 du programme « Justice judiciaire », les **délais** moyens de traitement des procédures tendent à se stabiliser au sein des différentes juridictions. Ainsi, par exemple, ce délai est de 7,1 mois au niveau des tribunaux de grande instance (TGI) contre 7,3 mois en 2012 (pour une prévision de 7 mois). Seuls les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce enregistrent une performance sensiblement dégradée avec respectivement 13,7 mois (contre 13,1 mois en 2012 et une prévision de 11,7 mois) et 7,2 mois (contre 6,8 mois en 2012 et une prévision de 5,3 mois).

Le taux de **réponse pénale** devant les TGI est évalué par l'indicateur 3.1 du même programme. Il s'établit à 89,4 %, soit un niveau très proche de 2012 (90,1 %) et correspondant quasiment à la prévision (89,5 %). Cet indicateur est plus élevé pour les mineurs : 93,9 % (contre 94,1 % en 2012 et une prévision de 95 %).

Le taux d'**aménagement des peines**, dont l'indicateur 3.1 du programme « Administration pénitentiaire » rend compte, est emblématique

<sup>1</sup> Cf. par exemple, Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008), de votre rapporteur spécial alors Roland du Luart, « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ».

d'une orientation majeure de la politique pénale et d'une priorité du ministère de la justice. À cet égard, le taux de personnes placées sous surveillance électronique (bracelets), placées en extérieur ou en semi-liberté progresse en passant de 20 % en 2012 à 22 % en 2013 (soit une performance conforme à la prévision).

Enfin, s'agissant de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse, **la part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi** (indicateur 1.3 du programme « Protection judiciaire de la jeunesse ») connaît quelques fluctuations d'une année sur l'autre. Elle reste toutefois à un niveau globalement satisfaisant : 80 % en 2013 (pour une prévision de 76 %), 86 % en 2012, 75 % en 2011.

M. CLAUDE BELOT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

## **MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »**

**M. CLAUDE BELOT, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »</b> .....	158
A. UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DE LA PRÉVISION .....	212
B. LES AIDES À LA PRESSE ÉCRITE : UNE ANNÉE DE RÉFORME .....	214
C. L'AGENCE FRANCE PRESSE : 2013, ANNÉE CHARNIÈRE .....	215
D. LE LIVRE ET LES INDUSTRIES CULTURELLES : UNE EXÉCUTION AUX RÉSULTATS MITIGÉS.....	215
E. UN SOUTIEN CONSTANT AUX RADIOS ASSOCIATIVES.....	216
<b>II. FRANCE TÉLÉVISIONS : UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI DEMEURE DIFFICILE</b> .....	216
<b>III. L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DE LA FRANCE : DES ÉVOLUTIONS POSITIVES</b> .....	218
<b>IV. LES AUTRES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE CONTRIBUTION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS</b> ....	219
A. ARTE FRANCE : UNE EXÉCUTION 2013 EXEMPLAIRE.....	220
B. RADIO FRANCE : UNE EXÉCUTION 2013 GLOBALEMENT SATISFAISANTE .....	221
C. L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL (INA) : UNE EXÉCUTION 2013 QUI APPELLE UNE VIGILANCE SUR L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS DE GESTION .....	222

## I. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »

### A. UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DE LA PRÉVISION

En loi de finances initiale (LFI) pour 2013, la mission « Médias, livre et industries culturelles » était dotée de **1,21 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **1,22 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**, montants en baisse de 5,4 % par rapport à 2012.

Les crédits effectivement ouverts en gestion se sont finalement élevés à des montants très légèrement inférieurs.

En outre, les crédits consommés en 2013 sont d'un montant inférieur aux crédits consommés en 2012.

Le taux de consommation des crédits prévus en LFI est de 98,5 % (AE=CP), tandis que celui des crédits ouverts est de 99,9 % en AE et de 99,0 % en CP. On ne constate donc **aucune sur-exécution ou sous-exécution marquante au niveau de la mission.**

Toutefois, quelques variations existent s'agissant du taux de consommation des crédits de chaque programme, comme le récapitule le tableau ci-après.

M. CLAUDE BELOT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Consommation des crédits de la mission « Médias » en 2013

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		2012	2013	2012	2013
Exécution des crédits du programme 180 « Presse »	Prévision LFI	385 820 042	514 401 634	390 320 042	514 401 634
	Consommation	374 885 205	510 061 734	384 916 450	512 968 526
	Taux de consommation	97,2 %	99,2 %	98,6 %	99,7 %
Exécution des crédits du programme 334 « Livres et industries culturelles »	Prévision LFI	259 381 850	260 110 170	284 997 850	267 494 170
	Consommation	233 703 095	254 723 938	262 092 194	258 727 241
	Taux de consommation	90,1 %	97,9 %	92 %	96,7 %
Exécution des crédits du programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique »	Prévision LFI	452 974 391	285 023 544	452 974 391	285 023 544
	Consommation	461 639 777	277 814 149	461 727 464	277 814 149
	Taux de consommation	101,9 %	97,5 %	101,9 %	97,5 %
Exécution des crédits du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure »	Prévision LFI	150 087 308	148 917 827	150 087 308	148 917 827
	Consommation	158 637 308	148 217 827	158 637 308	148 217 827
	Taux de consommation	105,7 %	99,5 %	105,7 %	99,5 %
<b>Total mission « Médias »</b>	Prévision LFI	1 248 263 591	1 208 453 175	1 278 379 591	1 215 837 175
	Consommation	1 228 865 385	1 190 817 648	1 267 373 416	1 197 727 743
	Taux de consommation	98,4 %	98,5 %	99,1 %	98,5 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

**La mission « Médias, livre et industries culturelles » respecte en 2013 la programmation triennale<sup>1</sup> : les crédits ouverts en LFI aussi bien que les crédits consommés s'avèrent inférieurs aux crédits programmés au titre de l'annuité 2013 du triennal 2013-2015.**

La mission contribue donc au respect de la norme de dépense « zéro valeur », évolution positive qui confirme la tendance amorcée en 2012. Celle-ci contrastait avec les années précédentes au cours desquelles les plafonds étaient systématiquement dépassés. **La mission participe donc à l'effort de redressement des comptes publics.** Pour mémoire, la trajectoire prévue par le triennal 2013-2015 prévoit une diminution de 20,7 % des crédits de la mission sur la période. **Cet effort doit être poursuivi.**

Votre rapporteur spécial déplore une nouvelle fois l'absence de présentation de la programmation pluriannuelle dans le rapport annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au présent projet de loi de règlement.

Enfin, la **mission est relativement épargnée par les mouvements de fin de gestion.** En effet, elle n'était pas concernée par le décret d'avance,

<sup>1</sup> Pour mémoire, le plafond des crédits de paiement prévu par l'annuité 2013 du triennal 2013-2015 s'élève à 1,22 milliard d'euros.

tandis que le projet de loi de finances rectificative de décembre 2013 prévoyait des annulations de 27,45 millions d'euros en AE=CP. Ces dernières concernaient tous les programmes de la mission et correspondaient à des crédits devenus sans emplois. **Elles ne devraient donc pas peser sur la gestion 2014.**

### **B. LES AIDES À LA PRESSE ÉCRITE : UNE ANNÉE DE RÉFORME**

L'année 2013 a été marquée par une **réforme, certes modeste, des aides à la presse écrite**. Votre rapporteur spécial a dressé un panorama complet des évolutions liées à cette réforme dans le cadre de son rapport d'octobre 2013<sup>1</sup> et n'insistera donc pas sur ce point dans la présente contribution. Il regrette que la loi de finances initiale pour 2014 ait réintégré les crédits de l'aide au transport postal au sein de la mission « Économie ». En effet, **outre que cette évolution est contradictoire avec celle opérée l'année dernière**, elle rendra plus difficile le suivi de l'évolution de l'ensemble des aides directes à la presse écrite. Elle marque donc une **régression en matière de transparence budgétaire et d'information de la représentation nationale**.

La loi n° 2014-237 du 27 février 2014 poursuit la réforme initiée en 2013. Elle instaure le passage du taux de TVA à 2,1 % depuis le 1<sup>er</sup> février 2014 sur les ventes, commissions et courtages portant sur les services de presse en ligne, **conformément au principe de neutralité technologique**. **Votre rapporteur spécial se félicite de cette évolution qu'il appelait de ses vœux**. Elle devrait cependant entraîner dans un premier temps un **léger surcoût de la dépense fiscale** associée au taux super réduit de TVA en faveur des publications de presse, dont le chiffrage actualisé pour 2013 s'élève à 175 millions d'euros.

Les restes à payer du programme 180 « Presse » diminuent entre 2012 et 2013, passant de 76,7 millions d'euros à 73,9 millions d'euros, montant qui représente 14,4 % des crédits de paiement consommés. **Cette évolution positive contribuera à réduire la rigidité des dépenses de la mission**.

Le programme 180 « Presse » a subi l'application d'un **gel de près de 49 millions d'euros en 2013**. Toutefois, on constate une levée de ce gel d'un montant significatif, à hauteur de 35,78 millions d'euros. Cela témoigne des **marges de manœuvre restreintes du programme et appelle une vigilance du point de vue de la soutenabilité de la mission**. Les crédits ainsi préservés ont servi essentiellement à payer l'aide au portage ainsi que l'aide au transport postal de la presse, en contradiction avec la vocation première de la réserve de précaution qui est de pouvoir faire face à d'éventuels aléas apparus en cours de gestion.

---

<sup>1</sup> « Quelle réforme des aides de l'État à la presse écrite ? », rapport n° 853, 2012-2013.

M. CLAUDE BELOT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Enfin, le caractère particulièrement complet de la justification au premier euro sur les aides à la presse écrite doit être souligné.

### *C. L'AGENCE FRANCE PRESSE : 2013, ANNÉE CHARNIÈRE*

Votre rapporteur spécial se félicite que la Commission européenne ait validé, en mars 2014, la double relation économique entre l'État et l'Agence France Presse (AFP). **Cette décision met fin à plusieurs années d'incertitude et permet de sécuriser le financement public de l'agence, indispensable à l'exercice de ses missions.** Le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence France Presse couvrant la période 2014-2018 devrait être signé d'ici l'été. Il doit notamment **préciser la portée des missions d'intérêt général de l'agence** et le montant des compensations publiques qui en résultent.

**Les résultats de l'agence en termes de performance au titre de l'année 2013 sont globalement décevants et témoignent notamment de sa difficulté à accroître ses ressources propres.** L'État représente en effet encore 40 % des ressources de l'AFP, pour un montant de l'ordre de 120 millions d'euros. Toutefois, l'agence peut encore trouver des marges de manœuvre du côté de ses clients étrangers, qui représentent plus de 50 % de son chiffre d'affaires.

En outre, le plan stratégique 2014-2018 de l'AFP devrait lui permettre de se créer de **nouveaux débouchés**. Il prévoit en effet le renforcement de l'offre de l'agence selon cinq axes principaux : la vidéo, les informations sportives, le développement international, l'innovation et les services aux clients.

### *D. LE LIVRE ET LES INDUSTRIES CULTURELLES : UNE EXÉCUTION AUX RÉSULTATS MITIGÉS*

Le chantier de rénovation du Quadrilatère Richelieu<sup>1</sup> s'est poursuivi dans **le respect du calendrier ajusté** à la suite de la découverte d'amiante dans certaines structures du bâtiment et d'une contamination au plomb dans le cadre de travaux de démolition. Pour mémoire, ces événements avaient entraîné un arrêt des travaux de plus de six mois fin 2012, accompagné d'un **surcoût de l'ordre de 3,6 millions** d'euros financé à partir d'une enveloppe pour aléas du projet. Votre rapporteur spécial regrette le **manque d'informations relatives à ce chantier** dans le rapport annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au présent projet de loi de règlement, qui ne permet pas au Parlement d'avoir une information complète des risques financiers qui y sont associés.

---

<sup>1</sup> Site historique de la Bibliothèque nationale de France, situé dans le deuxième arrondissement de Paris.

La Bibliothèque nationale de France (BnF) dispose d'un nouveau contrat de performance 2014-2016, élaboré au cours de l'année 2013. Il repose sur **trois principaux axes stratégiques** : garantir l'accès aux collections de la bibliothèque, partager ses richesses et son savoir-faire et optimiser ses ressources. L'opérateur devra tout particulièrement axer ses efforts sur le premier objectif, alors que les **résultats des indicateurs de performance associés à la politique du livre sont globalement décevants, notamment en ce qui concerne la fréquentation des bibliothèques**. À cet égard, il serait souhaitable que ce dernier indicateur soit érigé au rang d'indicateur de mission.

Enfin, votre rapporteur spécial déplore que l'exécution 2013 ait aggravé la tendance observée en loi de finances initiale s'agissant des moyens octroyés à la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI). La dotation de la haute autorité était en effet réduite de plus de 27 % entre 2012 et 2013, **menaçant sa capacité à mener à bien ses différentes missions**. Or, la subvention finalement versée en exécution s'est élevée à 7 millions d'euros, le million d'euros prélevé servant à gager la reconstitution des crédits du spectacle vivant portés par le programme 131 « Création » de la mission « Culture ». **Amputée de ses moyens et incertaine quant à son avenir<sup>1</sup>, la haute autorité poursuit pourtant un travail remarquable**, notamment pédagogique, dans la lutte contre le téléchargement illégal.

#### *E. UN SOUTIEN CONSTANT AUX RADIOS ASSOCIATIVES*

Les radios associatives ont bénéficié d'un soutien constant en 2013 par rapport à 2012. La part des ressources propres des radios demeure stable, à hauteur de 60 %. Elle témoigne de leur **difficulté à diversifier davantage leurs sources de financement**.

## **II. FRANCE TÉLÉVISIONS : UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI DEMEURE DIFFICILE**

L'État et France Télévisions ont négocié un **avenant au contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2011-2015 de l'entreprise**, afin de réajuster la **trajectoire financière** du groupe audiovisuel à partir d'hypothèses plus réalistes et d'un niveau de soutien public légèrement moins favorable que dans la trajectoire initiale. En effet, **entre 2012 et 2015, le niveau de la ressource publique doit diminuer de 1,7 %**, alors qu'il avait augmenté de 2,6 % entre 2011 et 2012. Cet avenant, signé le 22 novembre 2013, prévoit le retour à l'équilibre financier de l'entreprise en 2015, objectif qui reste ambitieux au regard de l'exécution 2013 et des résultats du premier

---

<sup>1</sup> Le Gouvernement prévoit le transfert de ses compétences au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

M. CLAUDE BELOT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

semestre 2014. L'avenant prévoit par ailleurs un **effort d'économies** sur l'ensemble des activités de l'entreprise, à hauteur de **60 millions d'euros entre 2012 et 2015**.

Malgré le réajustement de la trajectoire financière du COM, **France Télévisions bénéficie toujours d'un traitement favorable au regard des règles strictes appliquées aux opérateurs de l'État** et des baisses de crédits imposées aux autres sociétés de l'audiovisuel public. Ainsi, l'avenant au COM garantit **l'affectation au groupe audiovisuel de la revalorisation exceptionnelle de 2 euros** du montant de la contribution à l'audiovisuel public adoptée en loi de finances initiale pour 2013<sup>1</sup>. De surcroît, l'entreprise a bénéficié en 2013 de la **levée intégrale de la réserve de précaution** portant sur ses crédits budgétaires (programme 313), soit 31 millions d'euros. **Au total, France Télévisions a bénéficié de 2 548,9 millions d'euros en 2013<sup>2</sup>.**

Pour autant, **la performance de France Télévisions est décevante en 2013, aussi bien du point de vue des indicateurs d'activité que de celui des indicateurs de gestion** : sa part d'audience globale est en retrait, dans un contexte certes de plus en plus concurrentiel. En revanche, on constate une progression continue de la fréquentation du site Internet de l'entreprise ainsi qu'une hausse de l'offre de programmes accessibles aux personnes aveugles et malvoyantes.

Par ailleurs, l'exercice 2013 se caractérise notamment par un **recul des recettes nettes disponibles de 2,5 % par rapport à 2012**. Cette contre-performance s'explique d'abord par la forte baisse des recettes publicitaires, inférieures de 5,5 % par rapport à l'objectif du COM. De surcroît, et de façon plus préoccupante, **les ressources propres hors publicité sont également en fort retrait sur un an**. L'exercice 2013 devrait donc être déficitaire de l'ordre de 126 millions d'euros, montant toutefois inférieur de 6,5 millions d'euros à la prévision de l'avenant au COM.

On peut néanmoins souligner les **efforts réalisés par l'entreprise pour maîtriser sa masse salariale**. Celle-ci diminue de 1,5 % par rapport à la prévision 2013, pour un coût de 900,1 millions d'euros. Cette évolution est due principalement à la **baisse des effectifs**<sup>3</sup>. En exécution 2013, le groupe compte 10 157 équivalents temps plein (ETP), soit - 159 ETP par rapport au budget 2013 et - 334 ETP par rapport à l'exécution 2012. Le plan de départ volontaire, qui concerne 361 postes, et qui devrait être lancé d'ici l'été, devrait permettre de faire passer les effectifs du groupe sous la barre des 10 000 ETP.

---

<sup>1</sup> Soit un montant de 50 millions d'euros.

<sup>2</sup> Soit 2 293 millions d'euros sur le programme 841 du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » et 255,9 millions d'euros sur le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique ».

<sup>3</sup> Par exemple, la part des emplois permanents et des intermittents passe de 18 % en 2012 à 15 % en 2013.

---

### III. L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DE LA FRANCE : DES ÉVOLUTIONS POSITIVES

L'année 2013 a été particulièrement **riche en évolutions** pour l'audiovisuel extérieur de la France (AEF). Le regroupement des équipes de Radio France Internationale (RFI) et de France 24 dans les mêmes locaux s'est achevé en février 2013. En outre, France Télévisions est redevenue le premier actionnaire de TV5 Monde le 23 mai 2013. Enfin, la société AEF a changé de dénomination sociale le 27 juin 2013. **Elle s'intitule désormais France Médias Monde (FMM).**

La nouvelle direction de FMM, nommée fin 2012, s'est attelée à **l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens attendu depuis plus de deux ans.** Ce document a été approuvé par le conseil d'administration le 30 janvier 2014, et signé le 9 avril 2014. Il couvre la période 2013-2015 et prévoit une hausse du budget de FMM de 0,7 % en 2014. **Bien que tardive, la signature de ce document met enfin un terme à la situation difficilement justifiable qui privait jusqu'ici la représentation nationale des éléments d'information nécessaires à la compréhension et à la surveillance de l'usage qui est fait des deniers publics en matière d'audiovisuel extérieur.** L'un des enjeux du COM sera notamment d'approfondir les synergies entre FMM et les autres acteurs de l'audiovisuel extérieur de la France.

**France Médias Monde a été mise à contribution dans l'effort de redressement des comptes publics.** En effet, la dotation initialement inscrite en projet de loi de finances a été réduite de 52 000 euros en loi de finances initiale. En outre, 700 000 euros ont été prélevés sur la réserve, montant toutefois faible au regard du niveau global de celle-ci (12,4 millions d'euros). **Au final, FMM et TV5 Monde ont disposé en 2013 de 317,4 millions d'euros<sup>1</sup>, contre 330 millions d'euros en 2012.**

En ce qui concerne la performance, on constate une **stabilité générale des audiences de France 24 en 2013**, ainsi que de **très bonnes performances d'audience pour RFI** au Cambodge et en Roumanie. Les audiences européennes ont tendance à stagner. La consultation des sites Internet des différentes antennes demeure satisfaisante. FMM a procédé au renouvellement de l'offre de programmes de ses trois antennes en 2013. **Il conviendra d'étudier en 2014 si cette évolution a permis de renforcer l'audience de France 24, RFI et Monte Carlo Doualiya.**

**La performance des indicateurs de gestion est pour sa part décevante.** En effet, la part des ressources propres de FMM diminue de

---

<sup>1</sup> Dont 148,2 millions d'euros sur le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et 169,2 millions d'euros sur le programme 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

M. CLAUDE BELOT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

1,3 point entre 2012 et 2013, pour atteindre un niveau faible de 3 %<sup>1</sup>. Celle de TV5 Monde recule de 1,5 point, à hauteur de 9 %. En outre, la part de la masse salariale dans les charges d'exploitation est stable pour FMM, mais progresse de près d'un point pour TV5 Monde. Enfin, la part des frais généraux dans les dépenses totales recule légèrement pour FMM mais demeure stable pour TV5 Monde. **Des efforts de mutualisation doivent donc être accomplis.** En la matière, le développement des synergies entre les sociétés de l'audiovisuel extérieur offre des perspectives.

#### IV. LES AUTRES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE CONTRIBUTION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » a bénéficié en 2013 d'un montant de **3,44 milliards d'euros** contre 3,29 milliards d'euros en 2012. Il est regrettable que le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, contrairement aux années précédentes, ne présente **aucune information relative aux encaissements de la contribution à l'audiovisuel public.**

Le tableau ci-dessous présente la répartition de la contribution entre les diverses sociétés de l'audiovisuel public.

---

<sup>1</sup> D'après le rapport annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au présent projet de loi de règlement, cette contre-performance s'explique principalement par la chute des recettes issues de la commercialisation des espaces publicitaires de France 24 à la suite de la fin du mécanisme de chiffre d'affaire publicitaire minimum garanti par France Télévisions Publicité, ainsi que par la perte d'un contrat.

### Récapitulation des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » par programme en exécution 2012 et 2013

(en millions d'euros)

Programme	Exécution 2012 (AE=CP)	Exécution 2013 (AE=CP)
841 – France Télévisions	2 135 483 421	2 300 364 073
842 – Arte France	268 145 230	268 123 901
843 – Radio France	622 973 360	618 174 660
844 – Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	171 438 329	169 243 179
845 – Institut national de l'audiovisuel	92 359 660	91 772 789
<b>Total</b>	<b>3 290 400 000</b>	<b>3 448 313 109</b>

Source : rapport annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public annexé au présent projet de loi de règlement »

#### A. ARTE FRANCE : UNE EXÉCUTION 2013 EXEMPLAIRE

Arte France confirme les succès enregistrés en 2012, fruits d'une stratégie axée sur l'investissement dans les programmes et le développement du numérique. En effet, le groupe obtient une part d'audience de 2 % en 2013. En outre, il bénéficie de la plus importante progression des chaînes historiques françaises (+ 11 % en un an et + 33 % en deux ans), qui concerne toutes les tranches horaires et tous les genres. Les audiences numériques s'avèrent également particulièrement dynamiques.

De surcroît, les indicateurs de gestion du groupe attestent d'une gestion globalement maîtrisée. Les charges courantes et de diffusion ainsi que la masse salariale sont contenues. La part des charges de personnel dans les dépenses totales demeure limitée à 7,3 %. De plus, les ressources propres augmentent, en raison notamment d'une bonne performance des recettes commerciales (+ 16 % par rapport au budget 2013 et + 46 % par rapport à l'exécution 2012). Ce résultat doit être salué car Arte France est la seule société de l'audiovisuel public qui voit augmenter ses ressources propres en 2013.

M. CLAUDE BELOT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Cette performance globale est d'autant plus remarquable qu'Arte France a dû s'adapter à une dotation inférieure aux prévisions de son contrat d'objectifs et de moyens<sup>1</sup>, et que la concurrence s'est fortement accrue avec l'arrivée des nouvelles chaînes gratuites de la télévision numérique terrestre (TNT) en décembre 2012.

### **B. RADIO FRANCE : UNE EXÉCUTION 2013 GLOBALEMENT SATISFAISANTE**

**L'exécution 2013 de Radio France est globalement satisfaisante**, aussi bien au niveau de son activité que de sa gestion, bien que sa dotation ait été réduite de 6,25 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale.

La part d'audience du groupe, à hauteur de 23,1 %, demeure proche du record atteint en 2012 (23,5 %). L'ensemble des radios du groupe obtiennent de bons résultats, excepté *le Mouv'*. Le remaniement de la grille de cette dernière début 2014 pourrait permettre de relancer son audience. Dans le domaine numérique, les résultats sont également plutôt bons. Enfin, l'objectif de 75 % de places occupées par rapport aux places proposées en matière de concerts de formations musicale est dépassé (77 %).

**Radio France parvient donc de manière générale à maintenir son rang malgré une offre radiophonique et musicale de plus en plus abondante dans le paysage culturel.** Il appartiendra à Mathieu Gallet, nouveau président directeur général de Radio France qui a pris ses fonctions le 12 mai 2014, de consolider ses résultats.

Au niveau des indicateurs de gestion, **la part des charges de personnel est en léger retrait.** En revanche, les **ressources propres diminuent** sensiblement par rapport à 2012 (- 4,1 %), en raison notamment du départ de Radio France Internationale (RFI), principal locataire de Radio France.

Par ailleurs, le chantier de rénovation de la maison de la radio s'est poursuivi en 2013, l'achèvement des travaux étant prévu pour juillet 2017, soit avec **un an de retard par rapport aux prévisions** inscrites dans le COM. En revanche, la Maison Radio France doit rouvrir dès novembre 2014. **Il conviendra d'analyser si cet évènement se traduit par une hausse de la fréquentation au niveau de l'offre musicale notamment.**

Enfin, on peut de nouveau regretter le caractère très incomplet de la justification au premier euro en ce qui concerne le suivi du chantier.

---

<sup>1</sup> En 2012 et 2013, Arte France a perçu un montant de contribution à l'audiovisuel public inférieur de 15,6 millions d'euros au montant prévu par le COM, l'effort portant essentiellement sur l'année 2013 (- 2 millions d'euros en 2012 et -13,6 millions d'euros en 2013).

---

**C. L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL (INA) : UNE EXÉCUTION 2013 QUI APPELLE UNE VIGILANCE SUR L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS DE GESTION**

**L'exécution 2013 de l'INA appelle une vigilance particulière sur l'évolution de ses indicateurs de gestion.** En effet, les **ressources propres de la société diminuent de 2,7 %** par rapport à 2012. La baisse du chiffre d'affaires commercial de l'INA atteint 3 %, soit un montant de 1,1 million d'euros par rapport à 2012. Cette évolution reflète notamment les **mauvais résultats de l'activité de cessions d'archives de l'INA**, dont le chiffre d'affaires baisse de 1,3 million d'euros.

Si le ministère de la culture explique cette contre-performance par la « *conjuncture économique difficile* » qui a « *fortement impacté les budgets des clients historiques de l'INA* »<sup>1</sup>, elle appelle cependant une vigilance particulière, d'autant plus que, dans le même temps, **les charges de personnel de la société ont augmenté de 4,6 %** (+ 3,1 millions d'euros), notamment du fait du nouvel accord d'entreprise. Malgré tout, les charges de personnel s'avèrent inférieures aux prévisions à hauteur de 1,2 million d'euros, grâce à des **recrutements différés**. Fin décembre 2013, l'INA compte ainsi 934 ETP, pour un plafond fixé à 980. Enfin, l'exécution 2013 se caractérise par une **stagnation de l'activité de formation de l'institut**.

Comme Arte France et Radio France, l'INA a subi en gestion une baisse de sa dotation par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale. **La baisse des crédits est cependant limitée à 600 000 euros.**

En matière de performance, on peut relever la forte progression de la fréquentation du site Internet de l'INA (+ 20 %), dynamisée par sa refonte opérée en mars 2013.

**Enfin, des incertitudes demeurent sur le projet immobilier de l'INA :** le rapport annuel de performances du compte de concours financiers « *Avances à l'audiovisuel public* » annexé au présent projet de loi de règlement indique que « *l'INA poursuit l'élaboration de son projet immobilier situé à Bry-sur-Marne, afin de sécuriser la conservation des données* ». Toutefois, la loi de finances pour 2014 a ponctionné le fonds de roulement de l'INA à hauteur de 20 millions d'euros. La réserve constituée avait pourtant vocation à permettre à l'INA d'autofinancer en partie son projet immobilier.

---

<sup>1</sup> Source : rapport annuel de performances du compte de concours financiers « *Avances à l'audiovisuel public* » annexé au présent projet de loi de règlement.

**MISSION « OUTRE-MER »****MM. GEORGES PATIENT ET ÉRIC DOLIGÉ, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « OUTRE-MER » EN 2013 .....</b>	<b>224</b>
A. UNE EXÉCUTION GLOBALE QUI S'ÉCARTE LÉGÈREMENT DES PRÉVISIONS INITIALES.....	224
B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS EN COURS D'ANNÉE .....	226
C. UNE EXÉCUTION EN HAUSSE S'AGISSANT DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	227
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>227</b>
A. LE PROBLÈME RÉCURRENT DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES.....	227
B. UNE PERFORMANCE DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES QUI INTERROGE.....	228
C. UNE EXÉCUTION INSUFFISANTE DE LA LBU AU VU DES BESOINS EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL.....	228

---

La mission « Outre-mer » regroupe une partie des moyens budgétaires alloués aux territoires ultramarins :

- le programme 138 « Emploi outre-mer » porte les crédits relatifs au **soutien aux économies ultramarines**, à travers notamment des exonérations spécifiques de charges sociales et des actions en faveur de l'insertion et de la qualification professionnelle des jeunes ultramarins ;

- le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » porte principalement les crédits en faveur du **logement social et du soutien aux collectivités dans leur politique d'investissements structurants**.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent une nouvelle fois que **la présente mission ne permet pas d'appréhender globalement la politique de l'État en faveur des outre-mer**, ses crédits ne représentant que 15 % environ de l'effort budgétaire en faveur de ces territoires (14,28 milliards d'euros au total en 2013).

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « OUTRE-MER » EN 2013

### A. UNE EXÉCUTION GLOBALE QUI S'ÉCARTE LÉGÈREMENT DES PRÉVISIONS INITIALES

S'agissant des autorisations d'engagement (AE), la consommation des crédits a été relativement proche de la prévision retenue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013 (cf. tableau *infra*) : **2,178 milliards d'euros** ont été consommés, contre une prévision de 2,203 milliards d'euros, ce qui correspond à un taux de consommation de 98,9 %, à comparer au taux de 101,1 % de l'an passé.

Ce résultat cache néanmoins **une réalité très différence selon les programmes** : ainsi, l'exécution du programme 138 a révélé une surconsommation de près de 40 millions d'euros en AE par rapport à la prévision (11,5 millions d'euros l'an dernier), quand le programme 123 a montré au contraire une moindre consommation de 65 millions d'euros environ (+ 11 millions d'euros en 2012).

**Concernant les crédits de paiement (CP)**, 2,102 milliards d'euros ont été consommés, alors que la prévision s'élevait à 2,054 milliards d'euros, soit **un taux de consommation de 102,4 %**.

**Cette surconsommation tient quasiment exclusivement au programme 138**, qui révèle une sur-exécution par rapport aux prévisions de 3,2 % (+ 63 millions d'euros environ), contre une exécution quasi parfaite pour le programme 123 (+ 3,5 millions d'euros).

### Exécution comparée des crédits de la mission « Outre-mer » en 2012 et 2013

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2012	2013	évolution	2012	2013	évolution
138 - Exécution des crédits du programme « Emploi outre-mer »	Prévision LFI *	1 325,7	1 418,5	+ 7,0 %	1 350,9	1 407,9	+ 4,2 %
	Crédits disponibles	1 350,7	1 477,8	+ 9,4 %	1 385,6	1 470,7	+ 6,1 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	25,0	59,3	-	34,7	62,8	-
	Consommation	1 337,2	1 458,7	+ 9,1 %	1 355,9	1 453,0	+ 7,2 %
	Écart prévisions et crédits consommés	11,5	40,1	-	5,0	45,1	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	100,9 %	102,8 %	-	100,4 %	103,2 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	99,0 %	98,7 %	-	97,9 %	98,8 %	-
123 - Exécution des crédits du programme « Conditions de vie outre-mer »	Prévision LFI *	809,8	784,7	- 3,1 %	632,3	645,9	+ 2,2 %
	Crédits disponibles	861,1	761,0	-11,6 %	674,4	667,1	- 1,1 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	51	- 24	-	42	21	-
	Consommation	820,8	719,8	- 12,3 %	668,5	649,5	- 2,8 %
	Écart prévisions et crédits consommés	11,0	- 64,9	-	36,2	3,5	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	101,4 %	91,7 %	-	105,7 %	100,5 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	95,3 %	94,6 %	-	99,1 %	97,4 %	-
TOTAL Mission « Outre-mer »	Prévision LFI*	2 135	2 203	+ 3,2 %	1 983	2 054	+ 3,6 %
	Crédits disponibles	2 212	2 239	+ 1,2 %	2 060	2 138	+ 3,8 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	76	36	-	77	84	-
	Consommation	2 158	2 178	+ 0,1 %	2 024	2 102	+ 3,9 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	22,5	- 24,8	-	41,1	48,6	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	101,1 %	98,9 %	-	102,1 %	102,4 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	97,6 %	97,3 %	-	98,3 %	98,3 %	-

\* Y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

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

## B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS EN COURS D'ANNÉE

Les crédits de la mission « Outre-mer » ont connu des évolutions importantes en cours d'exercice, dans la mesure où, au total, le montant des crédits disponibles a été augmenté de 27,9 millions d'euros en AE et de 76,3 millions d'euros en CP.

Ces chiffres s'expliquent notamment par :

- l'abondement du programme 138 du fait de prévisions insuffisantes des compensations d'exonérations de charges sociales (+ 41 millions en AE et + 27 millions d'euros en CP) ;
- l'ouverture de 20 millions d'euros en CP sur la ligne budgétaire unique (LBU) ;
- l'annulation de la moitié environ des crédits gelés sur le programme 123 (- 31,7 millions d'euros).

### Mouvements de crédits sur la mission « Outre-mer » en 2013

(en millions d'euros)

	Programme 138		Programme 123		Mission « Outre-mer »	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total des crédits en loi de finances initiale (LFI)	1 403,8	1 393,2	784,4	645,6	2 188,2	2 038,9
Fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)	20,4	20,4	2,3	2,3	22,7	22,7
<b>Sous-total</b> (Prévisions LFI dont FDC et ADP)	<b>1 424,3</b> (1 418,5)	<b>1 413,7</b> (1 407,9)	<b>786,7</b> (784,7)	<b>647,9</b> (645,9)	<b>2 211,0</b> (2 203,2)	<b>2 061,6</b> (2 053,9)
<b>Mouvements nets de crédits en cours d'année</b>	<b>+ 53,6</b>	<b>+ 57,1</b>	<b>- 25,7</b>	<b>+ 19,2</b>	<b>+ 27,9</b>	<b>+ 76,3</b>
dont transfert	+ 1,7	+ 1,7	- 8,2	- 6,7	- 6,5	- 5,0
dont reports	+ 10,6	+ 28,0	+ 14,3	+ 5,8	+ 24,9	+ 33,8
dont loi de finances rectificative	+ 41,3	+ 27,4	- 31,7	+ 20,1	+ 9,5	+ 47,5
<b>Total des crédits disponibles</b>	<b>1 477,8</b>	<b>1 470,7</b>	<b>761,0</b>	<b>667,1</b>	<b>2 238,9</b>	<b>2 137,9</b>

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

Il convient de préciser que la réserve de précaution a été quasiment intégralement (à 99,9 %) dégelée sur le programme 138 (80,8 millions d'euros en AE et 80,2 millions d'euros en CP). S'agissant du programme 123, le dégel a été total concernant les CP, tandis que la moitié des AE mises en réserve ont été dégelées.

### C. UNE EXÉCUTION EN HAUSSE S'AGISSANT DES CRÉDITS DE PAIEMENT

L'exécution de la mission dans son ensemble montre une quasi stabilité des AE par rapport à l'an dernier (+ 0,1 %), tandis que **les crédits de paiement consommés (2,102 milliards d'euros) connaissent une hausse significative** de 78 millions d'euros (+ 3,9 %), sachant que l'exercice précédent avait déjà donné lieu à une augmentation des CP consommés (+ 4,5 %).

Malgré l'augmentation des crédits dépensés, **les restes à payer sur cette mission sont considérables**, puisqu'ils s'élèvent à 1 630 millions d'euros, dont 1 580 millions d'euros pour le seul programme 123, parmi lesquels 877 millions d'euros au titre de la LBU. **Ainsi, les restes à payer constatés fin 2013 sont supérieurs de 75 millions d'euros environ à ceux constatés sur l'exercice 2012.**

La programmation triennale n'est pas respectée, puisque le montant exécuté, hors CAS pensions et hors fonds de concours, s'est élevé à 2 037 millions d'euros.

#### La programmation de la mission pour les années 2013 à 2015

(en millions d'euros)

Année	Crédits de paiement (hors CAS Pensions)		
	2013	2014	2015
Mission « Outre-mer »	1 992	2 069	2 144

Source : loi de programmation des finances publiques 2012-2017

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### A. LE PROBLÈME RÉCURRENT DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES

**La principale difficulté dans l'exécution du programme 138 réside toujours dans la compensation des exonérations de charges sociales**, du fait de la difficulté à prévoir les besoins des caisses, qui dépendent largement de la conjoncture.

Ainsi, les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2013 s'élevaient à 1,156 milliard d'euros alors 1,208 milliard d'euros ont été effectivement dépensés. **Il a donc été nécessaire d'abonder cette action de 51 millions d'euros**, répartis entre des redéploiements internes (26 millions

d'euros, dont 14,5 millions d'euros au sein du programme) et des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative (27 millions d'euros).

La réserve de précaution a été quasi intégralement (99,9 %) débloquée (80,8 millions d'euros en AE et 80,2 millions d'euros en CP), et a été entièrement affectée aux compensations d'exonérations de charges sociales.

### ***B. UNE EFFICACITÉ DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES INFÉRIEURE À LA CIBLE***

Le premier sous-indicateur de l'objectif n° 1 du programme 138, « Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand » est égal à la différence entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales et ce même taux pour l'outre-mer dans son ensemble. Il permet donc d'apprécier si la politique d'exonérations de cotisations sociales a permis une croissance plus forte de l'emploi dans le secteur aidé par rapport au secteur non aidé.

Or **la performance 2013 est particulièrement mauvaise**, avec une différence d'à peine 0,1, quand la cible était de 0,6 et la réalisation encore de 0,7 en 2011.

Certes, le second sous-indicateur, qui compare le secteur aidé ultramarin avec le même secteur en métropole, est plus favorable (écart positif de 1,4 pour une cible de 3) et les exonérations de cotisations permettent également de sauvegarder des emplois ; **néanmoins, le niveau extrêmement bas de l'indicateur interroge sur l'efficacité de ces exonérations.**

### ***C. UNE EXÉCUTION INSUFFISANTE DE LA LBU AU VU DES BESOINS EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL***

L'exécution de la ligne budgétaire unique (LBU) a particulièrement retenu l'attention de vos rapporteurs spéciaux, compte tenu de la sensibilité de la question du logement social pour les territoires ultramarins.

Son taux d'exécution par rapport aux prévisions s'est élevé à 86,4 % en AE (236 millions d'euros) et à 107,2 % en CP. Le montant des AE exécutées est en baisse (- 10 millions d'euros), tandis qu'à l'inverse, les CP exécutés sont en hausse (+ 18 millions d'euros).

Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de ce **taux d'exécution particulièrement médiocre en AE** et rappellent avec insistance que la demande de logement social outre-mer est loin d'être satisfaite.

Ils se réjouissent de la hausse des CP consommés sur la LBU (+ 8 %) mais rappellent que les restes à payer sont considérables (877 millions

d'euros) et constituent à eux seuls un peu plus de la moitié des restes à payer de la mission.

---

## **MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » ET COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE »**

**MME FRÉDÉRIQUE ESPAGNAC, RAPPORTEURE SPÉCIALE**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2013</b> .....	231
A. UNE MISSION PLUS HOMOGENE MAIS QUI CONSERVE D'IMPORTANTES SPÉCIFICITÉS .....	231
1. <i>Une architecture stabilisée</i> .....	231
2. <i>Une cohérence qui reste perfectible</i> .....	231
B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE INÉGALE EN 2013 .....	233
1. <i>Une exécution qui traduit une programmation perfectible des crédits pour les deux         programmes de la mission...</i> .....	233
2. <i>... et respecte la programmation pluriannuelle</i> .....	234
C. UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE INSUFFISANTE .....	235
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	235
A. LA BUDGÉTISATION DIFFICILE DU PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » .....	235
B. DES FONDS DE CONCOURS ÉLEVÉS POUR LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » .....	236
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (PROGRAMMES 793 ET 794)</b> .....	237
A. 2013 : UN EXERCICE DE RATTRAPAGE AVEC DE MOINDRES SOUS- CONSOMMATIONS DES CRÉDITS .....	238
B. DES RECETTES STABLES POUR LE FACÉ QUI CONDUISENT À UN SOLDE DE 147 MILLIONS D'EUROS À LA FIN DE L'EXERCICE 2013 .....	240
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE MISE EN PLACE POUR LA PREMIÈRE FOIS ET QUI RESTE À CONFIRMER .....	240

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2013

### A. UNE MISSION PLUS HOMOGENE MAIS QUI CONSERVE D'IMPORTANTES SPÉCIFICITÉS

#### 1. Une architecture stabilisée

L'architecture actuelle de la mission « Politique des territoires », stabilisée depuis 2008<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<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.

#### 2. Une cohérence qui reste perfectible

La mission « Politique des territoires » a peiné à trouver sa cohérence interne. En effet, cette mission procédait avant 2008 d'une **juxtaposition artificielle de programmes marquée par l'hétérogénéité des secteurs concernés** (aménagement du territoire, urbanisme, tourisme...). De ce point de vue, le **recentrage de la mission sur l'aménagement du territoire** a représenté une avancée notable. Toutefois les singularités de la mission restent fortes.

Tout d'abord, les deux programmes de la mission 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

---

<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.

sociale et l'égalité des chances (ACSE) au sein d'un nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Ensuite, la faible cohérence et l'instabilité de la mission résultent des **spécificités du PITE**. D'abord conçu comme expérimental, ce programme retrace des **actions indépendantes les unes des autres** et d'une inscription au budget limitée dans le temps. 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 ailleurs, bien que la mission ait été recentrée sur l'aménagement du territoire depuis 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>1</sup>.

### 3. Des dépenses fiscales au coût élevé et à l'efficacité incertaine

Enfin, 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, est évalué à **456 millions d'euros** dans le RAP 2013, soit une **hausse de 25 millions d'euros** par rapport à l'évaluation fournie dans le RAP 2012, qui était déjà elle-même en augmentation de 25 millions d'euros par rapport au RAP 2011 (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). Cette hausse est d'autant plus notable que trois dépenses fiscales ont cessé en 2013 d'être rattachées à la mission et que la **LFI pour 2014 prévoit encore une augmentation de 41 millions d'euros**.

Votre rapporteure spéciale réitère les interrogations dont elle a fait état concernant le « saupoudrage » que représentent ces dépenses fiscales et les effets qui peuvent en être attendus. Elle s'inquiète également du **résultat des évaluations** issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume. Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces **dispositifs, jugés quasi systématiquement inefficaces** : sur

---

<sup>1</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). Le DPT joint au PLF 2014 a ainsi évalué à 5 milliards d'euros l'ensemble des crédits destinés à la politique d'aménagement du territoire.

MME FRÉDÉRIQUE ESPAGNAC, RAPPORTEURE SPÉCIALE

vingt-et-une mesures évaluées, dix-huit ont le score le plus faible (zéro). Il convient d'observer qu'en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait, déjà, évoqué des dispositifs à « *l'efficacité incertaine* ».

## B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONTRASTÉE EN 2013

### 1. Une exécution qui traduit une programmation perfectible des crédits pour les deux programmes de la mission...

En 2013, la mission « Politique des territoires » a consommé **96 % des autorisations d'engagement (AE) et 83 % des crédits de paiement (CP) ouverts pour l'exercice, fonds de concours (FDC) inclus**<sup>1</sup>. Le niveau de ces taux d'exécution, qui contrastent par rapport à ceux qui avaient été **enregistrés en 2012**<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'indique le tableau suivant.

#### L'exécution de la mission par programme en 2013

(en millions d'euros)

Programmes	AE				CP			
	LFI (pour mémoire )	Crédits ouverts	Exécution	Écart	LFI (pour mémoire )	Crédits ouverts	Exécution	Écart
112 - « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	269,92	296,31	285,35	- 10,96 (- 3 %)	281,10	268,98	243,93	- 25,05 (- 9 %)
162 - « Interventions territoriales de l'État »	36,83	68,49	62,50	- 5,99 (- 8 %)	38,03	97,09	58,18	- 38,91 (- 40 %)
<b>Total pour la mission</b>	<b>306,75</b>	<b>364,79</b>	<b>347,85</b>	<b>- 16,94 (- 4 %)</b>	<b>319,13</b>	<b>366,07</b>	<b>302,11</b>	<b>- 63,96 (- 17,5 %)</b>

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

Ces taux de consommation inégaux, reflètent d'une programmation perfectible, s'expliquent par **des facteurs spécifiques à chaque programme** :

- pour le PICPAT, trois facteurs peuvent être relevés. D'une part, les « **contrats de projets** » État-régions (CPER) sont arrivés en 2013 dans la

<sup>1</sup> Le PITE bénéficie d'importants fonds de concours qui expliquent la différence importante entre les crédits inscrits en LFI et les crédits ouverts en cours d'exercice. Cf. Infra.

<sup>2</sup> Ils s'établissaient alors, respectivement, à 77 % et 89 %. En 2011, ils s'élevaient à 94,95 % et 93,56 %, et, en 2010, à 65,55 % et 85,36 %.

**phase terminale théorique de leur exécution**, d'où des phénomènes notables de consommations supérieures aux crédits ouverts. Un constat voisin peut être dressé pour le **dispositif d'accompagnement des territoires affectés par le redéploiement des armées**, en raison de la maturité de la mise en œuvre des opérations prévues, au terme des démarches contractuelles engagées avec les collectivités concernées. D'autre part, la **conjoncture économique** influe sur la capacité à absorber les crédits<sup>1</sup>. Enfin, certaines **actions du programme font l'objet d'une exécution lente**, à l'instar des **pôles de compétitivité** ou des **maisons de santé** ;

- pour le PITE, l'écart avec la prévision s'explique surtout par le **rattachement tardif 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.

## 2. ... et respecte la programmation pluriannuelle

L'exécution 2013 doit être rapprochée de la programmation pluriannuelle de la mission « Politique des territoires ». Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017<sup>2</sup>, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **320 millions d'euros** en 2013 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	319	-
Exécution	303,3	302,1	-	-
Écart exécution/programmation	- 36,7	- 17,9	-	-

Source : commission des finances

Votre rapporteure spéciale se félicite du **respect de cette trajectoire**, sous réserve qu'un tel respect ne conduise ni à **fragiliser les dispositifs**

<sup>1</sup> La conjoncture peut, par exemple, conduire les entreprises bénéficiaires de la prime d'aménagement du territoire (PAT) à différer certains de leurs investissements, alors qu'il s'agit d'une condition de versement des aides. Le PICPAT est alors dans ce cas moins sollicité pour financer leurs programmes de développement.

<sup>2</sup> Cf. loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

MME FRÉDÉRIQUE ESPAGNAC, RAPPORTEURE SPÉCIALE

---

**d'intervention** portés par cette mission, **ni à mettre à mal la « soutenabilité » des engagements** des actions concernées.

### *C. UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE INSUFFISANTE*

En 2013, les deux programmes de la mission « Politique des territoires » totalisent **quatorze indicateurs de performance et couvrent 80 % du total des crédits**. Sur la totalité des indicateurs et sous-indicateurs, **plus de la moitié ont atteint en 2013 les objectifs fixés** (soit onze sur un total de dix-neuf), ce qui montre une progression.

Votre rapporteure spéciale invite donc à ne pas relâcher l'effort fourni et s'interroge sur la possibilité **d'inscrire davantage les indicateurs dans une véritable logique de performance**, chacun des deux programmes présente en effet des insuffisances en matière de suivi de la performance. Elle regrette également qu'aucun indicateur ne permette **d'évaluer globalement la politique transversale d'aménagement du territoire**. La mise en place d'un **nouvel indicateur de suivi des disparités de richesse entre régions** est envisagée à l'horizon 2015, toutefois une telle information ne figurera pas dans le PAP de la mission mais **seulement dans les futurs documents de politique transversale (DPT)**, ce que déplore votre rapporteure spéciale.

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES**

### *A. LA BUDGÉTISATION DIFFICILE DU PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »*

La budgétisation du PICPAT est **construite à partir des différents outils d'intervention de la 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** sont les suivantes :

- **l'action 1** « Attractivité économique et compétitivité des territoires » regroupe les **moyens mis en œuvre par la DATAR 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 de la DATAR**, dont ses dépenses de personnel.

Par ailleurs, ces dernières ne font pas l'objet d'une programmation précise parce que, comme le relève la Cour des Comptes dans sa note sur

l'exécution 2013, **le choix des hypothèses relatives aux dépenses de personnel est rendu difficile** par deux spécificités de la gestion des ressources humaines de la DATAR : « *la rotation importante de personnels très majoritairement sous contrat et l'absence d'un outil de gestion des ressources humaines automatique* ».

Votre rapporteure spéciale relève, enfin, que l'affectation des crédits consommés par le programme au sein de chaque action est **retracée de manière satisfaisante** par la « justification au premier euro » figurant dans le RAP 2013 de la mission annexé au présent projet de loi de règlement.

#### **B. DES FONDS DE CONCOURS ÉLEVÉS ET LENTEMENT MOBILISÉS POUR LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRORIALES DE L'ÉTAT »**

Le PITE regroupe des **actions de portée régionale** indépendantes les unes des autres et **correspondant à des plans interministériels**. Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat, le PITE se singularise sur trois points :

- 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. De fait, depuis 2009 l'existence du PITE est maintenue, autour 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

MME FRÉDÉRIQUE ESPAGNAC, RAPPORTEURE SPÉCIALE

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.

Sur l'exercice 2013, on assiste, à nouveau, à un **phénomène de sous-exécution** : 92 % des AE ont été engagées mais seuls 60 % des CP ont été mandatés<sup>1</sup>. Le **rattachement tardif de crédits de fonds de concours** versés par l'AFITF au PEI en faveur de la Corse serait, d'après le RAP 2013, l'explication principale de cette situation. Ces fonds de concours sont régulièrement reportés sur l'année suivante en raison du **degré d'avancement faible des travaux financés par le PEI en faveur de la Corse**. Dans sa note sur l'exécution 2013, la Cour des comptes souligne même que les **reports de CP sur 2014** (39 millions d'euros) intègrent plus de 8 millions d'euros de reports de CP 2012 non consommés en 2013. Votre rapporteure spéciale appelle à **limiter l'ampleur de ce phénomène**.

### III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (PROGRAMMES 793 ET 794)

La mission « **Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale** », correspond au compte d'affectation spéciale (CAS) éponyme, dit « **FACÉ** ».

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 » (AOD) 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.

<sup>1</sup> Contre 97 % des AE et 60 % des CP en 2012, 94 % des AE et 74 % des CP en 2011 et 73 % des AE et 71 % des CP en 2010.

<sup>2</sup> Le nom 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** ».

---

Il fait **pour la deuxième 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>1</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.

Votre rapporteure spéciale précise que le FACÉ a fait l'objet d'**une présentation approfondie dans son rapport consacré à la mission « Politique des territoires »** à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013<sup>2</sup>. Pour connaître l'histoire de ce dispositif qui sortait du cadre normal de la gestion publique sur plusieurs points et pour juger de la pertinence de la création d'un nouveau compte d'affectation spéciale, elle renvoie donc à ce rapport, la présente contribution ne mettant l'accent que sur certains éléments relatifs à l'exercice 2013 sans revenir sur l'ensemble des enjeux associés au FACÉ.

#### **A. 2013 : UN EXERCICE DE RATTRAPAGE AVEC DE MOINDRES SOUS-CONSOMMATIONS DES CRÉDITS**

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 a **rattrapé l'essentiel de ces retards**.

Votre rapporteure spéciale avait regretté **l'accumulation, sur l'exercice 2012, des 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. Elle avait alors demandé que ces problèmes de paiement ne se reproduisent pas<sup>3</sup>.

Elle est satisfaite puisqu'ainsi que s'en félicite également la Cour des comptes 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* ». Le tableau suivant fait le point sur cette exécution 2013.

---

<sup>1</sup> Codifié à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>2</sup> Cf. l'annexe numéro 20 au rapport général n°148 (2012-2013) sur le projet de loi de finances pour 2013.

<sup>3</sup> Les autres recommandations générales de votre rapporteure spéciale concernant le fonctionnement du FACÉ figurent dans son rapport précité consacré à la mission « Politique des territoires » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013.

MME FRÉDÉRIQUE ESPAGNAC, RAPPORTEURE SPÉCIALE

**Crédits ouverts et consommés en AE en 2013**

(en euros)

	Prog. 793	Prog. 794	Total
<b>LFI</b>	369 600 000	7 400 000	377 000 000
<b>Crédits ouverts (dont reports)</b>	<b>436 071 452</b>	<b>7 400 000</b>	<b>443 471 452</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>401 071 452</b>	<b>2 115 680</b>	<b>403 900 753</b>
<b>Écart</b>	35 000 000	5 284 320	39 570 699
<b>Taux de consommation</b>	91,2 %	28,6 %	91,08 %

**Crédits ouverts et consommés en CP en 2013**

(en euros)

	Prog. 793	Prog. 794	Total
<b>LFI</b>	369 600 000	7 400 000	377 000 000
<b>Crédits ouverts (dont reports)</b>	<b>493 038 900</b>	<b>8 400 000</b>	<b>501 438 900</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>346 352 133</b>	<b>1 392 796</b>	<b>347 744 929</b>
<b>Écart</b>	146 686 767	7 007 204	153 693 971
<b>Taux de consommation</b>	70,25 %	16,58 %	69,35 %

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

Les **taux d'exécution** du compte à la fin de l'exercice, de 91 % en AE et de près de 70 % en CP, **peuvent paraître faibles** mais ils correspondent à une **année de rattrapage** et sont plus élevés qu'en 2012. L'exécution 2013 doit être appréciée à la **lumière des importants reports issus de l'exercice 2012** et votre rapporteure spéciale est convaincue que l'année 2014 **permettra de combler définitivement le retard pris en 2012.**

La **justification au premier euro** des deux programmes de la mission reste très **insuffisante** et **n'explique pas le maintien d'écart** 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 est estimé, en moyenne, 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* ».

---

### **B. DES RECETTES STABLES POUR LE FACÉ QUI CONDUISENT À UN SOLDE POSITIF DE 147 MILLIONS D'EUROS À LA FIN DE L'EXERCICE 2013**

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 dans la mesure où les recettes correspondantes ont été préalablement enregistrées. Les acomptes sur travaux ne peuvent donc faire l'objet de versements d'aides aux AOD (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 2013 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 501,44 millions d'euros** sur l'exercice<sup>1</sup>, ce montant de recettes étant nettement supérieur au montant attendu au titre de la mission en 2013. En raison de la sous-consommation des crédits en 2012, la situation financière du compte était positive et elle le demeure à la fin de l'année passée. En effet, le **solde net entre les recettes et les dépenses s'élève à 147,64 millions d'euros**. Cette trésorerie disponible en fin d'exercice a été automatiquement reportée sur 2014 et donnera donc des marges en gestion cette année. Votre rapporteure spéciale se félicite **d'une telle situation qui permet au FACÉ de disposer d'un niveau de recettes supérieur aux exercices précédents**.

### **C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE MISE EN PLACE POUR LA PREMIÈRE FOIS ET QUI RESTE À CONFIRMER**

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 2013 conduit le **Gouvernement à fournir au Parlement pour la première fois des informations quant à la performance du FACÉ**. Sept indicateurs permettent désormais 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.

---

<sup>1</sup> Dont 124,44 millions d'euros de recettes issus de reports de crédits disponibles à la fin de l'exercice 2012.

MME FRÉDÉRIQUE ESPAGNAC, RAPPORTEURE SPÉCIALE

---

**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 l'existence de difficultés pour le Gouvernement d'obtenir des AOD 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. Un **contrôle des estimations** pourrait être utilement **conduit en 2014**.

## **MISSION « POUVOIRS PUBLICS »**

**M. JEAN-PAUL ÉMORINE, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LA CONTRIBUTION DES POUVOIRS PUBLICS À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>245</b>
A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE .....	245
B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES.....	245
C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE.....	246
<b>II. LA PREMIÈRE CERTIFICATION DES COMPTES DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES PAR LA COUR DES COMPTES .....</b>	<b>246</b>

En application des dispositions du troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la mission « Pouvoirs publics » comporte les dotations accordées à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République.

Conformément à l'article 5 de la LOLF, ces dotations sont regroupées sous le titre 1 des charges budgétaires de l'État.

N'ayant pas le statut de programmes, elles ne font pas l'objet d'un projet annuel de performances (PAP), et leur exécution n'est pas retracée dans un rapport annuel de performances (RAP).

Toutefois, une annexe au projet de loi règlement retrace, en apportant des éléments d'appréciation, l'exécution budgétaire de la Présidence de la République, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République. S'agissant 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, qui font 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 L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES**

Les pouvoirs publics ont, en 2013, contribué à l'effort de redressement des finances publiques en diminuant leurs dépenses au-delà de ce qui était prévu, dans un contexte où leur dotation était soit gelée, soit en baisse<sup>1</sup>.

### **A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE**

La dotation accordée à la Présidence en loi de finances pour 2013 s'élevait à 108,9 millions d'euros, en réduction de près de 5 % par rapport à la dotation initiale pour 2011.

Sur ce montant, près de 6 millions d'euros ont été annulés par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013.

---

<sup>1</sup> À l'exception de la dotation de la Cour de justice de la République qui avait augmenté de 12,76 % dans la perspective de la tenue de deux procès en 2013. Ces procès n'ont finalement pas eu lieu, la commission d'instruction de la Cour n'ayant pas clôturé les dossiers en question. L'excédent a été reversé (cf. infra).

## Dotation de la Présidence de la République

*(en millions d'euros)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Montant dotation initiale</b>	110,0	112,3	112,5	112,3	108,9	103,5
<b>Crédits restitués au budget de l'État (loi de finances rectificative et de règlement)</b>				- 2,2	- 6,0	- 2,3
<b>Montant dotation exécutée</b>	110,0	112,3	112,5	110,1	102,9	101,2

*Source : commission des finances*

La Présidence de la République a également disposé en 2013 de ressources propres d'un montant de 2,75 millions d'euros.

Les dépenses hors dotations aux amortissements et provisions s'établissent à 101,1 millions d'euro, soit 350 000 euros de moins que prévu. Ces dépenses enregistrent une baisse de 2,5 % par rapport à 2012, notamment grâce au recul des charges de fonctionnement courant. Les économies réalisées tiennent notamment à la passation ou au renouvellement de contrats de prestations à des conditions plus favorables.

### **B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES**

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoyait, conformément aux propositions de la Commission commune chargée d'arrêter les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires, la stabilité en euros courants de la dotation de l'Assemblée nationale et de celle du Sénat.

La dotation de l'État à l'Assemblée nationale, soit 517 890 000 euros, est inchangée depuis 2008. La dotation de l'État au Sénat, s'élevant en 2013 à 323 584 600 euros, avait été gelée en euros courants de 2008 à 2011 et avait baissé de 1,25 % en 2012.

Selon le rapport du collège des Questeurs de l'Assemblée nationale à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes<sup>1</sup>, l'exécution 2013 fait apparaître un montant total de dépenses de 530,62 millions d'euros, soit 7,21 millions d'euros de moins que prévision initiale.

Le total des dépenses constatées en 2013 est ainsi inférieur de 2,04 % au total de 2012.

---

<sup>1</sup> A 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, présidée par notre collègue député Bernard Accoyer, n'avait pas encore été publié.

Pour ce qui concerne le Sénat, les dépenses se sont élevées en 2013 à 327,36 millions d'euros, soit 13,9 millions d'euros de moins que la prévision et près de 1 % de moins que l'année précédente.

Dans un contexte de forte activité législative, ce résultat s'explique principalement par la poursuite de la maîtrise de la masse indiciaire et par un taux d'exécution relativement faible de la section d'investissement. Les produits ont également contribué à ce résultat par leur dynamisme.

### **C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE**

La Cour de justice de la République a reversé à l'État, au titre de l'exercice 2013, un excédent global de 161 214,06 euros, soit 17 % de la dotation qui lui a été accordée en loi de finances initiale pour 2013. Ce reversement se décompose ainsi :

- 36 000 euros correspondant à la renégociation du montant du loyer de l'immeuble du 21, rue de Constantine dans le septième arrondissement de Paris ;

- 75 500 euros pour les frais de procès non employés ;

- 53 714,06 euros pour l'excédent de frais de fonctionnement et de frais de justice.

Quant au Conseil constitutionnel, sa dotation pour 2013 était en baisse de 1 % par rapport à 2012.

L'exécution de l'exercice 2013 dégage un excédent de 1,6 million d'euros, destiné à couvrir des dépenses d'entretien et de travaux engagées les années précédentes. L'exercice 2012 présentait en effet un solde négatif de 1,6 million d'euros, correspondant pour l'essentiel aux travaux de rénovation et restauration du bâtiment (achèvement de la nouvelle salle d'audience, achèvement du réaménagement du quatrième étage et remplacement de l'ascenseur principal).

## **II. LA PREMIÈRE CERTIFICATION DES COMPTES DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES PAR LA COUR DES COMPTES**

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.* ». L'article 58 5° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) confie à la Cour des comptes « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État* » dans le cadre du projet de loi de règlement.

Aux termes de l'article L. 111-3-1 A du code des juridictions financières, la Cour des comptes s'acquitte de cette mission « *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 cette seconde hypothèse, l'opinion de la Cour s'appuie sur le rapport d'un commissaire aux comptes indépendant.

C'était notamment le cas, jusqu'à l'exercice 2012, pour les comptes de l'Assemblée nationale et ceux du Sénat. Les comptes de chacune des assemblées étaient ainsi, depuis l'exercice 2008, audités et certifiés par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, assisté de deux cabinets de son choix. Cette procédure a permis la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes sans réserve imputable à la comptabilité des assemblées parlementaires.

L'article 103 du règlement du Sénat prévoit ainsi l' « *examen 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, telle que définie au 5° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances* ». Cette disposition a été introduite par la résolution du 2 juin 2009 tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat. Il semblait alors que le recours à une entité tierce était nécessaire pour concilier l'autonomie des assemblées parlementaires avec les exigences techniques de la certification de leurs comptes.

La Cour des comptes, le Sénat et l'Assemblée nationale ont signé, le 23 juillet 2013, deux conventions confiant à la Cour des comptes la certification des comptes de chaque assemblée à compter de l'exercice 2013. Il est prévu que la Cour des comptes transmette annuellement au Président du Sénat et à celui de l'Assemblée nationale un rapport de certification relatif à la conformité des comptes de chaque assemblée à ses référentiels comptables. Dans un communiqué commun, les deux Chambres ont indiqué leur volonté de « *mieux répondre à l'exigence de clarté et de sincérité des comptes, dans le respect du principe d'autonomie des assemblées* ».

Dans ses rapports de certification pour l'exercice 2013, rendus publics le 30 avril 2014, la Cour des comptes conclut que les comptes de l'Assemblée nationale et ceux du Sénat « *sont dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine* » de chacune des Chambres.

Votre rapporteur spécial se félicite que les conclusions de la Cour des comptes rejoignent l'opinion formulée les années précédentes par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables sur la qualité des comptes des assemblées parlementaires. Il souligne que les citoyens ont ainsi l'assurance renouvelée de disposer d'une information détaillée et fiable sur les comptes des deux Chambres, publiés chaque année.

**MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »****MM. MICHEL BERSON ET PHILIPPE ADNOT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2013</b> .....	249
A. UNE EXÉCUTION GLOBALE PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE.....	249
B. LES ANNULATIONS INTERVENUES EN COURS D'EXERCICE .....	251
C. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	252
D. LA FORTE CONTRIBUTION DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR, CRÉDITS EXTRABUDGÉTAIRES.....	253
<b>II. L'ANALYSE DES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »</b> .....	256
A. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE » .....	256
1. Une consommation des crédits proche de la prévision initiale pour un budget toujours prioritaire.....	256
2. Un dégel des crédits pour couvrir les besoins des établissements en matière de masse salariale : une évaluation qui demeure difficile .....	257
3. L'indispensable suivi des établissements passés aux RCE et leur accompagnement en cas de difficultés .....	258
B. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE » .....	260
1. Une augmentation des dépenses qui se poursuit de façon plus mesurée.....	260
2. Un meilleur calibrage des crédits consacrés aux aides sociales qui ne garantit pourtant pas l'absence de nouvelles difficultés de financement pour l'avenir .....	261
3. Le logement étudiant, une priorité pour le Gouvernement qui doit encore se concrétiser .....	262
<b>III. L'ANALYSE DES PROGRAMMES « RECHERCHE »</b> .....	265
A. APERÇU GÉNÉRAL DES PROGRAMMES « RECHERCHE » .....	265
1. Un niveau important d'annulations en cours d'exercice .....	265
2. Une sous-évaluation du coût du crédit d'impôt recherche .....	266
B. LES PROGRAMMES RELEVANT DU MESR.....	268
1. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».....	268
a) Des annulations de crédits essentiellement portées par l'ANR.....	269
b) Des indicateurs aux résultats contrastés.....	271
2. Le programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » .....	272
a) Un programme finançant exclusivement des opérateurs .....	272
b) Quelles conclusions tirer des indicateurs de performance ? .....	273
3. Le programme 193 « Recherche spatiale ».....	274

C. LES PROGRAMMES RELEVANT DES AUTRES MINISTÈRES.....	275
1. Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable » .....	275
a) Un programme affichant d'importantes annulations.....	275
b) ...mais qui bénéficie d'un niveau élevé de fonds de concours.....	276
2. Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » .....	276
3. Le programme 191 « Recherche duale » .....	277
4. Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » .....	278
5. Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole » .....	278

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2013

### A. UNE EXÉCUTION GLOBALE PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) porte la quasi-intégralité des moyens budgétaires alloués à **la recherche civile de l'État** ainsi que l'essentiel des **dépenses d'enseignement supérieur**. Aussi, celle-ci présente une forte dimension interministérielle puisqu'outre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, interviennent également dans son périmètre les ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, du redressement productif, de la défense, de la culture et de la communication, et de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Comme au cours de l'exercice précédent, **la consommation de crédits de la MIREs a été très proche de la prévision retenue dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2013** (cf. tableau ci-après) :

- **25,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** ont été consommés, contre une prévision de 26,1 milliards d'euros, ce qui correspond à un taux de consommation de 98,7 % ;

- **25,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** ont été consommés, alors que la prévision s'élevait à 26,2 milliards d'euros, soit un taux de consommation de 98,5 %.

À titre de rappel, pour 2012, le taux de consommation était de 98,8 % en ce qui concerne les AE et de 98,7 % pour ce qui est des CP.

L'exécution 2013 renvoie à une réalité contrastée :

- **les programmes « Enseignement supérieur »**, analysés par le rapporteur spécial Philippe Adnot, ont été consommés en intégralité, les AE et CP (15,1 milliards d'euros) affichant respectivement un taux de consommation de 100 % et 99,9 %. Pour autant, il convient de souligner que **l'enveloppe consacrée à ces programmes était mieux calibrée en 2013** ; en effet, à la suite d'une surconsommation, en 2012, des AE et CP du programme 231 « Vie étudiante » (106,7 %), la dotation de ce dernier a été relevée, permettant une exécution conforme à la prévision initiale en 2013 ;

- **les programmes « Recherche »**, analysés par le rapporteur spécial Michel Berson, affichent dans leur quasi-totalité – seul le programme 192 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable » faisant exception en ce qui concerne ses AE – une sous-consommation de leurs crédits ; ainsi 10,8 milliards d'euros d'AE et 10,7 milliards d'euros de CP ont été consommés, correspondant à un taux de consommation de respectivement 96,9 % et 96,6 %.

### Consommation des crédits de la MIREs en 2013

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		2012	2013	2012	2013
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	Prévision LFI*	12 808,35	12 759,12	12 571,05	12 810,31
	Consommation	12 778,05	12 754,59	12 545,29	12 788,08
	Taux de consommation	99,8%	100,0%	99,8%	99,8%
231 - Vie étudiante	Prévision LFI*	2 178,20	2 314,72	2 174,12	2 327,45
	Consommation	2 323,12	2 320,36	2 318,72	2 329,27
	Taux de consommation	106,7%	100,2%	106,7%	100,1%
<b>TOTAL « ENSEIGN. SUP. »**</b>	Prévision LFI*	14 986,55	15 073,84	14 745,17	15 137,76
	Consommation	15 101,17	15 074,95	14 864,01	15 117,35
	Taux de consommation	100,8%	100,0%	100,8%	99,9%
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Prévision LFI*	5 121,88	5 158,77	5 121,88	5 158,77
	Consommation	5 097,08	5 010,35	4 959,39	4 908,35
	Taux de consommation	99,5%	97,1%	96,8%	95,1%
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Prévision LFI*	1 250,15	1 281,77	1 250,15	1 281,77
	Consommation	1 239,65	1 273,43	1 239,65	1 273,43
	Taux de consommation	99,2%	99,3%	99,2%	99,3%
193 - Recherche spatiale	Prévision LFI*	1 398,54	1 413,02	1 398,54	1 413,02
	Consommation	1 375,69	1 398,15	1 375,69	1 398,15
	Taux de consommation	98,4%	98,9%	98,4%	98,9%
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	Prévision LFI*	1 573,34	1 616,00	1 502,34	1 578,00
	Consommation	1 283,27	1 536,92	1 245,49	1 498,73
	Taux de consommation	81,6%	95,1%	82,9%	95,0%
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	Prévision LFI*	1 005,80	948,71	982,02	1 005,72
	Consommation	965,34	967,25	998,31	1 003,38
	Taux de consommation	96,0%	102,0%	101,7%	99,8%
191 - Recherche duale (civile et militaire)	Prévision LFI*	192,87	192,20	192,87	192,20
	Consommation	177,70	177,44	177,70	177,44
	Taux de consommation	92,1%	92,3%	92,1%	92,3%
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	Prévision LFI*	123,71	115,60	124,32	118,60
	Consommation	118,82	110,28	118,80	114,51
	Taux de consommation	96,0%	95,4%	95,6%	96,6%
142 - Enseignement supérieur et recherche agricole	Prévision LFI*	305,52	395,43	307,04	308,47
	Consommation	298,62	302,41	300,12	304,19
	Taux de consommation	97,7%	76,5%	97,7%	98,6%
<b>TOTAL « RECHERCHE »***</b>	Prévision LFI*	10 971,81	11 121,50	10 879,16	11 056,55
	Consommation	10 556,17	10 776,23	10 415,15	10 678,18
	Taux de consommation	96,2%	96,9%	95,7%	96,6%
<b>TOTAL</b>	Prévision LFI*	25 958,37	26 195,35	25 624,33	26 194,32
	Consommation	25 657,32	25 851,20	25 279,14	25 795,53
	Taux de consommation	98,8%	98,7%	98,7%	98,5%

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

\* Total des crédits des programmes « Enseignement supérieur » de la MIREs.

\*\* Total des crédits des programmes « Recherche » de la MIREs.

Source : rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2013

## B. LES ANNULATIONS INTERVENUES EN COURS D'EXERCICE

La sous-consommation des crédits des programmes « Recherche » est à mettre en lien avec les **annulations intervenues, comme chaque année, en décret d'avance et en loi de finances rectificative**. Toutefois, il convient de souligner que la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, Geneviève Fioraso, a indiqué lors de son audition par la commission des finances du Sénat le 4 juin 2014 qu'une partie de cette sous-consommation résultait d'un « *effet d'optique, lié à un redéploiement ponctuel du programme d'investissements d'avenir* »<sup>1</sup>.

Ainsi, en application du décret d'avance de novembre 2013<sup>2</sup>, **175,1 millions d'euros en CP ont été annulés** au titre du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », dont 155 millions d'euros dans le chef de l'Agence nationale de recherche (ANR).

De même, **625,6 millions d'euros en AE et 213,8 millions d'euros en CP ont été annulés** dans le cadre de la MIREs par la loi de finances rectificative de fin d'année<sup>3</sup>. Ces montants se répartissent entre le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » (347,6 millions d'euros en AE et 25,6 millions d'euros en CP) et l'ensemble des programmes « Recherche » de la mission (278 millions d'euros en AE et 188,2 millions d'euros en CP).

### Ouvertures et annulations de crédits intervenues au sein de la MIREs au cours de l'exercice 2013

(en millions d'euros)

	Décret d'avance		LFR de fin d'année	
	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
<b>Autorisations d'engagement</b>	0,00	0,00	0,00	625,61
<b>Crédits de paiement</b>	0,00	175,14	0,00	213,82

Source : décret du n° 2013-1072 du 28 novembre 2013 et loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013

Les annulations ont porté sur les programmes « Enseignement supérieur » à hauteur de 347,6 millions d'euros en AE et de 25,6 millions d'euros en CP ; les programmes « Recherche » ont, quant à eux, supporté 278 millions d'annulation en AE et 363,3 millions d'euros en CP.

<sup>1</sup> Cf. audition de Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, le 4 juin 2014 par la commission des finances du Sénat.

<sup>2</sup> Décret n° 2013-1072 du 28 novembre 2013 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>3</sup> Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Au total, au sein de la MIREs, 625,6 millions d'euros en AE et 389 millions d'euros en CP ont été annulés en 2013, soit respectivement 2,3 % et 1,5 % des AE et CP prévus en LFI. En outre, aucune ouverture de crédits n'a dû être réalisée - en particulier dans le cadre du programme 231 « Vie étudiante » -, à la différence de l'exercice précédent.

Les annulations sont étudiées plus en détail *infra* par vos rapporteurs spéciaux, dans le cadre de l'analyse par programme.

### C. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Selon les chiffres fournis par la Cour des comptes, l'exécution des crédits de la MIREs pour 2013 ne respecte pas les plafonds établis pour le triennal 2011-2013 à structure courante, tant s'agissant des prévisions en LFI que des dépenses réellement exécutées.

Ainsi, les autorisations d'engagement consommées enregistrent un écart de 26,58 millions d'euros par rapport au plafond du triennal et les crédits de paiements un écart de 176,97 millions d'euros.

#### Crédits votés et exécutés au regard du plafond du triennal 2011-2013 pour l'ensemble de la mission

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<b>Plafond du triennal</b>	<b>25 368,98</b>	<b>25 633,35</b>	<b>25 824,62</b>	<b>25 194,20</b>	<b>25 413,11</b>	<b>25 618,56</b>
<b>Crédits votés en LFI</b>	25 359,34	25 757,63	25 943,74	25 183,60	25 408,79	25 935,11
<b>Écart avec triennal</b>	<b>-9,65</b>	<b>124,28</b>	<b>119,13</b>	<b>-10,60</b>	<b>-4,32</b>	<b>316,55</b>
<b>Dépenses exécutées</b>	25 334,43	25 657,32	25 851,20	25 335,42	25 279,14	25 795,53
<b>Écart avec triennal</b>	<b>-34,56</b>	<b>23,97</b>	<b>26,58</b>	<b>141,22</b>	<b>-133,97</b>	<b>176,97</b>

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution du budget de l'État pour la MIREs, exercice 2013

Ce résultat global cache toutefois une **réalité contrastée** en fonction des programmes.

Ainsi, toujours selon les chiffres de la Cour des comptes, si certains programmes ont connu une exécution bien en-deçà de l'annuité du triennal, comme les programmes 172 et 193, d'autres sont en dépassement, tant en prévision qu'en exécution.

Ainsi, les programmes 150 et 231 n'ont, comme en 2012, pas respecté la programmation pluriannuelle initialement prévue.

Le programme 150 enregistre en 2013 un écart de 171,47 millions d'euros en crédits de paiement par rapport au plafond du triennal, pour une prévision de 136,8 millions d'euros de dépassement dans la LFI.

Le programme 231 connaît, quant à lui, un écart respectivement de 152,21 millions d'euros en AE (144,27 millions d'euros en prévision LFI) et 160,45 millions d'euros en CP (156,33 millions d'euros en LFI).

Le caractère prioritaire de la mission justifie notamment ces dépassements, l'enseignement supérieur ayant bénéficié de crédits supplémentaires, par exemple pour la création de 1 000 emplois au sein des établissements ou pour l'amélioration des conditions de vie des étudiants avec la réforme des bourses sur critères sociaux entrée en vigueur en septembre 2013.

S'agissant du **budget triennal 2013-2015**, **l'exécution pour 2013 respecte l'annuité** prévue par la loi de programmation des finances publiques, avec une consommation de 25,23 milliards d'euros<sup>1</sup> pour un plafond de crédits fixé à 25,62 milliards d'euros.

**Vos rapporteurs spéciaux regrettent que le rapport annuel de performances ne fournisse aucun élément concernant le respect de la programmation pluriannuelle par la MIRES, en particulier pour le triennal 2013-2015. Ils espèrent que cette lacune sera corrigée dès l'exécution 2014.**

#### ***D. LA FORTE CONTRIBUTION DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR, CRÉDITS EXTRABUDGÉTAIRES***

La MIRES bénéficie de **21,9 milliards d'euros en AE et CP** sur les 35 milliards d'euros inscrits au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010. Pour rappel, 15,44 milliards d'euros constituent des dotations non consommables, seuls les intérêts produits par leur rémunération étant susceptibles d'être utilisés pour le financement de projets.

Ces fonds sont gérés par plusieurs opérateurs de la mission, en particulier **l'Agence nationale de la recherche (ANR), avec une dotation de 18,9 milliards d'euros**. Les autres opérateurs sont :

- le Centre national d'études spatiales (CNES) qui gère une enveloppe de 500 millions d'euros ;

- le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) pour une dotation de 875 millions d'euros ;

- l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) avec une enveloppe de 1,685 milliard d'euros ;

- l'Agence nationale pour les déchets radioactifs (ANDRA) avec une dotation de 75 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Compte tenu d'une exécution 2013 hors CAS « Pensions » de 25,53 milliards d'euros, à laquelle il convient de retrancher 260 millions d'euros de fonds de concours et 40 millions d'euros issus d'un décret de transferts.

---

La **quasi-totalité des crédits** sont engagés et **3,2 milliards d'euros ont été décaissés** au 31 décembre 2013. Si ce montant de décaissements peut paraître relativement faible, il convient de tenir compte du fait que, comme cela a été rappelé précédemment, les dotations non consommables ne donnent lieu à des décaissements qu'à hauteur des intérêts perçus sur les sommes déposées au Trésor. Dans sa note d'analyse, la Cour des comptes considère que le PIA a ainsi « *atteint son rythme de croisière* » en 2013.

Selon les données transmises par le commissariat général à l'investissement, les engagements de l'**ANR**, principal opérateur pour les actions du PIA relevant de la MIREs, s'élevaient à 18,4 milliards d'euros à la fin de l'année 2013 dont 3,88 milliards d'euros de dotations consommables. 16,6 milliards d'euros ont été contractualisés (contre 12,2 milliards d'euros fin 2012), et 2,1 milliards d'euros de décaissements, dont 818,6 millions d'euros en intérêts (1,5 milliards d'euros de décaissements fin 2012).

L'**Opération campus**, qui vise à faire émerger une vingtaine de campus universitaires de niveau international, bénéficie, parmi ses autres sources de financement, d'1,3 milliard d'euros de dotations non consommables au titre du PIA, auquel s'ajoute un milliard d'euros de dotations consommables spécifiquement destinés au plateau de Saclay. Comme vos rapporteurs l'avaient déjà remarqué l'an dernier, **les décaissements demeurent faibles** sur ces actions, passant de 65,8 millions d'euros en 2012 à 108 millions d'euros au premier trimestre 2014 (respectivement 73 millions d'euros pour l'Opération campus et 35 millions d'euros pour le plateau de Saclay).

L'action la plus importante en termes de masse financière concerne les « **initiatives d'excellence** » (**IDEX**), avec une dotation de 7,2 milliards d'euros. Elle vise à faire émerger des pôles pluridisciplinaires d'excellence d'enseignement supérieur et de recherche de rang mondial. Au 31 mars 2014, 7,1 milliards d'euros étaient ainsi engagés et contractualisés sur cette action, pour un décaissement de 613,12 millions d'euros, dont 496,63 millions d'euros d'intérêts.

Trois **opérations de redéploiement de crédits du PIA** ont été enregistrées au cours de 2013 dans le cadre de la MIREs, pour un montant total de 52 millions d'euros, sur les programmes 172 et 190. En outre, une **opération de rétablissement de crédits** a été effectuée au sein du programme 192, à hauteur de 19,5 millions d'euros, depuis l'action « projets de recherche et développements structurants des pôles de compétitivité » vers l'action « prêts numériques ».

Dans sa note d'analyse pour l'exécution du budget de la MIREs en 2012, la Cour des comptes s'était inquiétée de l'utilisation de la procédure du rétablissement de crédits, précisant notamment que les « *redéploiements devraient être plus rigoureusement encadrés pour s'assurer que leur réemploi correspond bien à l'objet du PIA* ». Conformément à sa recommandation, un

arrêté du 19 juillet 2013 a fixé les conditions de cette procédure, comme prévu par le IV de l'article 17 de la LOLF.

Si la Cour des comptes a estimé que les rétablissements de crédits pris en 2013 étaient réguliers, elle a toutefois estimé que *« l'utilisation de programmes servant uniquement de transit pour des redéploiements de crédits des PIA, [posait] un problème de lisibilité »*.

Votre commission des finances continuera ainsi d'être **attentive** à ces opérations de rétablissements de crédits et, plus généralement, à suivre la mise en œuvre concrète du PIA.

La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a reconduit le mode de financement spécifique qui avait été institué dans le cadre du premier PIA. Ce **nouveau programme d'investissement d'avenir (PIA2)**, doté de 12 milliards d'euros, consacre ainsi **5,3 milliards d'euros supplémentaires à la MIREs**, répartis au sein des programmes 409 « Ecosystèmes d'excellence » et 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique » créés à cet effet.

**L'importance de ces crédits extrabudgétaires issus des PIA pour l'enseignement supérieur et la recherche n'est désormais plus à démontrer.** Il est d'ailleurs intéressant de relever que le **financement de l'A350** est désormais **intégralement assuré par le PIA**. Jusqu'à présent, la Cour des comptes notait *« la complexité du dispositif résultant de l'incorporation partielle et imprévue du projet de l'A350 dans les investissements d'avenir »*, puisque celui-ci bénéficiait à la fois de crédits au titre du budget général (100 millions d'euros en 2012 et 50 millions d'euros en 2013) et du PIA (150 millions d'euros en 2012 et 200 millions d'euros en 2013). Désormais, le financement de l'A350 est uniquement assuré par les 660 millions d'euros en AE et 920 millions d'euros en CP inscrits au sein du PIA pour la période 2014-2017. La Cour des comptes estime ainsi que *« la prise en charge totale par les PIA assure la soutenabilité sur la durée contractuelle du financement de l'A350 par le programme 190 en titre 7. Cela officialise et pérennise l'effet de substitution et non l'addition des investissements d'avenir, que la Cour avait noté dès 2012 »*.

---

## II. L'ANALYSE DES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

(Philippe Adnot)

Les crédits consacrés à l'enseignement supérieur et correspondant aux programmes 150 et 231 de la mission ont été bien exécutés, avec une consommation totale de 15,07 milliards d'euros en AE et 15,12 milliards d'euros en CP, correspondant à un taux d'exécution respectivement de 100 % et 99,9 %.

### A. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

#### 1. Une consommation des crédits proche de la prévision initiale pour un budget toujours prioritaire

**La consommation des crédits du programme 150, qui représente près de la moitié du budget total de la mission, est conforme à la prévision de la loi de finances initiale pour 2013, avec une dépense de 12,75 milliards d'euros en AE et 12,79 milliards d'euros en CP, soit une exécution respective de 100 % et 99,8 %<sup>1</sup>.**

Comme les années précédentes, les dépenses de ce programme continuent de **progresser, avec une augmentation de près de 2 % des crédits de paiement, soit 243 millions d'euros, entre 2012 et 2013.**

Placé sous la responsabilité du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, **le programme 150 finance principalement la formation des étudiants** inscrits dans les universités, les instituts d'études politiques, les formations d'ingénieurs, les écoles normales supérieures. L'essentiel des crédits consommés correspondent ainsi à des **dépenses de fonctionnement** et couvrent les **subventions pour charges de service public servies aux établissements passés aux « responsabilités et compétences élargies »** (RCE).

Deux **mouvements de fongibilité asymétrique**, respectivement de 120 millions d'euros et 11,5 millions d'euros (AE=CP), ont été opérés en cours d'année, compte tenu de l'accession aux RCE de cinq établissements en plus des trois universités ultramarines (Antilles-Guyane, La Réunion et Polynésie Française). Dans sa note d'analyse, la Cour des comptes précise que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a donné un avis défavorable au second mouvement, considérant qu'il visait uniquement à consommer les crédits inscrits en titre 2 et manifestement surbudgétisés. Elle constate que, « *de fait, sur ces 11,5 millions d'euros, 3,5 millions d'euros n'ont pas été mandatés et devraient servir à financer le rééquilibrage du dispositif de compensation boursière mis en place par le [ministère] à compter de 2014.* »

---

<sup>1</sup> Prévision en loi de finances initiale, y compris les fonds de concours et les attributions de produits.

Une **réserve de précaution** de 3,54 millions d'euros a été constituée sur le titre 2. Par ailleurs, 80,6 millions d'euros en AE et 71,9 millions d'euros en CP ont également été gelés sur les autres crédits du programme, dont 35 millions d'euros au titre de mise en réserve sur les crédits de subvention pour charges de service public. Un **gel complémentaire** de 168,1 millions d'euros en AE et 55,1 millions d'euros en CP a été également décidé.

En fin d'exercice, **plus de 80 % de ces crédits de paiement ont été dégelés** soit 2,4 millions d'euros sur le titre 2 et, surtout, 105,9 millions d'euros hors titre 2 **afin de couvrir les besoins des établissements d'enseignement supérieur en matière de masse salariale.**

## **2. Un dégel des crédits pour couvrir les besoins des établissements en matière de masse salariale : une évaluation qui demeure difficile**

Comme les années précédentes, les établissements d'enseignement supérieur ont bénéficié de crédits supplémentaires en fin d'année, issus de dégels, afin de couvrir principalement leurs dépenses de personnel.

Certes, l'augmentation des dépenses de personnel des opérateurs du programme 151 (+ 5,1 % par rapport à 2012 selon le rapport annuel de performances) s'explique principalement par le **passage aux RCE de huit établissements en 2013.**

Ensuite, la loi de finances initiale pour 2013 avait aussi prévu la création de **1 000 emplois supplémentaires** pour une dépense estimée à 27,9 millions d'euros en 2013 (60,7 millions d'euros en année pleine). Lors de son audition par la commission des finances, à l'occasion de l'examen de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, le 4 juin 2014, Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, a indiqué que *« ces postes ont été créés là où les besoins étaient les plus manifestes, selon des critères définis avec la [Conférence des présidents d'université] et en tenant compte du [Système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (modèle SYMPA)]. En gestion, les universités sont autonomes et peuvent geler des postes. En tout état de cause, nous vérifions que les postes créés ciblent d'abord le premier cycle, qui est notre priorité tout au long du quinquennat. »*

Toutefois, d'autres éléments expliquent également la difficile évaluation de la masse salariale de ces établissements. Ainsi en est-il notamment de **l'augmentation du CAS « Pensions »** (augmentation du taux de 68,92 % à 74,6 % en 2013, intégralement compensée par l'État) ou du **glissement-vieillesse-technicité (GVT) solde**, qui ne sont pas pris en compte lors de la fixation initiale de la dotation des établissements, ou alors pour certains emplois seulement s'agissant du CAS « pensions ».

En outre, comme en 2012, la Cour des comptes constate que les **crédits de masse salariale notifiés** sont supérieurs à ceux prévus en loi de finances initiale, estimant l'écart à 55 millions d'euros.

Ainsi, selon la Cour des comptes, les crédits dégelés fin 2013, ainsi qu'un report de crédits de 10,3 millions d'euros, *« ont été ventilés de la façon suivante : 50 millions d'euros, issus du surgel 2013 positionné sur les crédits de fonctionnement des établissements, leur ont été rendus ; 43,7 millions d'euros leur ont été versés au titre de la masse salariale notifiée ; 25 millions d'euros ont été versés aux établissements au titre du glissement-vieillesse-technicité 2013 de façon « exceptionnelle » comme tous les ans. »*

Comme dans ses rapports précédents, **votre rapporteur spécial ne peut, face à ces éléments, que constater la persistance des difficultés rencontrées en termes de maîtrise de la masse salariale des établissements d'enseignement supérieur.** Il lui semble indispensable qu'une **clarification** soit opérée afin de **fiabiliser les crédits** alloués aux opérateurs **tout en maintenant leur autonomie de gestion et en garantissant une égalité de traitement entre eux.**

Votre rapporteur spécial rappelle, à cette occasion, que, dans le rapport d'information établi avec notre collègue Dominique Gillot, sur le bilan consolidé des sources de financement des universités<sup>1</sup>, il avait notamment préconisé **l'intégration de la masse salariale**, au moins à hauteur de 90 %, **dans le modèle SYMPA** pour obtenir un rééquilibrage, si ce n'est total à tout le moins partiel, des crédits et emplois affectés à chaque université. Une refonte de SYMPA est actuellement en cours auprès du ministère.

### **3. L'indispensable suivi des établissements passés aux RCE et leur accompagnement en cas de difficultés**

À la suite du passage des établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies, plusieurs d'entre eux ont rencontré des **difficultés financières**, parfois considérables. Le ministère a été amené à développer un **outil de suivi, d'alerte et d'accompagnement** afin d'anticiper ces situations et de pouvoir y faire face avec efficacité.

Interrogée par votre rapporteur spécial lors de son audition à la commission des finances le 4 juin 2013, Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué que le nombre d'établissements passés aux RCE et rencontrant des difficultés financières s'était considérablement réduit. Ainsi, en 2013, huit établissements étaient en déficit, contre seize en 2012. Seuls quatre

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 547 (2012-2013) établi par Philippe Adnot et Dominique Gillot, au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur le bilan consolidé des sources de financement des universités, *« Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous ».*

établissements connaissaient deux déficits d'affilée, contre cinq en 2012, à savoir les universités de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Clermont-Ferrand, Paris XIII et Montpellier III. En tout état de cause, votre rapporteur spécial considère qu'il convient de distinguer les établissements rencontrant des difficultés conjoncturelles de ceux pour lesquelles elles sont plus structurelles.

Par ailleurs, toujours selon la Secrétaire d'État lors de son audition par la commission des finances, la situation globale des universités s'améliorerait, avec un résultat cumulé à 208 millions d'euros, contre 142 millions d'euros en 2012 et 137 millions d'euros en 2011. Leur fonds de roulement s'élèverait à 1,531 milliard d'euros, contre 1,524 milliard d'euros en 2012. Certes, il s'élevait à 1,785 milliard d'euros en 2010 mais un nombre significatif d'établissements est, depuis, passé aux RCE.

Dans sa note d'analyse pour l'exercice 2013, la Cour des comptes affirme que « *malgré les difficultés financières ressenties, la santé financière des universités reste globalement satisfaisante* ».

Le dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement des établissements mis en place par le ministère comprend, en particulier un « *tableau de bord de suivi financier* » qui, à partir de plusieurs indicateurs, doit permettre d'appréhender globalement la situation financière d'un établissement. Il participe ainsi à l'anticipation des difficultés éventuellement rencontrées par certains établissements, pour les accompagner le plus efficacement possible.

Ce travail de suivi, d'alerte et d'accompagnement s'effectue en étroite collaboration avec les recteurs et les contrôleurs budgétaires, notamment dans le cadre du comité de pilotage du dispositif.

Plusieurs types d'**audits** ont également été mis en place, soit en cas de situation financière dégradée (« diagnostics flashes » et « diagnostics approfondis »), soit en tant que mesures d'accompagnement (« diagnostics économiques et stratégiques » et « audits précontractuels »).

Certaines universités bénéficient également d'un **suivi renforcé** du ministère dans la recherche d'un retour à l'équilibre de leurs comptes. Compte tenu de sa situation financière particulièrement dégradée, l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines a ainsi bénéficié d'une avance de trésorerie de 800 000 euros en décembre 2013, avant l'annonce en mars 2014 d'une seconde avance remboursable de 2,6 millions d'euros pour cette année.

**Votre rapporteur spécial se félicite du développement de ce dispositif et réaffirme la nécessité d'intervenir le plus en amont possible, par un système efficace qui permette d'éviter que des situations financières fragiles ne se détériorent** au point qu'elles ne deviennent par la suite bien plus difficilement maîtrisables. **Toute la difficulté de ces interventions consiste à les concilier avec le principe d'autonomie financière des**

**établissements.** Il ne serait pas opportun non plus que les aides financières exceptionnellement consenties ne conduisent à « récompenser » les mauvais gestionnaires.

Enfin, alors que les universités disposent de divers modes de financement (crédits budgétaires, PIA, plan Campus, contrats de plan État-région, autres financements propres aux organismes de recherche...), la Cour des comptes constate que le ministère ne dispose pas d'une « **vision consolidée** » de ces différentes sources, pourtant indispensable pour « appréhender globalement leur situation financière ». En particulier, l'information fait souvent défaut concernant les ressources issues des unités de recherche, de la valorisation de la recherche ou encore des fondations. Elle recommande ainsi, « *dans le cadre des enquêtes réalisées par le [ministère] auprès de ses opérateurs, [de] faire remonter des informations sur les ressources propres dont ceux-ci bénéficient, y compris celles issues de structures ayant une personnalité morale distincte.* »

## **B. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »**

### **1. Une augmentation des dépenses qui se poursuit de façon plus mesurée**

Le **programme 231 « Vie étudiante »** se compose essentiellement des crédits consacrés à garantir l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur et à offrir aux étudiants les mêmes chances de réussite.

En 2013, la **consommation de crédits de paiement augmente légèrement**, avec 2,329 milliards d'euros contre 2,319 milliards d'euros en 2012 (+ 0,4 %). Pour mémoire, le programme avait connu une hausse de 6,5 % entre 2011 et 2012. Les autorisations d'engagement restent stables à 2,32 milliards d'euros.

L'exécution s'avère assez **proche de la prévision initiale** qui s'établissait respectivement à 2,315 milliards d'euros en AE et 2,327 milliards d'euros en CP (y compris les fonds de concours et attributions de produits). Le programme avait bénéficié d'une dotation supplémentaire de 156 millions d'euros par rapport à 2012 (+ 7,2 %), quasi exclusivement destinée à remédier au sous-calibrage constaté depuis 2008 des crédits consacrés aux aides sociales des étudiants.

Plus de 82 % des crédits du programme concernent, en effet, ces aides directes (action 1) qui correspondent **principalement aux bourses attribuées aux étudiants sur critères sociaux et au mérite**, avec une dépense de 1,92 milliard d'euros en 2013 en AE et en CP, contre 1,89 milliard d'euros en 2012.

Le reste du programme couvre par ailleurs :

- les « aides indirectes » (action 2), correspondant principalement aux subventions de l'État aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (**CROUS**), pour une dépense de 257,1 millions d'euros en AE et 266 millions d'euros en CP en 2013, soit un taux de consommation respectivement de 97 % et 96 % et une baisse de 13 % des dépenses en AE et 8,5 % en CP par rapport à 2012 ;

- les dépenses des établissements au titre de la **vie étudiante**, de la santé, des activités sportives et culturelles et en faveur des étudiants handicapés (action 3), pour 55,6 millions d'euros en 2012 (AE=CP), soit un taux de consommation de 89 % et une dépense en baisse de près de 9 % par rapport à 2012 ;

- la subvention de l'État au centre national des œuvres universitaires et scolaires (**CNOUS**) (action 4), avec une dépense de 89,5 millions d'euros en 2013 (AE=CP) correspondant à une consommation quasi intégrale des crédits initialement budgétés (99 %) et à une augmentation de 10 % par rapport à 2012.

L'année 2013 est notamment marquée par le fait que, contrairement à 2011 et 2012, **aucun décret d'avance n'a été pris en cours d'année pour couvrir les dépenses supplémentaires**. Ceci est notamment lié à la meilleure budgétisation des bourses étudiantes, opérée dès la loi de finances initiale pour 2013.

## **2. Un meilleur calibrage des crédits consacrés aux aides sociales qui ne garantit pourtant pas l'absence de nouvelles difficultés de financement pour l'avenir**

Les crédits relatifs aux bourses ont bénéficié d'un **rebasage dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013**, avec environ 150 millions d'euros supplémentaires. Ce montant tenait notamment compte d'une augmentation prévisionnelle de 1,6 % des étudiants boursiers et d'une revalorisation des bourses au niveau de l'inflation prévisionnelle (+ 1,75 %) à la rentrée 2013 (la revalorisation s'est finalement élevée à 0,8 % compte tenu de l'inflation).

Ensuite, selon le **principe de l'auto-assurance**, le besoin supplémentaire de crédits rencontré en cours d'année a pu être couvert par des redéploiements au sein du programme. Contrairement aux années précédentes, **il n'a donc pas été nécessaire de recourir au décret d'avance, malgré la mise en œuvre de la réforme des bourses sur critères sociaux** dès la rentrée 2013, avec la création de deux nouveaux échelons 0 bis et 7.

---

Alors que la loi de finances initiale pour 2013 prévoyait 2,3 millions d'euros de fonds de concours, le programme 231 s'est, finalement, vu rattacher des crédits de fonds de concours pour 5,98 millions d'euros en AE et 4,73 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur spécial **salue la budgétisation plus sincère des bourses**. Toutefois, **la totalité de la réserve de précaution a été levée**, à savoir 125,4 millions d'euros en AE et 126,2 millions d'euros en CP, auxquels s'étaient ajoutés 32 millions d'euros en cours de gestion. La Cour des comptes a d'ailleurs recommandé que la réserve de précaution ne soit plus appliquée aux bourses sur critères sociaux, dans la mesure où elles « *constituent des dépenses inéluctables* ».

Ces crédits initialement mis en réserve ont financé, pour l'essentiel, les bourses (140 millions d'euros en AE=CP) et le logement étudiant (10 millions d'euros sur les 20 millions initialement prévus).

En outre, la Cour des comptes relève que **le report de charges devrait être plus élevé en 2013**, avec 40 millions d'euros reportés sur 2014 (contre 25,7 millions d'euros de reports de 2012 à 2013), auxquels s'ajoutent « *9 millions d'euros dus au CNOUS au titre de sa subvention pour charges de service public 2012* » (17 millions d'euros en 2012).

**Compte tenu de ces éléments, il n'est pas certain que le financement des aides directes accordées aux étudiants soit assuré pour 2014**. La Cour des comptes considère ainsi que « *le risque de dérapage reste présent en 2014. Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche on recensait plus de 645 500 boursiers fin décembre 2013 au titre de l'année 2013-2014, ce qui laisse penser que les effectifs seront de plusieurs milliers supérieurs aux prévisions du PAP. Le calibrage des nouveaux échelons 0 bis et 7 a sans doute été sous-évalué. Il devrait aussi y avoir un dépassement sur les aides au mérite avec 28 000 aides recensées fin décembre 2013 contre 27 418 prévues initialement.* » Enfin, la réforme annoncée des bourses au mérite pourrait également engendrer des dépenses supplémentaires.

### **3. Le logement étudiant, une priorité pour le Gouvernement qui doit encore se concrétiser**

Le gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux de **40 000 mises en chantier de nouveaux logements étudiants durant le quinquennat**, dont la moitié en Ile-de-France. À cet effet, 11,1 millions d'euros en AE et 18,7 millions d'euros en CP ont notamment été délégués en 2013 sur le programme 231 dans le cadre des contrats de projets État-région 2007-2013, pour une enveloppe totale réajustée en 2013 à 168,7 millions d'euros.

En outre, **20 millions d'euros supplémentaires** ont été prévus au sein de l'action 2 « Aides indirectes » dans la loi de finances initiale pour 2013 afin d'« *accompagner cet effort* » en faveur du logement étudiant.

Toutefois, après avoir fait l'objet d'un **gel en cours d'année**, cette dotation a ensuite été, pour moitié, finalement **redéployée** afin de couvrir les dépenses supplémentaires enregistrées au titre des bourses sur critères sociaux.

2013 a constitué l'année de **l'identification des 40 000 logements**. Lors de son audition par la commission des finances, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2013, Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, a expliqué que le plan Campus avait, tout d'abord, permis d'identifier 19 000 places possibles, dont environ la moitié en Île-de-France. Ensuite, en mai 2013, Geneviève Fioraso et Cécile Duflot, alors ministre de l'égalité des territoires, du logement et de la ville, ont confié au préfet Marc Prévost la mission de repérer, dans l'ensemble des programmes immobiliers, les logements susceptibles de convenir à des étudiants et se situant à une demi-heure maximum d'une université.

La ministre a annoncé, lors de son audition, que les 40 000 nouveaux logements étudiants étaient donc désormais identifiés et que la liste des programmes serait établie d'ici la fin du mois de juin.

Selon les données du rapport annuel de performances, le réseau des œuvres universitaires et scolaires a enregistré 4 034 constructions de logements cette année (3 129 en 2011 et 3 617 en 2012) et 4 096 réhabilitations de logement (5 778 en 2011 et 5 204 en 2012) en 2013. Son parc de logements accueille 10 % des effectifs étudiants, avec 165 990 places réparties dans 600 résidences universitaires. 30 % des boursiers figurent parmi ces bénéficiaires.

En termes de performance, votre rapporteur spécial constate que **le nombre de places pour 100 étudiants boursiers continue de diminuer** (indicateur de performance 2.1 relatif à la « répartition de la couverture des besoins en logements »), passant ainsi de 30,2 en 2009 à 27,9 en 2011 puis à 26,39 en 2013. Comme il l'avait déjà expliqué dans le cadre de précédents rapports, ce faible résultat s'explique par un « effet ciseaux » : le nombre d'étudiants boursiers a progressé plus vite que le nombre de places offertes (1,42 % contre 1,28 %).

Votre rapporteur souhaite rappeler, une nouvelle fois, que **d'autres solutions peuvent être trouvées afin de répondre à la demande de logements étudiants**. Les collectivités territoriales devraient y participer, notamment dans le cadre de la construction de logements sociaux, et les bailleurs sociaux devraient davantage être sollicités pour la mise en œuvre. Il considère que les programmes relatifs à l'enseignement supérieur n'ont pas à disposer de crédits consacrés au logement étudiant.

Il est intéressant de noter que, dans sa note d'analyse, la Cour des comptes indique que **les conventions passées à l'occasion de partenariats entre les centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (CROUS)**

**et les bailleurs sociaux pouvaient constituer « un point de fragilité pour ces établissements ».** Elle a notamment relevé dans ses contrôles « *des coûts de sortie parfois trop élevés [...], un manque de transparence des redevances versées aux bailleurs et le manque de suivi des provisions pour grosses réparations versées par les CROUS pour l'entretien des résidences* ». C'est pourquoi, ces partenariats étant apparemment appelés à se développer, elle a notamment **recommandé de « porter une attention particulière au suivi des engagements hors bilan contractés par les CROUS ».**

### III. L'ANALYSE DES PROGRAMMES « RECHERCHE »

(Michel Berson)

#### A. APERÇU GÉNÉRAL DES PROGRAMMES « RECHERCHE »

##### 1. Un niveau important d'annulations en cours d'exercice

Les programmes « Recherche » de la MIREs ont affiché en 2013 un **niveau de consommation inférieur à la prévision retenue par la loi de finances initiale (LFI)** ; en effet, 10,8 milliards d'euros d'AE et 10,7 milliards d'euros de CP ont été consommés, ce qui correspond à un taux de consommation de respectivement 96,9 % et 96,6 %.

#### Ouvertures et annulations de crédits intervenues au sein des programmes « Recherche » au cours de l'exercice 2013

(en millions d'euros)

		Décret d'avance		LFR de fin d'année	
		Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	0,00	0,00	0,00	147,52
	CP	0,00	175,14	0,00	37,00
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE	0,00	0,00	0,00	8,34
	CP	0,00	0,00	0,00	8,34
193 - Recherche spatiale	AE	0,00	0,00	0,00	14,87
	CP	0,00	0,00	0,00	14,87
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	0,00	0,00	0,00	68,54
	CP	0,00	0,00	0,00	66,26
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	0,00	0,00	0,00	16,91
	CP	0,00	0,00	0,00	39,72
191 - Recherche duale (civile et militaire)	AE	0,00	0,00	0,00	15,76
	CP	0,00	0,00	0,00	15,76
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	AE	0,00	0,00	0,00	4,13
	CP	0,00	0,00	0,00	4,31
142 - Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	0,00	0,00	0,00	1,92
	CP	0,00	0,00	0,00	1,92
<b>TOTAL</b>	AE	0,00	0,00	0,00	277,99
	CP	0,00	175,14	0,00	188,18

Source : décret du n° 2013-1072 du 28 novembre 2013 et loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013

Aussi ces programmes ont-ils été fortement mobilisés dans le cadre des annulations survenues en cours d'exercice. Si le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » avait déjà substantiellement **contribué à l'équilibre du décret d'avance de**

---

**novembre 2013<sup>1</sup> en supportant une annulation de 175,1 millions d'euros en CP - soit 15,5 % des crédits de paiement annulés -, la loi de finances rectificative de fin d'année<sup>2</sup> a sollicité l'ensemble des programmes « Recherche » à hauteur de **278 millions d'euros en AE et de 188,2 millions d'euros en CP**. Au total, ce sont donc **3,3 % des AE et CP de ces programmes prévus par la LFI qui ont été annulés en cours d'exercice**.**

## **2. Une sous-évaluation du coût du crédit d'impôt recherche**

En 2013 encore, le coût du crédit d'impôt recherche<sup>3</sup> (CIR), qui constitue la deuxième dépense fiscale du budget de l'État, après le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), et la principale de la MIREs, a été sous-évalué en loi de finances. **Alors que la prévision initiale s'élevait à 3 350 millions d'euros, le chiffre actualisé pour 2013 est de 4 050 millions d'euros**, ce qui correspond à un écart de 700 millions d'euros.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, votre rapporteur spécial avait souligné le caractère récurrent de la sous-évaluation du coût du CIR<sup>4</sup>. En effet, depuis la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR) dans le cadre de la loi de finances pour 2008<sup>5</sup>, qui a intégré à l'assiette du dispositif l'ensemble des dépenses de recherche et non plus seulement l'accroissement de ces dernières, **le coût de celui-ci n'a cessé de croître au-delà des anticipations**.

Lors de la réforme, le Gouvernement évaluait le « surcoût » à 1,3 milliard d'euros, ce qui devait porter le coût du CIR à 2,7 milliards d'euros environ en régime de croisière. Toutefois, il est rapidement apparu que cette prévision était insuffisante, le coût du CIR atteignant 6,2 milliards d'euros en 2009.

Il faut néanmoins noter que **le CIR a été mobilisé en 2008 et 2009 dans le cadre du plan de relance ; les entreprises pouvaient, en effet, obtenir le remboursement du crédit d'impôt dès la première année si celui-ci était supérieur à l'impôt dû** - alors même que ce remboursement n'intervient, normalement, qu'à l'issue de la quatrième année. Cette mesure, reconduite en 2010, explique la forte augmentation du coût du CIR sur la

---

<sup>1</sup> Décret n° 2013-1072 du 28 novembre 2013 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

<sup>3</sup> Le crédit d'impôt recherche (CIR) figure parmi les dépenses fiscales rattachées au programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

<sup>4</sup> Annexe n° 22 au rapport général n° 156 (2013-2014) sur le projet de loi de finances pour 2014, faite par Michel Berson et Philippe Adnot au nom de la commission des finances.

<sup>5</sup> Cf. article 69 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

période 2008-2010 (celui-ci a atteint 6,2 milliards d'euros en 2009 et 4,9 milliards d'euros en 2010<sup>1</sup>).

Pour autant, le tableau ci-après fait apparaître que **le coût du CIR a été systématiquement sous-estimé au cours de la période 2010-2012, à hauteur de près de 40 % en moyenne**<sup>2</sup> (cf. tableau ci-après). L'exercice 2013, sans échapper à cette logique, fait toutefois apparaître une sous-évaluation de moindre ampleur, proche de 20 %.

### Estimation du coût du CIR

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PLF pour 2009	1 000	1 390	2 010					
PLF pour 2010		1 500	5 800	4 000				
PLF pour 2011			6 200	4 500	2 100			
PLF pour 2012				4 900	2 275	2 300		
PLF pour 2013					3 070	2 850	3 350	
PLF pour 2014						3 370	4 050	5 800
PLR pour 2013						3 370	4 050	-

Source : commission des finances du Sénat (à partir des annexes « Voies et moyens » aux projets de loi de finances mentionnés et du rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2013)

À plusieurs reprises, **votre rapporteur spécial a souligné le fort dynamisme du coût du CIR**. Aussi, dans son rapport d'information sur le crédit d'impôt recherche<sup>3</sup>, il avait posé l'hypothèse que le coût du dispositif, **après avoir atteint 5-6 milliards d'euros en 2014, évoluerait comme le produit intérieur brut (PIB)** ; dans ces conditions, le coût du CIR s'établirait entre 6,2 milliards d'euros et 7,4 milliards d'euros en 2020<sup>4,5</sup> (soit entre 0,2 et 0,3 point de PIB).

Par suite, la constatation d'une nouvelle sous-évaluation du coût du CIR – qui devrait désormais excéder les dotations budgétaires alloués aux principaux organismes de recherche – **conforte votre rapporteur spécial dans l'idée qu'il est nécessaire, aujourd'hui, d'affermir la maîtrise de celui-ci**, notamment à l'aide d'une réforme structurelle du dispositif<sup>6</sup>, et ce

<sup>1</sup> Les montants évoqués comprennent aussi bien les imputations que les restitutions au titre du crédit d'impôt recherche (CIR).

<sup>2</sup> Sont comparées les estimations du coût du CIR pour l'année n retenues dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année n et celles apparaissant pour la même année n dans le projet de loi de finances pour l'année n+2.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 677 (2011-2012) sur le crédit d'impôt recherche (CIR) fait par Michel Berson au nom de la commission des finances.

<sup>4</sup> En retenant une hypothèse de croissance en valeur du PIB de 3,4 % en 2015 puis de 3,7 % par an entre 2016 et 2020.

<sup>5</sup> Soit entre 5,6 milliards d'euros et 6,7 milliards d'euros constants 2014.

<sup>6</sup> Les pistes d'évolution du crédit d'impôt recherche (CIR) envisagées par votre rapporteur spécial figurent dans le rapport d'information n° 677 (2011-2012) précité.

même s'il estime que le crédit d'impôt recherche constitue un instrument particulièrement utile pour renforcer les dépenses privées de recherche. En outre, l'effort engagé en direction d'une diminution de dépenses publiques doit également s'accompagner d'une réduction des dépenses fiscales.

## B. LES PROGRAMMES RELEVANT DU MESR

### 1. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » constitue le **premier programme entièrement consacré à la recherche** au sein de la MIREs – étant, en quelque sorte, le chef de file de la politique de recherche mise en œuvre par les différents programmes de la mission ; doté de **5 158,8 millions d'euros en AE et CP** par la loi de finances pour 2013, le programme affiche une consommation de ses crédits à hauteur de **5 010,4 millions d'euros en AE** (soit 97,1 % de la prévision) et de **4 908,4 millions d'euros en CP** (95,1 %) – soit l'un des taux de consommation les plus faibles de la mission, alors qu'il s'agit du principal programme consacré à la recherche.

La majeure partie de l'enveloppe budgétaire du programme est destinée à **financer des opérateurs de recherche** couvrant la totalité des disciplines scientifiques. Aussi la loi de finances initiale prévoyait-elle de consacrer **4 743,7 millions d'euros en AE et CP** à ces derniers, soit 92 % des crédits du programme.

Sur cette dotation initiale, **4 653,7 millions d'euros en AE** (soit 98,1 % de la prévision) et **4 569,2 millions d'euros en CP** (96,1 %) ont été consommés.

#### Récapitulation des crédits alloués aux opérateurs du programme

(en millions d'euros)

	Réalisation 2012		LFI 2013		Réalisation 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subvention pour charge de service public (titre 3-2)	3 860,8	3 860,8	3 995,6	3 995,6	3 990,8	3 989,3
Dotations en fonds propres (titre 7-2)	-	-	-	-	-	-
Transfert (titre 6)	763,2	656,7	748,1	748,1	663,0	580,0
<b>TOTAL</b>	<b>4 654,0</b>	<b>4 517,5</b>	<b>4 743,7</b>	<b>4 743,7</b>	<b>4 653,7</b>	<b>4 569,2</b>

Source : rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2013

Ces crédits ont été perçus par les deux principaux opérateurs de recherche, à savoir le **Centre national de la recherche scientifique** (CNRS), qui a bénéficié – au titre du programme 172 – de 2 595,3 millions d’euros en AE et CP, et le **Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives** (CEA), qui a reçu 607,2 millions d’euros en AE et CP.

En outre, s’agissant des deux autres principaux opérateurs, l’**Agence nationale de recherche** (ANR) a consommé 596,3 millions d’euros en AE et de 513,3 millions d’euros en CP et l’**Institut national de la santé et de la recherche médicale** (INSERM), 615,2 millions d’euros en AE et CP.

*a) Des annulations de crédits essentiellement portées par l’ANR*

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » est celui qui a supporté la plus large part des annulations de crédits intervenues au cours de l’année 2013 parmi les programmes « Recherche », avec **147,5 millions d’euros en AE (soit 53,1 % des AE annulés dans ce périmètre) et 212,1 millions d’euros en CP (58,4 % annulés.**

Dans le cadre des annulations réalisées par le **décret d’avance de novembre 2013<sup>1</sup>** – soit 175,1 millions d’euros en CP –, **155 millions d’euros ont été portées par l’Agence nationale de recherche (ANR)** ; ce montant comprenait 40,4 millions d’euros de réserve initiale, 100 millions d’euros surgelés en cours d’année et 14,6 millions d’euros hors réserve. Le reste des annulations ont été prises dans le cadre de la réserve initiale du programme et de la réserve spécifique Fonds État Exemplaire (FEE).

Selon la Cour des comptes<sup>2</sup>, les annulations intervenues dans le budget de l’ANR « *prises sur la réserve de précaution et sur les CP excédentaires, ne devraient pas induire de report de charges sur 2014* ». En effet, en raison de la budgétisation de l’Agence en AE=CP et du fait que cette dernière finance des projets de recherche sur la base de conventions pluriannuelles, il est possible de « *dégager un volant de CP important qui peut être mobilisé lors de la régulation budgétaire* ». Par ailleurs, l’ANR continuerait de disposer d’un niveau de trésorerie élevé fin 2013, estimé à 352 millions d’euros (contre 620,5 millions d’euros en 2012) dans le rapport annuel de performances de la MIREs.

Malgré cela, **votre rapporteur spécial se montre préoccupé par l’avenir du financement public de la recherche sur projets**. En effet, selon lui, la question qui se pose ne porte pas tant sur les incidences des annulations sur la gestion quotidienne de l’ANR, mais plutôt sur la trajectoire des moyens alloués sur le long terme au financement sur projet. Au cours des dernières années, la dotation budgétaire de l’Agence n’a cessé de diminuer, puisqu’elle est passée, en exécution, **de 814,5 millions d’euros**

---

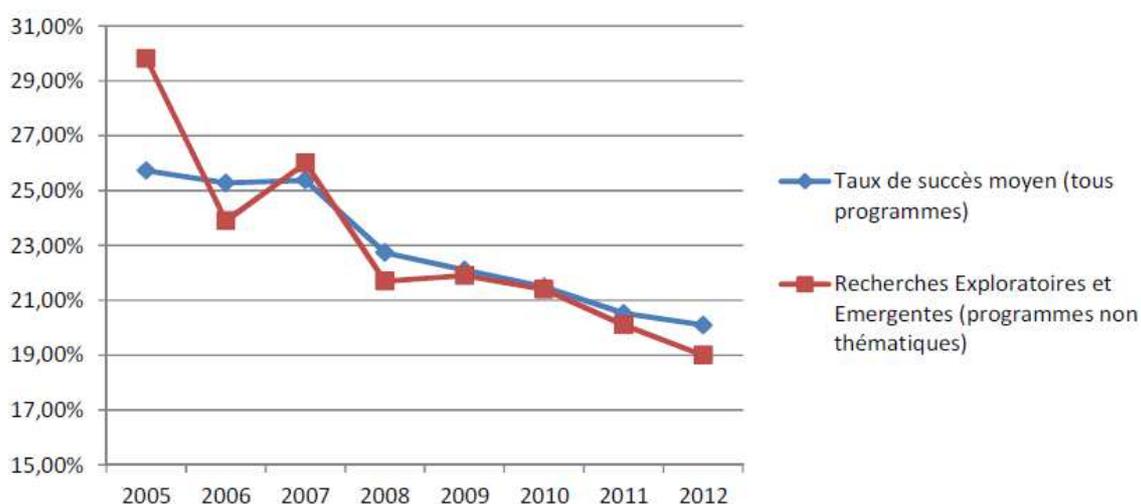
<sup>1</sup> Décret n° 2013-1072 du 28 novembre 2013 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.

<sup>2</sup> Cf. rapport de la Cour des comptes sur les crédits du budget de l’État ouverts par décret d’avance, novembre 2013.

en AE et de 817 millions d'euros en CP en 2009 à 596,3 millions d'euros en AE et 513,3 millions d'euros en CP en 2013.

Dans ces conditions, dans un récent rapport portant sur le financement public de la recherche<sup>1</sup>, la Cour des comptes a montré que la diminution de l'enveloppe de l'ANR, additionnée à l'augmentation continue du nombre de soumissions, avait eu pour conséquence de **diminuer le taux de succès moyen aux appels à projets de l'Agence, qui a reculé de 26 % en 2005 à 20 % en 2012**, et ce alors qu'il atteignait 24 % en moyenne dans l'Union européenne.

### Évolution du taux de succès aux appels à projets de l'ANR entre 2005 et 2012



Source : Cour des comptes (2013)

Ainsi qu'il l'avait déjà indiqué lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, votre rapporteur spécial pense que la réduction des crédits de l'ANR est susceptible de venir menacer la viabilité du système français de financement public de la recherche sur projets. **Le moment lui semble venu de redéfinir la place et le rôle de l'Agence, dans le financement de notre système de recherche**, notamment à travers un contrat pluriannuel entre l'État et l'ANR qui, bien que prévu dans la loi de 2005, n'a toujours pas été conclu. En tout état de cause, celui-ci se félicite de ce que la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche ait indiqué à votre commission des finances lors de son audition du 4 juin 2014 que la trésorerie de l'Agence ne serait « *pas davantage mise à contribution les prochaines années* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cf. [Cour des comptes, Le financement public de la recherche, un enjeu national, rapport public thématique, juin 2013](#).

<sup>2</sup> Cf. [audition de Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, le 4 juin 2014 par la commission des finances du Sénat](#).

En ce qui concerne les annulations décidées dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année<sup>1</sup>, soit **147,5 millions d'euros en AE et 37 millions d'euros en CP**, 37 millions d'euros en AE et CP ont été annulés dans le cadre du redéploiement du programme d'investissements d'avenir (PIA) vers les priorités du Pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi, le solde ayant porté sur la réserve de précaution initiale du programme qui s'élevait, au total, à 152,8 millions d'euros en AE et à 255,8 millions d'euros en CP.

*b) Des indicateurs aux résultats contrastés*

Le programme 172 comporte deux indicateurs principaux. Le premier d'entre eux, également renseigné pour les programmes 187, 193, 190 et 150, concerne la « **production scientifique des opérateurs de programme** » ; il figure, par ailleurs, parmi les « indicateurs les plus représentatifs de la mission ».

**L'indicateur 1.1 « Production scientifique des opérateurs du programme »**

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Réalisation	2015 Cible PAP 2013
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique mondiale	%	2,15	2,02	2,12	1,93 (valeur provisoire)	>= 2,1
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique européenne (UE 27)	%	6,85	6,75	6,84	6,65 (valeur provisoire)	>= 6,7
Part de la production scientifique des opérateurs du programme dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni	%	14,9	14,8	15	14,8	>= 14,9

Source : rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2013

Il apparaît qu'**aucune des prévisions en loi de finances initiale pour cet indicateur n'est pas atteinte** et que les résultats sont en recul par rapport à l'exercice précédent pour la part dans la production mondiale et dans celle de la production scientifique européenne, seule la part de la production scientifique dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni demeurant stable ; pour autant, concernant ce dernier sous-indicateur et celui mesurant la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique européenne, la réalisation 2013 demeure proche des cibles arrêtées pour 2015.

<sup>1</sup> Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Le second indicateur principal concerne le **taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD)** de l'Union européenne. En effet, de toute évidence, le Gouvernement a fait le choix de faire davantage reposer le financement de la recherche française sur des ressources européennes ; aussi le taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD constitue-t-il un enjeu financier et scientifique majeur. Toutefois, les résultats demeurent en-deçà des cibles fixées. Ainsi, en 2013, le taux de participation était de 2,5 % contre une prévision de 2,78 % en LFI et une cible de 3 % en 2015 et le taux de coordination – qui mesure le nombre de projets sélectionnés coordonnés par un opérateur du programme – était de 4,9 %, inférieure à la prévision pour 2013 et à la cible pour 2015, de 5,2 %.

**L'indicateur 4.1 « Taux de présence des opérateurs dans les projets financés par le PCRD de l'Union européenne »**

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Réalisation	2015 Cible PAP 2013
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique mondiale	%	2,82	2,61	2,78	2,5	>= 3,0
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique européenne (UE 27)	%	5,04	5,07	5,2	4,9	>= 5,2

Source : rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2013

Enfin, **votre rapporteur spécial ne peut que regretter de nouveau la suppression de l'indicateur, en 2013, mesurant le « Rapport entre le financement sur projets et financement récurrent »**. Il en avait demandé le rétablissement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2013 ; aussi ne peut-il que répéter cette préconisation.

**2. Le programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »**

*a) Un programme finançant exclusivement des opérateurs*

Le programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » couvre un large champ de thématiques de recherche, comprenant notamment **l'agronomie, l'ingénierie des milieux et des écosystèmes et la technologie environnementale**. Ce programme a vocation à renforcer les performances économiques, sociales et environnementales des activités agricoles, forestières, halieutiques et

minières et de permettre une meilleure prise en compte des enjeux liés à la préservation des milieux, ou encore à la prévention des risques naturels.

Aussi regroupe-t-il exclusivement les subventions pour charge de service public (SCSP) du **Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)**, du **Centre de coopération internationale en recherche pour le développement (CIRAD)**, l'**Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)**, l'**Institut national de la recherche agronomique (INRA)**, l'**Institut de recherche pour le développement (IRD)** et l'**Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)**.

La loi de finances initiale avait doté le programme de **1 281,8 millions d'euros en AE et CP** ; la consommation des crédits s'est élevée à **1 273,4 millions d'euros en AE et CP**, correspondant à un taux de consommation de 99,3 %. 8,3 millions d'euros en AE et CP ont été annulés par la loi de finances rectificative de fin d'année.

Comme l'avait déjà souligné votre rapporteur spécial, **l'exploitation de la justification au premier euro dans le cadre de ce programme est des plus limitée**, les opérateurs répartissant les subventions leur étant attribuées. Aussi, la ventilation des crédits du programme par actions ne constitue pas un réel outil de pilotage.

*b) Quelles conclusions tirer des indicateurs de performance ?*

Les indicateurs de performance liés au présent programme sont globalement stables en 2013 et conformes aux cibles arrêtées. Toutefois, le **nombre de rapports d'expertise publiés par les opérateurs du programme en réponse à une commande publique formalisée** a continué à décliner au cours du dernier exercice, passant de 1 065 en 2011, à 954 en 2012, puis à 930 en 2013, ce qui l'éloigne de la cible fixée pour 2015, soit 1 150.

**L'indicateur 3.1 Nombre de rapports d'expertise publiés par les opérateurs du programme en réponse à une commande publique formalisée**

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Réalisation	2015 Cible PAP 2013
Nombre de rapports d'expertise publiés par les opérateurs du programme en réponse à une commande publique	nb.	1 065	954	1 200	930	>= 1 150

Source : rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2013

Selon le rapport annuel de performances, cette évolution résulterait « notamment d'une politique menée par les opérateurs pour recentrer leurs activités d'expertise vers des prestations mieux articulées avec leur stratégie scientifique »,

qui se traduit également « *par une baisse des moyens mobilisés pour la production des rapports* ».

Pour autant, votre rapporteur spécial n'exclut pas que **la contrainte financière croissante reposant sur certains opérateurs ait pu contribuer à la diminution du nombre de rapports d'expertise des opérateurs répondant à la commande publique**. À cet égard, l'IRSTEA, dont l'une des missions premières est précisément d'apporter un appui aux politiques publiques, notamment des collectivités territoriales, a vu ses marges de manœuvres budgétaires décroître au cours des dernières années, 93 % de sa dotation budgétaire étant consacrée au financement de sa masse salariale en 2013 – tout en rappelant que la progression des ressources propres de l'Institut, qui démontre la performance de l'organisme, ne permettra pas de couvrir sur les moyen et long termes l'accroissement mécanique des charges de fonctionnement de celui-ci.

Le taux de participation des opérateurs dans les projets financés par le **programme-cadre pour la recherche et le développement technologique** (PCRD) de l'Union européenne connaît également des résultats en déclin. Le **taux de participation** à proprement parler a reculé en 2013 pour s'établir à 0,48 %, contre une prévision initiale de 0,57 % et une cible de 0,6 % en 2015 ; le **taux de coordination** – précisé précédemment – est, quant à lui, revenu à 0,68 % en 2013, alors que la prévision était de 0,82 % et la cible de 0,9 %. Ceci est d'autant plus regrettable que, comme l'a indiqué votre rapporteur spécial dans son analyse du programme 172, les financements européens semblent avoir vocation à devenir une ressource importante de la recherche française.

#### L'indicateur 5.1 « Taux de présence des opérateurs dans les projets financés par le PCRD de l'Union européenne »

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Réalisation	2015 Cible PAP 2013
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique mondiale	%	0,51	0,52	0,53	0,48	>= 0,6
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique européenne (UE 27)	%	0,74	0,78	0,82	0,68	>= 0,9

Source : rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2013

### 3. Le programme 193 « Recherche spatiale »

Le programme 193 « Recherche spatiale » porte les crédits affectés à **la politique spatiale de la France** ; il comprend :

- les moyens alloués au **Centre national d'études spatiales (CNES)** ;

- la contribution française à l'**Agence spatiale européenne** (ESA) ;
- la participation française à l'**Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques** (EMETSAT).

La loi de finance initiale avait doté le programme de **1 413 millions d'euros en AE et CP** ; sur cette enveloppe, **1 398,1 millions d'euros en AE et CP** ont été effectivement consommés, soit un taux de consommation de 98,9 %. L'annulation de crédits intervenue en loi de finances rectificative de fin d'année a porté sur la réserve de précaution à hauteur de 14,9 millions d'euros.

Au titre du programme 193, le CNES a bénéficié de **1 367,7 millions d'euros en AE et CP**, soit 97,8 % de la dotation totale du programme.

Enfin, les indicateurs de performance liés au programme sont, en 2013, globalement proches de leurs cibles lorsqu'ils n'y sont pas supérieurs.

### C. LES PROGRAMMES RELEVANT DES AUTRES MINISTÈRES

#### 1. Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable »

##### a) Un programme affichant d'importantes annulations...

Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » relève du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Il couvre **la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie, des risques, des transports, de la construction et de l'aménagement**.

Sept opérateurs entrent dans le champ du programme : le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut français du pétrole-énergies nouvelles (IFPEN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

La loi de finances initiale avait doté le programme 190 de **1 616 millions d'euros en AE et 1 578 millions d'euros en CP**. Au cours de l'exercice 2013, **1 536,9 millions d'euros en AE** (soit un taux de consommation de 95,1 %) et **1 498,7 millions d'euros en CP** (95 %) ont été consommés.

La loi de finances rectificative de fin d'année a procédé à l'**annulation de 68,5 millions d'euros en AE et de 66,3 millions d'euros en CP**, soit 4,2 % des AE et CP initialement prévus. Aussi le présent programme constitue-t-il celui des programmes « Recherche » qui a supporté le montant le plus élevé d'annulations après le programme 172. Sur le total des

annulations décidées, 15 millions d'euros ont été annulés dans le chef de l'ADEME, compensés par un rétablissement de crédits du même montant en provenance du programme des investissements d'avenir (PIA) ; les 53,5 millions d'euros en AE et les 51,3 millions d'euros en CP restants ont été prélevés sur la réserve de précaution.

Il convient, en outre, de rappeler que le programme a bénéficié d'un **report de crédits de 2012 vers 2013** pour un montant de 9 millions d'euros en AE et de 8,6 millions d'euros en CP, ainsi que d'un **virement de crédits au bénéfice du programme** de 3,4 millions d'euros en AE et CP.

*b) ...mais qui bénéficie d'un niveau élevé de fonds de concours*

En 2013, **200 millions d'euros en AE et CP de fonds de concours ont été rattachés au programme en provenance de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)**, correspondant au financement de l'avance récupérable pour le programme Airbus A350 sur l'action 14 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique civil ».

## **2. Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »**

Le programme 192 vise à **renforcer la compétitivité de l'économie française par le développement de la recherche, de l'innovation et des transferts de technologie** ; aussi est-il placé sous la responsabilité du ministère du redressement productif.

Le programme regroupe trois actions :

- l'action 1 « Organisme de formation supérieure et de recherche » accueille les financements apportés à des établissements d'enseignement supérieur et recherche comme l'Institut Mines-Télécom, les écoles des mines qui lui sont rattachées, le Groupe des écoles nationales d'économie et statistiques (GENES), l'École supérieure d'électricité (SUPELEC) et l'École nationale de création industrielle (ENSCI -Les Ateliers) ;

- l'action 2 « Soutien et diffusion de l'innovation technologique » tend à accroître les capacités d'innovation et de croissance des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ; elle repose notamment sur Bpifrance financement. Ainsi se traduit-elle principalement par **un accompagnement financier des entreprises** ;

- l'action 3 « Soutien de la recherche industrielle stratégique » porte également des aides financières aux entreprises mais en se concentrant sur les projets permettant de « dépasser des verrous technologiques ».

La loi de finances initiale a doté le programme de **948,7 millions d'euros en AE et de 1 005,7 millions d'euros en CP**. 967,2 millions d'euros en AE (soit un taux de consommation de 102 %) et 1 003,4 millions d'euros (99,8 %).

La loi de finances rectificative de fin d'année a annulé 16,9 millions d'euros en AE et 39,7 millions d'euros en CP.

En dépit du respect relatif des plafonds de dépenses prévus au titre du programme 192, **un dépassement a de nouveau été constaté sur le dispositif « Jeunes entreprises innovantes » (JEI)**. Alors que 96 millions d'euros en AE et CP étaient prévus au titre des JEI, 116,6 millions d'euros ont été consommés en AE et CP. Dans ces conditions, un dégel de 26,4 millions d'euros a dû être opéré et, ainsi, couvrir le coût prévisionnel au titre de 2013 de l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les JEI et solder la dette de l'État vis-à-vis de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre de 2012. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les jeunes entreprises indépendantes qui consacrent plus de 15 % de leurs charges à des dépenses de recherche et développement bénéficient d'une exonération de cotisations sociales pour les emplois de personnels de recherche et d'appui à la recherche. L'État compense à l'ACOSS les cotisations patronales qu'elle ne perçoit pas.

### 3. Le programme 191 « Recherche duale »

Dépendant du ministère de la défense, le programme 191 couvre le domaine de la recherche civile et militaire. Il retrace les dotations budgétaires attribuées par l'État au Centre nationale d'études spatiales (CNES) et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). La finalité première du programme est de **créer des synergies entre les projets de recherche civils et militaires**.

La loi de finances initiale a doté le programme de **192,2 millions d'euros en AE et CP** ; sur cette enveloppe, **177,4 millions d'euros en AE et CP ont été consommés**, ce qui représente un taux de consommation de 92,3 %. Au cours de l'exercice, 15,8 millions d'euros en AE et CP ont été annulés – soit un montant proche de l'annulation réalisée en 2012 –, dans le cadre des crédits mis en réserve.

Le dispositif de suivi de la performance ne dispose que de deux objectifs, dotés chacun d'un indicateur unique. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010, notre collègue Philippe Dominati, alors rapporteur spécial, préconisait d'**enrichir ce dispositif**.

**Pour ce qui est des résultats eux-mêmes, ils se révèlent globalement satisfaisants**. La proportion du montant de projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été identifiées est supérieure à la cible (92 % contre un objectif de 87 %). S'agissant du pourcentage de projets dont bénéficient les petites et moyennes entreprises (PME) et les petites et moyennes industries (PMI), l'objectif est presque réalisé (7,3 %, pour un objectif de 5,5 %).

#### **4. Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »**

Placé sous la responsabilité du ministère chargé de la culture, le programme 186 finance la **politique de recherche dans le domaine de la culture et la diffusion de la culture scientifique et technique auprès du public**.

La loi de finances initiale avait doté le programme de **115,6 millions d'euros en AE et 118,6 millions d'euros en CP**. Au cours de l'exercice 2013, **110,3 millions d'euros en AE** (soit un taux de consommation de 95,4 %) et **114,5 millions d'euros en CP** (96,6 %) ont été consommés.

La loi de finances rectificative de fin d'année a procédé à **l'annulation de 4,1 millions d'euros en AE et CP** pris sur la réserve de précaution.

La majeure partie de l'enveloppe de ce programme était dédiée à **l'établissement public Universcience**, qui a consommé 102,6 millions d'euros en AE et 106 millions d'euros en CP en 2013.

Le présent programme se structure autour de deux objectifs : **promouvoir, auprès du public le plus large, la recherche culturelle et la culture scientifique et renforcer l'autonomie financière des établissements publics diffusant la culture scientifique et technique**. La réalisation de ces derniers est appréhendée à travers trois indicateurs.

**Les deux premiers concernent la fréquentation d'Universcience et le taux de satisfaction des visiteurs**. Ces deux indicateurs affichent une performance légèrement en-deçà des cibles arrêtées. À titre d'exemple, seuls 3,17 millions de visiteurs se sont rendus sur les différents sites d'Universcience alors que l'objectif était fixé à 3,3 millions de visites physiques. De même, le taux de satisfaction des visiteurs d'Universcience est inférieur à la cible, soit 71,9 % contre 75 % – en précisant, toutefois, que ce taux marque un progrès par rapport à 2012.

**Le troisième indicateur mesure la part des ressources propres d'Universcience** ; alors que cette dernière était bien en deçà de l'objectif en 2012, votre rapporteur spécial note qu'elle a considérablement progressé en 2013 pour atteindre 22,68 %, contre une prévision de 20 % et une cible comprise entre 20 et 22 % en 2015.

#### **5. Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole »**

Le programme 142 finance **l'enseignement supérieur agricole et la recherche conduite par le ministère de l'agriculture**, notamment au travers de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). Il relève de la

responsabilité du ministère chargé de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

La loi de finances initiale a doté le programme de **395,4 millions d'euros en AE et 308,5 millions d'euros en CP** ; sur cette enveloppe, **302,4 millions d'euros en AE et 304,2 millions d'euros en CP ont été consommés**, ce qui représente respectivement des taux de consommation de 76,6 % et 98,6 % millions d'euros des AE et CP. Au cours de l'exercice, 1,9 million d'euros en AE et CP ont été annulés à la suite de l'abattement technique exceptionnel de 30 points du taux de contribution des personnels civils au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » au mois de décembre 2013.

Le **niveau élevé de la sous-consommation des AE du programme** résulte de ce que 88,6 millions d'euros en AE avaient été réservés pour le projet de déménagement d'AgroParisTech et de l'INRA sur le plateau de Saclay ; dans l'attente de finalisation du projet, ces AE ont été reportées sur l'exercice 2014.

S'agissant de la performance du programme, votre rapporteur spécial s'inquiète de ce que **le taux d'insertion à douze mois des diplômés de formations portées par ce programme ait continué à décliner en 2013**. Alors qu'il avait déjà reculé de 3,2 points entre 2011 et 2012 pour s'établir à 72,4 %, le taux d'insertion s'est élevé à 69,5 % en 2013. Cette évolution est imputable aux fortes tensions constatées sur le marché du travail, qui ont également entraîné un **recul qualitatif des caractéristiques des emplois occupés** (régression de 2,9 points des contrats à durée indéterminée, diminution du niveau de rémunération de près de 0,7 %).

---

## MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

<b>I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »</b> .....	281
A. UNE EXÉCUTION 2013 TRÈS PROCHE DES PRÉVISIONS.....	281
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	283
1. <i>Une programmation triennale 2011-2013 globalement respectée, hors contributions exceptionnelles au CAS « Pensions »</i> .....	283
2. <i>Des dépenses dynamiques, mais respectant la norme « zéro volume »</i> .....	283
3. <i>Une sous-budgétisation récurrente du congé de fin d'activité des chauffeurs routiers</i> .....	283
4. <i>Les effets mesurés de la réforme des régimes spéciaux de 2008</i> .....	284
5. <i>La bonne performance de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)</i> .....	284
6. <i>Les difficultés de trésorerie de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)</i> .....	285
7. <i>Un dispositif d'évaluation de la performance relativement peu pertinent au niveau de la mission</i> .....	285
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »</b> .....	286
A. DES DÉPENSES DE PENSIONS INFÉRIEURES À LA PRÉVISION, QUI ONT PERMIS UNE BAISSÉ PONCTUELLE DU TAUX DE LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR .....	286
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	287
1. <i>La poursuite de la reconstitution du fonds de roulement du CAS « Pensions »</i> .....	287
2. <i>Le blocage des projets de décrets visant à renforcer le respect des délais de versement des employeurs</i> .....	288
3. <i>La confirmation de l'érosion des assiettes des contributions pour les personnels civils</i> .....	288
4. <i>Des efforts à poursuivre en matière de prévision des départs à la retraite</i> .....	288
5. <i>Faire figurer les perspectives pluriannuelle de dépenses du CAS « Pensions » dans les documents budgétaires</i> .....	289

## I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

### A. UNE EXÉCUTION 2013 TRÈS PROCHE DES PRÉVISIONS

Regroupant les subventions versées par l'État à certains régimes spéciaux en déséquilibre démographique, la mission « Régimes sociaux et de retraite » comporte presque exclusivement des crédits de titre 6 (dépenses d'intervention)<sup>1</sup>.

À nouveau, comme en 2012, l'écart entre la prévision de dépenses et l'exécution est globalement faible en 2013 : **les crédits consommés représentent 98,4 % des crédits votés en loi de finances initiale (LFI)**, ce qui correspond à une moindre dépense de 105 millions d'euros.

#### Mission « Régimes sociaux et de retraite » : exécution 2013 à périmètre courant

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Écarts exécution 2013 avec					
					Exécution 2012		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%	crédits	%	crédits	%
Programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	4 031	4 184	4 108	4 108	77	1,9 %	- 76	- 1,8 %	0	0
Programme n° 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »	856	840	840	840	- 16	- 1,9 %	0	0	0	0
Programme n° 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »	1 824	1 519	1 490	1 490	- 334	- 18,3 %	- 29	- 1,9 %	0	0
<b>Total Mission</b>	<b>6 711</b>	<b>6 543</b>	<b>6 438</b>	<b>6 438</b>	<b>- 273</b>	<b>- 4,1 %</b>	<b>- 105</b>	<b>- 1,6 %</b>	<b>0</b>	<b>0</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 2013)

<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 ».

Par rapport à l'exécution 2012, les crédits consommés en 2013 sont donc inférieurs de 4,1 %, soit 273 millions d'euros. Cette baisse s'explique en grande partie par les modifications de périmètre de la mission, en particulier la **suppression des contributions exceptionnelles au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »** (376 millions d'euros en 2012).

Les **mouvements de crédits** opérés au cours de l'année 2013 ont été relativement **limités** par leur nombre et leur ampleur. Toutefois, il convient de noter que l'annulation de 57 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », par le décret d'avance du 27 septembre 2013<sup>1</sup> a permis de gager les ouvertures effectuées sur le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de couvrir les besoins supplémentaires de crédits en matière d'hébergement d'urgence.

### Mouvements de crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » en 2013

(en millions d'euros)

	Type de mouvement	Ouvertures		Annulations	
		AE	CP	AE	CP
Programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »	Décrets d'avance	-	-	57,0	57,0
	Arrêté de report de crédits*	0,9	1,1	-	-
	Loi de finances rectificative	-	-	20,0	20,0
Programme n° 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »	Arrêté de report de crédits*	0,1	0,1	-	-
	Loi de finances rectificative	-	-	29,4	29,4
<b>Total</b>	-	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>106,4</b>	<b>106,4</b>

\* Hors FDC et ADP.

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 2013)

<sup>1</sup> Décret d'avance n° 2013-868 du 27 septembre 2013.

---

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

### **1. Une programmation triennale 2011-2013 globalement respectée, hors contributions exceptionnelles au CAS « Pensions »**

**2013** est la **seule année**, au cours de la programmation 2011-2013, où **les crédits de la mission ont été sous-exécutés**. Outre la relative bonne qualité de la programmation initiale, ce résultat illustre le **caractère perturbateur des contributions exceptionnelles** au CAS « Pensions », versées à partir du programme 195 en 2011 et en 2012.

Hors contributions au CAS « Pensions », l'écart total entre les crédits prévus en loi de programmation pluriannuelle des finances publiques sur la période 2011-2013 et l'exécution s'élève à seulement 113 millions d'euros. Il est donc satisfaisant qu'il ait été mis fin à la pratique consistant à utiliser la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour équilibrer le CAS « Pensions », depuis la loi de finances initiale pour 2013.

### **2. Des dépenses dynamiques, mais respectant la norme « zéro volume »**

Il convient de rappeler la **progression toujours rapide des crédits de la mission (+ 4,9 % entre 2011 et 2013)**, compte tenu de la situation démographique des régimes qu'elle finance et de l'inflation, en fonction de laquelle les prestations de retraite sont revalorisées. Cette augmentation correspond néanmoins à l'évolution des prix enregistrée sur la période (+ 5 % entre 2011 et 2013).

Pour mémoire, le budget triennal 2013-2015 prévoit une augmentation analogue du plafond de crédits de la mission sur l'ensemble de la période (+ 4,6 %). Toutefois, la moindre progression de l'inflation et la non revalorisation des prestations servies par les régimes de retraite de base en 2014 – qui s'appliquera également aux régimes spéciaux<sup>1</sup> – devraient permettre d'infléchir cette tendance.

### **3. Une sous-budgétisation récurrente du congé de fin d'activité des chauffeurs routiers**

Mis en place en 1997, le congé de fin d'activité (CFA) permet aux conducteurs du transport routier de partir à la retraite avant l'âge d'ouverture de leurs droits, à partir de 57 ans, sous condition d'ancienneté. En 2013, ce dispositif a été financé par l'État à hauteur de 111 millions

---

<sup>1</sup> Le projet de loi de finances rectificative pour 2014 prévoit à ce titre une annulation de 15 millions d'euros en AE et en CP sur la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

---

d'euros au titre de l'action n° 05 « Autres régimes » du programme 195, soit une surconsommation de 4 millions d'euros.

La **sous-budgétisation** de ce dispositif est **récurrente** et nécessite de poursuivre les efforts de prévision du nombre de bénéficiaires. Par ailleurs, comme l'ont relevé le contrôleur budgétaire et la Cour des comptes, la trésorerie des fonds gérant le CFA<sup>1</sup>, s'élevant à 42 millions d'euros, pourrait être davantage mobilisée dans les années à venir.

#### 4. Les effets mesurés de la réforme des régimes spéciaux de 2008

Les régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP ont fait l'objet d'une réforme en 2008 afin de rapprocher leurs règles de celles de la fonction publique d'État. Jusqu'ici, **cette réforme ne s'est pas traduite par une baisse des subventions de l'État** aux deux régimes. Au contraire, celles-ci ont continué d'augmenter sur la période 2011-2013 (+ 4,0 % pour la subvention au régime de retraite de la SNCF et + 15,1 % pour la subvention au régime de retraite de la RATP).

Toutefois, on observe **une progression de l'âge moyen de départ à la retraite** chez les agents sédentaires (c'est-à-dire hors agents de conduite), plus ou moins forte selon les régimes. Ainsi, l'âge moyen de départ est passé de :

- 55 ans et 2 mois en 2008 à 56 ans et 6 mois en 2013 à la SNCF ;
- 56 ans et 7 mois en 2007 à 60 ans en 2012 à la RATP.

Pour mémoire, l'âge moyen de départ à la retraite pour les salariés du régime général était de 62 ans en 2013.

#### 5. La bonne performance de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)

Unique opérateur de la mission (programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »), l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) a reçu **une subvention pour charge de service public de 11,8 millions d'euros en 2013**, soit une baisse de 11,5 % par rapport à 2012, légèrement plus importante que **la baisse de dépenses de fonctionnement** enregistrée entre 2012 et 2013 (- 1,12 million d'euros, soit une baisse de 3 %).

Conformément à sa nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG), le plafond d'emplois de l'opérateur, fixé à 410 ETP, est largement respecté (384 ETP). Enfin, **le coût de gestion des pensions de retraite a sensiblement diminué en 2013** puisqu'il atteint 0,84 euro pour 1 euro de pension, contre 0,99 euro en 2012. Comme votre rapporteur spécial a pu le

---

<sup>1</sup> Le CFA est géré par les organismes paritaires FONGECFA-Transports et AGECEFA.

constater l'année passée dans le cadre d'un contrôle budgétaire, cette baisse des dépenses de fonctionnement va de pair avec une amélioration des services aux usagers (notamment grâce au développement des télé-services).

#### **6. Les difficultés de trésorerie de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)**

Les difficultés de trésorerie de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) persistent, en dépit de l'accélération du rythme de versement de la subvention de l'État au régime de retraite. En 2013, la CANSSM a eu recours à des **avances de 100 millions d'euros auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**.

Cette situation s'explique principalement par les **déficits récurrents de la branche maladie du régime**. Entendue par la commission des finances le 3 juin 2014, la ministre des affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine, a indiqué que le régime des mines serait prochainement adossé à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), tout en conservant ses règles spécifiques, et que la situation des établissements de santé gérés par ce régime spécial serait étudiée au cas par cas.

#### **7. Un dispositif d'évaluation de la performance relativement peu pertinent au niveau de la mission**

À nouveau, la comparaison des indicateurs de performance entre les régimes de retraite de la mission demeure délicate, compte tenu de la disparité de leurs règles et de leur organisation. Par ailleurs, l'un des trois indicateurs communs aux différents régimes - le coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite - présente la limite d'être fortement corrélé aux flux annuels de départs à la retraite, eux-mêmes difficilement prévisibles.

## II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

### A. DES DÉPENSES DE PENSIONS INFÉRIEURES À LA PRÉVISION, QUI ONT PERMIS UNE BAISSÉ PONCTUELLE DU TAUX DE LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR

À la clôture de l'exercice 2013, le solde du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » s'élève à **210 millions d'euros**, contre 659 millions d'euros prévus en loi de finances initiale (LFI).

#### Équilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2013

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Recettes		Dépenses			Écart dépenses 2013 par rapport à		Solde	
	LFI 2013	Exécution 2013	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	Exécution 2012	LFI 2013	Prévision LFI 2013	Exécution 2013
Programme n° 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	52 488	51 540	50 115	51 799	51 335	2,4 %	- 0,9 %	689	204
Programme n° 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »	1 915	1 946	1 878	1 915	1 898	1,1 %	- 0,9 %	0	48
Programme n° 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2 361	2 326	2 437	2 391	2 368	- 2,8 %	- 1,0 %	- 30	- 42
<b>Total Mission</b>	<b>56 765</b>	<b>55 812</b>	<b>54 431</b>	<b>56 106</b>	<b>55 602</b>	<b>+ 2,2 %</b>	<b>- 0,9 %</b>	<b>659</b>	<b>210</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 2013)

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

Ce résultat, certes positif, mais inférieur à la prévision s'explique par deux phénomènes :

- en premier lieu, **les dépenses de pensions de retraite ont été inférieures de 0,9 % à la prévision (soit 504 millions d'euros).**

Cette moindre progression des dépenses de pensions résulte, d'une part, d'une **revalorisation des pensions de 1,3 %<sup>1</sup> moins importante que prévu en 2013 (1,75 %)** à la suite de la révision de la prévision d'inflation et, d'autre part, d'une **surestimation du nombre de départs à la retraite en 2013** (au total, le nombre de mises en paiement de pensions civiles et militaires a été inférieur de 6 600 par rapport à la prévision de 75 300, soit une moindre dépense d'environ 222 millions d'euros). En outre, une **baisse de la pension civile moyenne liquidée** a été observée en cours d'année, principalement en raison des départs anticipés pour carrière longue, ce qui s'est traduit par une moindre dépense de 110 millions d'euros.

Par conséquent, en fin d'année, la loi de finances rectificative pour 2013<sup>2</sup> a annulé 473 millions d'euros, en AE et en CP sur le CAS « Pensions »<sup>3</sup> ;

- en second lieu, ces moindres dépenses de pensions ont permis **d'ajuster à la baisse les recettes du CAS « Pensions » en diminuant de 30 points le taux de la contribution employeur de l'État** pour les personnels civils (de 74,28 % à 44,28 %) sur le mois de décembre 2013. Cette mesure correspond à une baisse des contributions des ministères et budgets annexes employeurs de **968 millions d'euros (- 3,3 %)** et a permis d'alléger d'autant les dépenses de pensions du budget général.

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

### **1. La poursuite de la reconstitution du fonds de roulement du CAS « Pensions »**

En dépit du choix de baisser fortement le taux de la contribution employeur de l'État sur le mois de décembre 2013, le solde de 210 millions d'euros du CAS « Pensions » enregistré en fin d'année permet d'atteindre un **solde cumulé du compte proche de 1 milliard d'euros (987 millions d'euros)**. Ce niveau du fonds de roulement est en conformité avec les préconisations antérieures de votre rapporteur spécial et de la Cour des comptes.

---

<sup>1</sup> La revalorisation de 1,3 % au 1<sup>er</sup> avril 2013 correspond à la prévision d'inflation retenue par la commission économique de la Nation de 1,2 %, auquel il a été ajouté 0,1 point au titre de l'année 2012.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

<sup>3</sup> Cette annulation de crédits a été compensée par le report, par arrêté en date du 28 mars 2013, des crédits de la gestion 2012 sur la gestion 2013 pour un montant de 754,7 millions d'euros en AE et 753,5 millions d'euros en CP.

## 2. Le blocage des projets de décrets visant à renforcer le respect des délais de versement des employeurs

Depuis 2010, le service des retraites de l'État (SRE) et la direction du budget travaillent à la mise en place d'un dispositif de pénalités en cas de non versement avant le dernier jour du mois des contributions employeurs au CAS « Pensions ». **Aucune avancée n'a été enregistrée depuis l'année passée dans l'adoption des deux projets de décret** ; ceux-ci ont été à nouveau transmis au cabinet du secrétaire d'État au budget au printemps 2014 pour consultation interministérielle.

En dépit de l'amélioration des délais de paiement des ministères, le service des retraites de l'État a confirmé la **nécessité d'adopter ces deux décrets afin de sécuriser les versements au CAS « Pensions »**, en particulier ceux provenant des multiples opérateurs de l'État.

## 3. La confirmation de l'érosion des assiettes des contributions pour les personnels civils

L'exercice 2013 confirme la tendance à l'érosion des assiettes des contributions employeurs, en particulier pour les personnels civils des ministères. Ainsi, les **recettes** du programme 741 ont été **inférieures d'environ 300 millions d'euros** aux prévisions, sous l'effet de l'évolution de la masse salariale. Cette moindre progression de l'assiette peut s'expliquer par les modifications des modes de recrutement (recours à des contractuels) ou de la politique de rémunération (recours plus large aux mesures indemnitaires ne contribuant pas au CAS « Pensions »).

Cette contraction de l'assiette des contributions pour les personnels civils des ministères a été presque intégralement compensée par des recettes supérieures à la prévision en provenance d'Orange (anciennement France Télécom), de la Poste, des employeurs de fonctionnaires détachés et de la CNRACL.

## 4. Des efforts à poursuivre en matière de prévision des départs à la retraite

En 2013, la différence entre la prévision et la réalisation des départs à la retraite atteint - 10 % pour les pensions civiles et - 14 % pour les pensions militaires<sup>1</sup>, soit des écarts proches de ceux observés en 2012. L'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein et la montée en charge du dispositif de décote et de surcote semblent donc avoir incité les agents à reporter leur départ à la retraite.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – Exercice 2013 – Compte d'affectation spéciale « Pensions »*, mai 2014.

**Votre rapporteur spécial soutient la démarche engagée par le service des retraites de l'État pour améliorer le modèle de prévision, à partir des données issues des comptes individuels de retraite (CIR) des fonctionnaires.**

#### **5. Faire figurer les perspectives pluriannuelle de dépenses du CAS « Pensions » dans les documents budgétaires**

Le CAS « Pensions » n'étant pas une mission du budget général de l'État, il n'est pas concerné par la budgétisation triennale. Toutefois, les lois de programmation des finances publiques comportent des **prévisions relatives à la contribution du budget général de l'État au CAS « Pensions »**. En tenant compte de la baisse ponctuelle sur le mois de décembre, le taux de la contribution employeur pour les personnels civils a été en définitive très proche du taux prévu dans la budgétisation triennale 2011-2013 (71,78 % contre 71,41 %) et est conforme au triennal 2013-2015.

Néanmoins, il serait utile **que les perspectives pluriannuelles de dépenses figurent, à titre indicatif, explicitement dans les projets et rapports annuels de performances.**

---

**MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIER  
« AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

**MM. JEAN GERMAIN ET PIERRE JARLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	291
A. UNE EXÉCUTION QUASI PARFAITE DE LA MISSION QUI S'EXPLIQUE PAR SA NATURE MÊME .....	291
B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS EN COURS D'EXERCICE .....	294
C. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES LACUNAIRES ET DIFFICILEMENT EXPLOITABLES .....	295
D. UNE MISE EN LIGNE TARDIVE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT .....	296
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	297
A. UN SOLDE DÉFICITAIRE DE 375 MILLIONS D'EUROS NON ANTICIPÉ .....	297
B. UN MANQUE DE TRANSPARENCE DES RECETTES ET DES DÉPENSES .....	298
1. <i>Des recettes indéchiffrables</i> .....	298
2. <i>Des avances en hausse par rapport à 2012</i> .....	298
a) Programme 832 : l'octroi d'une avance remboursable de 41,9 millions d'euros à la Polynésie française .....	298
b) Programme 833 : une hausse de 4 % des crédits .....	299
C. UNE PERFORMANCE EN VOIE D'AMÉLIORATION .....	299

MM. JEAN GERMAIN ET PIERRE JARLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

## I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe les dotations budgétaires aux collectivités territoriales.

Elle ne représente cependant qu'une part très réduite - 2,7 % - des concours de l'État aux collectivités, qui se sont élevés en 2013 à 99,8 milliards d'euros - dont 26,4 milliards d'euros de fiscalité transférée et 73,3 milliards d'euros de transferts financiers (hors fiscalité transférée).

### A. UNE EXÉCUTION QUASI PARFAITE DE LA MISSION QUI S'EXPLIQUE PAR SA NATURE MÊME

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) a été exécutée à 101,1 % par rapport à la prévision en autorisations d'engagement (AE) et à 99,4 % en crédits de paiement (CP).

Cette **exécution quasi parfaite** s'explique par la nature même de la mission. En effet, **celle-ci regroupe pour l'essentiel des dotations aux collectivités, qui sont réparties entre elles de façon mécanique à partir des dispositions législatives ou constitutionnelles**. Comme le souligne le rapport annuel de performance, le Gouvernement « ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour environ 80 % des crédits ». 60 % environ des dépenses de la mission correspondent à des obligations constitutionnelles de compensation des charges transférées.

Le **programme 119** « Concours financiers aux communes et groupements de communes » connaît une certaine sous-exécution en CP (95 %). Celle-ci s'explique notamment par la **sous-consommation de la dotation de développement urbain (DDU), récurrente et constamment soulignée par vos rapporteurs spéciaux**, exécutée à 54 % à peine en CP. Ce taux était de 70 % l'an dernier après 46 % en 2011 ; certes, les CP exécutés sont en hausse de 28 % du fait de l'augmentation importante des crédits ouverts (+ 64 %), mais le taux d'exécution reste bas.

### Consommation détaillée des crédits de paiement de la DETR et de la DDU

(en millions d'euros)

	Prévision 2013	CP consommés 2013	CP consommés 2012
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	577,7	574,9	561
Dotation de développement urbain (DDU)	80,0	43,4	33,9

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

L'exécution des programmes 120 « Concours financiers aux départements » et 121 « Concours financiers aux régions » n'appelle pas de remarque particulière de vos rapporteurs spéciaux.

**Le programme 122 « Concours spécifiques et administration » a été sur-exécuté par rapport à la prévision (107 % en AE et 105 % en CP) en raison d'un abondement important en cours de gestion (cf. *infra*) : 96,3 millions d'euros d'AE et 52,8 millions de CP ont ainsi été ouverts.**

S'agissant des principaux mouvements d'AE, 25 millions d'euros ont été reportés sur l'exercice 2013 afin d'alimenter le fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts structurés, 5,4 millions d'euros ont été reportés sur les subventions aux collectivités pour calamités publiques et 8,4 millions d'euros ont été reportés s'agissant des travaux divers d'intérêt local. Par ailleurs, 43,5 millions d'euros ont été ouverts par décret d'avance pour abonder les subventions aux collectivités pour calamités publiques. En fin d'exercice, 67,7 millions d'euros d'AE n'ont cependant pas été consommés.

Concernant les CP, le principal élément d'explication de la différence entre la prévision et la réalisation réside dans les 25 millions d'euros déjà évoqués et consacrés au fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts structurés.

MM. JEAN GERMAIN ET PIERRE JARLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**Exécution comparée des crédits de la mission  
 « Relations avec les collectivités territoriales » en 2012 et 2013**

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2012	2013	Évolu- tion	2012	2013	Évolu- tion
119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes	Prévision LFI *	815,3	839,6	+ 3,0 %	780,6	806,7	+ 3,3 %
	Crédits disponibles	817,3	840,9	+ 2,9 %	771,9	767,7	- 0,5 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	2,0	1,2	-	- 8,6	- 38,9	-
	Consommation	766,8	839,5**	+ 9,5 %	743,4	767,2	+ 3,2 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 48,5	- 0,2	-	- 37,1	- 39,5	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	94,1 %	100,0 %	-	95,2 %	95,1 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	93,8 %	99,8 %	-	96,3 %	99,9 %	-
120 - Concours financiers aux départements	Prévision LFI *	492,9	488,3	- 0,9 %	492,9	488,3	- 0,9 %
	Crédits disponibles	489,1	483,2	- 1,2 %	485,1	484,1	- 0,2 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	- 3,8	- 5,1	-	- 7,7	- 4,2	-
	Consommation	480,7	480,8	+ 0,0 %	480,7	481,6	+ 0,2 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 12,2	- 7,5	-	- 12,2	- 6,7	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	97,5 %	98,5 %	-	97,5 %	98,6 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	98,3 %	99,5 %	-	99,1 %	99,5 %	-
121 - Concours financiers aux régions	Prévision LFI *	905,4	906,1	+ 0,1 %	905,4	906,1	+ 0,1 %
	Crédits disponibles	909,1	907,5	- 0,2 %	909,1	907,5	- 0,2 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	3,7	1,4	-	3,7	1,4	-
	Consommation	908,2	907,0	- 0,1 %	908,2	907,0	- 0,1 %
	Écart prévisions et crédits consommés	2,7	0,8	-	2,7	0,8	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	100,3 %	100,1 %	-	100,3 %	100,1 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	99,9 %	99,9 %	-	99,9 %	99,9 %	-

122 - Concours spécifiques et administration	Prévision LFI *	506,1	514,8	+ 1,7 %	499,1	536,7	+ 7,5 %
	Crédits disponibles	589,4	611,1	+ 3,7 %	583,3	589,4	+ 1,1 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	83,2	96,2	-	84,2	52,7	-
	Consommation	521,7	551,9**	+ 5,8 %	529,1	564,9	+ 6,8 %
	Écart prévisions et crédits consommés	15,6	37,0	-	29,9	28,1	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	103,1 %	107,2 %	-	106,0 %	105,2 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	88,5 %	90,3 %	-	90,7 %	95,8 %	-
TOTAL Mission « Relations avec les collectivités territoriales »	Prévision LFI*	2 719,7	2 748,9	+ 1,1 %	2 678,0	2 737,8	+ 2,2 %
	Crédits disponibles	2 804,8	2 842,7	+ 1,3 %	2 749,5	2 748,8	+ 0,0 %
	Écart prévisions et crédits disponibles	85,1	93,8	-	71,5	11,0	-
	Consommation	2 677,3	2 779,1**	+ 3,8 %	2 661,4	2 720,6	+ 2,2 %
	Écart prévisions et crédits consommés	- 42,4	30,2	-	- 16,6	- 17,2	-
	Taux de consommation par rapport à la prévision	98,4 %	101,1 %	-	99,4 %	99,4 %	-
	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	95,5 %	97,8 %	-	96,8 %	99,0 %	-

\* Y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) ; \*\* après retraitements par la DGCL

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

## B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS EN COURS D'EXERCICE

Des **mouvements de crédits importants ont eu lieu en cours d'année**, en particulier sur le programme 122, avec 43,5 millions d'euros d'AE ouvertes par décret d'avance et 54,2 millions d'euros (AE=CP) de reports.

La loi de finances rectificative de fin d'année a notamment annulé 35 millions d'euros de CP sur la DDU et 4,5 millions d'euros de CP sur la DETR.

MM. JEAN GERMAIN ET PIERRE JARLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**Mouvements de crédits sur la mission  
« Relations avec les collectivités territoriales » en 2013**

(en millions d'euros)

	Programme 119		Programme 120		Programme 121		Programme 122		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total des crédits LFI	839,6	806,7	488,3	488,3	906,1	906,1	514,8	536,6	2 748,8	2 737,7
FDC et ADP	-	-	-	-	-	-	0,04	0,04	0,04	0,04
<b>Crédits LFI + FDC et ADP</b>	<b>839,6</b>	<b>806,7</b>	<b>488,3</b>	<b>488,3</b>	<b>906,1</b>	<b>906,1</b>	<b>514,8</b>	<b>536,7</b>	<b>2 748,8</b>	<b>2 737,7</b>
(Prévisions LFI + FDC + ADP)	839,6	806,7	488,3	488,3	906,1	906,1	514,8	536,7	2 748,9	2 249,5
<b>Mouvements de crédits en cours d'année</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>- 38,9</b>	<b>- 5,1</b>	<b>- 4,2</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>+ 96,3</b>	<b>+ 52,8</b>	<b>+ 93,9</b>	<b>+11,0</b>
<i>transfert</i>	-	-	-	-	-	-	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7
<i>avances</i>	-	-	-	-	-	-	+ 43,5	-	+ 43,5	-
<i>Reports</i>	+ 1,3	+ 0,7	+ 7,6	+ 4,4	+ 0,9	+ 0,9	+ 54,2	+ 54,2	+ 64,0	+ 60,2
<i>LFR</i>	- 0,1	- 39,6	- 12,6	- 8,6	+ 0,5	+ 0,5	- 0,7	- 0,7	- 13,0	- 48,5
<b>Crédits disponibles</b>	<b>840,9</b>	<b>767,7</b>	<b>483,2</b>	<b>484,1</b>	<b>907,5</b>	<b>907,5</b>	<b>611,1</b>	<b>589,4</b>	<b>2 842,7</b>	<b>2 748,8</b>

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

**C. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES LACUNAIRES ET DIFFICILEMENT EXPLOITABLES**

Vos rapporteurs spéciaux **regrettent le caractère particulièrement lacunaire des rapports annuels de performance** qui leur ont été transmis.

En particulier, les données relatives à l'exécution ont fait l'objet de retraitements importants, afin de tenir compte d'annulations d'AE sur des exercices antérieurs ; il est dommage que cette information ne soit mentionnée qu'au détour de la description d'une action, tandis que l'ensemble des données figurant dans les tableaux sont dès lors erronées. Les données « corrigées » n'ont fait l'objet d'aucune présentation et doivent être recalculées, sous-action par sous-action.

De même, les documents budgétaires rendent difficile la comparaison entre la prévision et l'exécution.

**D. UNE MISE EN LIGNE TARDIVE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT**

Si 2013 a été marquée par une légère amélioration dans la date de communication des dotations, la réalisation reste bien inférieure à la cible : ainsi, la part forfaitaire de la DGF a été mise en ligne près d'un mois après la date prévue quand la part péréquation a été mise en ligne avec près de trois semaines de retard.

**Résultats de l'indicateur « Dates de communication des dotations »**

	<b>2010 Réalisation</b>	<b>2011 Réalisation</b>	<b>2012 Réalisation</b>	<b>2013 Prévision actualisée</b>	<b>2013 Réalisation</b>
Date de mise en ligne de la part forfaitaire de la DGF	4 février	8 avril	30 mars	Avant le 15 février	14 mars
Date de mise en ligne de la part péréquation de la DGF	5 avril	14 avril	12 avril	Avant le 20 mars	8 avril

*Source : documents budgétaires*

## II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

### A. UN SOLDE DÉFICITAIRE DE 375 MILLIONS D'EUROS NON ANTICIPÉ

Pour la première fois depuis la réforme de la fiscalité locale en 2010, le compte d'avances enregistre un déficit :

#### Évolution du solde du compte d'avances

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Solde du compte	-453	-458	-1 453	+10 247	+696	+1 089	-375

Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

La loi de finances initiale pour 2013 avait prévu un solde excédentaire de 737,4 millions d'euros ; l'écart à la prévision initiale s'élève donc à 1,1 milliard d'euros.

La loi de finances rectificative pour 2013 a prévu :

- une baisse des prévisions de recettes de 252 millions d'euros ;
- l'ouverture de crédits (41,9 millions d'euros) au titre du programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » et l'annulation de 87 millions d'euros de crédits du programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » (cf. *infra*).

### Exécution 2013

(en millions d'euros)

	Prévision (LFI)	Prévision (LFR)	Exécution	Écart à la prévision (LFI)	Écart à la prévision (LFI)	Écart à la prévision (LFR)
Section 1	0	0	0			
Section 2	94 144	93 892	90 697	-3 447		-3 195
<b>RECETTES</b>	<b>94 144</b>	<b>93 892</b>	<b>90 697</b>	<b>-3 447</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-3 195</b>
Programme 832	6	48	42	36		-6
Programme 833	93 401	93 314	91 030	-2 370		-2 283
<b>DEPENSES</b>	<b>93 407</b>	<b>93 361</b>	<b>91 072</b>	<b>-2 335</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2 289</b>
<b>SOLDE</b>	<b>737</b>	<b>531</b>	<b>-375</b>	<b>-1 112</b>		<b>-905</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance (RAP) 2013

Ainsi, si les dépenses sont inférieures de 2,29 milliards d'euros (soit 2,5 %) à la prévision, l'écart entre les recettes anticipées et les recettes réellement constatées s'élève à 3,29 milliards d'euros.

Le rapport annuel de performance ne comporte aucune explication concernant ces écarts à la prévision ni même le solde cumulé du compte.

#### B. UN MANQUE DE TRANSPARENCE DES RECETTES ET DES DÉPENSES

##### 1. Des recettes indéchiffrables

Outre l'absence de justification du « dérapage » des recettes par rapport à la prévision, pas une ligne du rapport annuel de performance ne justifie l'exécution déficitaire du compte de concours financier.

Le détail des recettes selon le type d'impositions mais aussi en fonction de leur provenance (recettes réelles, recettes pour ordre en provenance de la mission Remboursements et dégrèvements) n'est pas non fourni.

##### 2. Des avances en hausse par rapport à 2012

a) Programme 832 : l'octroi d'une avance remboursable de 41,9 millions d'euros à la Polynésie française

Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie » était initialement doté de 6 millions d'euros, comme en 2011 et 2012.

En 2013 et pour la première fois depuis 1996, une avance a été octroyée : ainsi, la loi de finances rectificative pour 2013 a ouvert

MM. JEAN GERMAIN ET PIERRE JARLIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

---

41,9 millions d'euros de crédits supplémentaires correspondant à une avance accordée à la Polynésie française par le Gouvernement.

Seuls ces crédits ont été consommés, le programme affichant un solde excédentaire de 6 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2013<sup>1</sup> a constaté l'abandon par l'État de la créance détenue sur la Nouvelle-Calédonie dite « dette Nickel » à hauteur de 289,42 millions d'euros, qui était imputée sur le programme 832.

*b) Programme 833 : une hausse de 4 % des crédits*

Les crédits de ce programme visent d'une part à assurer, chaque mois, le versement aux collectivités territoriales des douzièmes mensuels relatifs aux impôts locaux qu'elles ont votés et d'autre part à financer la compensation 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).

Par rapport à l'exécution 2012, les crédits de paiement (CP) de ce programme, qui retrace la quasi-totalité de la mission (soit 91 milliards d'euros) sont en hausse de 4 %.

La loi de finances rectificative pour 2013 a diminué de 87 millions d'euros le montant des crédits ouverts, mais les crédits consommés demeurent inférieurs de 2,28 milliards d'euros aux crédits ouverts.

En définitive, **le solde du compte d'avances est constaté bien plus qu'expliqué**, alors même qu'il est affecté par des déséquilibres structurels :

- excédentaire en raison des modalités de comptabilisation des opérations liées à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- déficitaire au titre des versements d'avances de TICPE aux départements.

### **C. UNE PERFORMANCE EN VOIE D'AMÉLIORATION**

La performance du programme 833 est mesurée par les délais de versement des impôts collectés pour les collectivités territoriales.

Si les cibles fixées dans les projets annuels de performance (PAP) 2013 n'ont pas été atteintes, les améliorations sont notables depuis 2011.

En effet, après une année 2011 marquée à la fois par les conséquences de la réforme de la fiscalité locale et des difficultés liées à la

---

<sup>1</sup> Article 91 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

mise en place du logiciel CHORUS, les résultats continuent de s'améliorer sans toutefois revenir au niveau de 2010.

### Évolution de la performance

Objectif	Indicateur	Résultat 2010	Résultat 2011	Résultat 2012	Résultat 2013	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 %	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 %	100 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

**MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »****MME MARIE-FRANCE BEAUFILS, RAPPORTEURE SPÉCIALE**

<b>I. UNE BAISSÉ DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS DE PRÈS DE 5 % EN 2013.....</b>	<b>302</b>
<b>II. REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT.....</b>	<b>302</b>
A. LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT : UNE SENSIBILITÉ À LA CONJONCTURE .....	303
B. LES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE EXÉCUTION SANS SURPRISES.....	303
C. LA GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT : LE REPORT DES REMBOURSEMENTS LIÉS AUX CONTENTIEUX EUROPÉENS .....	304
<b>III. REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX .....</b>	<b>304</b>
A. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE.....	304
B. UNE HAUSSE (+1,6 %) DES CRÉDITS, PRINCIPALEMENT DUE AUX REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS DE TAXE D'HABITATION.....	305
C. UNE ÉVALUATION PARTICULIÈREMENT DIFFICILE DES DÉGRÈVEMENTS DE COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES (CVAE) .....	306

## I. UNE BAISSÉ DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS DE PRÈS DE 5 % EN 2013

En application de l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont évaluatifs**. En effet, les dépenses de la mission résultent de mécanismes d'atténuation d'impôt, et sont donc constatées et non pilotées. Il s'agit plutôt de moindres recettes que de dépenses.

**En 2013, au titre de la mission « Remboursements et dégrèvements », la dépense exécutée s'élève à 86,2 milliards d'euros, en baisse de 4,8 % par rapport à 2012.**

Les crédits prévus par la loi de finances initiale (LFI) ont été diminués par la loi de finances rectificative<sup>1</sup> (LFR) : les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (retracés au programme 200) ont été minorés de 9,2 milliards d'euros, tandis que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (programme 201) ont été augmentés de 0,96 milliard d'euros.

### Synthèse de l'exécution 2013

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	LFI	LFR	Exécution 2013	Écart à la prévision (LFR)	Taux d'exécution (LFR)	Évolution 2012-2013
Programme 200	79 093	85 240	76 064	74 570	-1 494	98,0 %	-5,7%
Programme 201	11 466	10 923	11 882	11 645	-237	98,0 %	1,6%
<b>Mission</b>	<b>90 559</b>	<b>96 163</b>	<b>87 946</b>	<b>86 215</b>	<b>-1 731</b>	<b>98,0 %</b>	<b>-4,8%</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performance (RAP)

## II. REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

En 2013, les crédits consommés au titre du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » s'élèvent à **74,6 milliards d'euros, en baisse de 5,7 % par rapport à 2012**. Le taux d'exécution des crédits par rapport à la LFI s'élève à 87,5 %.

<sup>1</sup> Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

**Consommation des crédits du programme 200**  
**« Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État »**

(en millions euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	Taux d'exécution	Évolution 2012-2013
<b>Action 11</b> - Mécanique de l'impôt	61 801	65 050	57 868	89,0%	-6,4%
<b>Action 12</b> - Politiques publiques	7 591	6 633	6 515	98,2%	-14,2%
<b>Action 13</b> - Gestion des produits de l'État	9 701	13 558	10 188	75,1%	5,0%
<b>Total pour la mission</b>	<b>79 093</b>	<b>85 241</b>	<b>74 571</b>	<b>87,5%</b>	<b>-5,7%</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuel de performances (RAP)

### A. LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT : UNE SENSIBILITÉ À LA CONJONCTURE

Cette action, qui porte 77 % des crédits du programme, correspond essentiellement aux remboursements de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et aux restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés (IS). L'exécution inférieure de 11 % aux prévisions s'explique par la **forte sensibilité de ces mouvements à la conjoncture économique**, qui s'est avérée moins bonne que prévue : moins d'impôts collectés aboutissent à moins de restitutions. Ainsi, les remboursements de TVA ont été inférieurs de 5,4 milliards d'euros à la prévision, et les restitutions d'IS inférieures de 1,8 milliard d'euros.

Accessoirement, **l'exercice 2013 est le dernier où sont intervenus des remboursements au titre du bouclier fiscal**, supprimé par la première loi de finances rectificative pour 2011<sup>1</sup> - ce dont se félicite votre rapporteure spéciale. Ces remboursements s'élèvent à 129 millions d'euros.

### B. LES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE EXÉCUTION SANS SURPRISES

Cette action regroupe les remboursements et dégrèvements liés à la mise en œuvre de politiques publiques, principalement sous la forme de crédits d'impôts. **L'exécution 2013, soit 6,5 milliards d'euros, est très proche des montants prévus en LFI, ce qui traduit un bon pilotage de la dépense.**

Il convient de noter que les crédits de cette action seront plus que doublés à partir de l'exercice 2014, à 13,8 milliards d'euros, du fait de la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Compte

<sup>1</sup> Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

---

tenu des réserves déjà exprimées sur ce dispositif, votre rapporteure spéciale se montrera très attentive à l'emploi des sommes mobilisées.

### ***C. LA GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT: LE REPORT DES REMBOURSEMENTS LIÉS AUX CONTENTIEUX EUROPÉENS***

Cette action regroupe les remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État: remises gracieuses et contentieuses, annulations, intérêts moratoires etc.

L'écart de 3,5 milliards d'euros constaté entre la prévision et l'exécution, soit près de 25 % du total, s'explique principalement par le **non-paiement des sommes dues au titre de la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans les contentieux « précompte » et « OPCVM »**<sup>1</sup>. Le paiement a été différé compte tenu du retard pris par les juridictions françaises dans les décisions individuelles, mais **les sommes indûment perçues seront *in fine* restituées**. La loi de finances initiale pour 2014 a donc à nouveau prévu les crédits équivalents.

## **III. REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX**

### ***A. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE***

Contrairement au programme 200, les actions du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » correspondent à des impôts locaux et ne distinguent aucunement les remboursements ou dégrèvements liés à des politiques publiques ou à la mécanique de l'impôt.

**La maquette de ce programme gagnerait à être améliorée, afin de garantir une meilleure information du Parlement.**

Selon les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, une réflexion serait engagée sur ce point, sans toutefois que la direction générale des finances publiques (DGFIP) ne s'engage sur un calendrier précis.

Par ailleurs, s'agissant de la transparence, **la prise en compte des restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pose problème**: le compte d'avances aux collectivités territoriales retrace en dépenses le montant exact 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.

---

<sup>1</sup> Dans sa décision du 15 septembre 2011, la CJUE a invalidé le régime français de distribution des dividendes, en ce qu'il réservait aux seuls dividendes de source française le bénéfice de l'avoir fiscal. Dans sa décision du 15 mai 2012, la CJUE a invalidé le régime français de retenue à la source sur les dividendes payés à des OPCVM étrangers. La CJUE a jugé en droit, répondant aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'État et le tribunal administratif de Montreuil dans deux dossiers pilotes. Il reviendra aux juridictions françaises de régler au fond ces contentieux de série.

L'analyse de l'exécution des crédits de cette mission revêt une importance particulière dans la mesure où les crédits votés par le Parlement en loi de finances sont seulement évaluatifs : ainsi, **les informations présentées à l'occasion de la loi de règlement devraient être détaillées et permettre une appréciation précise de chaque remboursement et dégrèvement.**

Or, s'agissant par exemple des crédits de l'action 02 « Taxes foncières », soit 848 millions d'euros, ils regroupent à la fois les dépenses dues aux réclamations concernant les taxes foncières, le dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des personnes de condition modeste âgées de 65 à 75 ans, celui à raison des travaux d'économie d'énergie, le plafonnement en fonction du revenu, etc.

#### **B. UNE HAUSSE (+ 1,6 %) DES CRÉDITS, PRINCIPALEMENT DUE AUX REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS DE TAXE D'HABITATION**

L'augmentation des crédits de 0,96 milliard d'euros par la loi de finances rectificative a permis de couvrir la dépense, au contraire de l'année précédente (le taux d'exécution s'élevait alors à 101,4 %, contre 98 % en 2013).

Par rapport à 2012, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux augmentent de 180 millions d'euros (1,6 %). Si cette hausse concerne toutes les actions, elle s'avère particulièrement marquée s'agissant de la taxe d'habitation : la hausse s'élève à 134 millions d'euros, soit 3,7 %.

#### **Synthèse de l'exécution 2013 - programme 201**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2013</b>	<b>Prévision LFR</b>	<b>Exécution 2013</b>	<b>Exécution 2012</b>	<b>Variation 2012-2013</b>
Action 01 « TP et CET »	5 979	7 087	6 869	6 829	0,59 %
Action 02 « Taxes foncières »	857	875	844	838	0,72 %
Action 03 « Taxe d'habitation »	3 697	3 500	3 488	3 364	3,69 %
Action 04 « Admissions en non valeur »	390	420	445	435	2,30 %
<b>Total programme 201</b>	<b>10 923</b>	<b>11 882</b>	<b>11 646</b>	<b>11 466</b>	<b>1,57 %</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

Selon le RAP, l'augmentation de l'exécution entre 2012 et 2013 « résulte notamment du surenchérissement entre ces deux années du coût du plafonnement de la taxe en fonction du revenu ».

En effet, la loi de finances pour 2013<sup>1</sup> a prévu une revalorisation de 2 % du seuil de revenu pour bénéficier du plafonnement de la taxe d'habitation.

**C. UNE ÉVALUATION PARTICULIÈREMENT DIFFICILE DES DÉGRÈVEMENTS DE COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES (CVAE)**

Selon l'impôt concerné, l'écart à la prévision est plus ou moins marqué :

**Écarts à la prévision 2012 - 2013**

(en millions d'euros)

	2013		2012	
	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 »	-218	890	319	1 219
Action 02 « Taxes foncières »	-31	-13	18	40
Action 03 « Taxe d'habitation »	-12	-209	-206	-112
Action 04 « Admissions en non valeur »	25	55	25	35
<b>Total programme 201</b>	<b>-236</b>	<b>723</b>	<b>156</b>	<b>1 182</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

Les écarts entre l'exécution et la prévision effectuée dans le cadre de la loi de finances initiale sont moins importants en 2013 qu'en 2012. On remarque néanmoins la difficulté à prévoir précisément le montants des remboursements et dégrèvements de TP et de CET : **les restitutions ou dégrèvements de CVAE paraissent particulièrement difficile à estimer** - la loi de finances initiale prévoyait 700 millions d'euros de restitutions ou dégrèvements de CVAE ou taxe additionnelle à la CVAE, la dépense constatée s'élève à 1,1 milliard d'euros.

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n°2012-1509 du 20 décembre 2012 de finances pour 2013.

**MISSION « SANTÉ » ET COMPTE DE CONCOURS  
FINANCIERS « AVANCES AUX ORGANISMES  
DE SÉCURITÉ SOCIALE »**

**M. JEAN-PIERRE CAFFET, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LA MISSION « SANTÉ »</b> .....	308
A. UNE SUR-EXÉCUTION DE 7 % DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2013.....	308
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	310
1. <i>Le dépassement de la programmation triennale 2011-2013</i> .....	310
2. <i>Mieux budgétiser l'Aide médicale d'État : une priorité</i> .....	311
3. <i>Une forte mobilisation des fonds de roulement des opérateurs sanitaires</i> .....	312
4. <i>Une baisse des crédits d'intervention versés par l'État aux Agences régionales de santé         (ARS) compensée par l'assurance maladie</i> .....	312
5. <i>Des indicateurs de performance à rénover au niveau de la mission ?</i> .....	313
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE »</b> .....	313
A. DES INFORMATIONS INCOMPLÈTES SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE .....	315
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : UN OUTIL ADAPTÉ ?.....	315

## I. LA MISSION « SANTÉ »

Participant à la mise en œuvre de la politique sanitaire du Gouvernement, la mission « Santé » du budget général a **un périmètre limité** dans la mesure où l'essentiel des problématiques de santé relève du champ des lois de financement de la sécurité sociale. Par ailleurs, elle ne comporte pas de crédits de personnel<sup>1</sup>.

### A. UNE SUR-EXÉCUTION DE 7 % DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2013

Les crédits de paiement consommés en 2013 au titre de la mission « Santé » s'élèvent à **1 379 millions d'euros**, soit **7 % de plus que la prévision en loi de finances initiale (LFI)** et **4,7 % au-dessus de l'exécution 2012**. Les modifications de périmètre de la mission, marginales entre 2012 et 2013, ne permettent pas d'expliquer la hausse des crédits consommés d'une année sur l'autre. Cette sur-exécution des crédits de la mission entraîne le **non-respect de la norme de dépenses « zéro valeur » en 2013**.

#### Mission « Santé » : exécution 2013 à périmètre courant

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	Crédits ouverts* 2013	Exécution 2013	Écarts exécution 2013 avec					
					Exécution 2012		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%	crédits	%	crédits	%
Programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »	682,8	700,2	637,5	635,0	-47,8	-7,0 %	-65,2	-9,3 %	-2,5	-0,4 %
Programme 183 « Protection maladie »	634,5	588,0	744,0	744,0	109,5	17,3 %	156,0	26,5 %	0,0	0,0
<b>Total Mission</b>	<b>1 317,3</b>	<b>1 288,2</b>	<b>1 381,5</b>	<b>1 379,0</b>	<b>61,7</b>	<b>4,7 %</b>	<b>90,8</b>	<b>7,0 %</b>	<b>-2,5</b>	<b>-0,2 %</b>

\* Hors FDC et ADP.

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 2013)

<sup>1</sup> Les crédits de rémunération des personnels concourant à la mise en œuvre des programmes de la mission sont regroupés au sein du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Néanmoins, **l'évolution est très contrastée entre les deux programmes de la mission :**

- seuls 90,7 % des crédits de paiement du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » ont été consommés par rapport à la prévision initiale, ce qui correspond à une baisse de 7 % par rapport à l'exécution 2012 ;

- en revanche, le taux de consommation des crédits de paiement du programme 183 « Protection maladie » atteint 126,5 % des crédits prévus en LFI 2013, soit une hausse de 17,3 % par rapport aux crédits consommés l'année précédente.

Les **mouvements de crédits** opérés en 2013 confirment les tendances d'évolution opposées des deux programmes. La totalité des annulations réalisées en AE et en CP, pour un montant total de 65 millions d'euros, a concerné le programme 204 (soit 9 % des crédits prévus pour ce programme). À l'inverse, **le programme 183 a bénéficié d'une ouverture de 156 millions d'euros, en AE et en CP, en loi de finances rectificative pour 2013** afin de couvrir le surcroît de dépenses d'aide médicale d'État (AME).

#### Mouvements de crédits relatifs à la mission « Santé » en 2013

(en euros)

	Type de mouvement	Ouvertures		Annulations	
		AE	CP	AE	CP
<b>Programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »</b>	Décrets de transfert	32 000	32 000	130 057	130 057
	Décret de virement	-	-	100 000	100 000
	Arrêté de report de crédits*	15 000	2 629 389	-	-
	Loi de finances rectificative	-	-	65 169 445	65 169 445
<b>Programme 183 « Protection maladie »</b>	Loi de finances rectificative	156 000 000	156 000 000	-	-
<b>Total Mission</b>	-	<b>156 047 000</b>	<b>158 661 389</b>	<b>65 399 502</b>	<b>65 399 502</b>

\* Hors FDC et ADP.

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 2013)

## B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Le dépassement de la programmation triennale 2011-2013

La programmation triennale 2011-2013 n'est pas respectée pour l'année 2013, même en tenant compte de l'élargissement du périmètre du programme 204, lié à la création de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et à la budgétisation de ses ressources (+ 129,5 millions d'euros en 2012).

Au total, sur les trois années de la programmation 2011-2013, les crédits consommés ont été supérieurs de 250 millions d'euros, soit 6,8 % du montant prévu pour ces trois années.

#### Dépassement et respect des dernières lois de programmation

*(en millions d'euros)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Triennal 2010-2012	1 130	1 150	1 170			
Triennal 2011-2013		1 226	1 226	1 220		
Triennal 2013-2015				1 288	1 296	1 299
Exécution 2010	1 190					
Exécution 2011		1 226				
Exécution 2012			1 317			
Exécution 2013				1 379		
LFI 2014					1 298	

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances de la mission « Santé » annexés au projet de loi de règlement pour 2011, 2012 et 2013 et du projet annuel de performances de la mission « Santé » annexé au projet de loi de finances pour 2014)

La surconsommation des crédits du programme 183 entraîne également le **dépassement du plafond fixé pour la première année du triennal 2013-2015** et alimente de forts doutes quant au respect de la programmation pour les années suivantes. La loi de programmation pour la période 2013-2015<sup>1</sup> prévoit en effet une stabilisation des crédits de la mission aux alentours de 1,3 milliard d'euros.

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

## 2. Mieux budgétiser l'Aide médicale d'État : une priorité

L'action 02 « Aide médicale d'État » (AME) représente en 2013 la totalité des dépenses du programme 183 « Protection maladie ». La sous-budgétisation de ce dispositif d'accès aux soins des personnes étrangères résidant en France de façon irrégulière depuis plus de trois mois est un problème chronique. Toutefois, **la surconsommation observée en 2013 atteint un niveau sans précédent** : + 26,5 % par rapport aux crédits consommés en 2012 (587,5 millions d'euros).

À nouveau, cette forte hausse des dépenses concerne **l'AME dite « de droit commun »** dont les dépenses remboursées par l'État s'élèvent à **702,2 millions d'euros en 2013**, soit 94 % des dépenses du programme 183 et la moitié des dépenses de l'ensemble de la mission. En tenant compte des 13 millions d'euros de dépenses qui n'ont pas été remboursés à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la totalité des dépenses d'AME « de droit commun » représente 715 millions d'euros. La **dette cumulée de l'État vis-à-vis de la CNAMTS** s'élève ainsi à **52 millions d'euros** fin 2013.

### L'évolution de cette dépense demeure difficilement prévisible :

- le coût des prestations hospitalières a augmenté de 26 % (+ 105 millions d'euros) dans le cadre de l'AME « de droit commun », en dépit de la réforme de la tarification hospitalière du 1<sup>er</sup> janvier 2012 qui était censée permettre de réaliser 100 millions d'euros d'économies en 2013 ;

- le nombre de bénéficiaires de l'AME ayant eu recours à des soins, notamment hospitaliers en ambulatoire, a fortement augmenté (+ 13 % par rapport à 2012 soit 199 780 personnes sur environ 278 000 bénéficiaires).

Par ailleurs, la participation de l'État au titre de l'AME **pour soins urgents**, fixée à 40 millions d'euros depuis 2008, est désormais nettement en-deçà de la réalité des dépenses prises en charges par l'assurance-maladie pour ce type d'AME : celles-ci se sont élevées à **129 millions d'euros en 2013** (+ 8 % par rapport à 2012).

**Au total, les dépenses publiques relatives aux différents dispositifs d'AME ont atteint 846 millions d'euros en 2013** (+ 20,3 % par rapport à 2012).

Entendue par la commission des finances du Sénat, **la ministre des affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine**, a indiqué qu'à partir de 2015 des statistiques sur les taux d'acceptation et de refus de l'AME, caisse par caisse, seraient disponibles afin de **détecter les éventuels abus**. De plus, un travail diplomatique avec les pays d'origine des bénéficiaires d'AME sera engagé.

Votre rapporteur spécial insiste sur la **nécessité d'améliorer la connaissance des déterminants de la dépense d'AME**, afin d'identifier les

---

moyens de contenir cette dernière, sans remettre en cause la double vocation humanitaire et sanitaire de ce dispositif.

### **3. Une forte mobilisation des fonds de roulement des opérateurs sanitaires**

En 2013, les **subventions pour charges de service public** versées aux opérateurs de la mission « Santé » ont été **inférieures d'environ 11 % aux crédits votés**, pour s'élever à 293,9 millions d'euros au total. Cette moindre consommation correspond à l'annulation de la réserve de précaution et des crédits ayant fait l'objet d'un « surgel ».

Si les plafonds d'emplois ont été globalement respectés par l'ensemble des opérateurs (2 589 équivalents temps pleins (ETP) sous plafond contre 2 600 en 2012), **la masse salariale a tout de même augmenté (+ 3,2 %) ainsi que les autres dépenses de fonctionnement (+ 9 %)**<sup>1</sup>.

Tous les opérateurs, à l'exception de l'Institut national contre le cancer, ont donc dû puiser dans leurs fonds de roulement en 2013. Ainsi, devant la commission des finances du Sénat, la ministre des affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine, a confirmé que **les fonds de roulement des opérateurs se situaient à un niveau proche des niveaux prudentiels** et que **les efforts de rationalisation des dépenses des opérateurs devront être intensifiés** compte tenu des critères de pré-cadrage adressés par le Premier ministre pour le triennal 2015-2017.

### **4. Une baisse des crédits d'intervention versés par l'État aux Agences régionales de santé (ARS) compensée par l'assurance maladie**

Les crédits versés aux agences régionales de santé (ARS) en 2013 ont été inférieurs de 7,3 % aux crédits prévus en loi de finances initiale et de 20,2 % aux crédits consommés en 2012, pour s'établir à 138 millions d'euros.

Toutefois, cette **baisse de la contribution de l'État** aux actions des ARS en matière de promotion de la santé, d'éducation, de prévention et de sécurité sanitaire a été **entièrement compensée par une augmentation des crédits versés par l'assurance maladie** (+ 35,6 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – Exercice 2013 – Mission « Santé », mai 2014.*

## 5. Des indicateurs de performance à rénover au niveau de la mission ?

Parmi les trois indicateurs sélectionnés comme étant les plus représentatifs de la mission, **deux ne sont pas renseignés pour 2013** (proportion de découvertes de séropositivité diagnostiquée à un stade de SIDA et consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans). Il s'agit de la deuxième année consécutive que l'indicateur relatif à la consommation d'alcool ne figure pas dans le rapport annuel de performances.

Votre rapporteur spécial s'interroge donc sur la pertinence de ces indicateurs, sur leur représentativité – compte tenu de la faiblesse des crédits de la mission par rapport à l'ensemble des dépenses publiques en faveur de la santé – et sur l'opportunité de rénover les indicateurs de la mission à l'occasion de la définition par la future loi de santé publique d'un tableau de bord synthétique de l'état de santé de la population.

## II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE »

Créé par 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). Plus précisément, sont inscrits sur ce compte de concours financiers :

- en recettes, les fractions de TVA<sup>2</sup> affectées par l'État à la sécurité sociale au titre du financement global de l'assurance maladie et de la compensations par l'État des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et de déduction forfaitaire de cotisations patronales accordée aux particuliers employeurs<sup>3</sup> ;

- en dépenses, les versements de ces recettes à l'ACOSS, selon un échéancier mensuel établi en début d'année, chaque acompte donnant ensuite lieu à une régularisation au cours du mois suivant en fonction des recettes de TVA effectivement constatées.

En 2013, le compte a dégagé **un excédent de 5,4 millions d'euros, en dépit de recettes de TVA inférieures de 2,9 % aux prévisions**. Cet excédent a donné lieu à une régularisation, *via* un versement à l'ACOSS, en janvier 2014.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

<sup>2</sup> TVA brute budgétaire, déduction faite des remboursements et restitutions effectués pour l'année en cours par les comptables assignataires.

<sup>3</sup> Déduction de 0,75 euro par heure travaillée.

**Compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » :  
exécution 2013**

*(crédits de paiement, en millions d'euros)*

	Recettes prévues LFI 2013	Recettes 2013	Crédits votés LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Solde	Écart exécution 2013 avec			
							LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
							crédits	%	crédits	%
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 »			8 803,3	8 803,3	8 551,8		-251,5	-2,9 %	-251,5	-2,9 %
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 »			500,0	500,0	480,5		-19,5	-3,9 %	-19,5	-3,9 %
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 »			190,0	190,0	181,9		-8,1	-4,3 %	-8,1	-4,3 %
<b>Total</b>	<b>9 493,0</b>	<b>9 219,6</b>	<b>9 493,3</b>	<b>9 493,3</b>	<b>9 214,2</b>	<b>5,4</b>	<b>-279,1</b>	<b>-2,9 %</b>	<b>-279,1</b>	<b>-2,9 %</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 2013

### ***A. DES INFORMATIONS INCOMPLÈTES SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE***

Comme l'indique l'indicateur de performance, commun aux trois programmes, l'échéancier conventionnel de versement de TVA à l'ACOSS a été **intégralement respecté**.

En revanche, **votre rapporteur spécial regrette l'absence d'informations, dans la documentation budgétaire, sur les prévisions de créances ou de dettes de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale, au titre des exonérations** pour lesquelles une compensation intégrale est prévue par l'État. En effet, conformément à l'article 53 de la loi de finances pour 2013, les versements effectués à partir des programmes 840 (compensation de l'exonération sur les heures supplémentaires dans les entreprises de moins de vingt salariés) et 849 (compensation de l'exonération sur les services à la personne) doivent intégralement compenser les pertes de recettes pour les organismes de sécurité sociale. En cas d'écart entre le montant de recettes affectées et le montant de la perte de recettes, celui-ci devra être résorbé par la prochaine loi de finances, suivant sa constatation.

### ***B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : UN OUTIL ADAPTÉ ?***

Dans son analyse de l'exécution du budget pour l'exercice 2013, **la Cour des comptes recommande la suppression du présent compte de concours financiers**. Cette dernière considère en effet 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 sécurité sociale :

- ne donnent pas lieu à remboursement ;
- et ne sont pas assorties d'intérêts.

Votre rapporteur spécial observe néanmoins que **cet instrument permet de renforcer l'information du Parlement** quant aux recettes de TVA affectées par l'État à la sécurité sociale. La suppression du compte de concours financiers ne serait acceptable qu'à la condition de fournir une information suffisamment détaillée au Parlement, par exemple dans le cadre de l'annexe au projet de loi de finances établissant le bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

**MISSION « SÉCURITÉS » -  
PROGRAMMES « POLICE NATIONALE »  
ET « GENDARMERIE NATIONALE »  
M. JEAN-VINCENT PLACÉ, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LE POIDS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES DANS LA MISSION « SÉCURITÉ »</b> .....	317
A. LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE .....	317
B. L'AUTORISATION INITIALE PRESQUE PLEINEMENT RESPECTÉE.....	317
C. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA SÉCURITÉ : LA DÉROGATION AUX NORMES DE DÉPENSE .....	205
D. LA TRAJECTOIRE ENCADRÉE PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE .....	319
<b>II. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2013</b> .....	319
A. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	319
B. LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT .....	322
C. LA SOUS-EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS .....	323
D. LE VOLET PERFORMANCE.....	324

## I. LE POIDS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES DANS LA MISSION « SÉCURITÉ »

### A. LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

En 2013, la mission « Sécurité » a enregistré une modification substantielle de son architecture. En application de la **loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013**, le programme 207 « Sécurité et éducation routières » (en provenance de la mission « Écologie, développement et aménagement durable ») est venu la compléter aux côtés des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale ».

L'architecture de cette mission n'est pour autant pas définitivement stabilisée puisque la **loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014** prévoit l'intégration du programme 161 « Sécurité civile » en son sein.

Dans ce contexte d'évolution vers une mission « Sécurité » aux contours élargis, la police et la gendarmerie nationales continuent toutefois de représenter la part majeure des crédits dédiés à la présente mission. Avec 9,554 milliards d'euros en AE et 9,345 milliards d'euros en CP, le programme « Police nationale » correspond à 54,1 % des AE et **53,3 %** des CP consommés en 2013. Le programme « Gendarmerie nationale » correspond, quant à lui, à 45,2 % des AE (pour 7,984 milliards d'euros) et **45,6 %** des CP (pour 8,05 milliards d'euros) consommés.

Au total, la police et la gendarmerie nationales pèsent donc 99,3 % des AE et **98,9 %** des CP exécutés au sein de la mission « Sécurité ».

### B. L'AUTORISATION INITIALE PRESQUE PLEINEMENT RESPECTÉE

Les conditions générales d'exécution budgétaire des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » sont présentées dans le tableau suivant.

**Données générales d'exécution des programmes « Police nationale » et  
« Gendarmerie nationale »**

(en millions d'euros)

Programmes	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
<b>Police nationale</b>	9 612,30	9 521,80	9 692,50	9 361,60	9 554,20	9 345,50	99,4%	98,1%	98,6%	99,8%
<b>Gendarmerie nationale</b>	7 879,00	7 968,30	8 194,80	8 052,00	7 984,50	8 050,00	101,3%	101,0%	97,4%	100,0%
<b>Total</b>	<b>17 491,30</b>	<b>17 490,10</b>	<b>17 887,30</b>	<b>17 413,60</b>	<b>17 538,70</b>	<b>17 395,50</b>	<b>100,3%</b>	<b>99,5%</b>	<b>98,1%</b>	<b>99,9%</b>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

Malgré une légère surconsommation en AE (47,4 millions d'euros), **on peut néanmoins considérer que l'autorisation de dépense accordée en loi de finances initiale (LFI) a été respectée de façon satisfaisante en 2013.** Le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI a en effet été de 100,3 % pour les AE et 99,5 % pour les CP.

**C. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA SÉCURITÉ : LA DÉROGATION AUX  
NORMES DE DÉPENSES**

Au regard des normes de dépense en vigueur pour 2013, les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » **ne se conforment ni à la norme « zéro volume », ni au « zéro valeur ».**

**Évolution des crédits consommés entre 2012 et 2013**

(en millions d'euros)

	2012	2013	Evolution entre 2012 et 2013	Evolution hors CAS Pensions
Police nationale	9 205,30	9 345,50	1,5%	0,1%
<i>Dont CAS Pensions</i>	2 578,40	2 712,70		
Gendarmerie nationale	7 849,30	8 050,00	2,6%	1,2%
<i>Dont CAS Pensions</i>	2 974,60	3 115,20		
<b>Total</b>	<b>17 054,60</b>	<b>17 395,50</b>	<b>2,0%</b>	<b>0,6%</b>
<i>Dont CAS Pensions</i>	5 553,00	5 827,90		

Source : commission des finances

L'évolution des CP consommés entre 2012 et 2013 enregistre une augmentation de **2 %**, supérieure à l'inflation<sup>1</sup>. La règle du « zéro volume » ne trouve donc pas à s'appliquer. Par ailleurs, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les CP ont progressé de **0,6 %**. Il est donc également dérogé à la règle du « zéro valeur ».

Cette exonération de la règle générale s'appliquant aux services de l'État traduit la **priorité** accordée par l'Exécutif aux moyens consentis à la police et à la gendarmerie nationales.

#### **D. LA TRAJECTOIRE ENCADRÉE PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE**

La mission « Sécurité » est soumise à un encadrement de sa norme de dépense en application de l'article 11 de la **loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**.

Eu égard au poids respectif des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » au sein de la mission, le respect de cette programmation pluriannuelle **dépend largement de la trajectoire budgétaire de ces deux programmes**.

Hors contribution au CAS « Pensions », les crédits consentis au titre de la présente mission ne pouvaient excéder **11,68 milliard d'euros** (puis, respectivement, 11,78 milliards d'euros et 11,96 milliard d'euros en 2014 et 2015).

La contribution au CAS « Pensions » s'est élevée en 2013 à **5,851 milliards d'euros**<sup>2</sup>.

Dans la mesure où les CP exécutés sur la mission « Sécurité » s'élèvent à 17,518 milliards d'euros, la programmation pluriannuelle a donc été respectée avec un montant de crédits consommés hors CAS « Pensions » de **11,667 milliards d'euros**.

## **II. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2013**

### **A. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL**

Dans son rapport d'information « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* »<sup>3</sup>, votre rapporteur spécial soulignait, au sein de la

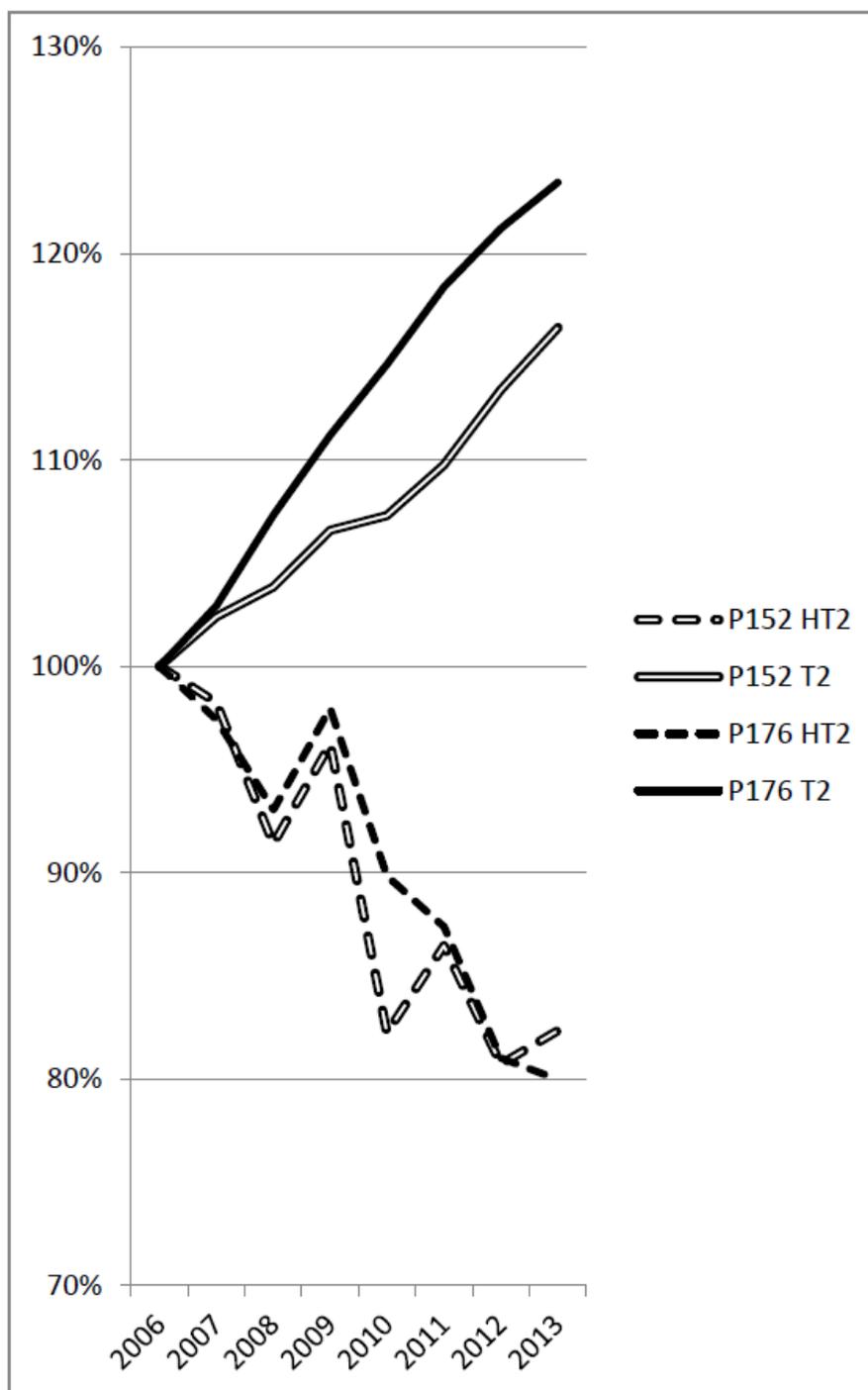
<sup>1</sup> L'inflation a été de 0,9 % selon l'INSEE en 2013.

<sup>2</sup> Dont 2,712 milliards d'euros au titre du programme « Police nationale », 3,115 milliards d'euros au titre du programme « Gendarmerie nationale » et 0,024 milliard d'euros au titre du programme « Sécurité et éducation routières ».

<sup>3</sup> Sénat, rapport d'information n° 91 (2013-2014).

mission « Sécurité », **la croissance des dépenses de personnel** (titre 2) au détriment des dépenses dites « hors titre 2 », c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5). L'exercice 2013 n'inverse pas cette tendance de long terme.

**Évolution comparée des crédits consommés sur le titre 2 et hors titre 2  
des programmes 176 et 152 de 2006 à 2013 (base 100 en 2006)**



(Source : CBCM)

Les dépenses de personnel du programme « Police nationale » se sont élevées à **8,421 milliards d'euros** contre 8,269 milliards d'euros en 2012 (+ 1,8 %). Dans le même temps, les dépenses « hors titre 2 » (923,9 millions d'euros) ont reculé de 1,3 %.

Le programme « Gendarmerie nationale » enregistre une hausse de 2,6 % de ses dépenses de personnel (6,825 milliards d'euros). Toutefois, le « hors titre 2 » se redresse en passant à 1,224 milliard d'euros, soit une progression de **2,1 %**.

### ***B. LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT***

Dans ce contexte, des **arbitrages budgétaires défavorables à l'investissement** (titre 5) des deux forces de sécurité ont dû être rendus au cours de l'exercice.

Alors que l'enveloppe initialement prévue pour l'effort d'investissement de la police s'établissait à 163 millions d'euros, seuls 115,9 millions d'euros ont finalement été consommés, soit une sous-exécution de **28,9 %**.

De même, pour la gendarmerie ce taux s'établit à **22,7 %** pour une enveloppe initiale de 140,4 millions d'euros en titre 5 et une exécution à hauteur de 108,5 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) de la police et de la gendarmerie se sont respectivement établies à **751,1 millions d'euros** et **1 107 millions d'euros**. Elles correspondent à un taux d'exécution par rapport à la prévision initiale de respectivement 99,4 % et 101,6 %.

Les responsables de programme ont donc dû faire face en 2013, comme lors des exercices précédents, à une **double contrainte** : la progression des dépenses de personnel et la nécessité de préserver le fonctionnement courant de leurs forces. Dans ces conditions, les crédits d'investissement ont une nouvelle fois joué le rôle de variable d'ajustement.

**Cette logique est préoccupante au regard de la nécessité de garantir sur le long terme la capacité opérationnelle des deux forces : les investissements différés aujourd'hui risquent d'avoir un prix demain en terme opérationnel.** Votre rapporteur spécial renvoie à son rapport d'information précité pour mesurer combien certains retards d'investissement peuvent être dommageables dans les domaines de l'immobilier ou du parc roulant, notamment.

Alors que des projets d'investissement essentiels pour la préservation de la capacité opérationnelle des deux forces ont été privés de financement, le programme de développement de la **vidéosurveillance** a au contraire été poursuivi. Ainsi, 11,63 millions d'euros en AE et **18,24 millions**

**d'euros** en CP ont-ils été consacrés à la vidéosurveillance à Paris<sup>1</sup>. Dans le prolongement de ses observations lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur spécial déplore le maintien de cette dépense.

### C. LA SOUS-EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS

Si les dépenses de personnel (titre 2) ont progressé sensiblement entre 2012 et 2013 (cf. *supra*), le plafond d'emplois de la police et de la gendarmerie a pour autant enregistré une **sous-exécution**.

En 2013, la mission « Sécurité » constituait l'une des rares à ne pas être concernée par des réductions d'effectifs. Au contraire, ceux-ci étaient en hausse dans la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 avec un schéma d'emplois augmentant de **288 emplois équivalents temps plein (ETP)** pour la police et **192 ETP** pour la gendarmerie, soit au total **480 ETP supplémentaires** créés.

Toutefois, alors qu'il avait été autorisé 142 317 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour la police, la réalisation s'est établie à **142 286 ETPT** (soit - 31 ETPT). De même, pour la gendarmerie l'exécution s'est appuyée sur **95 283 ETPT** pour une prévision de 97 093 ETPT (soit - 1 810 ETPT).

Le principal facteur explicatif de ces écarts réside dans **la difficulté pour les responsables de programme d'appréhender *ex ante* les décisions de sortie et de départ en retraite de leurs personnels**. Déjà relevée par votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2012<sup>2</sup>, cette difficulté est persistante. Dans son analyse pour l'exécution du budget de l'État pour la mission « Sécurité »<sup>3</sup>, la Cour des comptes note que pour la police les sorties ont été sous-exécutées à hauteur de 7,8 % et le nombre de départs à la retraite sous-réalisé de 8,9 %. Pour la gendarmerie, les départs à la retraite ont au contraire été supérieurs de 22,5 % aux prévisions (alors qu'ils avaient fait l'objet d'une sous-estimation de 23,7 % en 2012). Importantes, ces variations placent les gestionnaires des ressources humaines en situation délicate puisqu'ils doivent ajuster les entrées de personnel sans grande visibilité au cours de l'exercice budgétaire.

---

<sup>1</sup> Passé sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP), ce contrat engage les finances de l'État sur quinze ans et s'élève au total à 251,9 millions d'euros en CP, correspondant au versement d'un loyer annuel. Ce loyer englobe l'amortissement de l'investissement initial, les frais financiers, la maintenance, le renouvellement des équipements et l'exploitation du dispositif.

<sup>2</sup> Rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012, n° 711 (2012-2013), Tome II, de François Marc.

<sup>3</sup> Mai 2014.

---

#### D. LE VOLET PERFORMANCE

En zone « police », **les crimes et délits en matière d'atteintes aux biens** augmentent de manière modérée (+ 2,15 %, alors que la prévision était « en baisse ») et les atteintes volontaires à **l'intégrité physique des personnes** tendent à se stabiliser (+ 0,87 %, pour une prévision « en baisse »). **Les escroqueries et les infractions économiques et financières**, pour leur part, progressent de 5,63 % (pour une prévision « en baisse »). Toutefois, dans ce dernier cas, il convient de relever que les règles d'enregistrement des crimes et délits ont évolué en 2013 sous l'effet des instructions données en matière de politique pénale (avec l'enregistrement des escroqueries relatives aux cartes bancaires).

En zone « gendarmerie », les atteintes aux biens augmentent de 3,8 %, cette évolution poursuivant la tendance observée depuis 2011. Le rapport annuel de performances (RAP) précise qu'« *afin de lutter contre ces formes de délinquance, la gendarmerie s'est mobilisée autour de quatre actions complémentaires : redéfinir au niveau national et territorial la stratégie de police judiciaire en ciblant prioritairement les délinquants d'habitude et les filières structurées, adopter un plan d'occupation renforcée de la voie publique, mieux protéger les professions les plus exposées et développer les partenariats de sécurité. Articulé autour de ces quatre volets, le plan national de lutte contre les cambriolages et les vols à main armée (VAMA) mis en œuvre à partir du 27 septembre 2013 a permis d'obtenir des résultats positifs. Sur le dernier trimestre 2013, la gendarmerie enregistre ainsi une baisse de 26,3 % des VAMA et de 1,3 % des cambriolages sur sa zone de compétence* ».

Enfin, les résultats dans le domaine de la **sécurité routière** sont **satisfaisants** et conformes aux prévisions à la baisse. En zone « police », le nombre d'accidents, de tués et de blessés diminue fortement en 2013 avec respectivement - 6 %, - 7 % et - 6 %. Il en va de même en zone « gendarmerie » où ces indicateurs baissent de 5,1 %, 12,3 % et 6,4 %.

---

**MISSION « SÉCURITÉS » -  
PROGRAMME « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES »  
ET COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION  
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »  
M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES »</b> .....	326
A. UNE EXÉCUTION RIGOUREUSE .....	326
1. <i>L'intégration des dépenses de personnel en 2013</i> .....	326
2. <i>Des dépenses contenues</i> .....	326
B. LES FAITS MARQUANTS DE LA GESTION.....	327
1. <i>Des bons résultats pour la sécurité routière</i> .....	327
2. <i>Un allongement préoccupant des délais d'attente pour l'examen du permis de conduire</i> .....	328
<b>II. COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »</b> .....	328
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES RECETTES ET DES DÉPENSES .....	328
1. <i>Des recettes moins importantes que prévu</i> .....	328
2. <i>Un report de crédits important</i> .....	329
3. <i>Une dépense faiblement pilotée</i> .....	330
B. LES FAITS MARQUANTS DE LA GESTION.....	330
1. <i>Les radars : un coût élevé, une disponibilité en forte chute</i> .....	330
2. <i>Le coûteux envoi de 16 millions de lettres</i> .....	331
3. <i>Une progression sensible du procès-verbal électronique</i> .....	331

## I. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES »

### A. UNE EXÉCUTION RIGOUREUSE

Le tableau ci-dessous retrace les principaux chiffres de l'exécution 2013 pour le programme 207 « Sécurité et éducation routières ».

#### Programme 207 « Sécurité et éducation routières » - Exécution 2013

(en millions d'euros)	Exécution	LFI 2013	Crédits	Exécution	Écarts exécution 2013 avec					
	2012		ouverts	2013	Exécution 2012		LFI 2013		Crédits ouverts 2013	
			2013		crédits	%	crédits	%	crédits	%
<b>Programme 207 « Sécurité et éducation routières »</b>	50,2	129,6	124,1	123,5	+ 73,3	+ 145,8 %	- 6,2	- 4,7 %	- 0,6	- 0,5 %

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

#### 1. L'intégration des dépenses de personnel en 2013

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 « Sécurité » 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.

Ainsi, jusqu'à présent, le programme 207 ne comportait aucun crédit de personnel, ce qui n'est plus le cas depuis la loi de finances pour 2013. C'est pourquoi, dans le tableau ci-dessus, l'écart entre l'exécution 2013 et l'exécution 2012 dépasse les 145 %. Au total, les dépenses de personnel ont représenté un montant de **79,5 millions d'euros**.

#### 2. Des dépenses contenues

En exécution, les dépenses hors personnel se sont élevées à **44 millions d'euros, soit 6 millions d'euros de moins qu'en 2012**. En loi de finances initiale, un montant de 52 millions d'euros avait été inscrit pour les dépenses hors personnel. **Ce sont donc près de 8 millions d'euros qui ont été économisés en exécution.**

En revanche, une partie de ces économies (2 millions d'euros) a été utilisées pour compenser un manque de crédits de personnel et cela malgré

le fait que le schéma d'emplois ait été sous-exécuté (1 527 ETPT étaient inscrits en LFI contre 1 445 effectivement constatés en exécution). La Cour des comptes note que la budgétisation des dépenses de personnel « *s'avérait insuffisante compte tenu des besoins et le gestionnaire en avait alerté les secrétariats généraux des deux ministères. La tension qu'a connue le programme dans l'exécution de son titre 2 durant l'exercice avait donc été anticipée* »<sup>1</sup>.

Au sein des économies, environ 3,6 millions d'euros proviennent de la sous-exécution de l'action « Permis à un euro par jour ». En effet, cette dépense « de guichet » dépend de l'évolution du taux du BTAN à 2 ans. Or le projet de loi de finances initiale est construit sur une hypothèse d'évolution du taux du BTAN, dont votre rapporteur spécial a eu l'occasion de souligner qu'elle comportait un biais pessimiste au vu de la conjoncture.

En exécution, les dépenses de fonctionnement ont reculé de 9,1 % entre 2012 et 2013, soit une baisse d'environ 3 millions d'euros pour un montant de 31 millions d'euros exécutés en 2013. **Ce sont principalement les dépenses liées à la communication et à la sensibilisation des publics à la sécurité routière qui ont fait l'objet de diminutions.** Ce sont en effet les dépenses les moins contraintes du programme.

Les dépenses d'investissement, principalement imputées sur la rénovation des centres d'examen du permis de conduire, ont également été mises à contribution puisqu'elles ont diminué de 40 % entre 2012 et 2013, soit une baisse de 2,2 millions d'euros.

## **B. LES FAITS MARQUANTS DE LA GESTION**

### **1. Des bons résultats pour la sécurité routière**

D'après le rapport annuel de performances de la mission « Sécurité », en 2013, **3 418 personnes ont perdu la vie** sur les routes françaises, contre 3 653 en 2012 et 3 963 en 2011. La tendance baissière, observée depuis plusieurs années, se poursuit, l'objectif du Gouvernement étant de passer sous la barre des 2 000 morts en 2020.

L'ensemble des indicateurs associés à la sécurité routière (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) sont également orientés à la baisse.

**Il semblerait par conséquent que la diminution des dépenses relatives à la communication et à la sensibilisation des publics n'ait pas eu d'effets négatifs sur les indicateurs.** Il est vrai que, au côté des actions

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Analyse de la mission « Sécurité », exercice 2013, mai 2014.

préventives portées par le programme 207, le volet répressif reste un élément déterminant du succès de la politique de sécurité.

## **2. Un allongement préoccupant des délais d'attente pour l'examen du permis de conduire**

Votre rapporteur spécial note en revanche que les indicateurs de performance relatifs au permis de conduire se sont dégradés en 2013. En particulier, **le délai moyen d'attente pour un candidat entre sa première et sa deuxième présentation à l'examen pratique passe de 85,7 jours (soit presque trois mois) en 2012 à 98 jours en 2013, alors qu'il avait déjà augmenté en 2011.** De même, le **coût unitaire** d'obtention du permis de conduire pour l'administration **augmente de 61,5 euros par permis à 64,8 euros par permis.**

Le rapport annuel de performances de la mission « Sécurité » explique que *« la mise en œuvre de la directive européenne 2006/126/CE, induisant notamment l'instauration de nouvelles épreuves pour obtenir le permis de conduire un motocycle ou un poids lourd a nécessité fin 2012 et au cours du premier trimestre 2013 l'organisation d'une formation spécifique pour les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière, ainsi que la mise en place de mesures temporaires exceptionnelles (programmation de réunions techniques, tutorat...) qui ont conduit à une diminution du nombre d'examens réalisés par jour (- 2,4 % par rapport aux prévisions). Cette réforme a ainsi induit une hausse mécanique des délais de passage à l'examen de conduite ».*

De même, la hausse du coût unitaire s'expliquerait par le fait que le nombre de permis délivrés en 2013 s'est élevé à 934 000 contre 968 356 en 2012.

Ces données restent malgré tout préoccupantes. **Un 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.**

## **II. COMPTE SPÉCIAL « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »**

### **A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES RECETTES ET DES DÉPENSES**

#### **1. Des recettes moins importantes que prévu**

Le compte d'affectation spéciale a vu ses recettes légèrement baisser en 2013 puisqu'elles étaient évaluées à 1 417 millions d'euros en LFI et se sont finalement établies à 1 382 millions d'euros, soit une diminution de

34 millions d'euros. Le rapport annuel de performances ne justifie pas cet écart. Il semblerait que la moindre disponibilité des radars automatiques en 2013 (cf. *infra*) ait pu contribuer à cette diminution.

## 2. Un report de crédits important

Le tableau ci-dessous retrace les principaux chiffres de l'exécution 2013 du compte spécial « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

### Compte spécial « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » Exécution 2013

(en millions d'euros)	Exécution 2012	Crédits votés LFI 2013	Crédits ouverts 2013	Exécution 2013	Écart exécution 2013 avec			
					Exécution 2012		Crédits ouverts 2013	
					crédits	%		%
<b>Section 1 - Contrôle automatisé</b>								
Programme 751 - « Radars »	197,7	211,0	283,1	218,7	21,0	10,6 %	- 64,4	- 22,8 %
Programme 752 - « Fichier national du permis de conduire »	29,2	27,7	35,0	22,8	- 6,4	- 22,0 %	- 12,3	- 35,0 %
<b>Section 2 - Circulation et stationnement routiers</b>								
Programme 753 - « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers »	43,4	32,8	32,0	29,0	- 14,4	- 33,1 %	- 3,0	- 9,4 %
Programme 754 - « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »	646,5	687,0	1 223,1	598,1	- 48,4	- 7,5 %	- 625,0	- 51,1 %
Programme 755 - « Désendettement de l'État »	458,6	458,5	458,5	446,6	- 12,1	- 2,6 %	- 11,9	- 2,6 %
<b>Total</b>	<b>1 375,4</b>	<b>1 417,0</b>	<b>2 031,7</b>	<b>1 315,1</b>	<b>- 60,3</b>	<b>- 4,4 %</b>	<b>- 716,6</b>	<b>- 35,3 %</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 2013

Le premier élément remarquable de l'exécution tient à la différence entre les crédits ouverts et les crédits consommés (716,6 millions d'euros). Elle s'explique par un report de crédits structurel principalement imputé sur le programme 754 « Collectivités territoriales ». En effet, la part des amendes de la circulation et du stationnement reversée aux collectivités territoriales

est différée dans le temps : le produit est constaté à la fin de l'année n et est donc reversé en n+1. Le report de crédits est systématique d'une année sur l'autre et pour un montant proche de 630 millions d'euros.

Le programme 751 « Radars » a également bénéficié de reports de crédits pour un montant de plus de 70 millions d'euros, qui n'ont que partiellement été consommés en 2013. En revanche, ils devraient être utilisés en 2014 pour couvrir des engagements non payés à hauteur de 55 millions d'euros.

### 3. Une dépense faiblement pilotée

La diminution des crédits consommés (d'environ 60 millions d'euros) par rapport à 2012 ne doit pas être sur-interprétée, l'essentiel de la dépense obéissant 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 12 millions d'euros résulte d'un retard dans le déploiement du projet informatique FAETON.

En définitive, seul le programme 753 « Procès-verbal électronique », qui porte une dotation pour charges de service public versée à l'Agence nationale pour le traitement automatisé des infractions (ANTAI) a fait l'objet d'une mesure de régulation budgétaire pour un montant de 3 millions d'euros.

## B. LES FAITS MARQUANTS DE LA GESTION

### 1. Les radars : un coût élevé, une disponibilité en forte chute

En 2013, plus de **218 millions d'euros** ont été consommés pour installer et maintenir en état **4 097 radars** ainsi que pour traiter les messages d'infraction qu'ils envoient. Ces coûts sont bien évidemment couverts par la recette des amendes radars. En valeur absolue, ils sont tout de même significatifs.

Le déploiement de nouveaux radars représente près de 30 millions d'euros et la maintenance en condition opérationnelle environ 67 millions d'euros, auxquels s'ajoutent des dépenses de « pilotage » pour 22 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 d'infraction émis par les radars, reçoit un budget de 92 millions d'euros.

Au regard des sommes en jeu, on ne peut que **regretter que la disponibilité des radars ait chuté à 86,5 % contre 94,5 % l'année précédente**. Le rapport annuel de performances indique que *« cette baisse est liée à plusieurs facteurs :*

*« - des perturbations ont été générées par le changement, en 2013, de prestataire chargé de la maintenance de 80 % du parc. Il convient de noter que, fin janvier 2014, le taux de disponibilité du parc couvert par ce marché était de près de 90 %, traduisant un retour progressif à la normale ;*

*« - le parc a fait l'objet de nombreux actes de vandalisme au cours des mois de novembre et décembre 2013. Les équipements endommagés n'ont pas pu être immédiatement remplacés, des actes de sur-vandalisme ayant été constatés dans plusieurs départements ».*

En revanche, le pourcentage d'avis de contravention émis par rapport au nombre de « flashes » progresse pour s'établir à 76,5 %. L'augmentation continue de cet indicateur traduit les progrès technologiques afin notamment de mieux identifier les plaques d'immatriculation.

## **2. Le coûteux envoi de 16 millions de lettres**

Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de déplorer que le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » supporte une dépense d'environ **14 millions d'euros** pour adresser aux conducteurs près de 16 millions de lettres de retrait ou de restitution de points. 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.

## **3. Une progression sensible du procès-verbal électronique**

Le procès-verbal électronique (PVé) est déployé sous la responsabilité de l'ANTAI auprès des organismes verbalisateurs (gendarmerie, police, préfecture de police, polices municipales). Depuis fin 2012, les forces de l'ordre, au niveau national, sont entièrement équipées. **En 2013, 62 % des contraventions émises par les services de l'État l'ont été par le biais du PVé, contre 30 % en 2012 ; la cible pour 2015 étant de 90 %.**

Il serait par ailleurs intéressant de disposer de chiffres analogues pour les polices municipales, afin de constater la diffusion de l'outil sur l'ensemble du territoire.

## **MISSION « SÉCURITÉS » - PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »**

**M. FRANÇOIS TRUCY, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LE TAUX DE CONSOMMATION DES MOYENS ACCORDÉS : 99,7% POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) .....</b>	<b>333</b>
<b>II. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE A ÉTÉ RESPECTÉE .....</b>	<b>334</b>
<b>III. LA SAISON FEUX 2013 A ÉTÉ EXCEPTIONNELLEMENT FAIBLE, CE QUI A EU UN IMPACT POSITIF SUR L'EXÉCUTION.....</b>	<b>335</b>
<b>IV. LA FONGIBILITÉ S'EST EXERCÉE AU PROFIT DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE ET AU DÉTRIMENT DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT .....</b>	<b>335</b>
<b>V. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS NE SUFFIT PAS À MAÎTRISER LES DÉPENSES DE PERSONNEL .....</b>	<b>336</b>
<b>VI. LA FLOTTE AÉRIENNE EST TOUJOURS SOURCE D'INCERTITUDE .....</b>	<b>337</b>
<b>A. L'ADAPTATION DE LA FLOTTE AÉRIENNE À ANTARES.....</b>	<b>337</b>
<b>B. LA MAINTENANCE DES AVIONS.....</b>	<b>337</b>
<b>VII. LA PERFORMANCE TIRE PROFIT D'UNE SAISON FEUX DE FAIBLE INTENSITÉ.....</b>	<b>338</b>

## I. LE TAUX DE CONSOMMATION DES MOYENS ACCORDÉS : 99,7% POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)

La consommation des crédits de paiement (CP) de la mission est **satisfaisante** avec un taux de 99,7 % de consommation des crédits ouverts et 98,4 % des crédits prévus en loi de finances initiale (LFI). Le taux de consommation des autorisations d'engagement (AE) laisse apparaître **une légère surconsommation** par rapport aux AE prévues en LFI (102,2 %). Le taux de consommation des AE ouvertes est lui nettement plus faible (88,4 %), la mission ayant bénéficié **d'importants reports**<sup>1</sup> (67,5 millions d'euros), traduisant en grande partie le **retard pris dans l'exécution des projets SAIP<sup>2</sup> et ANTARES<sup>3</sup>**.

### Exécution en 2013

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement (AE)					Crédits de paiement (CP)				
	Prévues en loi de finances initiale (LFI)	Ouvertes	Consommées	Taux de consommation des AE ouvertes	Taux de consommation des AE prévues en LFI	Prévus en loi de finances initiale (LFI)	Ouverts	Consommés	Taux de consommation des CP ouverts	Taux de consommation des CP prévus en LFI
161 Intervention des services opérationnels (ISO)	271,6	284,7	267,2	93,9 %	98,4 %	278,1	272,2	271,2	99,6 %	97,5 %
128 Coordination des moyens de secours (CMS)	136,8	187,5	150,2	80,1 %	109,8 %	161,5	161,5	161,3	99,9 %	99,9 %
<b>Total</b>	<b>408,4</b>	<b>472,2</b>	<b>417,4</b>	<b>88,4%</b>	<b>102,2 %</b>	<b>439,6</b>	<b>433,7</b>	<b>432,5</b>	<b>99,7 %</b>	<b>98,4 %</b>

Source : rapport annuel de performances 2013 de la mission « Sécurité civile »

<sup>1</sup> Arrêté du 29 mars 2013.

<sup>2</sup> Système d'alerte et d'information des populations.

<sup>3</sup> Adaptation nationale des transmissions aux risques et secours.

L'évolution globale des crédits (votés en LFI, initialement ouverts et consommés) est **en baisse** par rapport à l'exercice 2012. Cette évolution illustre **l'effort et la contribution de la mission** à une meilleure maîtrise de la dépense au sein du budget de l'État.

### Comparaison avec 2012 (en CP)

(en millions d'euros)

Programmes	CP prévus en LFI			CP initialement ouverts			CP consommés		
	2012	2013	Évolution	2012	2013	Évolution	2012	2013	Évolution
161 (ISO)	261,4	278,1	+ 6,4 %	276,5	272,2	- 1,6 %	269,9	271,2	+ 0,5 %
128 (CMS)	189,7	161,5	- 14,9 %	175,1	161,5	- 7,8 %	174,6	161,3	- 7,6 %
<b>Total</b>	451,1	439,6	- 2,5 %	451,6	433,7	- 4,0 %	444,5	432,5	- 2,7 %

Source : rapports annuels de performances 2012 et 2013 de la mission « Sécurité civile »

## II. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE A ÉTÉ RESPECTÉE

L'exercice 2013 est la **première année** prise en compte par **la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012** de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, pour encadrer l'évolution des dépenses de l'État. Le plafond de crédits de la mission « Sécurité civile » pour l'exercice 2013 est fixé à **0,39 milliard d'euros**, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements.

En 2013, le CAS « Pensions » est de 46,8 millions d'euros pour le programme 161 « Intervention des services opérationnels » (ISO) et d'un montant nul pour le programme 128 « Coordination des moyens de secours » (CMS)<sup>1</sup>. **La consommation de CP hors CAS « Pensions » s'est donc élevée à 385,7 millions d'euros.** La programmation pluriannuelle a été respectée.

<sup>1</sup> Le programme CMS ne supporte aucune dépense de personnel, l'intégralité des dépenses de titre 2 de la mission étant portée par le programme ISO.

### III. LA SAISON FEUX 2013 A ÉTÉ EXCEPTIONNELLEMENT FAIBLE, CE QUI A EU UN IMPACT POSITIF SUR L'EXÉCUTION

L'exécution 2013 a été caractérisée par **une saison feux d'une intensité exceptionnellement basse**, avec le plus faible nombre de départs de feux et de surfaces brûlées **depuis 1973** en zone méditerranéenne. Cette conjoncture explique en partie le respect de l'équilibre budgétaire, malgré une sous-budgétisation avérée de certains postes (cf. *infra*), et les **bons indicateurs de performance observés** au regard des objectifs fixés (hors unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile - UIISC - et service de déminage, qui de même que la maintenance des hélicoptères, ont une performance dégradée).

### IV. LA FONGIBILITÉ S'EST EXERCÉE AU PROFIT DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE ET AU DÉTRIMENT DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

La gestion sur l'exercice 2013 s'est caractérisée par un **dépassement significatif des AE (+ 17,6 %) et CP (+ 15,8 %) de titre 3 (fonctionnement)**, malgré une saison feux d'intensité faible. En s'élevant à 145,7 millions d'euros, les CP consommés en fonctionnement ont excédé de 19,9 millions d'euros la prévision<sup>1</sup>. Ce dépassement met en lumière l'insuffisante adéquation entre les prévisions initiales de dépenses de fonctionnement et le volume de l'activité susceptible d'être déployée par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). En effet, les crédits prévus en LFI 2013 n'ont même pas permis de couvrir les besoins d'un exercice marqué par une faible intensité de la saison feux.

Dans le même temps, on observe une **sous-consommation très importante** des AE et CP accordés afin de couvrir les **dépenses d'investissement**. Les CP consommés se sont élevés à 15,8 millions d'euros, alors que 43,2 millions d'euros avaient été prévus en LFI, soit une consommation de 36,6 % seulement des crédits. Cette sous-consommation des CP touche en majorité le programme CMS, et en particulier **le projet ANTARES** (1,9 million d'euros consommés en CP pour une prévision de 13,9 millions d'euros).

Comme en 2012, **la fongibilité des crédits s'est manifestement opérée au détriment des dépenses d'investissement** (en particulier ANTARES), **pourtant prévues en hausse** de 21,9 % en LFI 2013, par rapport à la LFI 2012.

---

<sup>1</sup> Dans son analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme pour l'exercice 2013, la Cour des comptes relève toutefois une erreur d'imputation d'une dépense de 9,5 millions d'euros en titre 3. Après correction, l'excédent de consommation serait ainsi ramené à 10,4 millions d'euros.

### Écarts entre la prévision et la consommation des crédits par titre

(en millions d'euros)

	2012			2013		
	CP prévus en LFI (1)	CP consommés (2)	Écart (2)/(1)	CP prévus en LFI (3)	CP consommés (4)	Évolution (4)/(3)
<b>Titre 2 Personnel</b>	159,4	161,9	+ 1,6 %	161,3	164,1	+ 1,7 %
<b>Titre 3 Fonctionnement</b>	128,9	151,6	+ 17,6 %	125,8	145,7	+ 15,8 %
<b>Titre 5 Investissement</b>	35,4	17,2	- 51,4 %	43,2	15,8	- 63,4 %
<b>Titre 6 Intervention</b>	122,3	110,6	- 9,6 %	107,1	106,2	- 0,8 %
<b>Titre 7 Opérations financières</b>	5,2	3,2	- 38,5 %	2,2	0,7	- 68,2 %
<b>Total</b>	451,2	444,5	- 1,5 %	439,6	432,5	- 1,6 %

Source : rapports annuels de performances 2012 et 2013 de la mission « Sécurité civile »

## V. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS NE SUFFIT PAS À MAÎTRISER LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Pour 2013, le plafond d'emplois de la mission était fixé à **2 465 ETPT**, soit une augmentation d'un ETPT par rapport à 2012. Le schéma d'emplois de la mission présentait pour sa part une baisse de **24 ETP**, hors transfert et modification de périmètre.

Le plafond n'a pas été entièrement consommé puisque seuls **2 422 ETPT** ont été réalisés au cours de l'exercice budgétaire (- 43 ETPT par rapport au plafond autorisé). La cible de schéma d'emplois inscrite dans le PAP 2013 n'a néanmoins pas été atteinte, les effectifs n'ayant diminué que de **21 ETP**.

Les crédits de titre 2 exécutés en 2013 restent **en progression de 1,4 %** par rapport à ceux exécutés en 2012.

L'exécution des crédits de titre 2 (dépenses de personnel), portés uniquement par le programme ISO, s'est élevée à 164,1 millions d'euros, alors que l'autorisation donnée était de 161,3 millions d'euros (+ 1,7 %). Cet écart explique notamment **le recours à la réserve de précaution**, ainsi qu'un abondement par décret d'avance pour un montant de 2,7 millions d'euros<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Décret du 28 novembre 2013.

Il convient de relever qu'en 2013, **les coûts moyens d'entrée et de sortie des personnels techniques** (qui recouvrent également les personnels contractuels) ont été **très sous-estimés**, l'écart entre la prévision (32 622 euros) et la réalisation (60 807 euros) des coûts d'entrée étant de + 86,4 %. Ces personnels techniques représentent 17 entrées en 2013 et il conviendra **qu'à l'avenir la DGSCGC appréhende plus justement ces coûts dans son exercice de prévision budgétaire.**

## VI. LA FLOTTE AÉRIENNE EST TOUJOURS SOURCE D'INCERTITUDE

### A. L'ADAPTATION DE LA FLOTTE AÉRIENNE À ANTARES

En 2012, votre rapporteur spécial, alors Dominique de Legge, avait pointé une difficulté au sujet du déploiement d'ANTARES<sup>1</sup> : « *ANTARES s'est révélé impossible à intégrer en l'état actuel aux appareils* ». Votre rapporteur spécial note avec satisfaction qu'en 2013, la flotte d'hélicoptères<sup>2</sup> a été équipée d'un **système radio compatible avec le réseau ANTARES**. Une dépense de 0,48 million d'euros a ainsi été consacrée à l'équipement des hélicoptères (comprenant également un solde de paiement d'une commande de jumelles de vision nocturne).

**Il convient à présent de définir et prévoir budgétairement une solution pour la flotte d'avions.**

### B. LA MAINTENANCE DES AVIONS

La flotte aérienne de la sécurité civile est composée de vingt-six appareils, dont neuf Tracker, pour lesquels en 2011, la nécessité d'un remplacement dès 2017 avait été diagnostiquée<sup>3</sup>. En 2013, il a finalement été décidé que le renouvellement de cette flotte pouvait être **différé de dix ans** grâce à des mesures actives de gestion. Dans ce cadre, les contrats de maintenance en condition opérationnelle (MCO) signés en 2008 sont renégociés. Un nouveau contrat devrait être signé en juillet 2014, selon ce qu'avait indiqué Michel Papaud, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, à votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014<sup>4</sup>.

En 2013, afin de permettre cette renégociation, un dédit de **6,3 millions d'euros** a été payé. Votre rapporteur spécial sera attentif à

---

<sup>1</sup> Cf. rapport spécial n° 148 (2012-2013) – Tome III – annexe 28 – mission « Sécurité civile ».

<sup>2</sup> La flotte compte en 2013 35 Eurocopter 145, 4 Écureuils ayant été cédés.

<sup>3</sup> Rapport du préfet de région Christian Lavernée sur « L'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile » (mars 2012).

<sup>4</sup> Audition du 29 octobre 2013.

vérifier que ce surcoût est absorbé en exécution 2014 grâce aux gains engendrés par le nouveau cadre contractuel.

## VII. LA PERFORMANCE TIRE PROFIT D'UNE SAISON FEUX DE FAIBLE INTENSITÉ

En 2013, la performance de la présente mission a bénéficié d'une saison feux d'une intensité exceptionnellement faible. Cette situation a contribué aux bons résultats de l'indicateur 6.1 « *Capacité opérationnelle des moyens nationaux* » du programme ISO, avec une réalisation globale de 14,1/20 (à comparer à une prévision de 14/20) et de très bons taux concernant les avions (17/20) et les hélicoptères (16/20), ainsi que de l'indicateur 1.2 du programme CMS, avec 96 % d'incendies ne dépassant pas 5 hectares (contre 90 % en prévision en projet annuel de performance - PAP - 2013).

Paradoxalement, les circonstances exceptionnelles de la saison feux 2013 expliquent également en partie les résultats en deçà des prévisions des indicateurs relatifs aux **UIISC** (indicateurs 2.1 et 2.2 du programme ISO), qui traduisent un faible engagement opérationnel de ces unités. Ainsi, le « *taux d'activités opérationnelles des UIISC* » (indicateur 2.1) a atteint 65,6 %, alors que la prévision en PAP 2013 était de 70 %, et leur « *taux d'engagement* » (indicateur 2.2) n'a été que de 63,3 %, à comparer à la prévision de 80 % en PAP 2013.

Votre rapporteur spécial s'inquiète par contre du fait que le taux d'activités opérationnelles des UIISC plus faible que prévu est également dû à **une réduction du nombre d'entraînements afin de s'adapter aux contraintes budgétaires de 2013**. Les contraintes budgétaires ne doivent en aucun cas conduire à **une moindre efficacité des moyens de la sécurité civile** ou à une **mise en danger des personnels**.

Votre rapporteur spécial note enfin que :

- l'indicateur 3.1 du programme ISO relatif à la durée moyenne de la visite de maintenance programmée des hélicoptères est **en dégradation constante**. Cette durée moyenne est de 108 jours pour les 22 visites réalisées en 2013, soit un allongement de 40 % par rapport à la prévision en PAP 2013 et de 10,2 % par rapport à la prévision réactualisée en PAP 2014. Pour mémoire, la durée moyenne était de 76 jours en 2011 et 89,7 jours en 2012. Selon les explications fournies par le responsable du programme dans le rapport annuel de performances (RAP) 2013, la raison de cette dégradation est le passage à un pas de maintenance de 800 heures de vol (au lieu de 600 heures jusqu'en 2012), le vieillissement des appareils et les difficultés de réglage de la voilure en fin de visite ;

M. FRANÇOIS TRUCY, RAPPORTEUR SPÉCIAL

---

- l'indicateur 2.2 du programme CMS qui retrace **le taux d'adhésion** des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) **au système ANTARES** présente un **meilleur résultat que prévu** : le taux d'adhésion atteint **79 %**, avec 72 SDIS raccordés à l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) sur un total de 96, contre 75 % en prévision.

## **MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET EGALITÉ DES CHANCES »**

**M. ÉRIC BOCQUET, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. LE DYNAMISME MAÎTRISÉ DES DÉPENSES D'INTERVENTION .....</b>	<b>341</b>
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXÉCUTION 2013.....</b>	<b>342</b>
A. LA PROGRAMMATION IMPARFAITE DES DÉPENSES ET DES RECETTES DU FNSA.....	342
B. UNE PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES DÉPENSES D'AAH .....	344
C. LA POURSUITE DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS.....	345

## I. LE DYNAMISME MAÎTRISÉ DES DÉPENSES D'INTERVENTION

La mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » est composée de cinq programmes, d'importance budgétaire très inégale :

- **le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales »**, comprenant notamment la subvention au Fonds national des solidarités actives (FNSA), qui finance à titre principal le revenu de solidarité active (RSA) dans sa partie « activité » ;

- **le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables »**, qui porte notamment les crédits des dispositifs de protection juridique des majeurs ;

- **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) et qui représente à ce titre plus de 83 % du total des dépenses de la mission ;

- **le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »** ;

- **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 concernées ainsi que d'autres administrations dont les politiques sont portées par d'autres missions.

En 2013, la mission n'a connu que des **évolutions de périmètre minimales**, avec le rattachement de certaines lignes d'un montant budgétaire peu important depuis le programme 177 de la mission « Ville et logement » vers les programmes 304 (aide alimentaire, qualification en travail social) et 106 (point d'accueil et d'écoute jeunes).

La mission regroupe principalement des **dépenses d'intervention** puisque 87,8 % des crédits de paiement consommés sont inscrits sur le titre 6, soit 11,9 milliards d'euros, en augmentation de 613 millions d'euros entre 2012 et 2013. L'essentiel de cette dépense d'intervention concerne des **mécanismes de guichet, minima sociaux ou allocations** (AAH, aide au poste en établissements et services d'aide par le travail, subvention au FNSA au titre du RSA), directement à destination des ménages. À cet égard, l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation supplémentaire d'invalidité, regroupées au sein d'une même action du programme 157, continuent de voir leur poids budgétaire croître, en valeurs absolue et relative, puisqu'elles représentent une dépense de 8,42 milliards d'euros en 2013, soit 62,7 % des dépenses de la mission, contre 8,06 milliards d'euros ou 61 % des dépenses de la mission en 2012.

	Programme 304		Programme 106		Programme 157		Programme 137		Programme 124		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Consommation 2012	238,7	238,8	235,6	235,7	10 821,3	10 807,5	19,5	19,7	1 496,6	1 480,8	12 811,7	12 782,5
(1) Loi de finances initiale	404,5	404,5	245,5	245,5	11 169,2	11 169,2	23,5	23,5	1 557,9	1 560,8	13 400,6	13 403,5
(2) Ouvertures et annulations en cours d'exercice	-3	-2,8	+ 0,3	+ 0,3	+ 55,4	+ 83,4	+ 0,1	+ 0,1	-49,9	-42,9	2,9	38,1
dont ouvertures et annulations hors fonds de concours et attribution de produits	-3	-3	+ 0,3	+ 0,3	+ 35,4	+ 63,4	+ 0,1	+ 0,1	-51,3	-44,3	-18,5	16,7
(3) Total des AE ou CP ouverts (1+2)	401,5	401,7	245,8	245,8	11 224,6	11 252,6	23,6	23,6	1 508,0	1 517,9	13 403,5	13 441,6
(4) Consommation	397,2	401,7	245,3	245,3	11 203,7	11 242,1	23,3	23,2	1 486,8	1 506,9	13 356,3	13 419,2
Evolution de la consommation 2012-2013	+ 66,4 %	+ 68,2 %	+ 4,1 %	+ 4,1 %	+ 3,5 %	+ 4,0 %	+ 19,5 %	+ 17,8 %	- 0,7 %	+ 1,8 %	+ 4,3 %	+ 5,0 %
Taux d'exécution par rapport à la prévision (4/1)	98,2	99,3	99,9	99,9	100,3	100,7	99,1	98,7	95,4	96,5	99,7	100,1

Source : commission des finances

Sur l'ensemble de la mission, l'exécution 2013 est satisfaisante, avec un écart de seulement - 44 millions d'euros en AE (- 0,3 %) et de + 22 millions d'euros (0,1 %) en crédit de paiement entre la prévision de loi de finances initiale et la consommation.

Toutefois, ces chiffres masquent d'importantes évolutions dans la gestion budgétaire des différents programmes, en particulier une sous-budgétisation, pour la première fois depuis sa création en 2008, de la subvention d'équilibre de l'État au fonds national des solidarités actives (FNSA), une maîtrise relative du financement de la protection juridique des majeurs (dépassement de seulement 2 millions d'euros par rapport à la prévision initiale) et une bonne maîtrise de la dépense d'allocation aux adultes handicapés (AAH).

## II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXÉCUTION 2013

### A. LA PROGRAMMATION IMPARFAITE DES DÉPENSES ET DES RECETTES DU FNSA

Le programme 304 comporte essentiellement la subvention d'équilibre de l'État au fonds national des solidarités actives (FNSA) qui finance les dépenses de la partie « activité » du RSA ainsi que d'autres dépenses liées au RSA et qui incombent à l'État, en particulier le RSA

« jeunes », l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et, surtout, la prime de Noël pour les bénéficiaires du RSA.

Les dépenses du fonds ont été estimées dans le premier état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) de janvier 2013 à environ 2 241 millions d'euros. Cette estimation a été revue légèrement à la hausse, en raison notamment de la **progression des dépenses de RSA « activité »**, qui passent de 1 506 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale à 1 577 millions d'euros constatés en 2013. Cette progression est liée en particulier à **l'augmentation du nombre de bénéficiaires**, en raison de la situation économique mais aussi de la revalorisation exceptionnelle de 2 % intervenue au 1<sup>er</sup> septembre 2013, qui fait entrer un public plus important dans le dispositif. Ainsi, le nombre d'allocataires s'établit à environ 757 000 au 30 septembre 2013, soit une progression de 5,2 % par rapport au 30 septembre 2012. Il convient de noter que, le public potentiel ayant suivi la même évolution, cette augmentation du nombre de bénéficiaires ne modifie pas le **taux de non recours à la prestation**, qui s'établit à plus des deux tiers des bénéficiaires potentiels.

Les autres lignes ont également été dynamiques, en particulier la prime de Noël qui a représenté une dépense de 482 millions d'euros en 2013 contre une prévision initiale de 465 millions d'euros, pour les mêmes raisons que le RSA activité.

**Les recettes propres du FNSA ont, de leur côté, connu une exécution inférieure à la prévision** puisque, malgré un taux porté à 1,45 % au 1<sup>er</sup> juillet 2012 (contre 1,1 % auparavant), la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, qui alimente le FNSA, a rapporté 1 716 millions d'euros en 2013, contre une prévision de 1 880 millions d'euros.

Pour faire face à cet **effet de ciseaux entre augmentation de la dépense et baisse des ressources propres**, la **subvention d'équilibre** au FNSA initialement budgétée (373 millions d'euros) a été presque intégralement versée (370 millions d'euros), y compris la réserve de précaution (26 millions d'euros). En outre, la **trésorerie du fonds** a été sollicitée à hauteur d'environ 36 millions d'euros.

Surtout, une **importante charge constatée en 2013 a dû être reportée sur 2014, à hauteur de 147 millions d'euros**. Cela correspond à des versements de RSA « activité » effectués par les organismes payeurs (CAF et MSA) mais non compensés par l'État *via* le FNSA, et que le FNSA devra solder au cours de l'exercice 2014.

À cet égard, votre rapporteur spécial formule deux principales remarques. La première porte sur l'indéniable **atteinte au principe de sincérité budgétaire**, dès lors que l'insuffisance de la subvention d'équilibre était connue dès la fin de l'année 2013 et aurait dû être compensée par un abondement en loi de finances rectificative de fin d'année. Ce report rend, en

outre, plus délicat encore le bouclage de l'exercice 2014 - sans que le projet de loi de finances rectificative présenté devant le Parlement ne contienne, au moment de la rédaction de la présente contribution, d'abondement permettant d'apurer cette situation.

La seconde a trait à **l'information du Parlement**. En effet, ce report de charges, pourtant massif, n'est à aucun moment renseigné dans le rapport annuel de performances annexé à la présente loi de règlement ; il ne figure ni dans les tableaux relatifs au compte financier du FNSA ni dans les explications qui l'accompagnent. Seule la **note sur l'exécution budgétaire de la Cour des comptes** permet ainsi de le chiffrer et de comprendre la réalité de l'exécution 2013. **Votre rapporteur spécial demande en conséquence que les reports de charges soient systématiquement renseignés et justifiés.**

### B. UNE PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES DÉPENSES D'AAH

L'allocation aux adultes handicapés et, plus secondairement, l'allocation supplémentaire d'invalidité (AAH et ASI), portées par le programme 157, représentent à elles seules près de 63 % des dépenses de la présente mission. Leur suivi est donc déterminant pour la programmation budgétaire de la mission dans son ensemble.

À cet égard, la dépense d'AAH a été, sur la période 2010-2013, à la fois **fortement dynamique** d'une année sur l'autre (+ 7,4 % par an en moyenne ; + 32,8 % sur la période 2009-2014), et **systématiquement sous-budgétée**, comme l'illustre le tableau suivant.

	2010	2011	2012	2013
<b>Prévision LFI</b>	6 234,0	6 938,2	7 515,2	8 154,8
<b>Consommation</b>	6 624,6	7 150,0	7 806,2	8 165,4
<b>Évolution par rapport à l'exercice antérieur</b>	+ 7,7 % <sup>(1)</sup>	+ 7,9 %	+ 9,2 %	+ 4,6 %
<b>Écart entre la prévision et la consommation (en %)</b>	6,3 %	3,1 %	3,9 %	0,1 %

(1) Dépense constatée en 2009 : 6 149,6 millions d'euros

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances

Concernant l'exercice 2013, on remarque que la dépense est restée dynamique, bien qu'à un degré moindre que les années précédentes (**+ 4,6 % par rapport à 2012**), ce qui s'explique en grande partie par la fin du plan de revalorisation de 25 % de l'AAH conduit entre 2007 et 2012 et par l'amélioration du « pilotage » de l'AAH par l'harmonisation progressive des pratiques des commissions départementales. Surtout, elle a été **mieux programmée en loi de finances initiale**, puisque l'écart de la consommation à la prévision est de seulement 0,1 %, soit 25 millions d'euros, ayant fait l'objet d'une ouverture de crédits dans le cadre de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013, contre 286 millions d'euros en 2012.

La meilleure programmation s'explique essentiellement par le fait que les lacunes du modèle de prévision de la DREES, relevées par la Cour des comptes l'an passé, ont été en grande partie réduites pour l'exercice 2013. Comme l'a souligné Marisol Touraine lors de son audition par votre commission des finances à l'occasion de la préparation de l'examen du projet de loi de règlement le 3 juin 2014, *« les prévisions du ministère sont désormais de plus en plus fiables. Il existait jusqu'à présent un problème d'appréciation et de remontée de l'information à partir des territoires. Nous pensons aujourd'hui disposer d'évaluations relativement fiables »*.

Toutefois, la maîtrise à terme de la dépense d'AAH ne pourra, dans un contexte de difficultés économiques et sociales, faire l'économie d'une **réflexion sur son articulation avec le RSA**. En effet, les deux publics se révèlent très poreux et l'AAH, plus attractive financièrement, capte une partie de celui normalement destiné au RSA. Il est donc nécessaire de **rééquilibrer ces deux prestations** ; à cet égard, la **revalorisation** du RSA est une première réponse, mais elle devra être complétée par une **réforme plus globale pour rendre le dispositif du RSA plus simple et plus attractif**.

### C. LA POURSUITE DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS

L'exercice 2013 a été marqué, comme les précédents, par la **poursuite de la politique de réduction des effectifs des différentes administrations** dont les crédits sont portés par le programme 124. Ils peuvent être regroupés en deux principales catégories :

- les **dépenses de personnel des administrations de l'Etat** (social, sanitaire, sport, jeunesse et vie associative, etc.), inscrites en titre 2 au sein du programme ;
- les **dépenses de personnel des agences régionales de santé (ARS)**, intégrées dans la subvention de fonctionnement aux ARS.

S'agissant des premières, elles représentent un **total de 10 726 ETPT** en 2013, pour une dépense de **725 millions d'euros**. Si le schéma d'emplois de - 186 ETP fixé en loi de finances initiale a été presque exactement respecté (-181 ETP), la dépense de titre 2 a, quant à elle, été inférieure à la dotation

initiale qui s'établissait à 773 millions d'euros. L'écart s'explique, outre par des transferts ou des annulations de crédits relatifs au CAS « Pensions », par des annulations de crédits hors CAS « Pensions » et des mesures de fongibilité asymétrique à hauteur d'environ 10 millions d'euros.

S'agissant des **dépenses de personnel des ARS**, les agences ont « **sur-exécuté** » leur **schéma d'emploi** (-143 ETP réalisés contre -113 ETP prévus en LFI). Le rapport annuel de performances explique cette sur-exécution, qui nuit nécessairement à la qualité du service rendu sur le territoire, par « *la complexité d'apprécier les prévisions d'entrées et de sorties au plus près de la réalité* », mais aussi par « *les difficultés de recrutement persistantes pour certaines compétences spécifiques* » et le « *manque d'attractivité de certaines régions* ». Ce phénomène, inquiétant pour l'avenir du réseau des ARS dans son ensemble, témoigne sans doute d'un **besoin de formation des agents** et de la nécessité d'une **amélioration des dispositifs de mobilité du personnel** pour éviter la dévitalisation progressive du suivi sanitaire et social dans nos territoires.

---

**MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »****M. JEAN-MARC TODESCHINI, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » EN 2013 .....</b>	<b>348</b>
A. UNE EXÉCUTION PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE .....	348
B. UN DÉPASSEMENT DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DÉFINIE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	349
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>350</b>
A. LA NÉCESSITÉ DE FINANCER L'INDEMNITÉ DUE AU CONSORTIUM GÉRANT LE STADE DE FRANCE, QUI N'AVAIT PAS ÉTÉ BUDGÉTÉE .....	350
B. LES PREMIÈRES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA PRISE EN CHARGE DES COTISATIONS RETRAITE DE CERTAINS SPORTIFS DE HAUT NIVEAU .....	350
C. LE REPORT, POUR UNE DERNIÈRE ANNÉE, DES AIDES DU CNDS AUX STADES DE L'EURO 2016 DE FOOTBALL.....	350
D. PROGRAMME « SPORT » : UNE PERFORMANCE TOUJOURS PERFECTIBLE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE .....	351
E. LE POIDS TOUJOURS CROISSANT DU SERVICE CIVIQUE DANS LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE ».....	352

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » EN 2013

### A. UNE EXÉCUTION PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » regroupait l'année dernière les crédits des deux programmes suivants :

- le **programme 219**, dénommé « **Sport** ». Placé sous la responsabilité du directeur des sports, il poursuit l'objectif de promouvoir, dans un cadre sécurisé et de qualité, la pratique physique et sportive à tout niveau, ainsi que les valeurs qu'elle véhicule : sens de l'effort, du progrès, du dépassement de soi, du respect de l'autre, apprentissage des règles collectives, renforcement du lien social, universalité, etc. ;

- le **programme 163**, dénommé « **Jeunesse et vie associative** ». Confié au directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, il a pour objectif de favoriser l'autonomie et l'émancipation des jeunes, de développer l'accès à des loisirs éducatifs de qualité, de repositionner l'État en matière de soutien à la vie associative dans une fonction d'orientation stratégique et de donner une nouvelle impulsion en matière d'éducation populaire.

Pour rappel, **la mission ne porte plus d'emplois** depuis la suppression du programme 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » en 2011. Celui-ci a alors été fusionné au sein du programme 124, figurant dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », pour y prendre l'appellation « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

Le tableau ci-après retrace les données de l'exécution budgétaire de la mission par programme. Il montre que l'exécution du dernier exercice s'est révélée proche de la prévision. Il est à noter que **le programme « Sport » a bénéficié de quelque 22,3 millions d'euros de fonds de concours**, essentiellement en provenance du Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public opérateur de ce programme.

**Consommation des crédits de la mission  
« Sport, jeunesse et vie associative » en 2013**

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		2012	2013	2012	2013
Programme 219 « Sport »	Prévision LFI*	272,9	250,8	275,5	257,9
	Consommation	260,7	242,5	265,4	254,6
	Taux de consommation	95,5 %	96,7 %	96,3 %	98,7 %
Programme 163 « Jeunesse et vie associative »	Prévision LFI*	230,0	246,9	230,0	246,9
	Consommation	198,1	244,5	199,0	244,6
	Taux de consommation	86,1 %	99,0 %	86,5 %	99,1 %
<b>Total</b>	Prévision LFI*	<b>502,9</b>	<b>497,7</b>	<b>505,5</b>	<b>504,8</b>
	Consommation	<b>458,7</b>	<b>487,0</b>	<b>464,4</b>	<b>499,2</b>
	Taux de consommation	<b>91,2 %</b>	<b>97,9 %</b>	<b>91,9 %</b>	<b>98,9 %</b>

(\*) Y compris fonds de concours et attributions de produits attendus.

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

**B. UN DÉPASSEMENT DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DÉFINIE PAR  
LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

**L'exécution 2013 de la mission, soit 499,2 millions d'euros en CP, dépasse le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 (LPFP) - 0,47 milliard d'euros.**

Ce dépassement s'explique, en particulier, par les mouvements suivants :

- les **fonds de concours**, qui étaient cependant prévus dès l'origine mais qui ne sont pas intégrés dans le plafond défini par la LPFP ;
- et des **reports**, dont le montant total en CP s'élève à 16,9 millions d'euros, dont 15 millions sur le programme 163 au titre du service civique.

Les dépenses ont donc augmenté de 7,5 % entre 2012 et 2013, au-delà de l'objectif de stabilisation en valeur des dépenses de l'État.

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### **A. LA NÉCESSITÉ DE FINANCER L'INDEMNITÉ DUE AU CONSORTIUM GÉRANT LE STADE DE FRANCE, QUI N'AVAIT PAS ÉTÉ BUDGÉTÉE**

Comme votre rapporteur spécial l'avait indiqué dans son rapport sur la loi de finances initiale<sup>1</sup>, le Gouvernement a fait le choix de ne pas inscrire au sein du programme de crédit destiné à couvrir l'indemnité due par l'État au consortium gérant le Stade de France au titre de l'absence de club résident.

**La stratégie de renégociation de la convention a réussi**, les deux parties ayant conclu, le 9 septembre 2013, un accord aux termes duquel **l'État n'aura pas à verser cette indemnité pendant quatre ans**.

Néanmoins, **il a dû verser sur l'exercice passé une somme totale de 10,4 millions d'euros** au consortium, au titre des tranches exigibles au 15 février et au 15 mai 2013 – avant la conclusion de l'accord.

Cette somme conséquente pour le programme et non budgétée a été financée par le **dégel partiel de la réserve de précaution** intervenu en fin d'année 2013.

### **B. LES PREMIÈRES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA PRISE EN CHARGE DES COTISATIONS RETRAITE DE CERTAINS SPORTIFS DE HAUT NIVEAU**

Par ailleurs, le programme « Sport » a décaissé **5,7 millions d'euros** au bénéfice de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Il s'agit d'une provision correspondant à la **prise en charge des cotisations retraite de certains sportifs de haut niveau**, instauré par l'article 85 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Pour mémoire, ne sont concernés par ce dispositif que les sportifs de haut niveau qui ne disposent pas des ressources suffisantes afin de bénéficier de droits à retraite.

### **C. LE REPORT, POUR UNE DERNIÈRE ANNÉE, DES AIDES DU CNDS AUX STADES DE L'EURO 2016 DE FOOTBALL**

En dehors du programme « Sport » *stricto sensu*, son principal opérateur, le CNDS, n'a dépensé que 267,4 millions d'euros, au lieu des 305 millions prévus en loi de finances. Il a ainsi réalisé un bénéfice de 5,2 millions d'euros au lieu du déficit de 32,2 millions qui était attendu.

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 30.

Néanmoins, il s'agit d'un résultat en trompe-l'œil, dû au **nouveau report du décaissement des aides d'État** (en fait portés par le CNDS) à la **construction et à la rénovation des stades de football devant accueillir l'Euro 2016**. En effet, le versement de ce soutien financier public était conditionné à l'accord de la Commission européenne qui avait décidé d'instruire ce dossier en profondeur (pour la première fois pour un évènement de ce type). **La Commission a finalement jugé ces aides conformes aux traités** régissant l'Union européenne par une décision en date du 18 décembre 2013.

En conséquence, les crédits du CNDS seront débloqués à compter de l'année 2014.

La **poursuite du plan de redressement financier** initié par le Gouvernement en novembre 2012 est donc tout-à-fait nécessaire. De même, il importe d'**assurer le financement intégral du plan « Euro 2016 » par une ressource dédiée**, conformément à l'engagement du Gouvernement.

#### ***D. PROGRAMME « SPORT » : UNE PERFORMANCE TOUJOURS PERFECTIBLE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE***

Pour ce qui concerne le volet « performance » du programme « Sport », il y a lieu de **relever avec satisfaction l'évolution de plusieurs indicateurs** :

- en matière d'**accroissement de la pratique sportive**, l'évolution du nombre de licences (18,1 millions) poursuit sa hausse et s'inscrit au-delà de l'objectif (17,9 millions d'euros). De même, les sous-indicateurs relatifs aux différents publics prioritaires (sport féminins, quartiers prioritaires, etc.) apparaissent encourageants ;

- en matière de **sport de haut niveau**, la France a affiché une remarquable troisième place mondiale (l'objectif étant la cinquième place) sur les résultats mondiaux d'un panel de fédérations représentant les **25 disciplines sportives les plus médiatisées** dans le monde.

En revanche, **l'État peine à progresser, année après année, en matière de satisfaction des obligations de suivi médical complet par les sportifs de haut niveau (SHN) et les espoirs** (78 % de sportifs en règle contre des prévisions de 82 % pour les SHN et de 87 % pour les espoirs). Surtout, on observe un tassement des résultats, dont s'inquiétait déjà notre ancien collègue Michel Sergent dans sa contribution au rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007<sup>1</sup>. Dans ces conditions, l'objectif ambitieux que le ministère s'est assigné pour 2015 (90 % des SHN et des espoirs ayant satisfait à leurs obligations) semble difficile à atteindre.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 433 (2007-2008), tome II.

**Le sérieux de l'État et des instances sportives n'apparaît pas en cause, au moins pour les SHN**, comme le montre la récente suspension d'un an du champion du monde de triple saut Teddy Thamgo pour avoir manqué à trois reprises des contrôles antidopage. Mais il est nécessaire de sensibiliser encore davantage les sportifs à la nécessité de répondre à ces obligations. De plus, comme le souligne le ministère lui-même, **l'instauration de mesures de coercition pour les espoirs serait probablement de nature à améliorer les résultats observés pour cette population particulière.**

***E. LE POIDS TOUJOURS CROISSANT DU SERVICE CIVIQUE DANS LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »***

Enfin, l'année 2013 a été marquée par une nouvelle progression des crédits consommés au titre du **service civique (167,9 millions d'euros contre 124,8 millions d'euros en 2012)**, qui ont représenté **68,6 % de l'ensemble des crédits du programme « Jeunesse et vie associative »**.

Selon les données figurant dans le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi, 33 680 jeunes ont bénéficié de ce dispositif en 2013.

Il est donc clair que **l'évolution du nombre de jeunes effectuant un service civique constitue un enjeu majeur** (probablement le principal) **pour la soutenabilité financière du programme** – et même de la mission tout entière.

Il s'agira de concilier :

- d'une part, la trajectoire financière définie par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (soit des CP de 0,48 milliard d'euros en 2014 et de 0,56 milliard en 2015 pour l'ensemble de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ») ;

- d'autre part, l'objectif, récemment réaffirmé par le président de la République d'atteindre le chiffre de **100 000 jeunes effectuant un service civique en 2017 – soit un triplement en quatre ans.**

Il conviendra donc de suivre ce dossier avec une particulière attention au fil des années, le mode de fonctionnement actuel du service civique paraissant difficilement compatible avec l'ambition affichée et la contrainte budgétaire. En l'état actuel, le triplement du service civique absorberait en effet la totalité des crédits de la mission. En outre, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son dernier rapport public annuel, il importe que la montée en charge du dispositif ne se fasse pas au détriment de l'intérêt des missions pour le public concerné – sauf à perdre l'essence même du service civique.

---

**MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »  
ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT  
NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA  
MODERNISATION DE L’APPRENTISSAGE »**

**MM. FRANÇOIS PATRIAT ET  
SERGE DASSAULT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

<b>I. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »</b> .....	354
<b>A. UNE EXÉCUTION 2013 MARQUÉE PAR LA PERSISTENCE DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCE INITIALE</b> .....	354
1. <i>La sur-consommation des crédits constatée en 2013 est justifiée par la montée en         puissance des dispositifs d’indemnisation et des mesures nouvelles de lutte contre le         chômage</i> .....	354
2. <i>Le non-respect récurrent du plafond triennal pose la question de la soutenabilité de la         trajectoire pluriannuelle</i> .....	356
<b>B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	357
1. <i>Le recrutement de 2 000 emplois en faveur de Pôle emploi : une exception à la règle de         maîtrise des dépenses et des plafonds d’emplois imposée aux opérateurs</i> .....	357
2. <i>La dégradation du marché de l’emploi a entraîné un surcoût de l’allocation de solidarité         spécifique (ASS) en faveur des chômeurs en fin de droit</i> .....	358
3. <i>L’adoption de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l’emploi a         permis de renforcer le recours aux dispositifs d’activité partielle</i> .....	358
4. <i>La sous-exécution des crédits affectés aux emplois aidés : le renforcement des contrats         uniques d’insertion (CUI) n’a pas compensé une montée en puissance des emplois         d’avenir plus faible que prévue</i> .....	358
5. <i>La loi n° 2013-185 du 1<sup>er</sup> mars 2013 portant création du contrat de génération a été         appliquée en cours d’année au profit de 14 570 bénéficiaires</i> .....	359
6. <i>Des dépenses fiscales dont la baisse est liée à la mise en œuvre de la stratégie fiscale du         Gouvernement</i> .....	359
<b>II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L’APPRENTISSAGE »</b> .....	360
<b>A. UNE EXÉCUTION 2013 QUI SE CARACTÉRISE TOUJOURS PAR UN NIVEAU TRÈS IMPORTANT DE REPORT DE CRÉDITS NON CONSOMMÉS</b> .....	360
<b>B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	362
1. <i>Des recettes insuffisantes complétées par les reports de crédits</i> .....	362
2. <i>Un compte appelé à une profonde réorganisation dans le projet de loi de finances pour         2015</i> .....	362

## I. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

### A. UNE EXÉCUTION 2013 MARQUÉE PAR LA PERSISTENCE DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCE INITIALE

#### 1. La sur-consommation des crédits constatée en 2013 est justifiée par la montée en puissance des dispositifs d'indemnisation et des mesures nouvelles de lutte contre le chômage

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, pour faire face à la dégradation de la situation de l'emploi, l'exécution 2013 a été marquée par des ouvertures de crédits supplémentaires afin de financer :

- l'augmentation des dépenses de guichet liées à l'indemnisation des chômeurs en fin de droit au moyen de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) versées par le fonds de solidarité ;

- la mise en œuvre de mesures nouvelles telles que les emplois d'avenir, les contrats de générations et le renforcement des aides à l'activité partielle.

Globalement, 484 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires ont abondé le budget voté en loi de finances pour 2013 dont les montants (12,44 milliards d'euros en AE et 10,31 milliards d'euros en CP) ont été portés en cours d'année à 12,77 milliards d'euros en AE et 10,8 milliards d'euros en CP. La consommation effective a été arrêtée à 12,49 milliards d'euros en AE et 10,52 milliards d'euros en CP, soit un taux de consommation de 102 % (211 millions d'euros de dépassement de crédits) pour ce qui concernant les CP (*cf.* tableau ci-après).

L'essentiel de ces ouvertures de crédits supplémentaires, effectuées par décrets d'avance et de report<sup>1</sup>, ont abondé le programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » pour renforcer les dépenses d'intervention en faveur du fonds de solidarité et des contrats aidés. Ce programme concentre la surconsommation de crédits des crédits de paiement (104,51 %) par rapport aux crédits votés en LFI. Tandis que les programmes 103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » respectent un niveau d'exécution élevé, sans en dépasser le plafond, le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » fait l'objet d'une faible consommation de crédits tant en AE qu'en CP.

<sup>1</sup> Le décret d'avance du 28 novembre 2013 a ouvert 227 millions d'euros en faveur du programme 102 et 153 millions d'euros pour le programme 103.

Le décret de report de crédits du 28 mars 2013 a ouvert 122 millions d'euros pour le programme 102 et 88 millions pour le programme 103.

Le tableau suivant des données générales d'exécution de la mission en 2013 montre la répartition par programme du taux de consommation des crédits.

Données générales d'exécution de la mission « Travail et emploi » en 2013

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Accès et retour à l'emploi	7 822 678 427	5 715 594 680	7 954 168 874	6 014 535 335	7 878 028 061	5 973 595 148	100,71%	104,51%	99,04%	99,32%
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 721 604 654	3 739 041 714	3 901 031 657	3 884 951 265	3 811 086 123	3 708 980 564	102,40%	99,20%	97,69%	95,47%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	78 569 657	78 819 718	78 580 969	87 219 912	37 570 929	66 099 525	47,82%	83,86%	47,81%	75,78%
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	819 958 593	782 668 593	842 019 857	813 378 327	767 910 412	778 447 038	93,65%	99,46%	91,20%	95,71%
<b>Total</b>	<b>12 442 811 331</b>	<b>10 316 124 705</b>	<b>12 775 801 357</b>	<b>10 800 084 839</b>	<b>12 494 595 525</b>	<b>10 527 122 275</b>	<b>100,42%</b>	<b>102,05%</b>	<b>97,80%</b>	<b>97,47%</b>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

Il faut observer que le taux de surconsommation de 2 % constaté en 2013 s'inscrit dans la même proportion que celle de l'année précédente (+ 2,4 % en 2012), également pour des motifs tenant au financement de dispositifs nouveaux et de contrats aidés supplémentaires<sup>1</sup>.

En 2013, les ouvertures massives de crédits n'ont toutefois pas été consommées en gestion. Deux séries de raisons expliquent la non consommation de près de 273 millions d'euros de crédits ouverts :

- au sein du programme 102 la durée moyenne des contrats unique d'insertion (CUI) souscrits dans le secteur marchand a été plus courte que prévue, occasionnant une dépense de 63,78 millions d'euros en CP au lieu des 186 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. De même, le coût de la montée en puissance des emplois d'avenir a été plus faible qu'initialement budgété (*cf. infra*) ;

- s'agissant du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », l'écart entre la prévision et l'exécution concerne des dépenses de fonctionnement non réalisées en vue de la préparation des élections prud'homales de 2015. Les appels d'offres s'étalant sur la période 2013-2015, cette dépense devrait être reportée sur les exercices suivants.

## **2. Le non-respect récurrent du plafond triennal pose la question de la soutenabilité de la trajectoire pluriannuelle**

Depuis l'application en 2009 de la première loi de programmation pluriannuelle, l'exécution du budget de la mission « Travail et emploi » a systématiquement dépassé les plafonds triennaux et annuels votés en LFI. L'exercice 2013 reproduit ce schéma, le tableau ci-dessous montrant l'écart par rapport à la prévision triennale, hors contribution au CAS Pensions.

---

<sup>1</sup> 92 000 contrats uniques d'insertion (CUI) supplémentaires ont été ouverts dans le secteur non marchand, s'ajoutant aux 340 000 contrats prévus en loi de finances initiale.

## Programmation pluriannuelle de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)				
	2009	2010	2011	2012	2013
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
Loi de finances initiale	12,01	11,28	11,65	10,02	10,12
Exécution budgétaire	13,50	14,53	11,74	10,17	<b>10,35</b>
Écart (exécution / LPFP)	+ 1,49	+ 3,96	+ 0,09	+ 0,3	<b>+ 0,22</b>

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances « Travail et emploi » annexés aux projets de loi de règlement pour 2009 à 2013 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

Compte tenu des plafonds pour 2014 (9,68 milliards d'euros) et 2015 (9,74 milliards d'euros) établis par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, se pose tout particulièrement **la question de la soutenabilité d'une telle trajectoire triennale**, d'autant que le budget pour 2014 est d'ores et déjà voté à 10,8 milliards d'euros, en dépassement par rapport à cette épure.

Cet écart résulte de la priorité gouvernementale accordée à la lutte contre le chômage et les moyens financiers donnés à la défense de l'emploi. Ceux-ci se sont concrétisés par la mise en place de mesures nouvelles par rapport au périmètre pris en compte dans la loi de programmation : renforcement des effectifs de Pôle emploi, budgétisation des emplois d'avenir, création des contrats de génération.

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

#### 1. Le recrutement de 2 000 emplois en faveur de Pôle emploi : une exception à la règle de maîtrise des dépenses et des plafonds d'emplois imposée aux opérateurs

Alors que le projet de loi de finances pour 2013 a innové en restreignant les recettes affectées aux opérateurs de l'État (diminution de 4,5 % des ressources, impositions mises sous plafond et réduction du plafond d'emploi), le recrutement de 2 000 nouveaux contrats à durée indéterminée par Pôle emploi en 2013, destiné mettre en œuvre l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi, a entraîné une majoration de

20 millions d'euros de la subvention versée par l'État, la portant à 1 487 millions d'euros au lieu de 1 467 millions d'euros.

**2. La dégradation du marché de l'emploi a entraîné un surcoût de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) en faveur des chômeurs en fin de droit**

La subvention d'équilibre versée par l'État au fonds de solidarité pour le financement de l'ASS a progressé de 2,1 milliards d'euros à 2,36 milliards d'euros en AE et en CP, soit un dépassement de près de 250 millions d'euros des crédits prévus en LFI, en raison de l'augmentation du nombre des bénéficiaires sortis du champ de l'indemnisation par l'assurance chômage.

**3. L'adoption de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a permis de renforcer le recours aux dispositifs d'activité partielle**

L'adoption de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a également eu pour effet de stimuler le recours aux dispositifs d'aide à l'activité partielle – soit l'allocation spécifique, soit l'activité partielle de longue durée (APLD) – dont la logique repose sur un financement du chômage partiel par l'État afin d'éviter le recours au « licenciement sec » par les entreprises en période de faible activité : alors que la dotation prévue en LFI s'établissait à 70 millions d'euros, l'exécution 2013 s'est élevée à 188,84 millions d'euros.

**4. La sous-exécution des crédits affectés aux emplois aidés : le renforcement des contrats uniques d'insertion (CUI) n'a pas compensé une montée en puissance des emplois d'avenir plus faible que prévue**

Le bilan de la consommation des crédits relatifs aux contrats aidés est contrasté. Globalement le niveau d'exécution (2,93 milliards d'euros) est inférieur à la prévision (3,16 milliards d'euros), mais il traduit des évolutions selon les catégories de contrats :

- d'une part, il faut signaler que les CUI dans le domaine marchand (63,78 millions d'euros consommés au lieu de 186,55 millions d'euros prévus) ainsi que les emplois d'avenir (92 385 contrats prescrits contre un objectif de 100 000 pour un coût de 319,1 millions d'euros en CP au lieu de 466,64 millions d'euros) n'ont pas rempli leurs objectifs ;

- d'autre part, le volume initial de 340 000 CUI dans le secteur non marchand, budgété à hauteur de 1,48 milliard d'euros, a été doté d'une

enveloppe supplémentaire de 92 000 nouveaux CUI, portant la dépense pour 2013 à 1,58 milliard d'euros.

**Ces abondements sur les CUI non marchands continueront à peser sur les exercices suivants puisqu'ils produiront leur effet en année pleine** pour un montant de 1,8 milliard d'euros en 2014, soit une augmentation de 300 millions d'euros par rapport à la LFI 2013 et de 600 millions d'euros par rapport à la programmation triennale.

De même, la dotation inscrite au titre des emplois d'avenir progressera du fait du mode de gestion différent en AE et en CP causé par l'étalement sur trois années de la durée du contrat. De ce fait, les AE diminuent de près de 50 % quand les CP augmentent de 177 % entre les deux exercices pour assurer le paiement en année pleine des contrats déjà souscrits.

#### **5. La loi n° 2013-185 du 1<sup>er</sup> mars 2013 portant création du contrat de génération a été appliquée en cours d'année au profit de 14 570 bénéficiaires**

Instauré après l'adoption de la LFI 2013 par la loi n° 2013-185 du 1<sup>er</sup> mars 2013, le contrat de génération<sup>1</sup> a fait l'objet d'une ouverture de crédits en cours d'année à hauteur de **175 millions d'euros en autorisation d'engagement** et de **35,75 millions d'euros de crédits de paiements**. Ce différentiel est lié, comme pour les emplois d'avenir, à la durée des contrats pouvant atteindre trois ans pour un coût de 4 000 euros par an, qui nécessite d'engager des crédits pour la totalité de cette durée, soit un montant nécessairement supérieur à celui consommé pendant l'exercice en cours. Mise en œuvre dès le 17 mars 2013, on dénombrait **14 570 bénéficiaires à la fin du premier exercice**. L'année 2014 constituera un premier test en année pleine vers l'objectif de 500 000 contrats sur cinq ans, soit une cible de 100 000 nouveaux entrants par an à partir de 2014.

#### **6. Des dépenses fiscales dont la baisse est liée à la mise en œuvre de la stratégie fiscale du Gouvernement.**

**Le montant des 26 dépenses fiscales** rattachées à titre principal à la mission « Travail et emploi », évalué à 10,64 milliards d'euros dans le projet annuel de performance pour 2012 est équivalent aux dépenses budgétaires

---

<sup>1</sup> Ce contrat a pour objectif d'inciter à l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans, associé au maintien dans l'emploi d'un senior de plus de 57 ans (la limite d'âge passe à 30 ans et 55 ans pour les travailleurs handicapés). Pour les entreprises de moins de 300 salariés, le contrat de génération consiste en un allègement de charges de 4 000 euros par an réparti entre 2 000 euros pendant trois ans pour l'embauche en CDI d'un jeune de moins de 26 ans et 2 000 euros pour le maintien dans l'emploi d'un senior, jusqu'à son départ en retraite.

de la mission. Le chiffre actualisé pour 2013 s'établit à 10,28 milliards d'euros.

Cette baisse du coût des dépenses fiscales par rapport à 2012 (11,13 milliards d'euros) est due à :

- la réduction du coût de la prime pour l'emploi (PPE) qui a été ramené de 3,1 milliards d'euros en 2011 à 2,4 milliards d'euros en 2013, du fait de la non indexation de son calcul par rapport à l'inflation et du nombre moins important de personnes retrouvant un emploi ;

- la suppression de l'exonération des heures supplémentaires, dont le coût est ramené de 1,68 milliard d'euros en 2012 à 1,15 milliard d'euros en 2013.

## **II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »**

### ***A. UNE EXÉCUTION 2013 QUI SE CARACTÉRISE TOUJOURS PAR UN NIVEAU TRÈS IMPORTANT DE REPORT DE CRÉDITS NON CONSOMMÉS***

Le **compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »**<sup>1</sup> (CAS Apprentissage) a été créé par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

Doté de 575 millions d'euros en 2012, pour une consommation de 560 millions d'euros, le compte spécial a été abondé à hauteur de 250 millions d'euros supplémentaire en loi de finances pour 2013 afin de financer une partie de l'indemnité compensatrice forfaitaire mise en œuvre par les régions, portant à 825 millions d'euros le niveau des crédits de l'exercice 2013.

La dépense s'est établie à 813,7 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 98,6 % par rapport aux crédits votés. En revanche, il faut relever une sous-consommation de 16,5 % par rapport aux crédits ouverts, soit 160 millions d'euros non utilisés.

À cet égard, il faut souligner que les reports de crédit de 2012 vers 2013 se sont élevés à 149,5 millions d'euros, perpétuant une pratique de fonds de roulement. En l'occurrence, ce report s'est avéré inutile en 2013 puisqu'il n'a pas été consommé.

---

<sup>1</sup> La loi de finances rectificative pour 2011 a remplacé l'ancien Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) par un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA). Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce CAS constitue une mission budgétaire.

### Exécution des crédits du compte spécial en 2013

(en euros)

Programmes	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 787 - « Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage »	450 000 000	450 000 000	450 000 000	100 %	100 %
Programme 788 - « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage »	358 000 000	485 539 321	355 647 209	99 %	73 %
Programme 789 - « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance »	17 000 000	39 019 904	8 060 079	47 %	20 %
<b>Total</b>	<b>825 000 000</b>	<b>974 559 225</b>	<b>813 707 288</b>	<b>98,6 %</b>	<b>83,5 %</b>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « CAS Apprentissage » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

Le programme 787 « Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage », intégralement consommé, comporte 200 millions d'euros destiné à la péréquation entre les régions et 250 millions d'euros au titre du transfert de l'État vers les régions de la compensation au titre du paiement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF).

Le programme 788 « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage », relatif au financement des conventions d'objectifs et de moyens (COM) 2011-2015 État-régions, et le programme 789 « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance » font apparaître le reliquat de 160 millions d'euros non consommés.

Ce dernier programme est dédié au financement du bonus versé aux entreprises qui respectent leurs quotas en matière d'alternance et son faible niveau d'exécution montre que le dispositif ne remplit pas pleinement son office du fait de la difficulté à prévoir les comportements des entreprises.

À cet égard, ce programme sera appelé à disparaître dans la mesure où l'article 2 du projet de loi de finances rectificative pour 2014 prévoit la suppression de ce bonus et son remplacement par une réduction d'impôt sur les sociétés.

## **B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

### **1. Des recettes insuffisantes complétées par les reports de crédits**

Les recettes du compte spécial, qui se sont élevées à 675,74 millions d'euros, ne suffisent pas à assurer l'équilibre du compte. Par rapport à la dépense enregistrée en 2013 (813,7 millions d'euros), le déficit s'est donc établi à 137,9 millions d'euros, celui-ci restant inférieur au montant des reports précités.

### **2. Un compte appelé à une profonde réorganisation dans le projet de loi de finances pour 2015**

La loi de finances pour 2014 a profondément modifié le financement de l'apprentissage.

Pour mémoire, le financement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) versée par les régions aux employeurs d'apprentis, était assuré par une dotation budgétaire de **550 millions d'euros inscrite dans les crédits de la mission « Travail et emploi » pour l'année 2013**, auxquels s'ajoutaient les crédits inscrits dans le présent compte spécial.

Pour 2014, la loi de finances pour 2014 prévoit le remplacement de l'ICF par une nouvelle prime d'apprentissage et modifie en conséquence le financement de ce dispositif dans le but de le recentrer sur les seules entreprises de moins de dix salariés et de dégager à terme une économie budgétaire. Aussi, dès 2014, est-il prévu :

- de réduire la dotation budgétaire à 264 millions d'euros au sein de la mission « Travail et emploi » ;

- et de la compenser par la création d'une fraction de ressource fiscale affectée sur une partie du produit de la TICPE à hauteur de 117 millions d'euros, cette perte de recettes pour l'État étant gagée par la réduction du périmètre du crédit d'impôt dont bénéficient les employeurs d'apprentis ;

- enfin, la mobilisation résiduelle du solde du compte d'affectation spéciale dédié à l'apprentissage (CAS FNDMA), à hauteur d'environ 50 millions d'euros.

Aussi, cette réforme entraînera nécessairement une reconfiguration du compte spécial, au sein du PLF 2015, dans la mesure où la réforme de la taxe d'apprentissage initiée par la loi de finances rectificative pour 2013 et complétée par la loi de finances rectificative pour 2014 attribuera aux régions une fraction de de la taxe d'apprentissage équivalente à 56 % de son produit global.