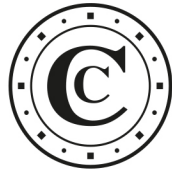


Cour des comptes



Mission Économie

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

Mission Économie

Programme 134 – Développement des entreprises et du tourisme

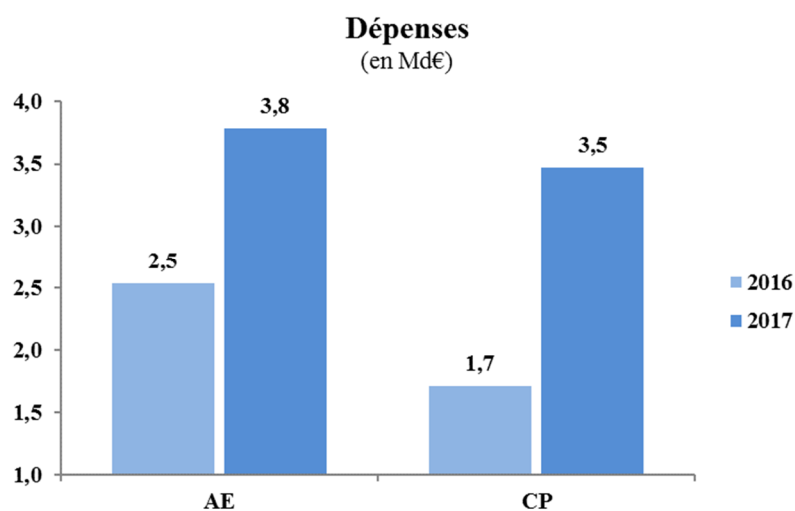
Programme 343– Plan « France très haut débit »

Programme 220 – Statistiques et études économiques

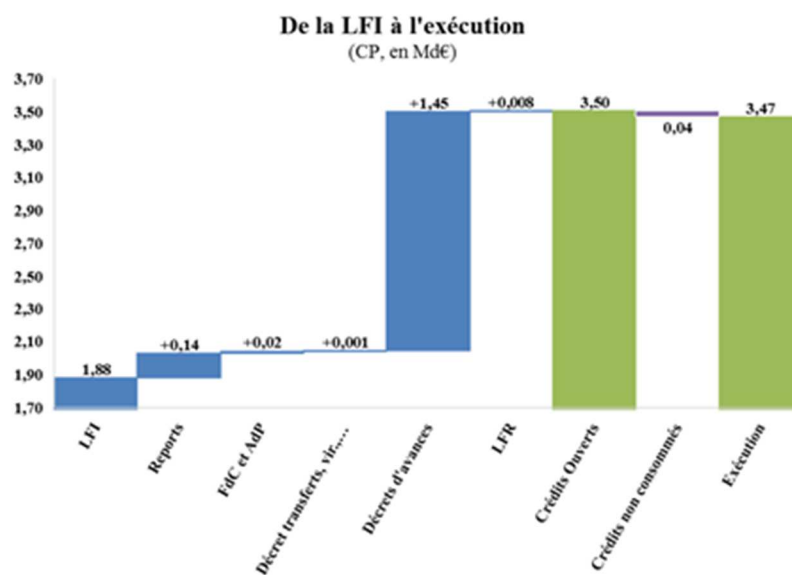
Programme 305 – Stratégie économique et fiscale

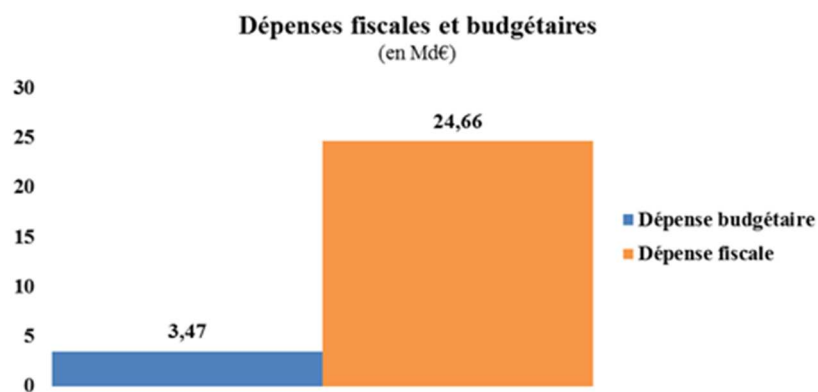
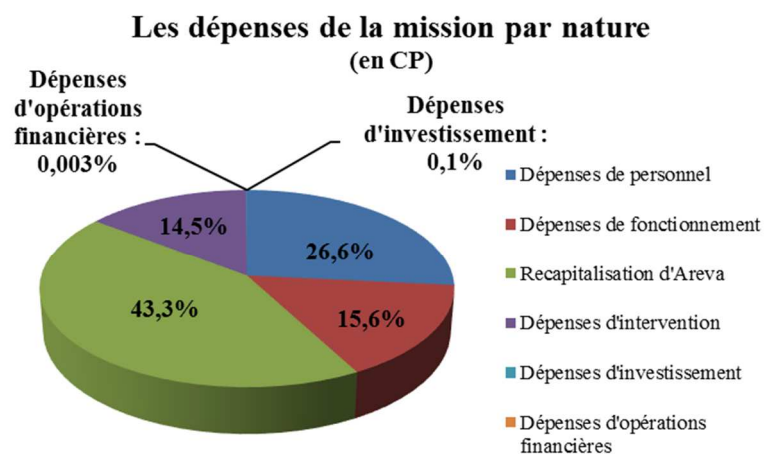
Synthèse

Les principales données de la mission



1,1 % du budget général hors R & D



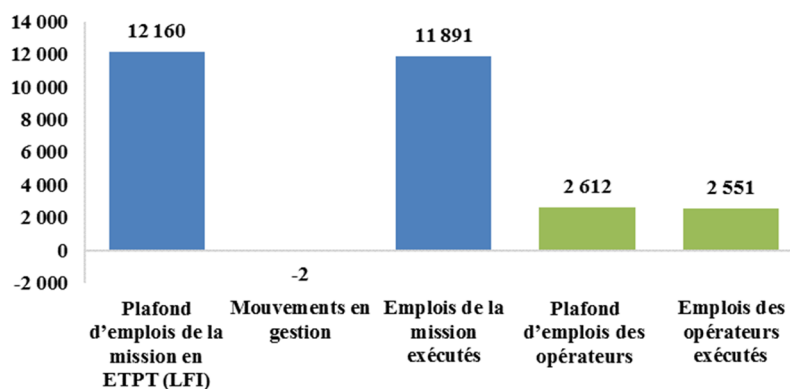


Nombre de dépenses fiscales : 77

Principaux opérateurs :

- Business France
 - Agence nationale des fréquences
 - Institut national de la propriété industrielle
-

Plafond d'emploi et exécution en ETPT pour l'Etat et ses opérateurs



Le principal enjeu financier réside dans les dépenses fiscales portées par la mission qui représentent 93 % des moyens financiers de la mission en crédits de paiement (CP). Elles sont en augmentation avec le poids croissant du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), soit 66 % des dépenses fiscales de la mission en 2017 et 73 % en 2018, contre 62 % en 2016.

Les programmes 134 *Développement des entreprises et du tourisme* et 305 *Stratégie économique et fiscale* portent 77 dépenses fiscales « à titre principal »¹ pour un coût 2017 estimé à 23,93 Md€ dans le projet de loi de finances (PLF) 2017, revu à 24,66 Md€ dans le PLF 2018 (soit +3 %). Elles sont en hausse de 18,72 % par rapport à 2016 (20,77 Md€) et devraient l'être de 16,95 % en 2018 (28,84 Md€). Elles représentent 27 % des dépenses fiscales de l'État en 2017 et 29 % en 2018².

La mission *Économie* se compose de quatre programmes :

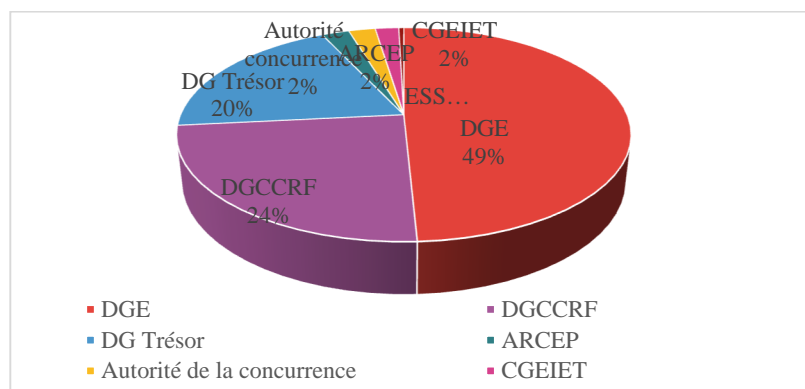
- le programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme* porte les crédits de trois directions des ministères économiques et financiers - MEF - (direction générale des entreprises (DGE), direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), direction générale du Trésor (DGT)), de cinq opérateurs (Agence nationale des fréquences (ANFr), Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECEA), Fonds national de promotion du

¹ Respectivement 68 et 9 dépenses fiscales.

² D'après l'Évaluations des Voies et Moyens, tome 2, 2018

commerce et de l'artisanat (FNPCA), Institut national de la propriété industrielle (INPI), Business France), de deux autorités administratives indépendantes - AAI - (ARCEP et Autorité de la concurrence) et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET). Il vise à développer la compétitivité des entreprises et à favoriser un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi. Le programme est doté en LFI de 998,74 M€ en AE et 997,83 M€ en CP, hors fonds de concours et attribution de produits. Il représente un peu plus de la moitié des crédits ouverts (44 % en AE et 53 % en CP) de la mission. Son architecture complexe, en 9 BOP et 95 UO, a connu plusieurs transferts en 2017, dont le dispositif de « compensation carbone » en faveur des entreprises électro-intensives. L'éclatement des gestionnaires des crédits et le positionnement du responsable de programme, rattaché au secrétariat général du ministère, rendent son pilotage complexe.

Graphique n° 1 : Les gestionnaires du programme 134



Source : Cour des comptes d'après le PAP 2017

- **le programme 220 – Statistiques et études économiques** retrace les moyens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour mener à bien sa mission de collecter, produire, analyser et diffuser des informations sur l'économie et la société françaises. Il représente un peu moins d'un quart des crédits ouverts de la mission (20 % en AE et 24 % en CP), soit 459,44 M€ en AE et 453,7 M€ en CP, hors fonds de concours et attribution de produits.

- **le programme 305 – Stratégie économique et fiscale** a vocation à aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays. Il représente en LFI également un peu moins d'un quart des crédits ouverts de la mission (19 % en AE et 23 % en CP), 428,16 M€ en AE et en CP, hors fonds de concours et attribution de

produits. Les trois actions de ce programme sont mises en œuvre par la DGT et la direction de la législation fiscale (DLF). Le programme regroupe essentiellement deux types de dépenses : la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France (BdF) et les instituts d'émission d'outre-mer³ pour le compte de l'État (titre 3) et les crédits de personnel (titre 2, T2) de ces directions.

- **le programme 343 – Plan ‘France Très haut débit’ (PFTHD)** porte les subventions de l'État aux collectivités territoriales pour le développement des « réseaux d'initiative publique » (RIP). Ces réseaux couvrent les zones peu denses du territoire français en infrastructures de communications électroniques de très haut débit. L'objectif du plan est de couvrir l'intégralité du territoire français d'ici 2022. Les RIP nécessiteraient au total un investissement de 13 à 14 Md€, dont la moitié est financée par les pouvoirs publics, l'État apportant au total 3,3 Md€.

Le financement du PFTHD par l'État transite par deux canaux :

- À partir de 2010, le programme d'investissement d'avenir (PIA) au travers de l'action 01 du fonds national pour la société numérique (FSN)
- Depuis 2015, le programme 343 PFTHD, créé en loi de finances initiale (LFI) pour 2015, vient compléter les engagements du FSN, à hauteur estimée d'environ 2,4 Md€ à l'horizon 2022 (montant correspondant au montant prévisionnel de la part de financement État au PFTHD, soit 3,3 Md€, minoré de la part du financement assuré par le FSN, soit 900 M€).

En 2017, le programme a été doté en LFI de 409,5 M€ en AE et ne comportait aucun crédit de paiement.

À périmètre constant, la mission *Économie* a connu une hausse de 10,5 % en AE et 0,2 % en CP par rapport à la LFI 2016. À périmètre courant, les crédits ouverts à la mission en LFI 2017⁴ sont en hausse de 20,7 % en AE et 10,5 % en CP. Les crédits disponibles ont été exécutés à 97 % en AE et 99 % en CP (3,47 Md€). Outre les transferts, la hausse de l'exécution provient de la recapitalisation d'Areva, du rattrapage du retard pris en 2016 pour certaines dépenses et de la sur-exécution du programme 343.

En LFI pour 2017, les dépenses de personnel représentent 49,9% des dépenses de la mission en CP, suivies par les dépenses de fonctionnement

³ Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEOM) et institut d'émission d'outre-mer (IEDOM)

⁴ Hors fonds de concours et attributions de produits

(29,8 %), les dépenses d'intervention (20,1 %) et les dépenses d'investissement (0,2 %). En exécution, la recapitalisation d'Areva représente 43,3 % des crédits, les dépenses de personnel 26,6 %, les dépenses de fonctionnement 15,6 %, les dépenses d'intervention 14,5 % et les dépenses d'investissement 0,1 %. Le plafond d'emplois de la mission, 12 160 ETPT en LFI 2017, est une nouvelle fois en baisse à périmètre constant par rapport à l'année passée ; il a été respecté en exécution (11 891 ETPT).

Le plafond d'emplois des cinq opérateurs de la mission a été porté à 2 612 ETPT. Il a été respecté avec une exécution à 2 551 ETPT.

La cohérence de la mission est de la responsabilité du bureau de la synthèse budgétaire, rattaché au secrétariat général.

Les principales observations

Une architecture complexe et un pilotage de mission à affermir

En 2017, la mission *Économie* a connu plusieurs transferts qui ont accru les crédits de la mission. Son caractère composite et multidirectionnel conduit par ailleurs à s'interroger sur la pertinence de son périmètre actuel. Ces interrogations portent par exemple sur la dispersion au sein de plusieurs missions budgétaires des crédits consacrés au tourisme et à l'outre-mer et sur la présence des aides au transport de presse sur le programme 134, leur rattachement au programme 180 paraissant plus pertinent.

La multiplicité des acteurs et des moyens mobilisés nuit à la qualité du pilotage réalisé. De plus, le caractère fragmenté des actions engagées limite la capacité des gestionnaires à formaliser des indicateurs précis, fiables et spécifiques, directement liés à l'efficacité des politiques poursuivies. Le positionnement des responsables de programmes, notamment celui du programme 134 vis-à-vis des directions métiers, entrave leur capacité à avoir une visibilité et une marge de manœuvre effective en programmation et en gestion. C'est particulièrement le cas pour les cinq opérateurs de la mission, pour lesquels les responsables budgétaires ne jouent souvent qu'un rôle de synthèse des actions engagées.

Une hausse des crédits disponibles due aux transferts et au rattrapage de dépenses 2016 qui masque des efforts à renforcer pour maîtriser les dispositifs d'intervention

La mission *Économie* se caractérise depuis plusieurs années par le poids des dépenses de personnel. En LFI 2017, à périmètre courant, elles représentent 49,9 % des dépenses totales en CP et 26,6 % en exécution 2017 (y compris la recapitalisation d'Areva). Leur rigidité intrinsèque est renforcée par le taux de change de l'euro qui fait mécaniquement évoluer le montant de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) des agents du réseau international de la DGT et le faible impact des schémas d'emplois du fait des repyramidages⁵ qui concernent plus particulièrement les programmes 134 et 305. L'année 2017 est marquée par des mesures catégorielles transversales : hausse de la valeur du point de la fonction publique au 1^{er} février 2017, hausse de l'indemnité mensuelle de technicité (IMT) et coût du dispositif « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

Du fait de la rigidité des dépenses de personnel et de l'éclatement des budgets de fonctionnement⁶, les efforts d'économies portent essentiellement sur les dépenses d'intervention des programmes. Or, les dépenses d'intervention du programme 134, qui représente un peu plus de la moitié des CP de la mission, se sont accrues en 2017 en raison de deux transferts principaux. Ces transferts et le rattrapage de l'exécution de dépenses de 2016 masquent les efforts de réduction de certains dispositifs d'intervention en budgétisation et en gestion.

Au total, les dépenses d'intervention de la mission restent nombreuses et fragmentées et donc peu lisibles. Elles demeurent par ailleurs insuffisamment évaluées, même si des progrès sont à noter comme l'évaluation des centres techniques industriels (CTI) et les comités professionnels de développement économique (CPDE) sur la période 2010 à 2015.

Des dépenses fiscales en augmentation dont le pilotage et le suivi doivent être renforcés

Le poids financier des dépenses fiscales rattachées à la mission *Économie* requiert une attention particulière à leur pilotage et leur suivi.

⁵ Suppression de postes de catégorie B et C au profit de la création de postes de catégorie A+

⁶ Les dépenses de fonctionnement courantes de l'administration centrale sont portées par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*

Le coût du CICE s'est accru de 28 % en 2017 (16,45 Md€ en 2017 contre 12,89 Md€ en 2016) et devrait progresser encore de 27 % en 2018 (20,96 M€) à la suite de l'augmentation d'un point du taux du CICE au 1^{er} janvier 2017. La fiabilité de ces prévisions a progressé grâce au recul sur les effets de la mise en œuvre du dispositif.

Hors CICE, les dépenses fiscales de la mission ont augmenté de 7,2 % par rapport à 2016 et sont estimées en hausse de 289 M€ par rapport aux prévisions du PLF 2017, principalement du fait du dynamisme plus important qu'anticipé de certaines dépenses. Les dispositifs de maîtrise des dépenses fiscales apparaissent encore largement inopérants. L'estimation du coût des dépenses fiscales et l'évaluation de leur efficacité restent insuffisantes hors CICE.

Le déclassement de cinq mesures fiscales relatives à la taxe sur les transactions financières (TTF) dans le PLF 2018 a été réalisé conformément à la recommandation de la Cour figurant dans son rapport relatif à la TFF de juin 2017⁷.

Les dépenses fiscales bénéficient d'une attention trop limitée des administrations concernées par rapport aux ressources budgétaires. Il conviendrait de renforcer le pilotage et le suivi des dépenses fiscales de la mission et qu'il en soit rendu compte dans les documents budgétaires.

Une structure budgétaire pour le financement des réseaux de très-haut débit très discutable

Le programme 343 a pour objet la mise en œuvre de l'action « réseaux d'initiative publique » (RIP). Cette action vise à soutenir, par un cofinancement de l'État, sous forme de subventions, des projets d'aménagement numérique à très haut débit portés par les collectivités territoriales. Ces RIP s'inscrivent en complémentarité avec ceux des opérateurs de réseaux de communications électroniques privés, qui interviennent dans les zones les plus denses. Le programme 343 a été créé en 2015 pour venir compléter les crédits FSN, fonds sans personnalité juridique géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), issu du programme d'investissements d'avenir (PIA) et alimenté par les crédits de l'ex-programme 323.

Les crédits du programme 343 sont versés à la CDC, qui en assure la gestion. Cette délégation de la gestion des crédits du programme est prévue par l'article 122 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2015. Cette disposition conduit à faire échapper ces crédits à la discipline et aux contraintes qui résultent notamment des règles fixées par le décret relatif à

⁷ S2017-1860

la gestion budgétaire et à la comptabilité publique, auxquelles la CDC, établissement *sui generis*, n'est pas soumise. Outre qu'elle crée les conditions de mise en œuvre de pratiques contrevenant aux règles de la gestion publique, bien que rendues régulières par une disposition législative, cette structure budgétaire a un effet sur le rôle du Parlement en matière de finances publiques puisqu'elle soustrait des dépenses de sa décision, et les fait sortir du champ des arbitrages globaux réalisés lors de l'élaboration et du vote du budget.

Compte tenu du nombre limité de dossiers concernés, du fait que l'instruction des dossiers et la coordination du dispositif sont déjà assurées par des services de l'État, de l'intérêt qui s'attache à ce que le suivi budgétaire soit réalisé par l'ordonnateur des crédits, et des risques induits par la soustraction des crédits du programme au respect des règles budgétaires et comptables, cette modalité de gestion des crédits du programme 343 n'apparaît pas justifiée. Elle prolonge les dispositions de gestion très critiquables du PIA. Les effets négatifs en termes de transparence de la gestion publique et l'affranchissement des grands principes budgétaires, et plus largement des contraintes de la gestion budgétaire, auxquelles elle conduit nécessitent une remise en ordre. C'est pourquoi il est recommandé de faire évoluer ce dispositif, en procédant soit à une ré-internalisation de la gestion des crédits du programme, soit à l'établissement d'une convention de mandat dans le cadre défini par la loi du 20 décembre 2014.

Les recommandations de la Cour

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Parmi les cinq recommandations formulées par la Cour au titre de l'exécution 2016, trois sont en cours de mise en œuvre ou partiellement mises en œuvre :

- la n° 1 sur la révision globale des objectifs ;
- la n° 3 sur l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention ;
- la n° 4 sur la qualité de l'information dans les PAP.

En revanche, deux recommandations n'ont pas été mises en œuvre :

- la n° 2 sur le transfert des aides à la presse du programme 134 vers le programme 180 du ministère de la culture ;
- la n° 5 sur la clarification des responsabilités de chaque service dans le suivi de la dépense fiscale.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour renouvelle, en les reformulant, quatre recommandations émises en 2016 et formule une nouvelle recommandation :

Recommandation n° 1 : formaliser, dans le cadre du processus budgétaire et de la démarche de transformation « *Action publique 2022* », la réflexion sur les orientations stratégiques de la mission et la simplification de son architecture en s'appuyant sur le responsable de mission et les responsables de programme (*recommandation reformulée*)

Recommandation n° 2 : transférer l'aide au transport de presse vers le programme 180 – presse (*recommandation renouvelée*)

Recommandation n° 3 : poursuivre l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention de la mission, et en tirer les conséquences pour en accroître la performance et la lisibilité (*recommandation reformulée*)

Recommandation n° 4 : renforcer l'estimation et l'évaluation des mesures fiscales de la mission et compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification pour les mesures fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent (*recommandation reformulée*)

Recommandation n° 5 : modifier l'architecture de gestion du programme 343, en procédant soit à une ré-internalisation de cette gestion, soit à l'établissement d'une convention de mandat dans le cadre défini par la loi du 20 décembre 2014 (*nouvelle recommandation*)

Sommaire

Introduction.....	14
1 LA MAITRISE DES DEPENSES	15
1.1 La programmation des crédits initiaux	17
1.2 La gestion des crédits	24
1.3 L'évolution de la dépense	29
1.4 La soutenabilité budgétaire	31
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	37
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	37
2.2 Les dépenses de fonctionnement.....	43
2.3 Les dépenses d'intervention	49
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	58
2.5 Le financement des opérateurs	59
2.6 Les programmes d'investissements d'avenir (PIA).....	63
2.7 Les dépenses fiscales.....	63
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	71
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	71
3.2 La démarche de performance	75
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	87
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	87
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	90

Introduction

La mission *Économie* a pour « objectif de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de l'économie française » selon le PAP 2017. Les politiques de cette mission visent à favoriser l'emploi, la compétitivité des entreprises et le développement des exportations ainsi qu'à garantir la protection et la sécurité des consommateurs et un débat économique et social éclairé. Le responsable de cette mission est la secrétaire générale des ministères économiques et financiers (MEF).

En LFI 2017, cette mission représente 2,29 Md€ en AE et 1,88 Md€ en CP, dont 49,9 % de dépenses de personnel. Le plafond d'emplois s'élève à 12 160 ETPT pour la mission et 2 612 ETPT pour les opérateurs, soit une baisse respective de - 1,2 % et -0,6 % par rapport à 2016. La mission compte 77 dépenses fiscales « à titre principal », pour un coût estimé à 24,66 Md€ pour 2017 dans le RAP 2017.

La mission se compose de quatre programmes budgétaires qui peuvent être classés en deux grandes catégories :

- Des programmes « métiers » pérennes dans une logique directionnelle : les programmes 134, 220 et 305 ;
- Un programme support dans une logique projet : le programme 343.

Son architecture reste complexe et disparate en termes d'objectifs, d'actions et d'acteurs. Il en ressort des difficultés de pilotage de la mission et du programme 134, ce qui conduit à s'interroger sur le maintien en l'état de son périmètre.

Du fait de la rigidité des dépenses de personnel et de l'éclatement des budgets de fonctionnement⁸, les efforts d'économies portent essentiellement sur les dépenses d'intervention des programmes. Or, cet effort de réduction a été masqué en 2017 en raison de deux transferts entrants sur le programme 134 et du rattrapage de dépenses 2016.

⁸ Les dépenses de fonctionnement courantes de l'administration centrale sont portées par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

Le tableau ci-dessous présente les montants des crédits initiaux alloués à la mission, les crédits intervenus en cours de gestion et les crédits consommés en 2017.

Tableau n° 1 : Des crédits initiaux aux crédits consommés 2017

AE (M€)	P134	P220	P305	Total hors P343	P343	Total mission
LFI	998,74	459,44	428,16	1886,34	409,50	2295,84
LFR	0,02	0,00	0,00	0,02	3,83	3,85
Autres mouvements de crédits	1522,72	-2,53	3,26	1580,46	57,00	1580,46
Reports	60,18	3,31	3,63	67,12	57,00	124,13
Virements	-1,90	-0,90	1,62	-1,18	0,00	-1,18
Transferts	2,05	0,05	0,02	2,12	0,00	2,12
Décrets d'avance	1462,40	-5,00	-2,00	1455,40	0,00	1455,40
Répartitions						
Annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours et attributions de crédits	4,17	8,89	2,01	15,08	0,00	15,08
Total des crédits ouverts	2525,65	465,80	433,44	3424,89	470,33	3895,22
Réserve en fin de gestion (a + b - c - d)	4,86	2,18	0,35	7,39	0,00	7,39
Gel initial (a)	42,96	8,44	22,91	74,31	32,76	107,06
Surgels (b)	69,80	4,54	2,96	77,30	57,00	134,30
Dégels (c)	74,77	5,80	23,51	104,08	89,76	193,85
Annulations de crédits gelés (d)	33,12	5,00	2,00	40,12	0,00	40,12
Autres blocages	6,84	4,16	0,71	11,71	0,00	11,71
Crédits disponibles	2518,82	461,63	432,73	3413,17	470,33	3883,51
Crédits consommés	2503,74	452,83	430,22	3386,79	394,34	3781,12

CP (M€)	P134	P220	P305	Total hors P343	P343	Total Mission
LFI	997,83	453,79	428,16	1879,78	0,00	1879,77
LFR	0,02	0,00	0,00	0,02	8,10	8,12
Autres mouvements de crédits	1589,98	2,58	7,86	1600,43	0,00	1600,43
Reports	127,87	8,43	8,23	144,53	0,00	144,53
Virements	-1,90	-0,90	1,62	-1,18	0,00	-1,18
Transferts	2,05	0,05	0,02	2,12	0,00	2,12
Décrets d'avance	1461,96	-5,00	-2,00	1454,96	0,00	1454,96
Répartitions						
Annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours et attributions de crédits	4,17	8,89	2,01	15,08	0,00	15,08
Total des crédits ouverts	2591,99	465,26	438,04	3495,29	8,10	3503,39
Réserve en fin de gestion (a + b - c - d)	4,86	2,18	0,35	7,39	0,00	7,39
Gel initial (a)	42,89	7,99	22,91	73,79	0,00	73,78
Surgels (b)	135,21	10,22	7,58	153,02	0,00	153,02
Dégels (c)	154,77	11,03	28,13	193,93	0,00	193,93
Annulations de crédits gelés (d)	18,48	5,00	2,00	25,48	0,00	25,48
Autres blocages	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Crédits disponibles	2591,99	465,26	438,04	3495,29	8,10	3503,39
Crédits consommés	2574,83	448,19	434,36	3457,38	8,10	3465,48

Source : Cour des comptes d'après Chorus et données CBCM

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1. Les modifications de périmètre et transferts

La mission *Économie* a connu plusieurs évolutions de périmètre en 2017 qui ont un impact sur l'évolution des crédits de la mission.

Sur le programme 134, trois transferts en hors titre 2 (HT2) sont inscrits en PLF pour 2017 :

- La mesure « sortante » du BOP portant les emplois et les crédits de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) au 1^{er} janvier 2017 vers le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* sous la responsabilité du ministère de la transition énergétique et solidaire, pour 6,3 M€ en AE=CP ;
- La mesure « entrante » comprenant la prise en charge de la rémunération des garanties publiques au commerce extérieur de la Coface gérées par BPIFrance Assurance Export à la place de la Coface pour 72,6 M€ en AE=CP, dépense précédemment imputée sur le compte État à la Coface ;
- La mesure « entrante » en provenance du programme 345 - *Service public de l'énergie*, du ministère de la transition écologique et solidaire, pour la prise en charge du dispositif de compensation carbone en faveur des entreprises électro-intensives⁹ pour 116,7 M€ en AE=CP.

Les crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire (ESS) ont été placés sous la responsabilité du ministère de la transition écologique et solidaire courant 2017 tout en restant gérés budgétairement par les responsables des programmes 134 et 305. La majeure partie des crédits du BOP lui ont été transférés en 2018.

Pour le titre 2 (T2) et les emplois (ETPT¹⁰), les transferts concernent :

- La CRE au 1^{er} janvier 2017 vers le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* pour 12,9 M€ et 129 ETPT ;
- Le CGEIET en provenance du programme 218 – *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* pour 1,1 M€ et 8 ETPT ;

⁹ Loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

¹⁰ Equivalent temps plein travaillé (ETPT)

- Le renforcement du Comité économique des produits de santé vers le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de 0,1 M€ et 1 ETPT ;
- Le renfort de la dimension interministérielle des politiques en faveur du handicap vers le programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* pour 0,1 M€ et 1 ETPT.

Par amendement adopté en loi de finances pour 2017, une mesure de périmètre affecte le programme 134 de 0,2 M€ et 5 ETPT à la suite de la décentralisation de la gestion des fonds européens aux régions (FEDER).

Sur le programme 220, trois transferts de T2 ont été réalisés en PLF pour 2017 :

- La mesure « entrante » relative à la rémunération et des emplois des élèves administrateurs et attachés statisticiens du Groupe national des écoles d'économie et statistique (GENES), en provenance du programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour 4,72 M€ et 113 ETPT (école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI))¹¹ ;
- La mesure « sortante » vers le programme 218 - *Conduite et pilotages des politiques économiques et financières* pour le transfert partiel d'activités financières du CPF¹²-Insee vers celui du SG des MEF au 1^{er} janvier 2017 pour 0,7 M€ et 12 ETPT ;
- La mesure « sortante » vers le programme 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* pour participer au renforcement des plates-formes régionales d'achats pour 0,1 M€ et 1 ETPT.

D'autres modifications sont intervenues pendant la gestion (cf. 1.2.2) et sont prévues au PLF pour 2018.

1.1.2 La budgétisation initiale

À périmètre constant¹³, les crédits LFI 2017 de la mission *Économie* sont en hausse de 10,5 % en AE et 0,2 % en CP par rapport à la LFI pour 2016.

¹¹ Formalisé dans le programme par la création d'une action 7 « Formation initiale »

¹² Centre de prestations financières (CPF)

¹³ Neutralisation des quatre transferts principaux

À périmètre courant, ils sont en hausse de 20,7 % en AE et 10,5 % en CP par rapport à la LFI pour 2016.

Les crédits de T2 sont en hausse de 1,4 % à périmètre constant¹⁴ et de 0,5 % à périmètre courant. Les crédits hors T2 sont en hausse de 17,9 % en AE et en baisse de 0,9 % en CP à périmètre constant. A périmètre courant, ils sont en augmentation de 40,1 % en AE et 22,7 % en CP.

Pour le programme 134, les évolutions sont contrastées. La réduction de plusieurs dispositifs d'intervention est masquée par les transferts et le rattrapage de dépenses 2016.

À périmètre constant, en CP, les crédits du programme sont en baisse de 2,2 % en AE et 1,0 % en CP.

Concernant le hors titre 2, la dotation est en baisse de 4,8 % en AE et 2,9 % en CP.

Dans ce cadre, les crédits de l'action 3 de la DGE diminuent de -12,3 % en AE et -11,6 % en CP. La baisse s'est essentiellement concentrée sur les actions de politiques industrielles (-34 % en AE et -20 % en CP) et sur l'agence France Entrepreneur (AFE) avec -20 % en AE=CP.

La baisse des crédits de l'action 2 de la DGE (-29,5 % en CP, dont -26 % en CP pour le FISAC¹⁵) s'explique par la réforme de 2014 du FISAC qui est passé d'une logique de guichet à une logique d'appel à projet (la dotation en CP s'étalant sur l'ensemble du triennal), ainsi que par la suppression de l'aide au départ des commerçants et artisans.

La baisse apparente des dotations des CTI-CPDE (-16,5 M€ en AE et en CP) est compensée par la bascule en taxe affectée, du centre technique des industries de la fonderie (CTIF) et de l'institut des corps gras (ITERG).

De même, la dotation de la DGT diminue de 3,1 % en AE et 3,2 % en CP. La subvention pour charge de service public (SCSP) de Business France diminue de 3,5 % par rapport à 2016 (97,76 M€ en 2017 contre 101,35 M€ en 2016), après une baisse de 7 % en 2016. La dotation budgétaire de BPIFrance est quasiment stable (24,8 M€ au lieu de 25 M€ en 2016).

Les crédits de la DGCCRF augmentent de 1,8 % en AE et 1,7 % en CP.

¹⁴ Neutralisation du transfert « entrant » de la rémunération des élèves du GENES et du transfert « sortant » de la masse salariale de la CRE

¹⁵ Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

Les crédits de l'Autorité de la concurrence baissent de 32,7 % en AE et augmentent de 4,0 % en CP. La diminution en AE est liée à une dépense exceptionnelle engagée en 2016, à savoir le nouveau bail du site Echelle.

La budgétisation de l'aide à la presse demeure identique, à 119 M€ en AE et en CP.

La masse salariale hors CAS du programme à structure constante progresse de 1,9 % en LFI pour 2017, après une hausse de 0,8 % entre la LFI pour 2015 et la LFI pour 2016. Cette évolution s'explique principalement par l'impact de l'augmentation de la valeur du point fonction publique (1,3 M€) et de l'application du PPCR pour un montant de 2,1 M€.

À **périmètre courant**¹⁶, le programme est en hausse de 19,1 % en CP, dont +39,3 % en dépenses d'intervention (252,57 M€ à 351,72 M€), +38,6 % en dépenses de fonctionnement (490,47 M€ à 560,89 M€) et +153,3 % en dépenses d'investissement (2 M€ à 4,30M€). En AE, la hausse est de 17,3 %.

Les crédits HT2 augmentent de 35,1 % en AE et 39,1 % en CP. En ce qui concerne le dispositif de « compensation carbone », l'augmentation du coût entre la LFI 2016 pour le programme 345 (93 M€) et la LFI 2017 pour le programme 134 (116,7 M€) est principalement due à l'augmentation du prix de marché du quota « carbone » utilisé dans le calcul de l'aide (de 5,91 €/tonne à 7,80 €/tonne). Les crédits T2 baissent de 1,4 %.

À périmètre courant, la masse salariale hors CAS est en baisse de 2,2 % du fait du transfert sortant de la CRE.

Pour le programme 220, les crédits augmentent de 4,9 % en AE et 3,7 % en CP à périmètre courant et de 3,8 % en AE et 2,6 % en CP à périmètre constant.

Concernant les dépenses hors titre 2, les crédits augmentent de 24,0 % en AE et de 15,9 % en CP à périmètre constant et courant.

Cette hausse des crédits HT2 s'explique par :

- la compensation de la perte de recettes du fait de la mise en place de la gratuité des données publiques à compter du 1^{er} janvier 2017 en application de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016. Pour compenser un montant de recettes estimées à 16,5 M€,

¹⁶ Avec les transferts mentionnés au 1.1.1

la LFI 2017 prévoit des recettes résiduelles de 5,5 M€ par voie de fonds de concours et d'attribution de produits et un abondement budgétaire de 11 M€ ;

- l'augmentation de la DFR (+ 2,9 M€) du fait de l'évolution du périmètre du recensement, modifié chaque année dans les collectivités d'outre-mer qui font l'objet d'un recensement exhaustif tous les cinq ans. En 2017, la Polynésie Française et Mayotte ont été recensées (4 M€ en PLF pour 2017) ;
- les dépenses engagées pour le déménagement de la direction générale de l'Insee de Malakoff à Montrouge (4,6 M€ en AE et 1,2 M€ en CP).

Trois facteurs devaient permettre une baisse des dépenses :

- l'augmentation du taux de réponse par Internet devait permettre de dégager une économie de 0,4 M€ en AE et 0,3 M€ en CP sur la DFR « métropole » effectivement consommée ;
- une diminution du nombre de bulletins du recensement à saisir (- 1,6 M€) et celle des coûts de licence et de redevance par l'adoption de logiciels libres de droits (baisse de 0,7 M€ en CP).

S'agissant des dépenses du titre 2, les hypothèses de prévision s'appuient sur un schéma d'emplois de - 97 ETP (comprenant les enquêteurs) hors transferts, soit + 13 ETPT avec le rattachement des élèves du GENES. Les crédits T2 sont en hausse de 1,5 % à périmètre courant et 0,3 % à périmètre constant.

Cette hausse comprend l'augmentation de la valeur du point fonction publique pour 1,9 M€ hors CAS Pensions et l'application du PPCR pour un montant de 2,3 M€ hors CAS Pensions.

Pour le programme 305, l'ensemble des crédits augmentent de 0,7 % en AE=CP. Les crédits de T2 augmentent de 3,1 % et les crédits hors T2 diminuent de 0,5 %.

En **HT2**, la légère baisse masque des évolutions contrastées selon les dispositifs :

- la rémunération de la Banque de France, qui représente 90 % des crédits HT2 du programme, a été stabilisée à son niveau de 2016 en PLF 2017 (250,02 M€), toutefois l'adoption d'un amendement parlementaire en LFI pour 2017 qui a conduit à minorer ce montant à 249,16 M€ ;

- des économies ont été réalisées sur certaines dépenses : rémunération des instituts d'émission d'outre-mer (-5,5 %), subventions aux associations économiques (-7,7 %) et investissement immobilier (- 20 %) ;
- 1 M€ a été ajouté au fonctionnement de l'administration centrale pour tenir compte des remboursements des mises à disposition de personnels, précédemment financés en gestion.

La **budgetisation du titre 2** tient compte de l'impact du taux de change de l'euro sur les compléments de rémunérations versés aux agents du réseau international du Trésor, de l'augmentation de la valeur du point fonction publique (0,63 M€) et de l'application duPPCR (0,6 M€).

Pour le programme 343, la LFI prévoyait 409,5 M€ d'AE et aucun crédit de paiement. La prévision d'exécution exprimée par la DGE en janvier 2017¹⁷ s'élevait à 466,6 M€, soit très exactement les AE prévues en LFI, réserve levée, majorées des reports demandés (57 M€).

La prévision initiale de 466,6 M€ est passée à 6235 M€ lors du premier compte-rendu de gestion¹⁸, puis à 454 M€ en septembre 2017¹⁹. L'exécution est dépendante du degré d'avancement des demandes de financement, portées par les collectivités territoriales, les montants engagés pouvant sensiblement varier selon le dynamisme de ces dernières.

Si la difficulté de prévision des besoins est intrinsèque à la conduite de projets d'investissement décidés par des tiers, elle ne peut cependant justifier de telles variations infra annuelles dans les prévisions de consommation. Il apparaît nécessaire que le responsable de programme progresse dans la connaissance fine du degré d'avancement des projets pour mieux maîtriser ces difficultés de prévision. C'est notamment l'objet de la mission confiée par le DGE au responsable de la mission du contrôle de gestion en août 2017²⁰.

1.1.3 Les risques identifiés par le CBCM

Sur le programme 134, la programmation des dépenses de titre 2 apparaissait soutenable et le schéma d'emplois devait être respecté, mais le CBCM a émis un avis défavorable sur le document prévisionnel de gestion (DPG) du fait du risque de non-respect du schéma d'emplois qui prévoit

¹⁷ DPG du programme 343 PFTHD, DGE, 31 janvier 2017

¹⁸ CRG 1 du programme 343 PFTHD, DGE, 17 mai 2017

¹⁹ CRG 2 du programme 343 PFTHD, DGE, 18 septembre 2017

²⁰ Lettre du 8 août 2017 du directeur général des entreprises, réf. : 2017/08/1181. Selon la DGE, cette mission, en cours de finalisation, donnera lieu à un plan d'actions à conduire sur la période 2018-2020.

d'appliquer -5 ETP supplémentaires liés au « transfert FEDER » (avis favorable sous réserve du BOP « Moyens »). En hors titre 2, la soutenabilité du programme dépendait essentiellement du montant des reports (avis défavorables sur les BOP « Secrétariat général » et « Industrie »). Les avis sur les autres BOP sont favorables sous certaines réserves, sauf le BOP du CGEIET qui est favorable sans réserve.

Sur le programme 220, le CBCM a émis un avis défavorable sur le hors titre 2 du fait de la nécessité d'obtenir des reports pour couvrir les dépenses obligatoires et de la non prise en compte dans la programmation de plusieurs risques identifiés : les surcoûts liés aux déménagements et deux contentieux en cours. Le premier est relatif à des demandes de dédommagement au titre du préjudice d'anxiété de la part des personnels ayant été en contact avec l'amiante du bâtiment « Tripode » et le second concerne les règles d'indemnisation des repas pour les enquêteurs et superviseurs²¹.

Sur le programme 305, le CBCM a rendu, comme en 2016, un avis défavorable sur la prévision d'exécution 2017, tant sur les dépenses de T2 que sur le HT2. Il pointait des dépassements en T2 non maîtrisés par un ralentissement du rythme du repyramidage des emplois. Il notait également la demande de dégeler rapidement la réserve de précaution et d'obtenir des reports pour procéder au versement de la rémunération de la BdF au 31 mars 2017, en application de l'avenant n° 2 en date du 20 octobre 2016 au contrat de performance entre l'État et la BdF.

Sur le programme 343, le CBCM a rendu, comme en 2016, un avis défavorable²² sur le DPG, la levée intégrale des réserves et l'obtention des reports n'étant pas garantis. À l'impasse potentielle de 89,76 M€ (réserve + reports), le CBCM indique qu'un besoin supplémentaire d'AE de 157 M€, évoqué par la DGE, renforce le caractère insoutenable du programme.

²¹ Le second s'est soldé par un remboursement de 15 € à la plaignante

²² Gestion 2017 – Examen préalable des documents prévisionnels de gestion du BOP343-CDGE « DGE » valant avis sur le programme PFTHD, CBCM, 28 février 2017

1.2 La gestion des crédits

1.2.1 La réserve de précaution

Tableau n° 2 : Utilisation de la réserve de la mission *Économie*

Réserve en CP (en M€)		Utilisation	
Réserve initiale	73,78	Dégel initial	0
Surgel des reports	140,21	Dégels en gestion	193,90
Autres surgels	12,78	Annulations	25,48
Surgels techniques		Réserve en fin de gestion	7,39

Source : CBCM

L'article 51 de la LOLF prévoit la mise en réserve d'une partie des crédits ouverts, via un gel initial. Le taux de mise en réserve en 2017 est de 0,5 % en crédits de T2 et de 8 % en AE et CP en HT2 (hors dépenses de personnel de la SCSP des opérateurs).

La réserve initiale représentait 73,78 M€, dont 4,7M€ de T2 et 69,1 M€ en CP en HT2 (dont 40,8 M€ sur le programme 34 et 22,1 M€ sur le programme 305). Elle a été abondée par le gel des reports de crédits (140,2 M€, dont 124,9 M€ en CP pour le seul P134) puis d'autres surgels pour un montant de 12,78 M€, essentiellement sur le programme 134.

La réserve a notamment permis de gager les annulations des décrets d'avance (23 M€ en AE et 37,2 M€ en CP). La mise en réserve en fin de gestion s'élevait à 7,39 en T2, la totalité des crédits HT2 ayant été dégelés le 24 novembre 2017.

Sur le programme 134, la réserve a été majorée par le gel des reports : 59,5 M€ en AE et 124,9 M€ en CP. En HT2, on peut noter une annulation à hauteur de 31,6 M€ en AE et 17 M€ en CP par le décret d'avance du 30 novembre 2017, et le dégel de 20 M€ pour l'AFE (dont 10 M€ annulés), 5 M€ pour l'Agence nationale des chèques vacances (ANCV) et 15 M€ au titre de complément de l'opération de recapitalisation d'Areva.

Sur le programme 220, la réserve a été majorée par le gel des reports : 2,5 M€ en AE et 8,1 M€ en CP. 4 M€ en HT2 et 1 M€ en T2 ont été annulés respectivement par le décret d'avance du 20 juillet 2017 et le décret d'avance du 30 novembre 2017.

Sur le programme 305, la réserve a été majorée par le gel des reports : 2,6 M€ en AE et 7,2 M€ en CP. Le dégel rapide de la réserve de précaution pour les crédits HT2 (20 M€ en AE et en CP), a permis de procéder au remboursement des prestations effectuées par la BdF pour le compte de l'État en début de gestion, contrairement aux années précédentes. 2 M€ ont été annulés par le décret d'avance du 20 juillet 2017.

Sur le programme 343 la réserve de 8 % (32,76 M€) a été majorée par le surgel des reports de 57 M€²³. Ces mouvements ont eu peu d'influence en gestion, dans la mesure où seul un engagement juridique différentiel a été réalisé en fin d'année, en partie pour des engagements décidés en 2016. Les engagements de l'année 2017 portent ainsi pour 255,3 M€ sur des décisions prises en 2016 en comité d'engagement « subventions – avances remboursables » (CESAR).

1.2.2 Les mouvements de crédits

Les mouvements de crédits de la mission *Économie* sont retracés dans le tableau n° 1. Les mouvements les plus significatifs sont la recapitalisation d'Areva à hauteur de 1 500 M€ en AE et en CP au total, du programme 134 vers le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* et l'ouverture de crédits de 3,8 M€ en AE et 8,1 M€ en CP, dans le cadre d'un redéploiement de crédits PIA (*cf. infra*).

Sur le titre 2, cinq mouvements réglementaires sont intervenus sur la mission pour un total de 8,77 M€ en AE et en CP, dont :

- le décret d'avance du 30 novembre 2017 qui annule 5,96 M€ sur le programme 134 et 1 M€ sur le programme 220 ;
- un décret de virement de 0,9 M€ du programme 220 vers le programme 305 pour la fin de gestion.

Sur le hors titre 2, différents mouvements ont été constatés.

Sur le programme 134, outre des reports importants à hauteur de 60,18 M€ en AE et 127,87 M€ en CP, la gestion 2017 a été marquée par le décret d'avance du 20 juillet 2017 qui a ouvert 1 500 M€ en AE et 1 485 M€ en CP pour l'augmentation de capital de New Areva. 15 M€ en CP supplémentaires ont été autofinancés par le programme et ont été compensés comme suit : 10 M€ sur les garanties par BPI France (soit -44 %), 2 M€ sur la SCSP de Business France (soit - 2,2 %) 1,1 M€ sur les centres techniques et organismes assimilés, 1,2 M€ sur les actions régionales – hors CPER et 0,7 M€ sur la subvention de l'AFNOR. Et celui de fin de gestion a annulé 31,65 M€ en AE et 17 M€ en CP. Les crédits de

²³ Tamponné n° 28 du 29 mars 2017

fonds de concours et d'attributions de produits (FDC – ADP) afférents à 2017 se sont élevés au total à 4,17 M€.

Sept mouvements règlementaires ont affecté les crédits votés. Trois sont à signaler :

- Un transfert « entrant » de 2 M€ en AE=CP à partir du programme 180 - *Presse et médias* vers le programme 134. Il s'agit de la participation du ministère de la culture au financement de l'aide à la distribution et au transport de presse versée à la Poste²⁴ ;
- Un transfert « entrant » de 0,1 M€ en AE/CP de titre 2 et de 3 ETPT à partir du programme 147 – *Politique de la ville* pour assurer le remboursement par le ministère chargé de la ville des agents mis à disposition pour la mise en œuvre de la politique de la ville dans le cadre du dispositif des délégués du préfet ;
- Un transfert « sortant » de 1 M€ en AE/CP à partir du programme 134 vers le programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*, dans le cadre du dispositif jeunes entreprises innovantes (JEI). Les aides versées sont destinées à promouvoir les jeunes start-ups créées disposant d'un projet de recherche et de développement ;

Trois mouvements de fongibilité sont intervenus dans le cadre des ajustements de fin de gestion pour un montant global de 1,96 M€ : 0,16 M€ pour l'Autorité de la concurrence, 1 M€ pour la DGE pour le financement du dispositif « Jeunes entreprises innovantes » et 0,8 M€ ont fait l'objet d'un virement au programme 305 pour financer des études de l'Agence des participations de l'État (APE).

Sur le programme 220, l'exécution 2017 est marquée par des reports à hauteur de 3,31 M€ en AE et 8,43 M€ en CP et des annulations de crédits à hauteur de 4 M€, montant en baisse par rapport aux années précédentes compte tenu de l'attrition des marges de manœuvre du programme. Le rattachement des crédits de fonds de concours et d'attributions de produits (FDC – ADP) afférents à 2017, 0,14 M€ ont été rattachés le 17 janvier 2018.

Sur le programme 305, il convient de noter principalement des reports à hauteur de 3,63 M€ en AE et 8,22 M€ en CR (y compris fonds de concours) et un virement « entrant » à hauteur de 0,8 M€ du programme 134 pour le financement des audits et études de l'agence des participations de l'État. En outre, des crédits ont été annulés sur la réserve de précaution

²⁴ Conformément à l'arbitrage rendu lors de la RIM du 5 septembre 2016

pour un montant de 2 M€ en AE=CP dans le cadre du décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017.

Sur le programme 343, la LFR pour 2017 a donné lieu à un transfert de 8,1 M€ en AE et en CP, depuis le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », pour financer l'appel à projets « Collèges numériques ruraux » et à une annulation de 4,3 M€ d'AE due à une moindre dépense sur un programme de couverture mobile de sites stratégiques. La LFR pour 2016 avait déjà ouvert 25 M€, en AE uniquement, pour les collèges ruraux, intégralement reportés en 2017. Le cumul d'AE entre les deux LFR, de 33,1 M€²⁵, mis en regard d'une exécution totale sur cette action de 8,1 M€ en 2017, pose question quant à la gestion budgétaire des crédits du programme 343. Aucune justification n'a été apportée à l'ouverture de 8,1 M€ d'AE en LFR en sus des 25 M€ obtenus en 2017 en reports de la LFR pour 2016. Cependant, comme le fait valoir la DGE, les crédits non consommés en 2017 sur le programme 343 au titre des collèges numériques (17 M€) n'ont pas été intégralement demandés en reports en 2018 : 2 M€ ont été demandés et obtenus sur cette action.

1.2.3 L'exécution de la dépense

Le taux d'exécution de la mission est plus élevé qu'en 2016 avec un taux de 99 % en CP et 97 % en AE.

Il atteint 99 % en AE et en CP pour les programmes 134 et 305 et 98 % en AE et 96 % en CP pour le programme 220²⁶. La maîtrise des délais de paiement ²⁷a progressé par rapport à 2016, sauf pour le programme 220.

Le changement du centre de gestion financière en cours de gestion, le dégel tardif des reports de l'exécution 2016 sur 2017, obtenus dans un contexte inédit de gratuité des redevances liées au répertoire Sirene au 1^{er} janvier 2017, et l'augmentation du nombre des demandes de paiement²⁸ ont constitué des facteurs perturbateurs de l'exécution 2017 du programme 220.

L'année 2017 a été marquée par le rattrapage de l'exécution de dépenses de 2016 (dont le dispositif de compensation carbone pour 93,6 M€ en CP, la rémunération 2016 des IEOM/IEDOM pour 5,5 M€, l'abondement de l'AFE pour 10 M€ et pour le plan tourisme pour 5 M€, le

²⁵ 25 M€ LFR 2016 + 8,1 M€ LFR 2017

²⁶ Le taux d'exécution est de 97,2 % en AE en neutralisant les 4,1 M€ de blocage d'AE.

²⁷ 7,01 jours contre 6,27 pour le programme 220, 7,87 jours au lieu de 9,38 pour le programme 134 et 12,29 jours au lieu de 13,64 pour le programme 305

²⁸ 63 596 DP en 2017 contre 48 779 en 2016

versement des loyers du second semestre 2016 de l'ENCCRF de Montpellier à la suite de la renégociation de ses baux) et l'engagement de dépenses 2018 effectué en gestion anticipée :

- 25 M€ au titre du marché de diffusion, avec Télédiffusion de France (TdF), d'un signal horaire ²⁹ pour assurer la continuité de service de ce signal au 1^{er} janvier 2018 ;
- 50 M€ au titre de l'aide aux transports apportée à la presse comme les années précédentes ;
- 17,1 M€ au titre de l'engagement du nouveau bail de l'ARCEP.

Pour ce qui concerne le **programme 343**, les AE disponibles ont été consommées à 84 %, contre 93 % en 2016. Cette sous-consommation porte essentiellement sur les actions autres que les RIP³⁰. Le pourcentage de consommation par rapport à la LFI pour 2017 (409,5 M€) s'élève à 96,3 %. L'intégralité des CP ouverts (8,1 M€) a été versée à la CDC.

Tableau n° 3 : Écart entre programmation, crédits disponibles et exécution des crédits de l'année 2017 (AE)

en M€	Prévisions	Crédits disponibles	Exécution	dont « EJ différentiel »
Réseaux d'initiative publique	350	470,3	366,0	366,0
Collèges numériques ruraux	25		8,1	
Couverture mobile	55		18,3	18,3
Continuité territoriale numérique	35		0	0
Frais CDC	1,5		1,9	1,9
Total	466,5		394,3	386,2

Source : Cour des comptes, prévisions d'après DPG 2017 du programme 343, crédits disponibles qui incluent la LFI, les reports et la LFR, exécution d'après données DGE

²⁹ Utilisé par de nombreux utilisateurs grand public et professionnels, dont certains opérateurs d'importance vitale (OIV), pour gérer leurs services, leurs équipements ou leurs infrastructures

³⁰ Hors RIP et frais de gestion de la CDC, la consommation des crédits par rapport aux prévisions du DPG 2017 est seulement de 23 %

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 Respect du plafond de dépenses

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019 avait fixé le plafond des CP de la mission *Économie* à 1 480 M€ (à périmètre constant, hors contribution au CAS Pensions), étant rappelé que pour la troisième année du triennal, ce plafond est indicatif. La LFI 2017, pour sa part, a fixé le plafond à 1 880 M€ en CP à périmètre courant (y compris le CAS Pensions).

Tableau n° 4 : Respect du plafond de dépenses (LPFP 2014-2019)

En CP (Md€)	2017
<i>Norme LPFP (a)</i>	1,48
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	-0,17
Norme LPFP au format 2017 (I=a+b)	1,65
<i>Exécution 2017 (c)³¹</i>	1,97
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,02
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	0,24
Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	1,71
Ecart Exécution-LPFP (III=I-II)	-0,06

Source : Cour des comptes d'après données CBCM

En neutralisant la recapitalisation d'Areva, le plafond de dépense de la LPFP est quasiment respecté par la mission.

³¹ Hors recapitalisation d'Areva à hauteur de 1,5 Md€

1.3.2 Ecart entre les crédits initiaux et les crédits consommés

Tableau n° 5 : Total des dépenses de la mission *Économie*

Total mission en M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2016 format 2017	Exécution 2016 format 2017	LFI 2017	Exécution 2017	Variation LFI en %	Variation Exécution en %	Variation LFI retraitée	Variation Exécution retraitée en %
AE	1 902,2	2 533,4	2 077,0	4 244,1	2 295,8	3 781,1	20,7	49,2	10,5	-10,9
CP	1 700,6	1 710,0	1 875,4	3 485,2	1 879,8	3 465,5	10,5	102,7	0,2	-0,6

Source : Cour des comptes d'après LFI 2017 et Chorus

Les faits majeurs de l'exécution 2017 sont la recapitalisation d'Areva pour 1 500 M€ en AE et en CP, et l'ouverture de crédits de 8,1 M€ en AE et en CP pour le programme 343, pour financer les établissements scolaires sélectionnés dans le cadre de l'appel à projets « Collèges numériques ruraux ».

Compte tenu des crédits disponibles après les mouvements de crédits et la LFR de fin d'année, l'exécution 2017 en CP est supérieure au montant des crédits consommés en 2016 de 102,7 %, et en baisse de 0,6 % une fois neutralisés la recapitalisation d'Areva et les transferts. La consommation d'AE est en hausse de 49,2 %, mais baisse de 10,9 % en neutralisant la recapitalisation d'Areva et les transferts.

L'exécution 2017 se caractérise également par une sur-exécution des crédits du programme 343 (8,1 M€ en CP), la LFI pour 2017 n'ayant prévu aucun crédit de paiement.

1.3.3 Les mesures budgétaires pérennes

Les nouvelles dépenses pérennes prises en charge par la mission sont principalement :

- **pour le programme 134** : la prise en charge du coût de la « compensation carbone » des sites très électro-intensifs (116,7 M€ en AE/CP en LFI 2017) et la rémunération de BPI France Assurance Export pour la gestion des garanties publiques relatives au commerce extérieur (72,6 M€ en AE/CP en LFI 2017) ;
- **pour le programme 220** : la rémunération et les emplois des élèves administrateurs et attachés statisticiens du GENES pour 4,72 M€ et 113 ETPT en LFI 2017.

1.4 La soutenabilité budgétaire

1.4.1 Les charges à payer

Sur le programme 134, le montant des charges à payer « automatiques » de 2017 sur 2018 s'élève à 4,96 M€ Ces charges se concentrent principalement sur le FISAC (1,5 M€) et sur les dépenses de l'ESS (1,5 M€). Dans le cadre du transfert du dispositif de l'ESS au ministère de la transition écologique et solidaire au 1^{er} janvier 2018, le paiement de ces charges à payer sera supporté par le programme 159.

Concernant les dépenses « normales » 2017 différées sur 2018, une dépense de 5,9 M€ a été différée sur l'année 2018 correspondant à la contribution annuelle de la France à l'Union Internationale des Télécommunications (UIT). Ce recalage sera permanent pour prévoir un décaissement l'année d'exigibilité du versement (la contribution au titre de 2018 sera versée en 2018).

À ceci s'ajoute le paiement de la part due par le ministère à EDF estimée à ce stade à 15,2 M€ à la suite de la condamnation de l'État le 21 juillet 2017 pour un montant global de 62 M€ (contentieux SARA).

La demande de reports est de 9,7 M€ en AE (hors report des AE non engagées) et 11,8 M€ de CP.

Pour le programme 220, le montant des charges à payer automatiques, complémentaires et supplémentaires s'élève à 6,45 M€. Ce montant est en augmentation par rapport à 2016 où il atteignait 3,91 M€, soit le niveau moyen habituel. Ces charges à payer se décomposent en CAP automatiques (6,03 M€), CAP complémentaires (essentiellement des factures de « flux 4 » pour un montant de 0,28 M€ et CAP supplémentaires (factures correspondant à des prestations réalisées sans « service fait » pour un montant de 0,15 M€).

Le montant des reports de crédits demandés s'élève à 5,52 M€ en AE et 14,77 M€ en CP, contre 8,11 M€ en 2016. Ces reports englobent notamment les recettes rattachées tardivement au budget de l'Insee : les recettes rattachées de novembre 2017 à janvier 2018 au titre de l'année 2017 s'élèvent à 2,9 M€.

L'augmentation de la demande des reports de crédits et des charges à payer s'explique principalement par les retards récurrents constatés dans le traitement des factures, consécutifs au changement d'organisation financière³² et le dégel tardif de 11,03 M€ en CP en fin de gestion, dont

³² Les dépenses constatées dans l'année 2017 ont été de 1,6 M€ inférieures à celles de 2016

8,1 M€ de reports de 2016 en grande partie liés à des recettes tardives dans un contexte de passage à la gratuité du répertoire Sirene.

Pour le programme 305, le montant des charges à payer s'établit à 0,43 M€ fin 2017 contre 6,04 M€ fin 2016. Le montant constaté à fin 2016 comprenait le paiement de la rémunération des instituts d'émission d'outre-mer (5,5 M€) de 2016 qui est intervenu en 2017. S'agissant du décalage des opérations de 2017 sur 2018, l'essentiel correspond au paiement lié à l'audit de certification des comptes de la Coface pour un montant de 0,17 M€.

1.4.2 Les restes à payer

Pour le programme 134, les restes à payer sont évaluées à 60,52 M€, dont 27 M€ pour 2018, en baisse de 35,6 % par rapport à 2016. Les principaux sont le FISAC (5 M€ en CP), les actions collectives de centrale (4 M€ du fait d'engagements pluriannuels), les actions régionales hors CPER (6 M€ du fait d'engagements pluriannuels) et les enquêtes pluriannuelles du tourisme (1,5 M€).

En titre 2, la mise en œuvre de l'accord PPCR pour les agents de catégorie A de la DGCCRF, prévue pour 2017, n'a pas pu être réalisée en 2017 à cause d'une publication tardive des décrets. En conséquence, la DGCCRF devra supporter une charge budgétaire supplémentaire de 2,5 M€ (1,6 M€ HCAS), non budgétée, en 2018.

Pour le programme 220, les restes à payer sont évaluées à 29,5 M€. Une partie des engagements correspond à des engagements antérieurs à 2010, non clôturés lors du basculement ACCORD/Chorus ainsi que des engagements postérieurs à ce basculement également non clôturés qui font l'objet d'une opération de « nettoyage » débutée en 2017. Au total, les restes à payer pour 2018 sont estimés à 3,86 M€. Ils concernent principalement des factures de fonctionnement courant (3,1 M€), des investissements informatiques (0,14 M€) et des travaux de gestion de parc (0,2 M€).

Pour le programme 305, le montant des restes à payer s'élève à 6,1 M€. L'APE porte 4,1 M€ des restes à payer du programme. Le solde se répartit principalement entre diverses dépenses d'administration centrale (0,92 M€) et le réseau international (0,74 M€).

1.4.3 À court et moyen terme, d'autres risques sont identifiés

Pour le programme 134, à court terme, il y a le risque de paiement de 7,1 M€ en AE=CP à une entreprise électro-intensive au titre du versement de la compensation carbone 2016 et 2017 dus au titre des années

2015 et 2016. Cette aide est en phase d'analyse par la Commission européenne.

De même, subsiste le risque d'un versement complémentaire de l'aide au redémarrage des entreprises à Saint-Barthélemy et Saint-Martin à la suite du cyclone IRMA en 2018 pour un montant estimé substantiellement en-deçà de 4 M€ en CP.

À moyen terme, le principal risque identifié est lié à l'évolution du prix des quotas « carbone » sur le marché des quotas, dans le cadre d'un système d'échanges de quotas d'émissions de l'Union européenne, qui est l'un des déterminants de la compensation carbone versée à partir du programme, et à l'évolution de l'assiette de la dépense.

A contrario, BPIFrance Assurance Export est en attente d'un rescrit de la DLF en 2018 confirmant le non assujettissement de l'assurance export à la TVA, pour un enjeu de 7 M€. La piste d'un versement pur et simple de la totalité de la TVA semble toutefois écartée *a priori*.

Le programme 220 devrait être affecté à court terme par les recours en indemnisation déposés auprès des juridictions administratives à raison du préjudice d'anxiété résultant de l'exposition d'agents de l'Insee à l'amianté (bâtiment dit « Le Tripode » qui abritait la direction régionale des Pays-de-Loire à Nantes). Ce risque a été pris en compte dans la LFI pour 2018 à hauteur de 1,23 M€ à raison de 82 agents concernés pour un montant d'indemnisation moyen de 15 000 €, contre 30 000 € demandés par chaque agent. Depuis la LFI pour 2018, le nombre de plaignants a été revu à la hausse (87 agents), soit un coût potentiel estimé désormais à 1,30 M€.

1.4.4 Une soutenabilité du programme 343 affectée par l'indétermination pesant sur les crédits nécessaires à moyen et long termes

1.4.4.1 Une indétermination portant sur le montant total des crédits nécessaires au déploiement du très haut débit

Le déploiement de réseaux très haut débit a été initialement doté, en 2010, de 2 Md€, dont 1 Md€ pour des «*subventions de projets d'aménagement numérique à très haut débit portés par les collectivités territoriales*»³³. A son lancement, en février 2013, le PFTHD a été estimé à 3,3 Md€, le complément par rapport aux crédits déjà versés en 2010 sur le FSN devant provenir de crédits budgétaires. Ce montant de 3,3 Md€ résulte d'une participation de l'État à un montant total de déploiement du très haut débit fixe en France chiffré à 20 Md€. La Cour des comptes estime le besoin total « plus proche de 34,9 Md€, accordement final inclus³⁴ ».

L'inspection générale des finances (IGF) et le CGEJET ont été missionnés le 16 octobre 2017 pour conduire un bilan de la mise en œuvre des RIP contribuant à la réalisation du PFTHD. Il leur a été demandé de formuler des recommandations précises, notamment en termes de choix techniques et de modalités de soutien, en particulier financier, de l'État aux projets portés par les collectivités territoriales dans le cadre du PFTHD qui, selon la DGE, «*pourraient utilement contribuer à l'accélération des déploiements, à l'optimisation de la dépense publique et à la diminution des risques pesant sur les collectivités publiques*». La DGE indique également que «*ces recommandations pourront notamment donner lieu à des ajustements du cahier des charges « France Très Haut Débit – Réseaux d'initiative publique » et à terme à revoir la programmation pluriannuelle de consommation des AE et CP*³⁵ ».

Le besoin total de crédits dépend également des technologies, plus ou moins coûteuses, employées pour le déploiement du très haut débit. La

³³ Convention du 2 septembre 2010 entre l'État et la CDC relative au PIA (action « développement de l'économie numérique »). 1 Md€ de prêts devait financer les déploiements en propre des opérateurs privés mais cette enveloppe n'a pas été mobilisée à cette fin et, a été, selon le SGPI, redéployée au bénéfice d'autres actions du PIA.

³⁴ *Les réseaux fixes de haut et très haut débit, Un premier bilan*, Cour des comptes, janvier 2017, disponible sur www.ccomptes.fr

³⁵ Réponse au questionnaire adressé par la Cour des comptes, 15 janvier 2018

Cour avait appelé, en janvier 2017³⁶, à actualiser les objectifs du Plan, notamment concernant le recours aux technologies alternatives à la fibre optique (réseau de cuivre, technologies ondes hertziennes). Avec les financements résiduels prévus, soit 153 M€ en 2018³⁷, la DGE estime qu'elle atteindra un objectif de financement de 60 % des prises fibre optique en zone d'initiative publique³⁸.

1.4.4.2 Les crédits du FSN ont été progressivement alloués à d'autres actions qu'au financement des réseaux d'initiative publique

Cette indétermination sur les crédits nécessaires à moyen et long termes a conduit à ce que les crédits du PIA (FSN), que viennent compléter les crédits du programme 343, soient progressivement alloués, à la demande des services de l'État, à d'autres actions qu'au financement des réseaux d'initiative publique. Bien que l'enveloppe initiale du FSN prévoyait le financement de différents types de dispositifs ne se limitant pas au soutien aux réseaux d'initiative publique, les redéploiements successifs du PIA et le caractère complémentaire des crédits du programme 343 par rapport aux crédits du PIA conduisent à ce que la soutenabilité du programme soit affectée par ces redéploiements, estimés à 940 M€, dont 30 M€ pour l'action « Territoires de soin numériques » et 10 M€ pour les « Collèges ruraux numériques ». La résorption des zones blanches en centre-bourg et la couverture mobile des sites stratégiques est estimée à 100 M€.

Sur les 2 000 M€ versés par le programme 323 à la CDC en 2010 pour alimenter l'action 01 du FSN, 712 M€ sont aujourd'hui disponibles pour l'attribution de subventions aux RIP des collectivités territoriales. 1 288 M€ sont ainsi venus financer d'autres actions. Le besoin de financement des RIP a été réévalué en 2017 par la DGE à 3 223 M€. En soustrayant les 712 M€ de CP disponibles sur les RP au sein du FSN, c'est

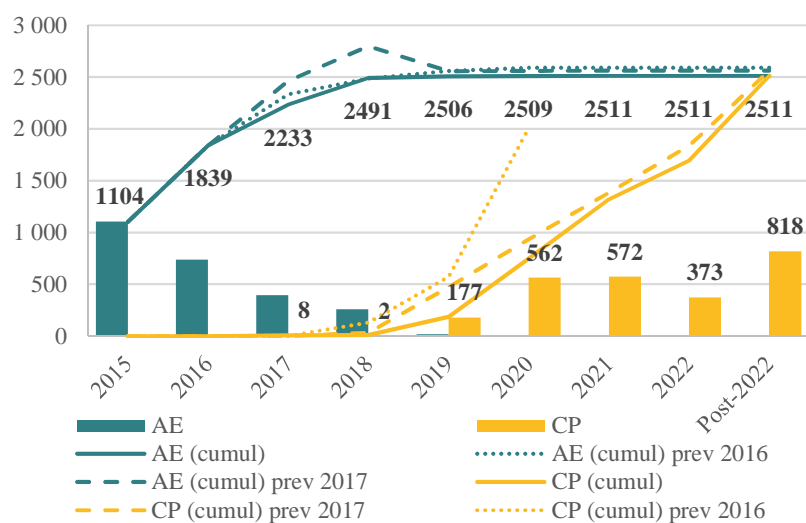
³⁶ *Les réseaux fixes de haut et très haut débit, Un premier bilan*, Cour des comptes, janvier 2017, disponible sur www.ccomptes.fr

³⁷ Ce montant de 153 M€ est inférieur à la dotation LH 2018 en AE (208 M€), du fait du financement d'autres actions par les crédits du programme 343 que les réseaux d'initiative publique, essentiellement les actions mobiles et continuité numérique territoriale.

³⁸ Le gouvernement a annoncé la mise en place d'ici la fin d'année pour une mise en œuvre dès 2019 d'un nouveau guichet « Cohésion numérique » doté d'une enveloppe de 100 M€ (pris sur les 153 M€ de financement résiduel des RIP). Selon la DGE, « *ce guichet permettra de soutenir financièrement l'installation d'équipements de réception d'Internet par satellite ou réseaux hertziens terrestres. Cette réallocation vers le financement des technologies alternatives est donc en phase avec la recommandation de la Cour d'actualiser les objectifs du Plan, notamment concernant le recours aux technologies alternatives à la fibre optique.* »

un solde de 2 511 M€ qui doit être porté par les crédits de paiement du programme 343. Ce montant porte pour 155 M€ sur desactions, lancées en 2017, de couverture mobile (nouveau besoin identifié hors PFTHD fixe) et de continuité territoriale numérique (économie réallouée à une nouvelle action).

Graphique n° 2 : Prévisions de consommation d'AE et de CP du programme 343 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGE

Note : dans la prévision 2018 (traits pleins), les crédits (AE et CP) dédiés aux collèges ruraux numériques ont été affectés au P343 et non au FSN

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent une part majoritaire des dépenses exécutées de la mission *Économie*. Leur maîtrise constitue donc un enjeu essentiel pour assurer sa soutenabilité et sa participation à l'effort de réduction des dépenses publiques. Par ailleurs, la répartition inégale de ces dépenses au sein de la mission demeure inchangée par rapport aux années passées : alors que les programmes 134 et 220 se partagent les 4/5^{èmes} des crédits T2, le programme 305 dispose d'1/5^{ème} des crédits et le programme 343 ne comporte aucune dépense de personnel.

Le poids des dépenses de personnel au sein de la mission reste important : 49,9 % en LFI pour 2017, contre 54,9 % en LFI pour 2016, et 26,6 % en exécution 2017³⁹. La baisse de son poids dans la mission est dû à l'augmentation des dépenses d'intervention, en particulier la prise en charge de la « compensation carbone ». Son augmentation en LFI de 0,5 % en 2017 à périmètre courant, 1,4 % à périmètre constant relève essentiellement des mesures générales de revalorisation.

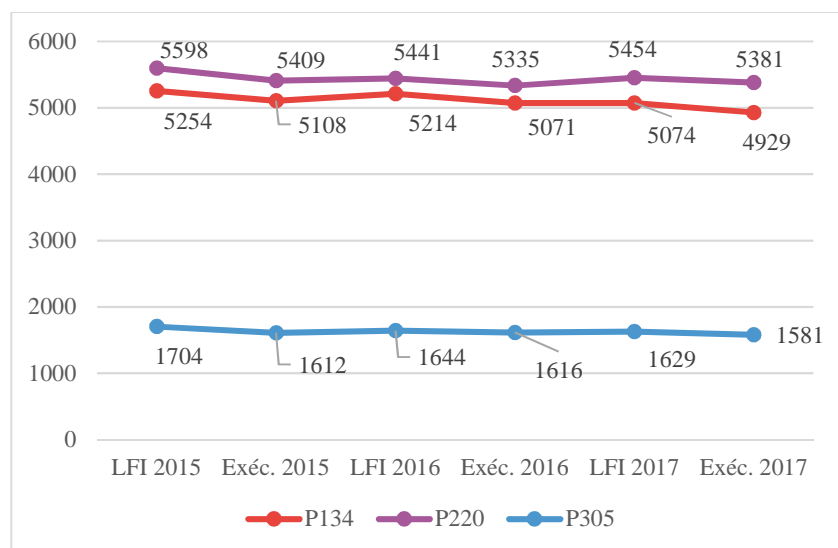
Cette augmentation des dépenses de personnel, *a fortiori* en période de réduction d'effectifs, rigidifie les dépenses de la mission et contraint les marges de manœuvre des gestionnaires. Cette tendance, si elle se prolongeait, risque de faire des autres postes de dépenses de la mission des variables d'ajustement destinées à assurer la couverture du T2.

2.1.1 Une réduction faible des effectifs de la mission

Le plafond d'emplois de la mission s'élève à 12 160 ETPT (hors opérateurs) en LFI pour 2017, en diminution de 1,2 % par rapport à 2016. Il a été respecté en exécution, avec 11 891 ETPT consommés, soit une réduction de 131 ETPT par rapport au plafond exécuté en 2016.

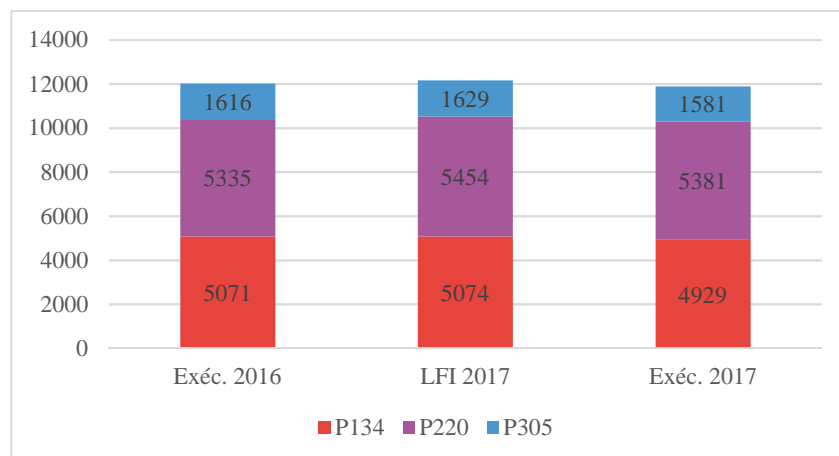
³⁹ Y compris la recapitalisation d'Areva

Graphique n° 3 : Evolution du plafond d'emplois en ETPT (2015-2017)



Source : Cour des comptes d'après données CBCM

Graphique n° 4 : Détail du plafond d'emplois en ETPT



Source : Cour des comptes d'après données CBCM

Sur le programme 134⁴⁰, le plafond d'emplois est passé de 5 214 ETPT en LFI 2016 à 5 074 ETPT en LFI 2017. Cette réduction de 140 ETPT résulte de plusieurs facteurs :

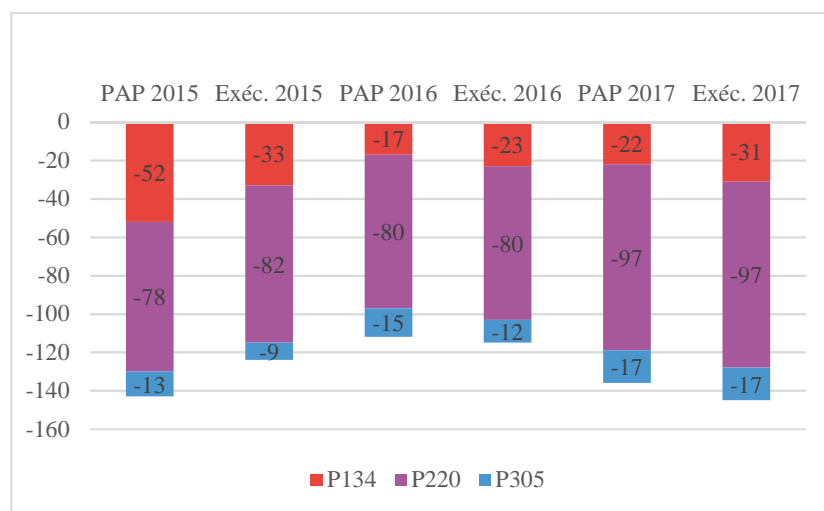
- l'impact du schéma d'emplois, soit -86 ETPT dont -38 au titre de l'extension en année pleine des suppressions figurant en PAP 2016 ;
- l'effet des mesures de périmètre à hauteur de +7 ETPT au titre du recrutement des apprentis en application du plan de développement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État ;
- une correction technique de +67 ETPT pour tenir compte d'une erreur matérielle figurant en PAP 2016 concernant l'impact du schéma d'emplois 2016 ;
- les transferts « sortants » de -128 ETPT à destination du programme 217 - *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* au titre du transfert des emplois de la CRE au ministère de la transition écologique et solidaire.

Sur le programme 220, l'exercice 2017 a été principalement marqué par la prise en charge de 122 ETPT (contre 113 ETPT prévus en LFI pour 2017) au titre des emplois des élèves administrateurs et attachés statisticiens du GENES. L'écart résulte d'une part dans l'absence de prise en compte à l'étape de la budgétisation du transfert anticipé de 10 élèves vers le programme 220 dès la rentrée 2016, et d'autre part dans l'intégration finale d'un nombre d'élèves plus important que prévu dans le cadre du transfert inscrit dans la LFI 2017.

Sur le programme 305, la sous-consommation de 48 ETPT constatée en 2017 est liée au pilotage des emplois pour appliquer le schéma d'emplois : un grand nombre de sorties a été réalisé en janvier et un grand nombre d'entrées en fin d'année, une fois le schéma d'emplois sécurisé.

⁴⁰ Outre les transferts mentionnés au 1.1.1

Graphique n° 5 : Evolution de l'exécution du schéma d'emplois en ETP



Source : Cour des comptes d'après données des MEF

S'agissant du schéma d'emplois, il a été respecté et même sur-exécuté par le programme 134⁴¹. La baisse d'emplois exécutée en 2017 est de 0,6 % pour le programmes 134, 1,1 % pour le programme 305 et 1,8 % pour le programme 220.

Sur le programme 134, la LFI pour 2017 est marquée par une réduction des effectifs (22 ETP) moins importante qu'en LFI pour 2016 (29 ETP) en raison notamment des nouvelles missions définies par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

En budgétisation, la DGCCRF, l'Autorité de la concurrence et l'ARCEP ont vu leurs effectifs stabilisés en 2017 avec un schéma d'emplois à 0 tandis que - 19 ETP sont prévus pour la DGE et -3 pour le CGEIET. En exécution, les efforts ont été portés par la DGE (- 20 ETP), la DGCCRF (- 19 ETP) et le CGEIET (- 2 ETP). En revanche, les AAI ont accru leurs effectifs : +7 ETP pour l'Autorité de la concurrence et +4 ETP pour l'ARCEP.

⁴¹La LFI 2017 est marquée par un schéma d'emplois (-22 ETP) moins important qu'en LFI 2016 (-29 ETP) en raison des nouvelles missions définies par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

Sur le programme 220, le schéma d'emplois s'établit à - 97,2 ETP pour 2017 pour un objectif à -97 ETP. La cible a été atteinte en mobilisant plusieurs leviers, tels qu'un appel accru aux recrutements extérieurs, un pilotage fin des effectifs d'enquêteurs (y compris en termes de quotités de travail) et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux (258 ETPT hors enquêteurs). L'Insee a recruté ponctuellement 530 enquêteurs pour 0,75 M€² entre la fin du mois d'août et le début du mois d'octobre 2017 pour effectuer le recensement de la population de Mayotte, le recensement de la population ne figurant pas dans les missions habituellement affectées aux enquêteurs de l'Insee dans les autres départements français. A l'avenir, le Centre statistique de Metz (CSM) est appelé à contribuer à la réalisation du schéma d'emplois global arbitré pour l'Insee, conformément à la recommandation de la Cour⁴³.

Sur le programme 305, le schéma d'emplois à -17 ETPT a été réalisé comme prévu dans la LFI 2017. Plusieurs mesures ont été nécessaires pour assurer le respect du schéma d'emplois en administration centrale de la DGT : 10 recrutements ont été reportés de 2017 à 2018, 4 postes de catégorie B n'ont pas été pourvus, 7 départs à la retraite n'ont pas été remplacés et certains contrats de vacataires n'ont pas été renouvelés.

2.1.2 Une masse salariale en augmentation

De façon générale, l'année 2017 a été marquée par : la mise en œuvre de la deuxième phase des mesures concernant les agents de catégorie B du PPCR et la première phase des mesures concernant les agents de catégories A et C, l'augmentation de la valeur du point au 1^{er} février 2017 et la revalorisation de l'indemnité mensuelle de technicité (IMT).

Tableau n° 6 : Dépenses de personnel de la mission *Économie*

T2 en M€	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2016 format 2017	Exéc. 2016 format 2017	LFI 2017	Exéc. 2017	Variation LFI en %	Variation Exécution en %	Variation LFI retraitée	Variation Exécution retraitée en %
AE=CP	932,8	913,3	924,6	906,1	937,3	920,2	0,5	0,8	1,4	1,6

Source : Cour des comptes d'après LFI 2017 et Chorus

⁴² Pris en charge par la dotation forfaitaire de recensement. Seuls les recrutements ponctuels pour superviser le recensement a pesé sur le titre 2 du programme 220.

⁴³ Bilan d'étape sur le transfert de services de l'Insee à Metz (octobre 2015)

Sur le programme 134, la masse salariale hors CAS du programme à structure constante progresse de 1,6 % dans en LFI 2017, après une hausse de 0,8 % entre la LFI pour 2015 et la LFI pour 2016. Cette évolution s'explique principalement par l'impact des mesures décidées au titre de l'augmentation de la valeur du point fonction publique (1,3 M€) et de l'application du PPCR pour un montant de 2,1 M€.

En gestion 2017, la consommation de crédits de titre 2 a été inférieure aux ressources, laissant un disponible de 0,55 M€ en fin de gestion, observé principalement pour la DGCCRF, la DGE et le CGEIET.

Le non-paiement des bonifications PPCR aux agents de catégorie A de la DGCCRF du fait du retard pris dans la promulgation des décrets reporte une dépense de 2,5 M€ sur 2018 non financée en LFI pour 2018.

Tableau n° 7 : Évolution de la consommation de T2 du programme 134 (en M€)

PROGRAMME 134 - EVOLUTION CONSOMMATION DE T2										
	Consommation crédits 2016		Consommation crédits 2017		Evolution de la consommation entre 2016 et 2017		Ressources 2017 (2)		Ecart consommation 2017 / ressources	
	HCAS	Total	HCAS	Total	HCAS	Total	HCAS	Total	HCAS	Total
DGE	90,87	123,37	92,64	125,96	1,77	2,59	96,48	130,85	3,84	4,89
DGCCRF	149,94	215,89	153,32	220,65	3,38	4,76	155,68	224,85	2,36	4,20
CGIET	13,02	17,89	12,52	17,24	- 0,50	- 0,65	14,44	19,88	1,92	2,64
ARCEP	13,59	15,00	13,75	15,14	0,16	0,14	14,12	15,71	0,37	0,57
AC	13,64	15,85	14,12	16,36	0,48	0,51	14,33	17,17	0,21	0,81
Total 134(1)	281,06	388,00	286,35	395,35	5,29	7,35	295,05	408,46	8,70	13,11

(1) : les crédits de la CRE ne sont pas pris en compte

(2) base LFI

Source : Données du responsable du programme 134

Pour le programme 220, la maîtrise de la masse salariale est une priorité de gestion, car elle représente 82,2 % des dépenses totales. L'année 2017 a été marquée par le transfert « entrant » en base des emplois et de la masse salariale des élèves administrateurs et attachés statisticiens du GENES en provenance du programme 192 (4,72 M€ et 113 ETPT en budgétisation, 5,68 M€ et 122 ETPT en exécution). Il permet de faciliter le bon ajustement des places offertes aux concours aux besoins estimés de l'Insee et du service statistique public à horizon de 2 à 3 ans. Une plus grande réactivité est ainsi possible en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC) sur le long terme, y compris pour tenir compte des besoins des autres administrations en cadres statisticiens Insee. La circulaire du 3 avril 2017 relative aux conditions d'emploi des

enquêteuses et enquêteurs de l'Insee comprend une nouvelle⁴⁴ revalorisation des grilles indiciaires applicables à ces personnels (703,5 ETPT), pour un coût de 0,3 M€ en 2017, sur un montant total de 23,0 M€ en 2017.

Pour le programme 305, le programme a financé la mise en œuvre du PPCR (0,6 M€) et la revalorisation de l'indemnité mensuelle de technicité (0,14 M€). Le montant des indemnités de résidence à l'étranger (IRE) versées en 2017 s'est élevé à 31,02 M€ (+3,3% par rapport à 2016).

La variation de la consommation constatée de crédits entre 2016 et 2017 (+2,17 M€) est proche de ce qui avait été anticipé en PLF (écart de +0,15 M€), et résulte principalement d'une variation à la hausse des IRE (+1,26 M€) et du versement de pécules pour un volume plus important qu'en 2016 (+0,78 M€).

2.2 Les dépenses de fonctionnement

Tableau n° 8 : Dépenses de fonctionnement de la mission *Économie*

T3 en M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2016 format 2017	Exécution 2016 format 2017	LFI 2017	Exécution 2017	Variation LFI en %	Variation Exécution en %	Variation LFI retraitée en %	Variation Exécution retraitée en %
AE	525,5	623,4	591,8	2 177,0	574,7	2 036,5	9,4%	226,7%	-2,9%	-6,5%
CP	512,0	599,6	578,3	2 153,2	572,1	2 039,9	11,7%	240,2%	-1,1%	-5,3%

Source : Cour des comptes d'après la LFI 2017 et Chorus

Pour le programme 134, le fait majeur est l'ouverture en décret d'avance d'1,5 Md€ de crédits en vue du financement d'une partie du coût de la recapitalisation d'Areva, autofinancé à hauteur de 15 M€ en CP par le programme.

L'exécution 2017 a également été marquée par la rémunération de BPIFrance Assurance Export à hauteur de 46 M€ en AE et en CP (en dépenses de fonctionnement) pour les activités d'assurance export qu'elle exerce au nom et pour le compte de l'État, ainsi qu'à la prise en charge d'autres frais : dépenses informatiques exceptionnelles, rémunération de la Caisse française de développement industriel (CFDI), etc.

Les autres dépenses de fonctionnement du programme relèvent classiquement des activités « métier » (informatique, formations), les autres dépenses de fonctionnement courantes étant rattachées sur le

⁴⁴ Après une revalorisation en 2016

programme support du MEF (programme 218) et sur le programme 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* porté par les services du Premier ministre, et de dépenses immobilières : loyers des AAI et des directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dietcte) des départements d'outre-mer, baux de l'école nationale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF) située à Montpellier et d'un service à compétence nationale de la DGCCRF et des AAI.

En 2017, la DGCCRF a renégocié les baux de l'ENCCRF de Montpellier, ce qui a permis une baisse des loyers de près de 43 %.

S'agissant des AAI, les dépenses sont stables. Leurs loyers représentent une part significative de leur budget de fonctionnement, ce qui invite à explorer des pistes d'économie en ce domaine. La signature du nouveau bail des futurs locaux de l'ARCEP, en lien avec la direction de l'immobilier de l'État, qui conduira à son déménagement fin 2018, générera une économie de près de 0,90 M€ par an, hors coûts d'aménagement et de transfert qui sont encore estimatifs.

Pour le programme 305, les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 274,76 M€ en LFI pour 2017. Elles ont été exécutées à hauteur de 280,51 M€. Elles comprennent essentiellement la rémunération de la Banque de France et des instituts d'émission d'outre-mer des prestations réalisées pour le compte de l'État. L'écart à la LFI s'explique par le paiement en 2017 de la rémunération des instituts d'émission d'outre-mer au titre de 2016, qui minore l'exécution de 2016 et majore celle de 2017 de 5,5 M€.

S'agissant de la Banque de France, la rémunération pour les prestations qu'elle effectue pour le compte de l'État s'est établie au total à 283,7 M€ en AE et en CP (en baisse de 2,5 %), conformément à l'article 3 de l'avenant n° 2 du contrat de performance conclu le 20 octobre 2016, dont 249,2 M€ de crédits budgétaires.

Aux termes de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier, la Banque de France fournit des prestations pour le compte de l'État que celui-ci rémunère pour « couvrir les coûts engagés » par la Banque de France. Cette relation financière est régie par un contrat de performance signé le 21 décembre 2011 entre l'État et la Banque de France qui liste sept

prestations⁴⁵ et les conditions de leur rémunération. Le principe retenu est celui d'un financement aux coûts complets à partir de 2011.

La majorité du coût (96 % en 2016) est composée du traitement du surendettement (69 %) et de la tenue du compte du Trésor (27 %).

La dotation budgétaire versée à la Banque de France en rémunération des prestations qu'elle accomplit pour le compte de l'État s'inscrit, depuis 2013, dans une tendance baissière avec d'une part la mise en place de réformes, en particulier en matière de traitement du surendettement (mise en œuvre progressive du plan de modernisation du réseau à horizon 2020, simplification et accélération du traitement du surendettement, dématérialisation des dossiers de surendettement), qui ont permis à la Banque de France de réduire ses coûts, et, d'autre part, la compensation d'une partie du coût sous la forme d'une minoration du dividende versé à l'État.

Dans le cadre de l'avenant n° 2 du 20 octobre 2016 au contrat de performance de 2011, l'État et la Banque de France ont défini un objectif pluriannuel pour la rémunération des prestations réalisées pour le compte de l'État sur la période 2017-2020. Il formalise la poursuite des gains de productivité contre une anticipation du versement de la rémunération des prestations au 31 mars de l'année N. Il doit également permettre de faire coïncider, à partir de 2019, les coûts de ces prestations et le montant des crédits de la LFI pour 2017 portés par le programme 305.

Le montant fixé au titre de 2017 s'élevait à 290,9 M€. Il a été revu à la baisse pour s'établir à 283,7 M€, en application de l'article 3 de l'avenant n° 2 au contrat de performance conclu le 20 octobre 2016 indiquant que « [1] *État et la Banque conviennent que le montant annuel facturé par la Banque pourra être ajusté, à la hausse ou à la baisse, si la volumétrie constatée des dossiers déposés est supérieure ou inférieure de plus de 10 000 dossiers à celle mentionnée dans l'échéancier* ». Compte tenu de la baisse de la volumétrie constatée des dossiers de surendettement déposés (195 000 dossiers déposés à fin 2016, pour une cible 2017 de 215 000 dossiers dans l'échéancier figurant dans l'avenant n° 2), la rémunération totale de la Banque de France a diminué de 7,20 M€.

⁴⁵ Secrétariat des commissions de surendettement ; mise en circulation des monnaies métalliques sur le territoire métropolitain ; gestion du fichier central des chèques ; appui de la BdF à la gestion des comptes d'opération des banques centrales de la zone Franc ; gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers ; tenue du compte du Trésor public ainsi que les prestations bancaires qui s'y rattachent ; organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor

Tableau n° 9 : Rémunération prévue pour les missions exercées par la Banque de France pour le compte de l'État (M€)

	2017	2018	2019	2020
<i>Objectif de rémunération (M€)</i>	290,9	260,4	247,1	238,7
<i>dont surendettement</i>	199,2	167,3	157,6	150,4
<i>Nombre de dossiers déposés</i>	215 000	210 000	205 000	200 000

Source : avenant 2 du contrat de performance entre l'État et la BdF (octobre 2016)

A nouveau, les coûts supportés par la Banque de France à raison des prestations qu'elle réalise pour le compte de l'État ne sont pas entièrement financés par les crédits prévus en LFI dans le programme 305. Cette sous-compensation a conduit la Banque, depuis 2014 (sur la base du déficit de compensation de 2013), à appliquer une retenue sur le dividende versé à l'État l'année suivante. L'État a finalement autorisé, par courrier du 20 octobre 2016 la Banque de France à assurer, sur la répartition de son résultat 2015, la compensation des différentiels entre les coûts complets estimés pour 2015 et 2016 et le montant des crédits budgétaires versés ces deux années. Cela a conduit à réduire le dividende versé à l'État en 2016 sur le résultat de 2015 de 18,6 %⁴⁶ du déficit de compensation des années 2015 et 2016. Le dividende versé à l'État a été réduit de 15,3 M€ en 2016. Ce courrier a également autorisé la Banque à minorer le dividende versé à l'État en 2017 et 2018 dès lors que les crédits budgétaires seraient insuffisants. C'est ainsi que le dividende versé en 2017 au titre du résultat de 2016 a été réduit de 19,7 %⁴⁷ de la sous-compensation attendue en 2017 (34,5 M€) soit 6,8 M€. Contrevenant au principe budgétaire d'universalité (règle de non contraction des recettes et des dépenses), cet accord constitue un contournement de la norme de dépenses auquel il convient de remédier.

⁴⁶ Fraction du déficit de compensation qui aurait été conservée par la Banque de France après paiement de l'impôt sur les sociétés versement du dividende à l'État

⁴⁷ La hausse du taux de 18,6 % à 19,7 % s'explique par la disparition, en 2016, de la surtaxe de 10,7 % d'impôt sur les sociétés dont était redevable la BdF

Tableau n° 10 : Coûts engagés par la Banque de France pour les missions effectuées pour le compte de l'État et compensation versée par l'État (M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Coût total des prestations</i>	330,9	318,6	309,9	304,9	303,9	301,1	283,7
<i>Surendettement</i>	220,9	220,4	216,2	214,5	212,1	209,1	192,0
<i>Tenue du compte du Trésor</i>	96,3	86,3	80,9	79,1	80,4	80,5	80,1
<i>Monnaies métalliques</i>	8,2	7,9	8,0	6,6	6,6	6,6	6,6
<i>Adjudications</i>	3,1	1,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2
<i>Accords de consolidation</i>	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1
<i>Zone franc</i>	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
<i>Montant remboursé par l'État</i>	316,6	316,7	304,6	290,0	272,7	250,0	249,2
<i>Déficit de compensation</i>	14,3	1,9	5,3	14,9	31,2	51,1	34,5

Source : BdF

Tableau n° 11 : Minoration des dividendes versés à l'État en compensation de l'insuffisance de rémunération (M€)

<i>Déficit de compensation de</i>	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Montant</i>	4,8	14,9	31,2	51,1	34,5
<i>Imputation en</i>	2014	2015	2016	2016	2017
<i>Sur dividende</i>	2013	2014	2015	2015	2016
<i>Taux de l'ajustement en %</i>	15,50	18,60	18,60	18,60	19,70
<i>Minoration du dividende</i>	0,7	2,8	5,8	9,5	6,8

Source : Banque de France

Nota bene : La minoration du dividende de 2013 versé en 2014 s'est fait sur un chiffre provisoire de sous compensation (4,8 M€) tandis que la valeur définitive s'établissait à 5,3 M€

La rémunération des instituts d'émission d'outre-mer de 2016 a été payée début 2017. L'exercice 2017 a été marqué par le changement de statut de l'établissement public IEDOM en société filiale à 100 % de la Banque de France au 1^{er} janvier 2017 en application de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Tableau n° 12 : Décomposition du coût définitif 2016 des activités réalisées par l'IEDOM pour le compte de l'État

En M€	2016				
	Tenue des commissions de surendettement	Tenue du compte du Trésor	Tenue du FICOM	Mise en circulation des monnaies	Total prestations IEDOM
Coûts directs	2,77	0,041	0,065	0,10	2,98
Coûts indirects	2,82	0,002	0,022	0,062	2,90
Coûts complets	5,59	0,043*	0,087	0,16	5,88

* La réduction significative du coût complet pour cette activité s'explique par le transfert, le 5 octobre 2015, à la BdF des activités de tenue et de gestion des comptes du Trésor domien (entrée en vigueur d'*Atena*, application de la BdF utilisée pour la tenue des comptes automatisée en euro et des services bancaires pour la clientèle institutionnelle).

Source : DGT

Pour le programme 220, les dépenses de fonctionnement représentent 67,6 % des crédits HT2. Les principaux postes de dépenses courantes de l'Insee sont les loyers (hausse de 0,5 %), les dépenses liées aux implantations pour un montant de 23 M€ en CP (hausse de 1,1 %), les dépenses informatiques (3,4 M€ en matériel et 6,2 M€ en licences) et les frais de déplacement (6,4 M€), en hausse de 0,3 M€ par rapport à 2016, en particulier du fait des réorganisations liées à la réforme territoriale.

S'agissant du CSM, les dépenses correspondantes se sont élevées à 1,7 M€ en 2017 et sont liées à l'occupation des locaux (0,83 M€ en loyers, 0,47 M€ en impôts/charges locatives, 0,07 M€ et gardiennage/propriété et 0,02 M€ en entretien immobilier) : en attendant l'aménagement sur le site de l'ancienne gare impériale rénovée, prévu début 2019, le CSM est amené à occuper deux bâtiments intermédiaires distincts.

Le déménagement des 1 200 agents de l'Insee actuellement répartis sur deux sites à Malakoff dans l'immeuble *White*⁴⁸ à Montrouge, n'a eu lieu qu'au début 2018. Les coûts d'installation s'élèvent à 5,42 M€⁴⁹ : 2,4 M€ de CP ont été dépensés en 2017 et 3,02 M€ le seront en 2018 (mobilier : 0,8 M€ ; prestation de déménagement : 0,9 M€ ; informatique : 0,5 M€ ; répéteur réseau GSM : 0,5 M€ ; site complémentaire : 0,32 M€). Le coût de l'opération n'a été couvert en LFI qu'à hauteur de 3 M€ (1,2 M€ en LFI pour 2017 et 1,8 M€ en LFI pour 2018), soit une sous-budgétisation de 2,42 M€, dont 1,2 M€ en 2017. La demande de reports de crédits de 2017 sur 2018 a notamment vocation à couvrir ce besoin.

2.3 Les dépenses d'intervention

Tableau n° 13 : Dépenses d'intervention de la mission *Économie*

T6 en M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2016 format 2017	Exécution 2016 format 2017	LFI 2017	Exécution 2017	Variation LFI en %	Variation Exécution en %	Variation LFI retraitée en %	Variation Exécution retraitée en %
AE	463,4	1 102,4	580,1	1 266,7	790,6	821,2	70,59	-25,51	36,28	-35,1
CP	275,3	303,1	392,0	531,9	377,3	503,0	37,0	65,9	-3,8	-5,4

Source : Cour des comptes d'après la LFI 2017 et Chorus

2.3.1.1 La hausse des dépenses d'intervention provient des transferts et du rattrapage de dépenses de 2016

Les dépenses d'intervention concernent principalement les actions 3, 4 et 7 du programme 134. Leur hausse en LFI provient essentiellement des transferts entrants du programme 134 et du rattrapage de dépenses de 2016.

Sur le programme 134, l'action 3 comprend désormais essentiellement les crédits au titre de la « compensation carbone », par transfert du programme 345. Ils s'élevaient à 116,7 M€ en AE et en CP en LFI pour 2017 en prenant en compte le prix du quota en 2015, soit 7,80 € la tonne. L'exécution budgétaire 2017 s'est établie à 164,3 M€ en AE et 228,8 M€ en CP.

⁴⁸ Les dépenses d'acquisition de l'immeuble « White » (186 M€) ont été supportées par le programme 218, financées en partie par une ouverture de crédits par le décret d'avance du 20 juillet 2017 et un redéploiement de crédits au sein du programme (21 M€)

⁴⁹ Prestation de déménagement : 0,9 M€, acquisition de mobilier : 2,7 M€, équipements informatiques : 1,50 M€, aménagement du site complémentaire : 0,32 M€

L'écart avec la LFI s'explique, d'une part, par le décalage sur 2017 d'une partie des engagements (29,1 M€ en AE) et de l'ensemble du paiement de la compensation au titre de 2015 qui aurait dû être payée en 2016 (93,6 M€ en CP), à la suite de la signature tardive de la convention entre l'État et l'agence de services et de paiement (ASP), en application de l'article R122-25 du code de l'énergie qui dispose que c'est l'ASP qui est chargée de la gestion et du versement de l'aide. En ressources, ce décalage a été rendu possible par le report sur 2017 des 93 M€ qui avaient fait l'objet d'un transfert du programme 345 au programme 134 en gestion 2016 et le redéploiement de crédits du programme 134 pour le financement de l'impasse de 2,5 M€ en AE et en CP, qui ont également fait l'objet d'un report de crédits 2016 sur 2017.

D'autre part, le montant de la compensation carbone au titre de 2016, versée en 2017, s'est élevé à 135,2 M€ en AE et en CP contre une prévision de 116,7 M€. Cet écart s'explique par la hausse de l'assiette, de 30,7 MWh en prévision à 37 MWh en exécution, liée principalement à la modification des contrats d'approvisionnement en électricité de trois grands consommateurs (+4,3 TWh) pour les rendre éligibles au dispositif et à l'intégration de 17 nouveaux bénéficiaires (+1,4 TWh). Le paiement de la compensation carbone 2017 a été permis par le dégel de la réserve de précaution et le redéploiement de crédits complémentaires au sein du programme 134. Elle a bénéficié à 288 sites industriels (filiales de grands groupes français et internationaux). La totalité de la dépense 2017 a été payée à l'exception d'une subvention de 7,1 M€ dans l'attente d'une décision de la Commission européenne.

Mécanisme de « compensation carbone »

La « compensation carbone » est un dispositif en faveur des entreprises électro-intensives (sidérurgie, papier/carton, chimie, etc.) exposées à un risque significatif de délocalisation en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité. Il consiste à compenser en partie le coût du carbone inclus dans le prix de l'électricité. Le dispositif, prévu par la directive 2003/87/CE modifiée établissant le système d'échange des quotas et notifié et validé par la Commission européenne, est régi par l'article L. 122-8 du code de l'énergie, et le décret n° 2016-1095 du 11 août 2016.

Les dossiers de demande d'aide sont déposés de l'ouverture du guichet (mi-janvier) jusqu'au 31 mars, l'instruction puis les paiements par l'ASP se font au 30 juin. Le dispositif est le produit de cinq facteurs :

- L'intensité de l'aide en année N (%) ;
- Le facteur d'émission géographique en année N (t/MWh) ;

- Le prix du quota correspondant à la moyenne sur l'année N-1 des prix du forward à décembre de l'année N (€/t) ;
- Le référentiel d'efficacité de repli en année N, correspondant à un positionnement moyen des installations par rapport à un référentiel d'efficacité (%) ;
- L'assiette de consommation éligible en N (MWh).

L'aide est versée l'année suivant celle au cours de laquelle les coûts sont supportés, en tenant compte notamment de la consommation d'électricité exposée au coût du CO2 ainsi que d'un facteur incitant les bénéficiaires à réaliser de économies d'énergie. Le prix de marché du quota « carbone » de l'année N-2 est utilisé pour calculer la compensation des coûts indirects de l'année N-1, qui sera versée en année N. En 2018, on utilisera le prix de marché 2016 du quota « carbone » (5,40 €/t) et en 2019 le prix de marché 2017 (5,88 €/t).

L'action 7 du programme comprend désormais la rémunération de BPIFrance Assurance Export au titre de ses prestations réalisées pour le compte de l'État. Les crédits étaient de 72,6 M€ en AE=CP en LFI pour 2017. Cette somme se décompose en 54,4 M€ pour la part fixe de la rémunération annuelle de BPIFrance assurance export, à laquelle s'ajoutent 12,2 M€ de frais exceptionnels liés au transfert et 6 M€ destinés à financer des investissements informatiques validés et contrôlés par l'autorité de tutelle. En exécution, ils s'élèvent à 59,93 M€ en AE/CP, dont 13,93 M€ en dépenses d'intervention. Le PAP précise que « *le transfert d'activité de Coface à une filiale du groupe BPIFrance doit permettre une économie de l'ordre de 20 % sur les coûts de gestion de l'opérateur et les montants proposés s'inscrivent dans cet objectif* ».

Comme en 2016, **les aides au transport de presse représentent la dépense d'intervention la plus importante de l'action 4** (121 M€ en exécution 2017 contre 119 M€ en LFI pour 2017). En contrepartie de sa mission de service public de transport et de distribution de la presse, la Poste reçoit une compensation de l'État imputée sur le programme 134. Encadrée depuis 2009 par « les accords Schwartz », cette dépense a été renégociée à la baisse en 2016 jusqu'en 2020. Toutefois, le montant initial de 119 M€ a été majoré de 2 M€ en AE=CP lors de la RIM du 5 septembre 2016 et assuré en gestion par un transfert de 2 M€ en provenance du programme 180 – *Médias et presse*. L'aide à la presse pose toujours une double difficulté sur son positionnement (programme 134 *versus* programme 180) et sur le fond (aide au transport *versus* aide à la presse). La Cour réitère sa recommandation que cette subvention relève du programme 180 pour pouvoir apprécier l'efficacité de l'ensemble des aides à la presse.

A titre exceptionnel, la DGE a participé au financement d'une aide au redémarrage de l'activité pour les entreprises sinistrées à la suite des inondations et coulées de boue du 23 au 25 novembre 2016 dans les communes du département de la **Haute-Corse** visées par l'arrêté du 14 décembre 2016 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (0,2 M€), de deux régimes d'aide pour les entreprises affectées par la crise migratoire à **Calais** (2,4 M€) et des dépenses urgentes liées au redémarrage des entreprises sinistrées à **Saint-Martin et Saint-Barthélemy à la suite du passage de l'ouragan IRMA** au cours de la période du 5 au 7 septembre 2017 et à sa reconnaissance de catastrophe naturelle par l'arrêté du 8 septembre 2017. Le montant global arbitré lors de la réunion interministérielle du 3 octobre 2017 est de 10 M€ pour deux ans, dont 6 M€ pour 2017 qui ont été délégués à la Dieccte Guadeloupe pour un transfert des fonds à l'ASP qui procède au versement de l'aide aux entreprises sinistrées. Celle-ci a déjà procédé au versement de l'aide sur le fondement d'une décision d'attribution de paiement valant bon à payer par la Dieccte pour un montant de 2 M€ à la date du 4 janvier 2018

2.3.1.2 Un effort à la baisse des autres dépenses d'intervention qui appelle à la rationalisation des dispositifs

**Tableau n° 14 : Evolution des dépenses d'intervention du programme
134 (exécutions 2014-2017)**

En CP	2014	2015	2016	2017	Variation 2014/2017 en %	Variation 2016/2017 en %
Aide au départ des commerçants	6,2	8,2	3,1		-100	-100
Aide d'urgence Saint-Martin, Calais et Corse				8,7	so	so
Mouvements consommateurs	9,9	8,6	9,5	8,2	-18	-14
FISAC	34,0	12,3	21,5	3,6	-89	-83
Développement des PME	8,5	7,3	8,2	4,6	-46%	-44%
Comité professionnel de distribution de carburant	2,9	0,0			-100%	so
Mission des services à la personne	2,6	1,0	1,0	0,4	-84%	-59%
Subventions tourisme	3,1	2,6	1,4	6,1	95%	332%
Subventions CTI	19,1	17,4	15,9	13,1	-31%	-18%
Subventions AFNOR	9,8	8,9	8,2	8,2	-17%	0%
Subventions APCE	2,9	2,6	0,8	0,0	-100%	-100%
Agence France Entrepreneur			1,8	10,0	so	567%
Subventions politique industrielle	35,2	30,0	22,2	17,8	-50%	-20%
Subventions à la Poste	1,4	1,4	1,3	1,4	0%	8%
Subventions organismes internationaux	11,4	9,8	13,7	5,1	-55%	-63%
Mutations industrielles- constructions navales		2,2	0,6	0,0	so	-100%
COFRAC	0,3	0,2	0,2	0,2	-44%	-17%
Compensation carbone			P345	228,8	so	
BPIFrance	40,0	26,0	23,0	12,8	-68%	-44%
BPIFrance Assurance Export				13,9	so	so
ESS			3,6	3,3	so	-8%
Divers	7,1		2,7	0,4	-94%	-85%
Transport à la presse	100,0	130,0	119,0	121,0	21%	2%
PIA 2014	133,0					
PIA 2015		100,0				
PIA 2016			36,0			
PIA 2017				0,1		
Total	427,4	368,4	293,7	469,5	10%	60%
Total après retraitement	194,4	139,3	138,0	218,0	12%	58%

Source : Cour des comptes, d'après les données du responsable du P134

Pour le programme 134, les autres dépenses d'intervention sont dispersées, moins significatives et majoritairement à la baisse.

Pour **l'action 3**, les subventions attribuées aux **centres techniques industriels (CTI) et aux organismes assimilés** s'élevaient à 15,1 M€ en AE=CP en LFI pour 2017. L'exécution 2017 s'élève à 13,09 M€ contre 15,92 M€ en 2016 soit une baisse de 18 %.

La grande majorité des CTI sont financés par taxe fiscale affectée (TFA). Ceux financés par dotation budgétaire voient la part de leur dotation diminuer régulièrement depuis 2012, passant de 19 % à 15 % en 2014, puis à 14 % en 2016.

Deux CTI financés précédemment par dotation budgétaire bénéficient depuis la LFI 2016 d'une TFA : l'ITERG (Institut des corps gras) et le CTIF (Centre technique des industries de la fonderie). Ces deux CTI ont continué toutefois à percevoir une dotation budgétaire en 2016 et 2017 à titre de financement complémentaire pendant la période transitoire.

De même, les crédits disponibles pour l'**AFE**, qui vise à rendre plus cohérente et lisible la politique nationale de soutien à l'entrepreneuriat et de l'articuler avec les acteurs territoriaux, était de 23,2 M€ (3,2 M€ en LFI pour 2017 et 20 M€ de reports de 2016). Seulement 12 M€ lui ont été versés en 2017 et les 10 M€ restants ont été annulés pour gager les ouvertures de crédits du décret d'avance du 20 juillet 2017, soit une diminution de près de 50 %.

En ce qui concerne **l'action 20 du programme 134, les dotations budgétaires en faveur de l'activité garantie de BPIFrance Financement** s'élèvent à 24,9 M€ en LFI pour 2017. En exécution elles ont été plafonnées⁵⁰ à hauteur de 12,8 M€ en AE=CP. Cette réduction par deux des crédits a été compensé par des recyclages internes à due concurrence. Une nouvelle diminution significative de ces crédits en 2018 rendra d'autant plus nécessaire la remise à plat des relations financières entre l'État et BPIFrance pour assurer le financement de cette activité. Les 24,9 M€ ouverts pour les garanties en LFI ne constituent qu'une petite partie des garanties totales distribuées par BPIFrance, qui les finance par le redéploiement d'anciens fonds de garantie mis en gestion extinctive (81 M€) et par l'utilisation du dividende payé par BPIFrance SA à l'EPIC BPIFrance (282 M€)⁵¹.

⁵⁰Par la lettre plafond du 21 juillet 2017

⁵¹ Cf. le rapport public thématique de novembre 2016 « BPIFrance Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider », p. 128 à 132

Les crédits du **FISAC** (16,5 M€ en AE et 10 M€ en CP) sont en baisse de 8,9 % en AE et 23,8 % en CP en budgétisation et son exécution ne s'élève qu'à 9,8 M€ en AE et 3,6 M€ en CP (- 83% en CP entre 2016 et 2017). L'écart entre la LFI et l'exécution s'explique par le redéploiement d'une partie des crédits pour financer les aides d'urgence (cf.supra). Depuis 2015, il a été profondément rénové et se présente sous forme d'une procédure d'appel à projets, avec une déconnexion entre les AE et des CP pour étaler la dotation en CP sur l'ensemble du triennal. Le dispositif a été renforcé sur les modes d'évaluation des projets et de sélection des dossiers. Si le responsable de programme souligne les progrès constatés (clarification des rôles, répartition des missions, qualité des dossiers liée à une meilleure sélection, etc.), le dispositif mériterait d'être à nouveau évalué.

A contrario, en ce qui concerne **l'action 21 consacrée au tourisme**, les crédits d'intervention en LFI pour 2017 ne s'élèvent qu'à 1,73 M€ en AE et en CP, mais en exécution, la consommation des crédits de cette action est de 5,9 M€ en AE et 6,1 M€ en CP. Ces dépenses reposent en grande partie sur le financement des politiques favorisant l'accès aux vacances avec le dégel de 5 M€ en AE=CP le 5 avril 2017 en faveur de l'ANCV pour le départ des seniors en vacances.

Sur le programme 220, les dépenses d'intervention sont relatives au recensement en métropole et dans les DOM - lequel donne lieu à une DFR versée aux communes - ainsi qu'au recensement dans les COM. La DFR 2017 s'est élevée à 23,3 M€ (y compris les collectivités d'Outre-mer), contre 21 M€ en 2016. Elle a représenté 31,3 % de la dépense constatée en 2017.

Le calcul des montants versés aux communes est régi par le décret 15 décembre 2015 relatif aux modalités de calcul de la DFR. La nouvelle formule de calcul introduit un coefficient correctif lié au taux de réponse par internet, en complément des deux autres critères classiques (le nombre d'habitants et le nombre de logements). Ce coefficient correctif est déterminé annuellement par arrêté du ministre de l'économie et des finances, en l'espèce par l'arrêté du 26 juin 2017.

Le taux de réponse par internet croît continuellement depuis sa mise en application, selon un rythme assez similaire dans les communes urbaines et rurales ; il est passé de 33 % à 46 % des foyers entre 2015 et 2017. A périmètre constant, l'Insee estime la diminution de la DFR à 1,2 M€ entre 2016 et 2017. Mais elle a été en partie compensée par l'augmentation de la valeur du point d'indice de juillet 2016 (sur lequel est indexée la DFR qui sert essentiellement à la rémunération des agents recenseurs) et par l'augmentation de la population et des logements.

Tableau n° 15 : Consommation de la DFR

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Consommation de CP	22,25	24,20	22,64	21,00	23,34
<i>Dont COM</i>	<i>0,15</i>	<i>2,10</i>	<i>0,02</i>	<i>0</i>	<i>2,6</i>

Source : Insee

NB : À partir de 2017, Mayotte n'est plus considéré comme COM, mais comme DOM pour le versement de la DFR

Sur le programme 305, les dépenses d'intervention comprennent la contribution de la France au financement de l'association Bruegel et les participations de l'État aux financements de l'Institut Louis Bachelier et de l'Institut européen de régulation financière (IERF) pour un montant total de 1,2 M€, en baisse de 7,7 % par rapport à 2016.

2.3.2 Des dépenses du programme 343 peu transparentes

La CDC était l'opérateur du programme d'investissement d'avenir (PIA), gestionnaire à ce titre du fonds national pour la société numérique (FSN). Les financements résiduels sur le FSN s'avérant insuffisants en 2015 pour atteindre l'objectif du PFTHD, le programme budgétaire 343 a été créé par la LFI pour 2015⁵² pour compléter ces financements.

Une convention a été signée entre l'État et la CDC en 2015⁵³ en application d'une habilitation législative prévue par la LFR pour 2015⁵⁴.

À ce titre, la CDC s'est vue confier la gestion des crédits budgétaires du programme 343 (1 412 M€ d'AE ouvertes pour 2015) un avenant à la convention initiale étant conclu en 2016⁵⁵ pour en tenir compte.

Il résulte de l'article 122 de la LFR pour 2015 organisant la délégation de gestion de l'intégralité des crédits du programme 343 à la CDC que le législateur renonce, en pratique, à une partie de son pouvoir budgétaire sur lesdits crédits. Cette disposition soustrait des dépenses de sa décision, et les fait sortir du champ des arbitrages globaux réalisés lors de

⁵² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015

⁵³ Convention du 29 décembre 2015 entre l'État et la CDC relative à la gestion des fonds du PIA (action « Développement de l'économie numérique ») et du PFTHD

⁵⁴ LFR n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 pour 2015

⁵⁵ Convention du 28 décembre 2016 portant avenant entre l'État et la CDC relative à la gestion des fonds du PIA (action « Développement de l'économie numérique ») et du PFTHD

l'élaboration et du vote du budget, permettant notamment une « sanctuarisation » des crédits. Des pratiques contrevenant aux règles de la gestion publique, développées au §3.1.2, sont ainsi rendues licites, tandis que la valeur ajoutée par la CDC, par rapport à une gestion directe par l'État, paraît bien faible et ne permet pas de justifier que ces opérations soient soustraites à l'application des règles comptables et budgétaires habituelles de l'État.

La CDC assure, au travers du FSN, la gestion d'une caisse, à partir de laquelle sont engagées et payées les dépenses ordonnées par l'État, et dont l'objet quasi exclusif est le paiement de subventions. La mobilisation de la CDC pour le conventionnement et le versement de subventions à des collectivités locales est difficilement justifiable, compte tenu du nombre limité de dossiers de RIP concernés⁵⁶. La direction du budget souligne cependant « *l'efficacité des modalités de financement qui sont celles du PIA* » et privilégie une amélioration de ces modalités à une internalisation de la gestion du programme au sein du budget de l'État. La CDC se réfère, pour sa part, à la continuité des prestations qu'elle assure au titre du PIA. Ceci confirme que cette gestion déléguée a pour effet de « mixer » les crédits du programme 343 avec des crédits déjà détenus par la CDC et conduit à échapper aux règles et aux risques de remise en cause associés aux crédits budgétaires classiques, ainsi qu'aux contraintes associées à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Cette architecture permet de prolonger, pour des crédits budgétaires, les modalités de gestion du PIA, critiquées par la Cour.

Le montant disponible fixe certes une limite aux dépenses, puisque la CDC ne fait pas d'avances, mais, hormis cette limite résultant de la trésorerie disponible, le FSN élimine la plupart des contraintes résultant des règles budgétaires et comptables habituelles.

La prorogation du recours à un opérateur pour la gestion de crédits budgétaires, au-delà du PIA, dans un processus où l'instruction est réalisée par l'agence du numérique et la coordination assurée par le secrétariat général pour l'investissement, permet de s'exonérer des règles budgétaires et comptables. Sur ce point, la DGE dit estimer préférable de conserver le *statu quo* pour éviter de « bouleverser l'équilibre établi ». Si elle considère « *en première approche, que le rapport coût-bénéfice d'une [gestion directe des crédits] ne plaide pas pour sa mise en œuvre* », la DGE reconnaît cependant qu'« *une étude de faisabilité pourrait néanmoins être réalisée pour évaluer l'organisation cible et les moyens humains et*

⁵⁶ 127 dossiers de demande recensés depuis 2010 sur le site de l'ARCEP, qui incluent 91 dossiers de RIP ayant fait l'objet d'un passage en phase 1.

financiers qui seraient nécessaires pour opérer la rebudgétisation du financement des RIP ». Elle réitère ainsi une position formulée en 2017 et des engagements d'amélioration, qui n'ont toujours pas été mis en œuvre. Elle privilégie, « à ce stade », une démarche de maîtrise interne des risques budgétaires et comptables, tout en reconnaissant la complexité du dispositif et l'éclatement des tâches entre plusieurs entités⁵⁷.

En outre, ce mode de gestion apparaît coûteux. Le recours à la CDC a conduit à des paiements en 2017 à hauteur de 1,9 M€. La DGE souhaite proposer au SGPI « *qu'à l'avenir le suivi et la validation des frais de gestion fasse l'objet d'un examen en CESAR* ».

Compte tenu du nombre limité de dossiers concernés, du fait que l'instruction des dossiers et la coordination du dispositif sont déjà assurés par des services de l'État, de l'intérêt qui s'attache à ce que le suivi budgétaire soit réalisé par l'ordonnateur des crédits, et des risques induits par la soustraction des crédits au respect des règles budgétaires et comptables, cette modalité de gestion des crédits du programme 343 n'apparaît pas justifiée. Elle prolonge les dispositions de gestion très critiquables du PIA. Ses effets négatifs en termes de transparence de la gestion publique et l'affranchissement des grands principes budgétaires, et plus largement des contraintes de la gestion budgétaire, auxquelles elle conduit nécessitent une remise en ordre. C'est pourquoi il est recommandé de faire évoluer ce dispositif, en procédant soit à une ré-internalisation de la gestion des crédits du programme, soit à l'établissement d'une convention de mandat dans le cadre défini par la loi du 20 décembre 2014⁵⁸.

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Tableau n° 16 : Dépenses d'investissement de la mission

T5 en M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2016 format 2017	Exécution 2016 format 2017	LFI 2017	Exécution en 2017	Variation LFI en %	Variation Exécution en %
AE	2,1	4,3	2,1	4,3	4,5	3,1	114,2	-27,0
CP	2,0	3,9	2,0	3,9	4,3	2,3	115,0	-41,5

Source : Cour des comptes d'après la LFI pour 2017 et Chorus

⁵⁷ Réponse au questionnaire adressé par la Cour des comptes, 15 janvier 2018

⁵⁸ Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises

Ces dépenses sont peu significatives : 3,1 M€ en AE et 2,3 M€ en CP (dont 1,09 M€ pour le programme 134) en exécution 2017. Elles comprennent essentiellement des investissements informatiques : 0,7 M€ pour l'Autorité de la concurrence (en particulier les développements supplémentaires de l'application Pégase), 0,39 M€ pour la DGCCRF (correspondant principalement à l'acquisition de matériels et licences informatiques dans le cadre de l'opération de regroupement des serveurs informatiques sur le site de la Douane à Osny), 0,3 M€ en AE et 0,4 M€ en CP pour l'Insee. Elles comprennent aussi pour l'Insee 1,6 M€ en AE et 0,5 M€ en CP de dépenses immobilières.

2.5 Le financement des opérateurs

La mission comporte cinq opérateurs : Business France, l'Agence nationale des fréquences (ANFr), l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA). Ce périmètre n'a pas évolué en cours d'exercice 2017, mais le FNPCA sera dissout courant 2018 à la suite de l'abrogation en LFI de la taxe affectée prévue par l'article 1601A du CGI.

En cours d'année 2016 avait été créé l'AFE, qui reprend les missions de l'Agence pour la création d'entreprises (ACPE). Elle n'est pas considérée juridiquement comme un « opérateur de l'État », l'État n'apportant qu'un tiers de ses ressources (2 M€ sur 6 M€ en fonctionnement) à travers le programme 134.

Cinq opérateurs représentent dans la LFI pour 2017 :

- 2 600 ETPT, soit 21 % des effectifs relevant de la mission et 51 % des effectifs relevant du seul programme 134,
- 135 M€ de SCSP, soit 7,2 % des CP de la mission et 13,5 % des CP du programme 134.

Parmi ces opérateurs, Business France représente plus de la moitié des effectifs (58 %) et les trois quarts des concours budgétaires (73 %).

Le poids relatif des cinq opérateurs dans l'ensemble du budget et des effectifs de l'État est de l'ordre de 0,5 %.

2.5.1 Les opérateurs n'ont consommé en 2017 que 95 % de leur enveloppe budgétaire d'intervention votée en LFI

2.5.1.1 Les effectifs des opérateurs se réduisent sensiblement

En LFI, leur plafond d'emplois s'élevait à 2 612 ETPT, soit un recul de 16 ETPT (-0,6 %) par rapport au plafond antérieur de 2016.

En exécution, la réduction est encore plus significative, puisque les opérateurs affichent 2 551 ETPT, soit un recul de 61 ETPT (-2,3 %) par rapport au plafond autorisé et de 31 ETP (-1,2 %) par rapport au ETP réels de fin 2016, ce qui représente un véritable effort, plus important qu'en 2016 (-0,3 %) et 2015 (-0,8 %).

Tableau n° 17 : Effectifs des opérateurs de la Mission Économie

Mission Économie	Effectifs (plafond d'emplois) en ETPT						
	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2016 / LFI 2017 en %	Exécution 2016 / LFI 2017 en %	Exécution 2016 / Exécution 2017 en %
EPARECA	43	43	43	41	=	=	=
FNPCA	4	4	4	4	=	=	=
INPI	744	710	738	696	-0,8	+3,5	-3,4
ANFr	305	299	304	292	-0,3	+1,6	-2,3
Business France	1532	1524	1523	1518	-0,6	=	=
Total	2628	2580	2612	2551	-0,6	+1,2	-1,2

Source : SG Minefi

2.5.1.2 Les subventions aux opérateurs continuent de baisser

Les SCSP ont continué à baisser sensiblement en 2017, tant en LFI (-2,9 %) qu'en exécution où la diminution est encore un peu plus forte (3,2 %). Ce recul est un peu moins marqué qu'en 2016 (-5,8 % et -6,4 % en exécution), mais il reste significatif.

Conformément à la proportion des opérateurs dans le programme, c'est Business France qui contribue à l'essentiel de cette réduction en volume, l'EPARECA subissant la plus forte baisse en pourcentage.

Tableau n° 18 : Les ressources budgétaires des opérateurs de la mission

Mission Économie (M€)	Budget (SCSP hors transferts)					
	LFI 2016	Exé 2016	LFI 2017	Exé 2017	LFI 2016/ LFI 2017 en %	Exé 2016 / Exé 2017 en %
EPARECA	6,27	5,86	5,98	5,73	-4,6	-4,2%
ANFr	31,79	30,58	31,30	30,6	-1,5	=
Business France	101,35	96,25	98,12	92,1	-3,2	
Total	139,41	132,69	135,4	128,4	-2,9	-3,2

Source : SG Minefi

Note : la FNPCA n'apparaît pas dans la LFI pour 2017 et l'INPI est financé par des redevances, d'où leur absence dans ce tableau.

L'exécution 2017 atteint 97,7 % des emplois et 94,9 % des subventions, marquant une baisse un peu plus sensible qu'en 2016 où ces taux de consommation étaient respectivement de 98 % et 95,6 %.

2.5.2 Plusieurs événements marquants en cours d'exécution

2.5.2.1 Des subventions liquidées normalement

Dans la gestion des relations budgétaires avec ces opérateurs – et plus particulièrement pour la mise en réserve initiale et pour les échéanciers de versements –, les responsables du programme ont bien respecté les circulaires du 20 août 2015 et du 24 août 2016 : le principe prévu par ces textes a bien été appliqué, à savoir que des échéanciers précis doivent être conçus puis tenus pour les crédits supérieurs à 20 M€ «*en fonction des besoins de trésorerie et dans un objectif d'optimisation de la gestion de trésorerie de l'État et des administrations publiques*».

Pour l'ANFr, quatre versements de la SCSP ont été effectués en mai, juillet, septembre et novembre 2017. En outre, l'ANFr a continué à enregistrer, comme en 2016, des recettes exceptionnelles hors SCSP provenant des redevances d'opérateurs télécoms au titre de l'utilisation des fréquences de la bande des 700 MHz. La somme globale s'élevait initialement à 95,3 M€, à recevoir en plusieurs tranches. Une première tranche de 26,4 M€ a été affectée en 2016 et une deuxième de 27,3 M€ l'a

été en 2017. Les gestionnaires du programme indiquent que la dernière tranche sera bien versée courant 2018, mais qu'elle sera probablement réduite à 10 M€ en raison de moindres demandes d'accompagnement, sachant que ces fonds sont destinés à financer l'aide à la réception, à l'assistance technique et à l'équipement des téléspectateurs concernés par la réattribution des fréquences. Le solde de ces crédits, non affecté à l'ANFr, est soit reversé au budget général, soit consacré à l'indemnisation des opérateurs de diffusion de service de télévision en conséquence de l'abrogation des autorisations décidées par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, dans le cadre de protocoles signés avec eux conformément à l'article 41 de la LFI pour 2016, le montant de ces indemnisations étant confidentiels.

Le FNPCA, hormis son extinction programmée, de même que l'INPI, n'ont connu aucun événement significatif dans leur gestion financière et comptable au cours de l'exercice 2017.

L'EPARECA a fait l'objet d'un contrôle de la Cour en 2017. Ses quatre versements ont été concentrés sur le second semestre.

2.5.2.2 Le cas particulier de Business France

C'est Business France qui a subi les variations les plus importantes en cours de gestion. La politique de soutien aux entreprises connaît ainsi une réduction progressive de ses moyens budgétaires.

Le calendrier de versement de la SCSP, prévu par moitié en juin et novembre, a bien été respecté. Cependant, outre la mise en réserve initiale de 3,6 M€, réduisant sa dotation de 97,8 M€ en AE=CP à 94,2 M€, ce budget a subi une seconde refaçon de 2 M€ dans le décret d'avance du 20 juillet 2017, pour contribuer très marginalement à financer les 1,5 Md€ d'augmentation de capital d'Areva. La réduction entre la LFI et l'exécution est de 6 M€, soit 6,1 % de l'enveloppe votée.

Cette réduction, très sensible, des moyens alloués à Business France mérite d'être mise en perspective par plusieurs considérations :

- elle semble **contradictoire avec les prévisions internes** des responsables du programme : au 30 avril 2017, la DGT estimait, dans son point de situation, que « *la prévision de consommation pour 2017 s'élève à 96,1 M€ en AE=CP et fait apparaître un dépassement de 1,96 M€ par rapport aux crédits disponibles* » qui étaient alors encore de 94,2 M€. Il n'était donc guère logique, au vu de cette prévision d'insuffisance à fin avril, de réduire encore la dotation trois mois plus tard dans le décret d'avance de mi-juillet. Certes, grâce à des mesures de bonne gestion interne qui n'avaient

pas été prises en compte dans les estimations intermédiaires, Business France a terminé l'année 2017 avec un solde légèrement excédentaire de près de un M€ contre un déficit de 4,6 M€ prévu au budget initial ;

- elle complète la chronique de forte décroissance de ce concours depuis plusieurs années ; **en trois ans, les moyens budgétaires alloués à Business France ont chuté de plus de 10 % en lois de finances et de près de 13 % en exécution ;**

Tableau n° 19 : Les subventions de Business France

(M€)	Subventions pour charge de service public						Évolution
	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	/LFI/Exécution en %
Business France	108,8	105,4	101,4	96,25	97,76	92,1	-11 / -12,6

Source : SG Minefi

- elle est défendue par la tutelle de l'opérateur qui estime que Business France peut gérer la réduction de son enveloppe par des « réorientations et recentrages » de ses actions.

2.6 Les programmes d'investissements d'avenir (PIA)

La dépense 2017 au titre des crédits du PIA s'élève à 0,44 M€, se décomposant comme suit :

- 0,13 M€ pour le financement du projet « Accès API aux données du registre national du commerce et des sociétés et des titres de propriété industrielle » porté par l'INPI

- 0,31 M€ au titre de l'achat de matériels informatiques (serveurs, licences) dans le cadre de la mutualisation des infrastructures informatiques (hébergement des serveurs sur le site de la Douane d'Osny).

2.7 Les dépenses fiscales

La mission comporte 77 dépenses fiscales « à titre principal »⁵⁹ dans le PLF pour 2017. Quatre dépenses fiscales ont été créées entre le PLF pour

⁵⁹ 68 sur le programme 134 et 9 sur le programme 305.

2017 et le dépôt du PLF pour 2018, la dépense fiscale n° 820 102 relative à l'exonération de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), n'ayant plus d'incidence budgétaire à partir de 2016, a été supprimée et cinq dépenses fiscales relatives à la TTF ont été déclassées⁶⁰ dans le PLF pour 2018 conformément à la recommandation de la Cour dans son rapport relatif à la TTF de juin 2017⁶¹. Au total, les dépenses fiscales de la mission *Économie* sont estimées à 24,66 Md€⁶², dont 16,45 Md€ pour le seul CICE.

2.7.1 Une nouvelle augmentation du coût des dépenses fiscales

Hors CICE⁶³ et hors exonérations de la TTF⁶⁴, les dépenses fiscales 2017 de la mission étaient estimées au moment du PLF pour 2017 à 8,16 Md€, en hausse de 2,8 % par rapport à 2016 (7,94 Md€). Dans le PLF pour 2018, elles s'élèvent à 8,45 Md€, en hausse de 7,2 % par rapport à 2016 (7,88 Md€), soit une hausse de 571 M€ entre 2016 et 2017 et une révision à la hausse du coût 2017 de 289 M€ entre les deux PLF.⁶⁵

La hausse de l'estimation 2017 est due au dynamisme des dépenses fiscales plus important qu'anticipé, en particulier :

- les dépenses fiscales n° 820 201 et n° 820 202 relatives à l'application de taux réduits de contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui sont en hausse respectivement de 98 % et 29 %, soit un total de +172 M€. Le coût final de ces dépenses est notamment majoré par de nombreuses demandes de remboursement déposé *a posteriori* ;
- la dépense fiscale n° 730 221 relative au taux de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques (+215 M€ ; hausse de 9 %) et la dépense fiscale n° 400 202 relative à la réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME (+105 M€, hausse de 19 %).

Ces augmentations ne sont pas compensées par la revue à la baisse de l'estimation du coût de certaines dépenses fiscales, dont la baisse de 56 %, soit -570 M€, de l'estimation du coût de la dépense fiscale n° 210 204 relative à la déduction exceptionnelle supplémentaire du résultat

⁶⁰ 980101, 980102, 980103, 980104, 980105

⁶¹ S2017-1860

⁶² Chiffres révisés inscrits au titre de 2017 dans le RAP pour 2017

⁶³ Le CICE est examiné au 2.7.2.

⁶⁴ Contrairement au PLF pour 2016, l'estimation des dépenses fiscales relatives à la TTF, portées par le programme 305, n'ont été pas comptabilisées en PLF pour 2017

⁶⁵ Le PLF pour 2018 prévoit pour 2018 une baisse de 7 % des dépenses fiscales hors CICE et une hausse de 27 % du CICE

imposable de 40 % du prix de revient de certaines immobilisations productives. Les entreprises peuvent amortir leurs biens d'équipement à hauteur de 140 % de leur valeur, ce qui leur procure à la fois un avantage de trésorerie et de rendement. Initialement mise en place pour un an à compter du 15 avril 2015, cette mesure a été prolongée en 2016 pour s'appliquer aux investissements commandés avant le 14 avril 2017, dans les deux cas sans réduction en contrepartie d'une autre dépense fiscale, comme le mentionne la Cour dans le rapport sur le budget de l'État en 2016. Les annonces successives et tardives de reconduction du dispositif ont pesé sur la visibilité des entreprises sur ce dispositif et limité sa portée.

En outre, on peut noter :

- la création de deux mesures nouvelles par la LFI 2017 et la LFR 2016 : la mesure n° 110 264 relative à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de réhabilitation effectués dans une résidence de tourisme classée et celle n° 230 411 relative à la provision pour risque d'intervention du fonds de garantie des dépôts et de résolution ;
- la restauration de deux dépenses fiscales par voie d'amendement en LFI pour 2017 supprimées dans le PLF pour 2017 (la dépense fiscale n° 210 312 relative au CICE pour dépenses de prospection commerciale et la dépense fiscale n° 160 206 relative à l'exonération des rétrocessions pour prospection commerciale en faveur des professions libérales) ;
- la modification de dix dépenses fiscales affectant l'exercice 2017⁶⁶.

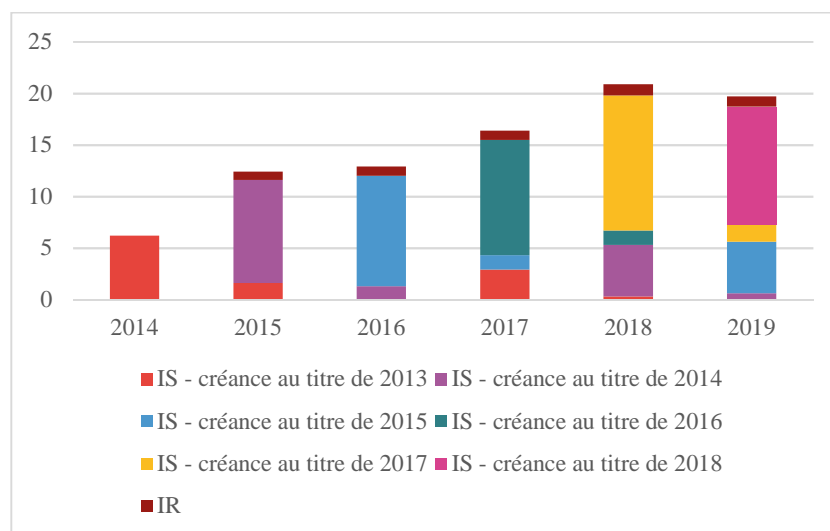
Cette situation est récurrente : la révision de l'estimation des dépenses fiscales de la mission *Économie* se traduit systématiquement par une augmentation de leur coût. Elle résulte en général à la fois d'une erreur de prévision des dépenses prévues au moment du PLF et de la création, en cours d'année, de dispositifs nouveaux qui ne sont pas compensés par des réductions ou suppressions de mesures pour un montant équivalent. Dans son rapport sur le budget de l'État en 2016, la Cour a relevé que les dispositifs de maîtrise des dépenses fiscales sont largement inopérants et recommandait que des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôt soumis à la LPFP soient établies, telle qu'une « charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ».

⁶⁶ Mesures n° 120 402, 320 135, 320 141, 140 117, 110 216, 210 204, 400 202, 400 112, 210 324, 820 203.

2.7.2 Le CICE connaît une trajectoire haussière jusqu'à son remplacement en 2019

Créé par l'article 66 de la LFR pour 2012 à l'article 244 *quater C* du code général des impôts (CGI), le CICE est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il a une incidence budgétaire croissante depuis 2014, le mécanisme de base induisant un décalage entre l'année de calcul de la créance et l'année d'utilisation effective du crédit. Les grands principes en sont présentés en annexe 2. Compte tenu de son montant élevé, il bénéficie des travaux d'un comité de suivi *ad hoc*⁶⁷.

Graphique n° 6 : Coût budgétaire du CICE (Md€)⁶⁸



Source : Cour des comptes d'après données DLF

Jusqu'en 2015, les estimations de la dépense fiscale relative au CICE étaient difficiles à établir du fait des modalités complexes du dispositif. Les difficultés rencontrées concernaient le chiffrage de l'assiette et du montant de la créance théorique associée, des différences persistantes entre créance théorique et créance fiscale déclarée par les entreprises, et la prévision du comportement des entreprises pour la consommation de leur créance qui peut être imputée sur trois ans.

⁶⁷ Dont les rapports annuels sont disponibles sur www.strategie.gouv.fr

⁶⁸ Hypothèses sous-jacentes au PLF pour 2018

Des évolutions méthodologiques ont été opérées par le ministère de l'économie et des finances à l'été 2014 pour affiner le modèle de prévision, en prenant en compte les effets budgétaires de cette mesure déjà mesurés⁶⁹. Les incertitudes résiduelles se sont réduites, même si elles restent significatives en valeur absolue, une évolution d'un point de la masse salariale, du taux de recours au dispositif ou de l'imputation de la créance une année donnée représentant chacune un volume de l'ordre de 200 M€.

L'estimation du coût du CICE pour l'année 2017 a été revue à la hausse entre le PLF pour 2017 (15,77 Md€) et le PLF pour 2018 (16,45 Md€), soit une hausse de 4 % (+681 M€). Les dernières prévisions de l'administration prévoient un coût de 15,0 Md€ en 2017, 21,4 Md€ en 2018, 20,0 Md€ en 2019 et 10,6 Md€ en 2020. La baisse du taux du CICE à 6 % aura un impact dès 2019 estimé à 3,1 Md€, et la suppression du CICE aura un impact budgétaire à compter de 2020 estimé à 22,7 Md€.

Le coût du CICE progresse en 2017 du fait de la restitution des reliquats de crédit des millésimes 2013 à 2014, exigibles automatiquement s'ils n'ont pas pu être imputés pendant trois ans et des effets de l'application du taux de 9 % pour les départements d'outre-mer à partir du 1^{er} janvier 2016. L'augmentation du taux de CICE de 6 à 7 % pour les rémunérations éligibles à partir du 1^{er} janvier 2017⁷⁰ conduira à une hausse du coût du CICE en 2018⁷¹. Cette dépense devrait être en recul dès 2019 avec la baisse du taux de 7 % à 6 % au 1^{er} janvier 2018 puis avec la suppression du dispositif au 1^{er} janvier 2019.

Le rythme des déclarations fiscales de CICE, après s'être accéléré entre 2014 et 2015, s'est stabilisé. Le comité estime que cette stabilisation reflète bien le fait que le CICE fonctionne désormais à plein régime et que ses procédures de déclaration/enregistrement sont bien connues.

En termes d'impact du dispositif, le comité de suivi, tout en soulignant les difficultés d'une telle évaluation⁷², note que le CICE concerne davantage les petites entreprises et les PME et qu'il est plus favorable aux secteurs intensifs en main-d'œuvre. Il considère que le préfinancement du CICE auprès des PME et ETI rencontrant des difficultés

⁶⁹ Le premier cycle complet d'imputation de la créance d'un exercice sera achevé en 2018, avec les derniers effets budgétaires de l'exercice 2013

⁷⁰ Article n° 72 de la LFI pour 2017

⁷¹ Pour les créances 2017 d'IS : +1,8 Md€ en 2018, +0,2 Md€ en 2019, +0,2 Md€ en 2020, +0,8 Md€ en 2021 et +0,1 Md€ en 2022

⁷² Tenant notamment à ce que le CICE étant une mesure générale, on ne dispose pas d'un groupe « témoin » et à la difficulté de séparer l'effet du CICE de l'impact des réformes qui l'ont précédé

de trésorerie a permis des moindres défaillances à un an⁷³, mais l'effet est faible quant au nombre d'emplois sauvegardés associés. Il estime également que le CICE a conduit à des baisses de prix de production dans certains secteurs industriels (métallurgie, fabrication de produits métalliques ou de produits informatiques, électroniques et optiques), secteurs de service (transport et entreposage) ou activités de services administratifs et de soutien aux entreprises (activités intérimaires), ainsi que dans les secteurs de la construction spécialisée. Enfin, le comité considère que le CICE a conduit à une amélioration des marges des entreprises, même si cet effet n'est que partiellement identifiable, mais n'établit pas d'effets du CICE à court terme sur l'investissement, la recherche et développement et les exportations. Il relève également que les effets sur les salaires et les dividendes sont difficiles à établir.

La transformation du CICE en baisse de charges

La loi de programmation des finances publiques prévoit en 2019 la transformation du CICE en baisse de charges : les salaires inférieurs à 2,5 Smic versés en 2019 par les entreprises ne donneront pas droit au CICE, mais à une exonération de cotisations sociales au même taux de 6 % que celui du CICE portant sur les salaires de 2018.

Cette transformation vise à rendre l'exonération de charges immédiate, donc plus lisible pour les entreprises et plus efficace. Elle a également l'avantage, sur un plan comptable, de faire coïncider l'enregistrement de son coût pour les finances publiques avec celui de la masse salariale sur lequel elle porte.

Comme le note la Cour dans son rapport annuel 2018, cela conduit à enregistrer en comptabilité nationale en 2019 à la fois le montant des créances de CICE présentées par les entreprises au titre des salaires de 2018 et les exonérations de cotisations sociales au titre des salaires de 2019. Le déficit public prévisionnel en comptabilité nationale en est ainsi accru, toutes choses égales d'ailleurs, de 20,6 Md€ en 2019, soit 0,9 point de PIB.

2.7.3 Le pilotage et le suivi des dépenses fiscales doivent être renforcés

Comme l'a déjà relevé la Cour, l'estimation du coût des dépenses fiscales reste une limite majeure des chiffrages associés aux PLF et leur suivi est insuffisant, ce qui est particulièrement regrettable dans le cas de la mission *Économie*, pour laquelle les dépenses fiscales représentent l'essentiel de ses moyens financiers (93 % des crédits en CP).

⁷³ Le taux de défaillance reste toutefois plus élevé que la moyenne

2.7.3.1 L'estimation du coût des dépenses fiscales reste incomplète

Dans le PLF pour 2017, 23 mesures n'ont pas fait l'objet d'une estimation chiffrée pour 2017, contre 17 mesures pour 2016 dans le PLF 2016 et 14 mesures pour 2017 dans le PLF 2018. Dans le PLF pour 2018, 1,52 Md€ sont portés dans le coût total des dépenses fiscales 2017 sans avoir fait l'objet d'un chiffrage à jour⁷⁴, contre 1,8 Md€ en 2016. Sept dépenses « non chiffrables » n'ont pas fait l'objet d'estimation d'ordre de grandeur⁷⁵, contre 12 dans le PLF pour 2017. La différence réside dans la non-comptabilisation des cinq dépenses fiscales de la TTF dans le PLF pour 2017 puis leur déclassement en PLF pour 2018.

Ce déclassement était recommandé par la Cour dans son rapport de juin 2017. L'examen des exonérations applicables aux transactions sur les titres de capital montre qu'elles ont essentiellement pour objectif de ne pas imposer des opérations qui ne sont pas à proprement parler des acquisitions de titres⁷⁶. Dès lors, ces exonérations n'ont pas à être considérées comme des écarts à une « législation de base », mais comme constitutives de la définition même de cette législation et il n'y a pas lieu de les considérer comme des dépenses fiscales.

2.7.3.2 L'évaluation des dépenses fiscales reste insuffisante au regard de leur poids financier

Hors CICE, l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales et leur articulation avec les politiques publiques auxquelles elles concourent restent insuffisantes, et les résultats des conférences fiscales organisées depuis 2013 sont modestes.

Ces conférences devaient être une opportunité pour étudier des réductions de coût ou des suppressions de dépenses fiscales, sur la base d'une évaluation de leur efficacité et d'un examen conjoint des crédits budgétaires et des mesures fiscales. Dans les faits, elles ne se sont pas appuyées jusqu'ici sur des études de l'impact des mesures⁷⁷ et n'ont eu que des résultats modestes. Les dépenses fiscales supprimées sont pour

⁷⁴ Une mesure jugée « non chiffrable » a une contribution nulle à l'estimation du coût total, sauf lorsqu'une évaluation est disponible pour l'une des deux années précédentes, et c'est alors ce chiffre qui est pris en compte.

⁷⁵ Mesures n° 570101, 300204, 230601, 210307, 200307, 400101 et 530102.

⁷⁶ Les opérations des chambres de compensation et du dépositaire central, les opérations de tenue de marché, les opérations réalisées dans le cadre de contrats de liquidité, les opérations intra-groupes et les opérations de restructuration, etc.

⁷⁷ Seul un rapport d'évaluation a été prévu, mais non disponible, pour la conférence fiscale de 2016. Il concerne une mesure relative à l'amortissement exceptionnel des robots industriels, chiffrée à 2 M€

l'essentiel des mesures n'ayant plus d'incidence budgétaire ou reprises par d'autres dispositifs (ex : réforme de la CSPE).

Les dépenses fiscales de la mission *Économie* n'ont par ailleurs pas fait l'objet de revues de dépenses instaurées par l'article 22 de la LPFP pour 2014-2019.

L'amélioration des résultats des conférences fiscales supposerait qu'elles puissent s'appuyer sur des évaluations de l'efficacité des dépenses fiscales et qu'une réflexion sur leur articulation avec les crédits budgétaires concourant aux mêmes politiques publiques soit engagée. Or, dans ces deux domaines, des progrès restent à accomplir.

Au total, les dépenses fiscales bénéficient d'une attention trop limitée des administrations concernées, tant pour l'estimation et le suivi de leur montant que pour l'évaluation de leur impact, en comparaison avec l'effort de pilotage consenti pour les ressources budgétaires.

La Cour recommande de renforcer l'estimation et l'évaluation des dépenses fiscales de la mission hors CICE et à nouveau de compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification pour les mesures fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent⁷⁸.

A cet égard, il est regrettable que soit supprimé dans le PLF pour 2018 l'indication des objectifs des dépenses fiscales qui figuraient dans les documents budgétaires précédents, ce qui nuit au travail de rattachement des dépenses fiscales aux objectifs des programmes budgétaires qui les portent.

⁷⁸ Le rattachement de certaines dépenses fiscales au programme 305 reste contestable : tel est notamment le cas de la dépense fiscale n° 550 103 dont l'objectif déclaré est d'aider les personnes divorcées, de celle dont l'objectif est de favoriser les prêts familiaux (dépense fiscale n° 140 125) et de celle dont l'objectif est de favoriser les dons aux organismes d'intérêt général (dépense fiscale n° 530 102)

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

3.1.1 Pour le programme 305 : une contraction des dépenses et des recettes pour rémunérer la BdF à faire cesser dans les meilleurs délais

La prise en charge d'une partie du coût des prestations réalisées par la BdF par une réduction du dividende versé à l'État et non par voie de dotation budgétaire sur le programme 305, constitue une contraction des dépenses et des recettes qui doit cesser (cf. *supra*, partie 2.2).

Aussi, il convient de remédier à cette situation dans les meilleurs délais.

3.1.2 Pour le programme 343 : des pratiques budgétaires contrevenant aux règles applicables à la gestion publique

3.1.2.1 Un cadre budgétaire dérogatoire aux dispositions de la LOLF s'appuyant sur un dispositif législatif *ad hoc*

Plusieurs stipulations de la convention du 29 décembre 2015⁷⁹, modifiée par avenant en 2016⁸⁰, qui régit la gestion des crédits du programme 343 par la CDC, permettent la mise en œuvre de pratiques budgétaires dérogatoires aux dispositions de la LOLF.

La gestion des crédits du programme 343 par la CDC ne permet pas la mise en œuvre des dispositions prévues à l'article 153 du décret GBCP sur la comptabilité d'analyse des coûts. Si les engagements sont suivis par la CDC, ils ne le sont pas individuellement dans le système d'information financière de l'État. Cette absence de suivi peut conduire, comme l'a constaté la Cour, à des écarts en cours de gestion, entre les engagements figurant dans les comptes de l'État et les données figurant dans la comptabilité de la CDC, gestionnaire des crédits budgétaires. Ces écarts seraient évités par la gestion directe des crédits et la mise en œuvre des dispositions du recueil des règles de comptabilité budgétaire (RRCB) de

⁷⁹ Convention du 29 décembre 2015 entre l'État et la CDC relative à la gestion des fonds du PIA (action « Développement de l'économie numérique ») et du PFTHD

⁸⁰ Convention du 28 décembre 2016 portant avenant entre l'État et la CDC relative à la gestion des fonds du PIA (action « Développement de l'économie numérique ») et du PFTHD

l'État qui dispose, en sa partie 4 §1.8, que « *la comptabilité des engagements retrace l'ensemble des engagements individuels, enregistrés au fil de l'eau par le gestionnaire* ».

Après consolidation des données de la CDC et de la DGE, le cumul des paiements pour les réseaux d'initiative publique s'élève, fin 2017, à 237,6 M€. Le cumul des engagements depuis 2010 atteint 3 069,5 M€.

Par ailleurs, la gestion opérée par la CDC au titre du FSN, permet qu'un seul engagement juridique ait été retracé dans le système d'information financière de l'État, fin décembre 2017, alors que des attributions de subvention ont été décidées à cinq reprises dans l'année, le 27 janvier 2017, le 23 février 2017, le 22 mars 2017, le 28 juin 2017 et le 14 décembre 2017, en comité d'engagement « subventions – avances remboursables » (CESAR). Ce faisant, cette gestion permet d'échapper au respect des dispositions de l'article 159 du décret GBCP qui dispose que « *Les autorisations d'engagement sont consommées par la souscription des engagements à hauteur du montant ferme pour lequel l'État s'engage auprès d'un tiers.* »

Enfin, des autorisations d'engagement sont rendues disponibles après un retrait d'engagement sur un exercice budgétaire différent de celui de leur engagement. Le processus d'instruction des demandes de financement des projets de déploiement de réseaux très haut débit s'articule en deux phases, définies au §4.3.2.1 de la convention du 29 décembre 2016 :

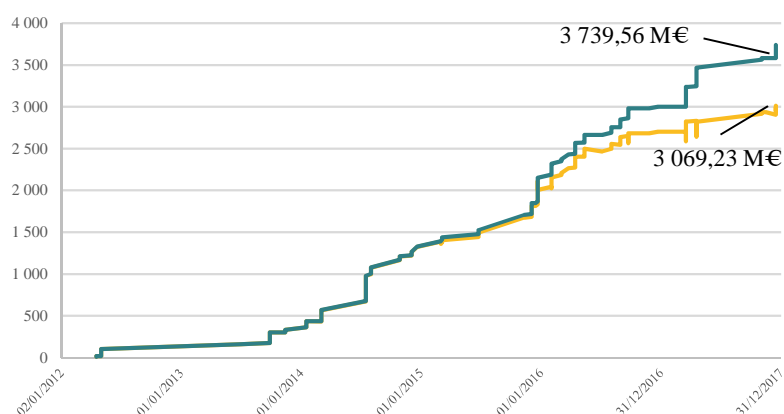
- une phase 1 où un accord préalable de principe est donné. Cet accord vaut « *engagement de l'État sur un montant prévisionnel* » ;
- une phase 2 où le projet définitif est présenté. L'accord donné vaut « *engagement définitif de l'État sur un montant maximal* ».

Entre les deux phases, le montant de la subvention peut varier à la hausse ou à la baisse selon les caractéristiques retenues *in fine* (part des financements privés, nombre de prises, taux d'équipement en fibre, etc). Les autorisations d'engagement, qui n'ont plus cette qualité dès lors qu'elles sont gérées par la CDC, sont consommées lors de la phase 1, puis à nouveau en phase 2 si le montant définitif est supérieur au montant prévisionnel. Elles sont reprises si le montant est inférieur, puisque c'est par soustraction entre l'ensemble des autorisations d'engagement disponibles (dont celles rendues disponibles par ces « moindres engagements ») et l'ensemble des besoins que le montant de l'engagement juridique différentiel est calculé. Cette pratique conduit à ce que, dans le

cas où le montant définitif est inférieur au montant prévisionnel, des autorisations d'engagement consommées en phase 1 soient rendues disponibles pour d'autres engagements, ce que la mise en œuvre des dispositions de l'article du décret GBCP⁸¹ ne permettrait pas dès lors que les phases 1 et 2 n'ont pas lieu au cours de la même année budgétaire.

L'application des règles budgétaires aurait donc pour conséquence d'augmenter le besoin en AE : dans le cas des réseaux d'initiative publique, le montant cumulé des engagements fin 2017 atteindrait, sans « recyclage » des « autorisations d'engagements » reprises, 3 737,34 M€, contre 3 069,23 M€ dans le calcul effectué par la DGE. 66811 M€ ont ainsi été engagés sans AE disponibles depuis 2014, dont 369,96 M€ en 2017. A titre de comparaison, ce montant est supérieur à l'intégralité des AE consommées en 2017 sur le programme 343 pour le très haut débit fixe (366 M€).

Graphique n° 7 : Engagements cumulés, en M€, selon les règles budgétaires (en vert) et avec reprise d'AE (en jaune, calcul de la DGE)



Source : Cour des comptes, d'après données de la (DGE)

Cette pratique des reprises d'AE a une incidence sur la capacité de prévision des besoins par le responsable de programme, lequel précise, dans le compte-rendu de gestion 1, que l'accroissement du besoin d'AE entre le vote de la LFI et l'exécution au 30 avril 2017, résulte en partie d'« un glissement de calendrier qui retarde les reprises d'AE entre les phases 1 et 2 prévues pour 2017 ».

⁸¹ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP

3.1.2.2 Des pratiques budgétaires contestables

Le programme 343 est destiné à financer les RIP. En 2017, les crédits de ce programme ont été mobilisés pour d'autres actions : collèges numériques ruraux, couverture mobile, continuité territoriale numérique et frais de gestion de la CDC, pour un total représentant plus de 7 % des crédits exécutés en 2017 sur le programme. La CDC précise que « *cette décision, prise sur la base d'un procès-verbal de comité, a été nécessaire pour faire face aux actions non prévues et dont l'exécution devait intervenir dans des délais brefs* ». S'agissant d'opérations conduites sur plusieurs années sans qu'aucune modification de la nomenclature du programme 343 ne soit opérée, cette explication apparaît contestable.

Il s'ensuit notamment que des personnels de la CDC sont rémunérés, au titre des frais de gestion de la CDC, sur les crédits votés par le Parlement pour être versés sous forme de subventions aux collectivités locales.

Cette pratique pose la question du respect du principe de spécialité des crédits quand bien même la DGE précise que « *les AE engagées au titre des actions de couverture mobile, de la continuité territoriale numérique, des collèges ruraux (développement des infrastructures numériques à l'école) ainsi que les frais de gestion divers sont entièrement imputés par la Caisse des dépôts et consignations sur le FSN (ex-P323)*⁸² ».

De fait, ce sont bien des AE ouvertes en 2017 et versées à la CDC qui permettent à cette dernière d'engager ces dépenses sur le FSN, par fongibilité entre les crédits du FSN (ex-P323) et ceux du programme 343. Les comptes rendus de gestion du programme 343⁸³ rendent d'ailleurs explicitement compte de dépenses « hors RIP ».

Par ailleurs, lors de la création de l'Agence du numérique en 2014, il a été décidé que quatre ETP seraient mis à disposition de l'agence du numérique, service à compétence nationale rattaché au DGE, par la CDC « dans le cadre de la mission PIA/THD »⁸⁴. Deux de ces contrats sont toujours en cours fin 2017 et devraient échoir mi-2018. La Cour a constaté l'existence de mises à disposition d'ETP de la première vers la seconde sans base juridique. Si la CDC persiste à nier l'existence de ces mises à

⁸² Réponse de la DGE au questionnaire adressé par la Cour des comptes, 12 janvier 2018

⁸³ Les notes signées de la secrétaire générale de la DGE accompagnant les comptes rendus de gestion du programme à l'attention du CBCM font explicitement mention de dépenses hors RIP (note du 17 mai 2017 et note du 18 septembre 2017)

⁸⁴ Réunion interministérielle du 31 janvier 2014, « Préfiguration de l'Agence du numérique »

disposition dans sa réponse aux observations provisoires, le secrétariat général des ministères économiques et financiers a reconnu leur existence et précisé qu'« *il sera étudié les solutions de sécurisation juridique pour assurer la pérennisation des missions assurées par ces ETP mis à disposition* ».

3.2 La démarche de performance

Dans son rapport de l'an dernier, la Cour avait critiqué les objectifs et les indicateurs de la mission *Économie*, tant dans leur définition que dans leur suivi. Sans qu'il soit besoin de répéter ici intégralement ces critiques, rappelons-en les principaux constats :

- les indicateurs apparaissaient trop peu représentatifs des actions portées par les programmes et de la qualité des services rendus. Ils étaient souvent trop généraux dans leur définition (exemple de l'indicateur *Doing Business* de la Banque mondiale) ou trop partiels et ne couvrant pas complètement le champ de leurs programmes.
- un suiti insuffisant était également relevé : trop peu de conséquences semblaient tirées par les gestionnaires de programmes lorsque les indicateurs mesuraient une faible performance et l'allocation budgétaire sur les actions pour une année semblait peu influencée par les résultats des indicateurs des années précédentes.

L'exécution 2017 n'a pas contribué à corriger ces critiques, les indicateurs étant restés identiques dans le cadre de la planification triennale. En outre, l'administration a souhaité dans certains cas justifier le manque d'adéquation entre objectifs, indicateurs et allocation budgétaire (*cf. infra* cas du programme 134 notamment).

L'appréciation sur les **12 objectifs** et les **28 indicateurs** de suivi de la mission *Économie* conduit donc aux mêmes critiques que l'an dernier. De plus, si l'on examine un par un chacun des quatre programmes, on constate que la pertinence des mesures de la performance est très variable.

3.2.1 Le programme 134 présente une mesure de sa performance confuse

La performance du programme 134 est difficile à mesurer, avec la plupart des défauts énoncés ci-dessus.

La diversité des politiques portées par le programme, l'éclatement de son pilotage entre trois directions du MEF (DGT, DGE, DGCCRF) ainsi que plusieurs opérateurs ou AAI, l'évolution constante de son périmètre et les incessants changements de nomenclature, et l'hétérogénéité de ses

objectifs, créent une grande confusion, qu'illustrent bien les énoncés des objectifs et des indicateurs eux-mêmes.

Le ministère assume cette situation en considérant que « *le programme 134 comporte des indicateurs de performance macro-économique dont la réalisation ne dépend pas uniquement des crédits consommés en son sein ; ces crédits budgétaires contribuent de façon assez indistincte et transverse à la mise en œuvre de l'ensemble des objectifs de performance* ». L'une des conséquences de cette approche holistique est qu'« *il n'existe pas de corrélation directe et immédiate entre le dispositif d'évaluation de la performance des politiques publiques du programme et les crédits budgétaires qui lui sont affectés* ».

La Cour peut admettre qu'un objectif macro-économique dispose de moyens transversaux et que l'évaluation d'une politique publique ne soit pas considérée uniquement sous l'angle des moyens financiers qui lui sont alloués. Mais ce double constat implique alors que d'autres outils soient proposés pour apprécier l'efficacité de ladite politique, ce qui n'est actuellement pas le cas. Malgré les défauts méthodologiques précédemment soulignés, il n'est pas prévu de modifier les indicateurs actuels du programme 134.

La Cour recommande donc à l'administration d'élaborer un nouveau cadre pour mesurer l'efficacité du programme 134.

Ces handicaps méthodologiques étant identifiés, les objectifs et indicateurs du programme 134 se présentent comme suit en 2017 :

Tableau n° 20 : Objectifs et indicateurs du programme 134

Objectifs	N°	Indicateurs	Exécution 2017
« Renforcer l'efficacité des aides aux entreprises »	134-1.1	« Écart entre le taux de croissance des entreprises aidées par BPIFrance et les autres entreprises »	8,2 (moins bon que l'objectif de 10)
	134-1.2	« Ecart de taux de pérennité à trois ans des entreprises aidées »	11,5 (meilleur que l'objectif de 10)
« Améliorer l'efficacité des soutiens publics à l'internationalisation des entreprises »	134-2.1	« Évolution de l'efficience du financement public de Business France en matière d'internationalisation des entreprises »	-16,3 (meilleur que l'objectif de -3)
« Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés »	134-3.1	« Taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anti-concurrentielles transmis aux services spécialisés »	Résultat de 42,25 % pour une cible de 42,2 %, identique à 2016
	134-3.2	« Part des suites correctives et répressives dans les suites aux contrôles d'établissements »	Résultat de 36,3 % pour une cible de 32 %, identique à 2016
« Promouvoir l'offre touristique de qualité et le tourisme social »	134-4.1	« Impact des politiques sociales de l'ANCV »	234 464 bénéficiaires, inférieur au 250 000 attendus

Source : Minefi, Cour des Comptes

Pour les indicateurs 1.1., 1.2 et 2.1., il a fallu attendre les chiffres du RAP pour les connaître.

Pour l'indicateur 2.1, l'efficience du financement public de Business France est mesurée par « le ratio entre le financement de l'État d'une part et le nombre de nouveaux courants d'affaires conclus par les entreprises bénéficiaires de prestations individuelles, ou utilisatrices du volontariat international en entreprises (VIE) et le nombre de projets d'investissements aboutis d'autre part ». Plus grand est le nombre des nouveaux courants d'affaires et le nombre des projets d'investissements aboutis, plus petit est le ratio, et c'est sa réduction qui est considérée comme un progrès. La pertinence du ratio n'est pas avérée car une augmentation du nombre d'opérations financées par la dotation budgétaire peut être le signe d'un émiettement plutôt que d'une meilleure efficacité.

En tout état de cause, l'évolution du ratio en 2017 n'est pas encore disponible.

Pour les indicateurs 3.1 et 3.2, la DGCCRF a fourni les résultats pour 2017. Plus ces taux sont élevés, plus ils témoignent de l'efficacité des actions de contrôle de la DGCCRF en ce qu'elles conduisent à des suites ou à des sanctions effectives. Le premier est stable et le second en forte progression par rapport à l'an dernier, dépassant même sa cible de 2020.

Pour l'indicateur 4.1, la DGE n'a pas fourni de résultat en expliquant que les chiffres ne sont généralement connus que 6 mois après la fin de l'exercice. On relève toutefois que l'indicateur ne porte que sur le nombre de bénéficiaires des aides sociales à la personne de l'agence nationale des chèques vacances (ANCV), qui offre 6 dispositifs (« aide aux projets vacances », « aide d'appui et d'accompagnement », « aide à la pratique sportive », « seniors en vacances », « bourses solidarité vacances » et « départ 18:25 »). Cet indicateur exprimé en nombre de bénéficiaires est trop étroit pour rendre compte d'une politique qui vise plus largement à « promouvoir le tourisme de qualité ».

L'administration indique que de nouveaux indicateurs plus représentatifs ont été recherchés courant 2017, mais sans succès, et que cette démarche est poursuivie en 2018.

3.2.2 Le programme 220 a des objectifs clairs et bien suivis qui seront pourtant remaniés à partir de 2018

Les quatre objectifs du programme 220 de l'Insee et les quatre indicateurs qui les mesurent sont clairs, précis et pertinents dans leur définition, même si leurs formulations sont inutilement technocratiques.

Ils ont été en constant progrès sur 5 ans et ont tous été largement atteints en 2017 :

Tableau n° 21 : Objectifs et indicateurs du programme 220

Objectifs	N°	Indicateurs	Exécution 2017
« Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques »	220-1.1	« Nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion et les dates prévues dans les engagements européens »	Atteint
« Traiter les enquêtes de recensement dans les délais qui assurent la qualité »	220-2.1	« Pourcentage des communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits »	Atteint (99,99%)
« Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques »	220-3.1	« Mesure du temps médian consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires des enquêtes annuelles sectorielles »	Atteint (< 50 mn)
« Assurer l'efficacité de l'enquête régulière emploi continu »	220-4.1	« Indice d'évolution du coût unitaire de la collecte régulière de l'enquête emploi en continu depuis 2006 (base 100 en 2006) »	Atteint (107,4 supérieur à l'objectif de 100)

Source : Minefi, Cour des Comptes

Alors que ces objectifs et indicateurs suscitaient la satisfaction, l'administration annonce qu'ils sont profondément remaniés à partir de cette année et pour toute la programmation triennale 2018-2020. Le premier, portant sur les délais de diffusion des statistiques, est le seul conservé. Les trois suivants sont supprimés, pour des motifs variables :

- s'agissant du pourcentage des communes respectant les délais du recensement, parce qu'il est régulièrement atteint à 100 % ;
- pour le temps médian consacré par les entreprises à répondre aux enquêtes sectorielles, parce qu'il est stable sur plusieurs années. Ce motif est surprenant : est-ce à dire que les pouvoirs publics considèrent comme satisfaisant le temps médian consacré par les entreprises à répondre aux enquêtes sectorielles ? Qu'il est à un étiage impossible à réduire ? Plutôt qu'une approche aussi compliquée, il serait plus judicieux d'interroger les entreprises elles-mêmes pour savoir si elles jugent supportable le temps qu'elles y consacrent ;
- sur l'efficacité de l'enquête emploi continu, l'administration souligne que cet indicateur « *a subi ces dernières années beaucoup de perturbations externes liées à des évolutions législatives*

(changement du statut des enquêteurs) ou des événements extérieurs (prescription complémentaire d'Eurostat) qui rendent difficile l'interprétation des résultats ».

Deux nouveaux indicateurs sont introduits à compter de 2018 afin d'inscrire la démarche de performance de l'Insee en cohérence avec les orientations de son plan stratégique « Insee horizon 2025 » :

- « *Développer la dématérialisation des enquêtes dans le but d'alléger la charge de réponses des enquêtés, de gagner en qualité et de réduire les coûts* »
- « *Faire parler les chiffres de l'Insee et aller au-devant de tous les publics* »

Les indicateurs associés sont respectivement :

- « *L'utilisation par l'Insee de la collecte en ligne des enquêtes* »
- « *L'appréciation par les utilisateurs du site insee.fr quant à la pertinence des données qui y figurent* »

La Cour formule trois observations sur cette évolution des objectifs et indicateurs du programme 220 à compter de 2018 :

- 1) la modification des instruments de mesure de performance après quelques années seulement d'utilisation réduit la lisibilité de la performance alors que celle-ci doit s'apprécier sur le moyen et long terme.
- 2) les formulations restent lourdes. Par exemple, le nouvel objectif sur la dématérialisation aurait pu être utilement simplifié en « *dématérialiser les enquêtes pour réduire leur coût et améliorer leur qualité* ».
- 3) il y a une contradiction à vouloir « *aller au-devant de tous les publics* » et à ne mesurer cet objectif qu'à travers la satisfaction des utilisateurs du site insee.fr, lesquels ne représentent pas tous les publics.

3.2.3 Le programme 305 : un suivi documenté mais des cibles non atteintes

Les objectifs et les indicateurs du programme 305 sont précis et documentés. Ils sont toutefois d'une nature très différente, selon qu'ils mesurent une performance qualitative (la fiabilité des prévisions de la DGT) ou quantitative (le processus de traitement des dossiers de surendettement par la Banque de France).

Les principales observations (*cf.* tableau *infra*) sont les suivantes :

- la croissance effective en 2017 (1,9 %) a été sensiblement plus forte que prévu (1,5 %), mais la DGT fait valoir à juste titre que sa prévision initiale était déjà considérée comme optimiste par la plupart des économistes, en ce compris le Haut conseil des finances publiques ;
- la dépense fiscale s'est révélée 3,1 Md€ plus élevée que prévu (93 Md€ au lieu de 89,9 Md€ soit un écart de +3,4 %, ce qui s'expliquerait pour 1/3 par les changements de méthode et les nouvelles mesures en cours d'exercice, et pour 2/3 par un plus fort dynamisme de certains dispositifs, notamment le CICE (+0,4 Md€), les réductions d'impôt sur les brevets (+0,3 Md€), sur le mécénat (+0,3 Md€), sur les industries électro-intensives (+0,2 Md€) ou encore le crédit impôt recherche (+0,2 Md€). Mais un écart de 3,4 % sur une telle prévision, qui repose sur le comportement des agents économiques, paraît acceptable ;
- la production des instructions fiscales a légèrement fléchi, la proportion d'instructions respectant le délai de 6 mois à partir de l'entrée en vigueur des mesures baissant à 66,7 %, contre une cible de 70 %. Mais durant l'année 2017, la DLF a été fortement sollicitée par la mise en place du prélèvement à la source, l'évaluation des mesures proposées par les candidats à la présidentielle puis la mise en œuvre des décisions du nouveau gouvernement. En réalité, le dépassement de délai n'est que de quelques jours ou semaines. On peut donc considérer que la DLF a atteint son objectif ;
- les services économiques de la DGT ont légèrement dépassé leurs objectifs de mise à disposition d'information (92 % pour une cible à 90 %) ;
- quant au traitement des dossiers de surendettement par la Banque de France, sa performance est contrastée : le nombre de dossiers traités par agent augmente (165 au lieu de 154, grâce à la baisse du nombre des agents), mais le délai de traitement aussi (4,11 mois au lieu de 3,7) et le coût par dossier (1 033 € au lieu de 883€ prévus). L'administration explique ces écarts par le « stockage » de 20.000 dossiers pour tenir compte des lois « Sapin 2 » du 9 décembre 2016 et « modernisation de la justice » du 18 novembre 2016, qui ont changé certaines dispositions applicables. Hors effet de stockage, le délai de traitement moyen aurait été stable à 3,65 mois. Si l'explication du « stockage » est mathématiquement acceptable, le coût de traitement moyen des dossiers de surendettement ne cesse

de progresser, passant de 870 € en 2014 à 1 033 € en 2017, soit près de 20 % de dérive en trois ans. Cette évolution provient des coûts informatiques et immobiliers, qui ont augmenté du fait des investissements réalisés en 2016-2017 et qui sont à court terme faiblement corrélés au volume des dossiers traités. Force est de constater que la convention passée en 2016 entre le Trésor et la Banque de France, motivée notamment par la recherche d'une meilleure productivité, n'apporte pas tous les effets escomptés à ce stade.

La Cour recommande à l'administration et à la Banque de France de réexaminer les conditions économiques de traitement des dossiers de surendettement pour en réduire le coût moyen.

Tableau n° 1 : Objectifs et indicateurs du programme 305

Objectifs	N°	Indicateurs	Exécution 2017
« Assurer la qualité de l'analyse et de la prévision »	305-1.1	10 indicateurs conjoncturels	<i>Inflation révisée à 1 % dans le RESF 2018 vs. 0,8 % prévu dans le RESF 2017 Croissance révisée à 1,9 % vs. prévision à 1,5 %</i>
« Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale »	305-2.1	« Fiabilité de la prévision de la dépense fiscale »	<i>Dépense fiscale 2017 réévaluée à 93 Md€ vs. une prévision à 89,9 Md€ dans le PLF Délai de 6 mois pour la publication respectée à 66,7 % vs. cible à 70 %</i>
	305-2.2	« Délai de production de la doctrine fiscale opposable à l'administration »	
« Assurer l'efficacité du réseau international de la DG Trésor »	305-3.1	« Mise à disposition par les services économiques d'une information économique ciblée, pertinente et actualisée »	<i>92 % des services atteignent l'objectif sur une cible de 90 %</i>
« Assurer un traitement efficace du surendettement »	305-4.1	6 indicateurs relatifs à la gestion des dossiers individuels	<i>Délai de traitement moyen de 4,11 mois vs. cible de 3,7 Coût de traitement de 1 033 € vs. cible de 883 € 165 dossiers traités par agent en moyenne vs. cible de 154</i>

Source : Minefi, Cour des Comptes

3.2.4 L'indicateur de performance du programme 343 est partiel et sa définition doit être clarifiée

Le programme 343 a pour objectif unique de « *couvrir la France en accès à très haut débit d'ici 2022* ». L'indicateur de performance se limite cependant à la part des logements et locaux professionnels de la zone d'intervention publique éligibles au très haut débit à l'horizon 2022, soit environ 45 % du total des locaux, dont le financement est assuré par les crédits du programme.

3.2.4.1 Le périmètre des locaux couverts par le plan « France Très haut débit » doit être clarifié

L'objectif du plan, lancé en 2013, est de couvrir « 100 % du territoire d'ici 2022 », avec un objectif intermédiaire de 50 % en 2017.

Le périmètre du plan peut être défini de plusieurs manières, la cible de 100 % pouvant porter sur les foyers, les territoires, les logements, vacants ou non, les locaux professionnels ou les administrations.

La présentation du plan par le Gouvernement évoque les « *locaux (logements, entreprises, administrations)* »⁸⁵, l'objectif n° 1 du PAP porte sur les « *logements (habitations principales et secondaires, logements vacants) et [l]es locaux professionnels (associés à un numéro SIRET)* », l'ARCEP effectue ses calculs en ne retenant que les locaux professionnels d'effectif connu non nul⁸⁶, de même que l'indicateur 1.1 du PAP.

En utilisant la méthode de l'ARCEP, détaillée dans son observatoire du Très haut débit⁸⁶, la Cour a actualisé le dénombrement du potentiel de prises. Les locaux sont obtenus en sommant les logements (vacants ou non) et les locaux professionnels d'effectifs connus non nuls.

La base de données utilisée pour les logements est celle de l'Insee⁸⁷ et celle pour les locaux professionnels est la base SIRENE⁸⁸. Cette somme peut être effectuée sur tout le territoire et sur la portion des communes de la zone très dense⁸⁹.

⁸⁵ 3^{ème} Conférence annuelle du PFTHD, dossier de presse, mardi 28 juin 2016

⁸⁶ Observatoire des marchés des communications électroniques – Service fixes haut et très haut débit, ARCEP, 3^{ème} trimestre 2017

⁸⁷ Logement en 2014, Recensement de la population – Base indicateurs de la fiche synthétique, Insee, juin 2017

⁸⁸ Base Sirene des entreprises et de leurs établissements (SIREN, SIRET), Insee, base du 1^{er} décembre 2017

⁸⁹ Décision n° 2013-1475 de l'ARCEP du 10 décembre 2013 modifiant la liste des communes des zones très denses établie par la décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009

Tableau n° 2 : Nombre de logements et locaux professionnels éligibles au THD

en millions	Zone très dense	Total
Logements	6,1	34,8
<i>dont vacants</i>	0,5	2,7
Locaux professionnels	0,4	2,2
Total estimation Cour	6,5	37,0
<i>Estimation ARCEP</i>	<i>6,4</i>	<i>35,5</i>

Source : Cour des comptes d'après données Insee, zonage des communes de l'ARCEP et estimation issue du projet de décision de l'ARCEP⁹⁰

L'ARCEP indique, dans son projet de décision d'octobre 2017⁹⁰, le nombre estimé de lignes du réseau de communications électroniques français (35,5 millions, contre 37,0 millions calculés par la Cour), ainsi que la part de ces lignes dans les zones d'initiative publique (15,9 millions). L'écart entre l'estimation de l'ARCEP et le calcul réalisé par la Cour avec les bases de données de l'Insee (+ 4 %) reste faible.

Le chiffre de 15,9 millions de lignes produit par l'ARCEP peut être comparé aux 17,2 millions de logements et locaux mentionnés dans la documentation budgétaire. Ce chiffrage porte sur les locaux « raccordables », c'est-à-dire qui pourraient être reliés au réseau déployé.

En pratique, la mission Très haut débit de l'agence du numérique retient un chiffre de 14,7 millions de logements « commercialisables », prenant en compte le fait que les résidences secondaires et les logements vacants qui ne disposent pas actuellement d'une ligne téléphonique, ne disposeront pas non plus d'un raccordement au réseau de fibre optique.

Le chiffrage en valeur absolue n'est ainsi pas harmonisé entre l'ARCEP, qui anime l'observatoire du Très haut débit, et la DGE, qui fournit les chiffres servant de base à l'information du Parlement dans la documentation budgétaire. C'est pourquoi il apparaît souhaitable de clarifier le périmètre du calcul de l'indicateur en précisant le nombre total de logements qui devront *in fine* être raccordés au très haut débit, éventuellement en ventilant par nature de local (logement, professionnel, administration) et par zone (très dense, moyennement dense d'initiative publique et d'initiative privée). Cette définition doit être partagée par l'ARCEP et la DGE pour garantir que les chiffres publiés sont cohérents et

⁹⁰ Projet de décision fixant un encadrement tarifaire de l'accès à la boucle locale cuivre pour les années 2018 à 2020, 5 octobre 2017

permettent bien de mesurer l'atteinte de l'objectif du PFTHD. Les travaux d'harmonisation méthodologique en cours entre l'agence du numérique et l'ARCEP vont dans ce sens.

Un objectif intermédiaire de 50 % de couverture atteint seulement fin 2017

L'objectif intermédiaire de 50 % de couverture en très haut débit a été annoncé comme atteint par le Gouvernement dès 2016⁹¹, affirmation reprise dans la documentation budgétaire fournie au parlement (PAP pour 2018 du programme 343). Or, ce n'est qu'au 31 décembre 2017 que le nombre de locaux raccordables au très haut débit⁹² a permis d'atteindre les 50 % visés comme objectif intermédiaire par le plan.

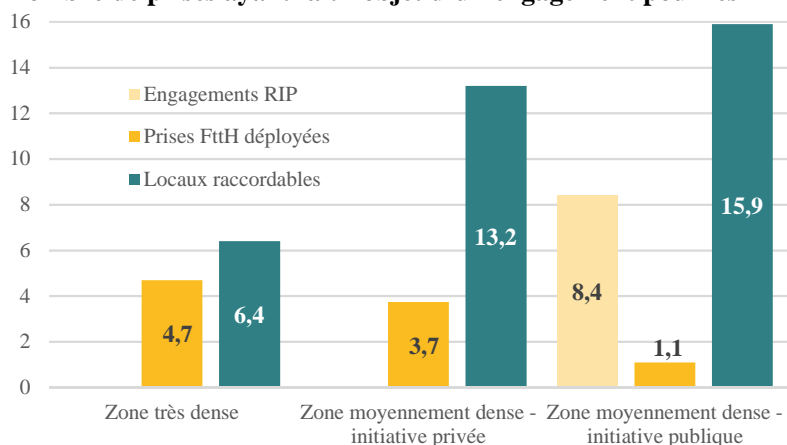
3.2.4.2 Les déploiements du très haut débit d'initiative privée pourraient être utilement suivis

Les taux de couverture concernant la fibre (en décomposant entre la zone très dense et les zones moyennement dense d'initiative privée ou publique) sont assez hétérogènes selon les zones. Assez logiquement, les zones très denses, qui sont les plus rentables, sont globalement déjà bien équipées, avec un taux de couverture de 73 %. Les zones moyennement denses sont plus en retard : les opérateurs privés ont déployé la fibre sur environ 28 % des locaux. Les RIP sont bien en deçà, à environ 7 %, avec une perspective actuellement affichée à 53 % d'ici 2022 sur la base des engagements déjà pris par l'État.

⁹¹ 3^e Conférence annuelle du PFTHD, dossier de presse, mardi 28 juin 2016

⁹² 17,7 millions selon l'observatoire du très haut débit, en combinant les locaux raccordés à la fibre (10,3 millions), au câble et au THD sur réseau cuivre (VDSL2). Observatoire des marchés des communications électroniques – Service fixes haut et très haut débit, ARCEP, 4^e trimestre 2017

Graphique n° 8 : Nombre de prises FttH déployées au troisième trimestre 2017 (en millions) comparé au nombre total de locaux, et nombre de prises ayant fait l'objet d'un engagement pour les RIP



Source : Cour des comptes, d'après données ARCEP (total), observatoire du très haut débit (prises déployées) et PAP pour 2018 (engagement pour les RIP)

Le PFTHD prévoyait initialement un taux de déploiement de la fibre de 100 % pour la zone d'initiative privée (zone très dense et moyennement dense) mais l'atteinte de cet objectif n'est actuellement pas suivie. Même si l'indicateur actuel rend compte de l'effet de la mobilisation des crédits du programme 343, il serait utile que le Parlement puisse être complètement informé de l'atteinte de l'objectif du PFTHD, qui porte également sur la part des logements et locaux professionnels de la zone d'intervention privée. Sans procéder à la création d'un nouvel indicateur de performance, une mention, dans la documentation budgétaire, des données existantes, permettrait une information plus complète du Parlement. La DGE partage cet objectif et indique que « les données de l'observatoire de l'ARCEP relatives au déploiement en zone d'initiative privée pourront être intégrées à l'indicateur de performance du programme ».

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

La Cour avait formulé l'an dernier six recommandations au titre de l'exécution 2016. Les deux premières reprenaient des recommandations déjà formulées en 2016 au titre de l'exécution 2015, mais dont la Cour avait constaté l'absence de mise en œuvre.

Recommandation n° 1 : *formaliser, dans le cadre du prochain triennal ou quinquennal, la réflexion globale annoncée sur les orientations stratégiques de la mission en prenant en compte tous les moyens d'intervention des politiques publiques (action réglementaire et normative, contrôles régaliens, intervention en financement de projets et subventions, mesures fiscales, moyens humains), en s'appuyant sur le responsable de mission et les responsables de programme.*

Mise en œuvre en cours : les responsables administratifs de la mission *Économie* estiment que cette recommandation a commencé à être mise en œuvre en 2017 de quatre façons :

- les différentes enceintes de décision budgétaire (conférences techniques, conférences de budgétisation, conférences fiscales et conférence de répartition) s'appuieraient davantage sur l'expérience des responsables de missions et de programmes ;
- l'élaboration des documents budgétaires (PAP et RAP) aurait permis de formaliser la réflexion globale sur les orientations stratégiques ;
- l'élaboration du budget quinquennal 2018-2022 aurait permis de procéder à une large revue des dispositifs existants ;
- le processus « Action publique 2022 » piloté par trois co-présidents rapportant directement au Premier Ministre et impliquant de nombreux rapporteurs indépendants et les services des ministères concernés, permettrait d'approfondir encore cette démarche.

Les trois premières affirmations ne convainquent que partiellement, car elles sont en grande partie la répétition de processus existant depuis déjà plusieurs années dans le cadre de la LOLF. En revanche, la dernière concernant « Action publique 2022 » est une véritable innovation, conduite avec un souci prononcé de révision des politiques publiques et une exigence accrue de justification des programmes. La Cour peut donc

considérer que cette démarche, propre au début d'un quinquennat, correspond bien à l'attente d'une révision stratégique des programmes.

Recommandation n° 2 : *transférer l'aide au transport de presse vers le programme 180 – presse.*

Non mise en œuvre, car il n'y a pas de consensus au sein des administrations sur ce transfert. Plusieurs arguments sont avancés :

- le premier est que le regroupement sur un seul programme budgétaire de tous les crédits d'aide au transport postal, en l'occurrence le P134 depuis 2013, découlerait d'une recommandation de la Cour elle-même ;
- le deuxième est que ces crédits peuvent être considérés soit comme la compensation d'une mission de service public de La Poste, auquel cas leur inscription dans le P134 se justifie, soit comme une aide à la presse, auquel cas ils seraient éligibles au P180 ;
- le troisième argument est celui de la stabilité de la maquette budgétaire pour faciliter le suivi des crédits à périmètre constant d'une année sur l'autre, ce qui peut s'entendre dès lors que cette répartition existe de façon constante depuis désormais 5 ans.

Mais le véritable motif du maintien de ces crédits dans le programme 134 semble être que le ministère de la culture est « *fermement opposé* » à leur inscription sur le programme 180, en dépit des travaux en ce sens entrepris mi-2017 par la direction du budget.

La Cour maintient cette recommandation.

Recommandation n° 3 : *évaluer les principaux dispositifs d'intervention (FISAC, dotation budgétaire aux CTI, ciblage des crédits alloués aux pôles de compétitivité, subvention aux associations) et le financement du FNPCA, et en tirer les conséquences.*

Mise en œuvre incomplète avec :

- la rénovation du régime d'aide du FISAC (réduction des délais d'instruction, nouvelle procédure d'appel à projets, clarification du rôle de chaque échelon dans l'instruction des projets) ;
- la poursuite de la baisse des dotations budgétaires aux CTI ;
- la suppression du FNCPA programmée durant l'année en cours (*cf. supra* section 2.5 sur les opérateurs), la LFI pour 2018 ayant acté la suppression de la taxe affectée à ce fonds.

Recommandation n° 4 : *compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification au premier euro pour les mesures fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent.*

Mise en œuvre incomplète, l'administration fournissant trois exemples de fiabilisation accrue de l'estimation des dépenses fiscales, ce qui ne correspond qu'imparfaitement à la demande de la Cour sur la justification de ces dépenses par rapport à leurs objectifs :

- Sur la dépense fiscale n° 210 224 relative au CICE, l'administration indique qu'« *une attention particulière a été maintenue en 2017 sur le chiffrage du coût de cette dépense fiscale compte tenu de son poids dans le programme 134 et dans le montant total des dépenses fiscales* »
- Sur la dépense fiscale n° 210 204 relative au suramortissement de 40 % de certains biens productifs, elle estime avoir conduit « *un travail important d'expertise et de validation* » des données déclaratives utilisées pour bâtir l'évaluation de la mesure dans la LFI pour 2018 et indique que « *ce travail sera reconduit pour le projet de loi de finances pour 2019 (...) de manière à poursuivre l'amélioration de l'estimation de la chronique budgétaire du suramortissement* »
- Sur les dépenses fiscales n° 820 202 et n° 820 203 relatives au taux réduit de contribution au service public de l'électricité (CSPE), elle considère que « *la connaissance de la première année pleine de données déclaratives a permis d'améliorer l'estimation du coût (...) tout en entraînant [sa] forte révision à la hausse* » et que « *[cette] amélioration du chiffrage sera poursuivi pour le projet de loi de finances pour 2019* ».

Ces avancées sont positives, mais on peut regretter que la DLF ne livre que trois exemples d'amélioration de la prévision, alors que la mission *Économie* comporte 77 dépenses fiscales au total, et que les documents budgétaires n'aient pas été complétés.

La Cour reconduit cette recommandation en la reformulant.

Recommandation n° 5 : préciser, dans la charte relative à la procédure budgétaire des ministères économiques et financiers, les responsabilités des différents services concernés par le suivi des dépenses fiscales.

Non mise en œuvre, le secrétariat général des ministères économiques et financiers estimant qu'il convient d'attendre le retour d'expérience courant 2018 de la charte de budgétisation mise en œuvre en 2016. Il indique que des ajustements pourront être envisagés à cette occasion s'ils s'avéraient opportuns.

La Cour ne maintient pas cette recommandation.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour renouvelle, en les reformulant, quatre recommandations émises en 2016 et formule une nouvelle recommandation :

Recommandation n° 1 : formaliser, dans le cadre du processus budgétaire et de la démarche de transformation « *Action publique 2022* », la réflexion sur les orientations stratégiques de la mission et la simplification de son architecture en s'appuyant sur le responsable de mission et les responsables de programme (*recommandation reformulée*)

Recommandation n° 2 : transférer l'aide au transport de presse vers le programme 180 – presse (*recommandation renouvelée*)

Recommandation n° 3 : poursuivre l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention de la mission, et en tirer les conséquences pour en accroître la performance et la lisibilité (*recommandation reformulée*)

Recommandation n° 4 : renforcer l'estimation et l'évaluation des mesures fiscales de la mission et compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification pour les mesures fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent (*recommandation reformulée*)

Recommandation n° 5 : modifier l'architecture de gestion du programme 343, en procédant soit à une ré-internalisation de cette gestion, soit à l'établissement d'une convention de mandat dans le cadre défini par la loi du 20 décembre 2014 (*nouvelle recommandation*)

Annexe n° 1 : Glossaire

AAI	autorité administrative indépendante
ACPE	agence pour la création d'entreprises
AENE	autorisation d'engagement non engagée
AFE	agence France entrepreneurs
AFT	agence France Trésor
ANFr	agence national des fréquences
APE	agence des participations de l'État
ARCEP	autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ASP	agence de services et de paiement
CAS PFE	compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État »
CBCM	contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CDC	caisse des dépôts et consignations
CGEIET	conseil général de l'économie, l'industrie, l'énergie et des technologies
CICE	crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi
CRE	conseil de régulation de l'énergie
CTI	centre technique industriel
DFR	dotation forfaitaire de recensement
DLF	direction de la législation fiscale
DGCCRF	direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
DGE	direction générale des entreprises
DGT	direction générale du trésor
EPARECA	établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
FISAC	fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
FNPCA	fonds national de promotion et de communication de l'artisanat
FSN	fonds national pour la société numérique
GBCP	gestion budgétaire et comptable publique
GENES	groupe national des écoles d'économie et statistique
Insee	institut national de la statistique et des études économiques
IEDOM	institut d'émission des départements d'outre-mer
IEOM	institut d'émission d'outre-mer
IERF	institut européen de régulation financière
INPI	institut national de la propriété industrielle
ITERG	institut des corps gras
LFI	loi de finances initiale
LFR	loi de finances rectificative
PFTHD	plan France très haut débit
PIA	programme d'investissements d'avenir
PLF	projet de loi de finances
PPCR	parcours professionnels, carrières et rémunérations

RIP	réseau d'initiative publique
TdF	télédiffusion de France
TFA	taxe fiscale affectée
TTF	taxe sur les transactions financières

Annexe n° 2 : Les principes du CICE

Le CICE est un crédit d'impôt qui porte sur la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du Smic. Son taux est uniforme pour tous les salaires compris dans l'assiette : il s'élevait à 4 % en 2013, 6 % de 2014 à 2016 et 7 % en 2017 en France métropolitaine. Les établissements localisés dans les DOM bénéficient d'un taux majoré à 9 % depuis 2015. Peuvent bénéficier du CICE les entreprises soumises à l'IS ou à l'IR ainsi que certaines entreprises partiellement soumises à l'IS ou provisoirement exonérées.

La nature fiscale du dispositif induit un décalage de ses effets par rapport à l'année de versement des salaires : les entreprises peuvent en bénéficier effectivement à partir de l'année suivant le versement des salaires qui ont servi à son calcul⁹³. Le mécanisme du CICE conduit ainsi à distinguer :

. L'assiette du CICE, c'est-à-dire la masse salariale brute des salariés rémunérés jusqu'à 2,5 Smic. Celle-ci est déclarée par les entreprises aux URSSAF⁹⁴ ;

. La créance fiscale calculée au titre d'une année N donnée, qui résulte de l'application du taux en vigueur à la masse salariale éligible. On parle de créance millésimée ;

. La consommation de CICE, qui peut prendre la forme d'une *imputation* sur l'IS de l'année N+1, N+2 ou N+3, c'est-à-dire d'une réduction d'IS, ou d'une *restitution immédiate*, réservée aux entreprises les plus fragiles. La part de la créance qui n'est pas consommée peut-être *reportée* sur 3 ans puis le reliquat *restitué* à l'issue ;

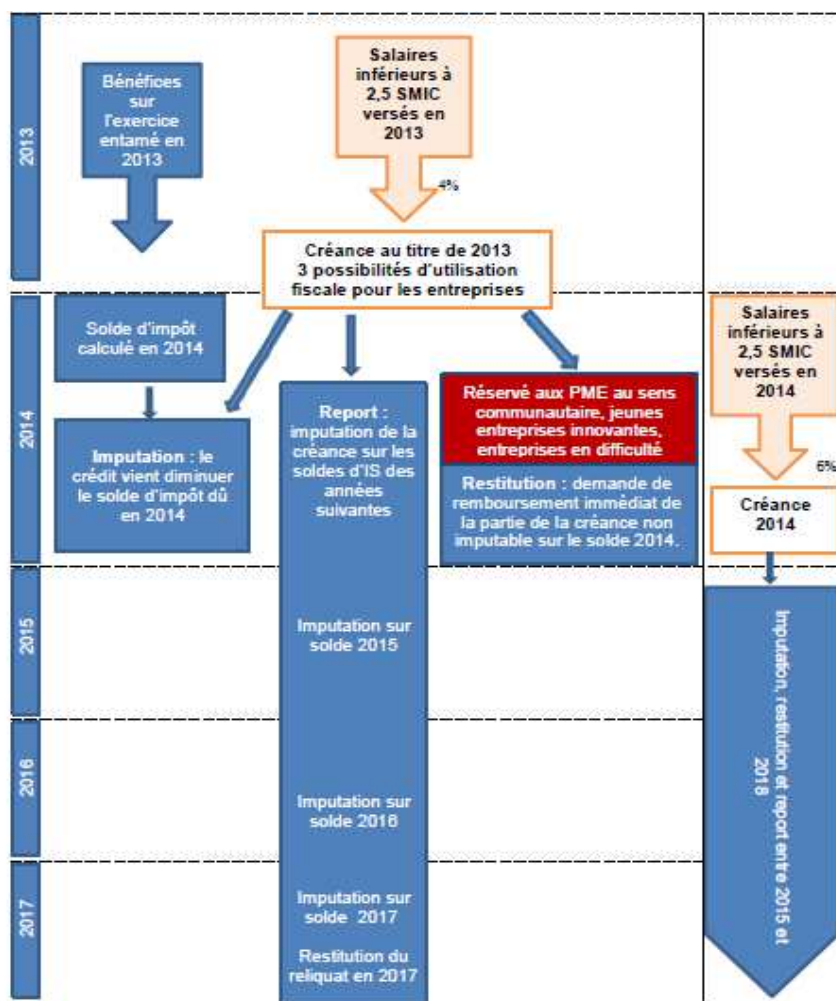
. L'effet budgétaire du CICE, qui correspond au montant de CICE « décaissé » chaque année par l'État. Il peut concerner différents millésimes de créances puisqu'il inclut les reports d'imputation des années précédentes ou certaines déclarations fiscales tardives par rapport à l'année calendaire.

Le CICE fait l'objet d'un dispositif spécifique de suivi et d'évaluation, prévu par la loi. Installé en juillet 2013, le comité de suivi du CICE est placé auprès du Premier ministre et présidé par le commissaire général à la stratégie et à la prospective. Il établit chaque année avant le dépôt du PLF un rapport présentant l'état des évaluations réalisées. Le dernier rapport de suivi a été publié en octobre 2017.

⁹³ Un système de préfinancement piloté principalement par BPIFrance a été mis en place pour permettre notamment aux PME de bénéficier d'un apport de trésorerie dès l'année du versement des salaires

⁹⁴ Cette obligation ne concerne pas les entreprises qui relèvent de la MSA (mutualité sociale agricole)

Graphique n° 9 : Les principes du CICE



Source : Rapport de septembre 2014 du comité de suivi du CICE