Cour des comptes

Mission interministérielle
Économie

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2014

Économie

Programme 134 - Développement des entreprises et du tourisme

Programme 220 - Statistiques économiques

Programme 305 - Stratégie économique et fiscale

Programme 405 – Projets industriels

Programme 406 - Innovation

Programme 407 - Économie numérique

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	**3,64 Md€**	**3,82 Md€**	**3,65 Md€**
CP	**3,65 Md€**	**3,96 Md€**	**3,80 Md€**

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
12 776	**12 232**	**3 271**	**3 210**

Nombre de dépenses fiscales	Montant estimé des dépenses fiscales
72	**16,9 Md€**

Synthèse

Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

Une architecture budgétaire encore modifiée en 2014 et non stabilisée par rapport à 2015.

En 2014, trois programmes PIA2 ont été rattachés à la mission, pour un montant total de 1,7 Md€ en AE=CP. Ces programmes ont vocation à disparaître dès 2015. Hors PIA2, seul le programme 134 a subi des changements significatifs en LFI 2014, les plus conséquents en terme de volume étant le retour de l'aide au transport de presse (+ 150 M€) du programme *180- Presse* du ministère de la culture et de la communication, transfert inverse de celui effectué en 2013 sur recommandation de la Cour, et la participation au fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés (+ 50 M€).

En 2015, la LFI prévoit le transfert de près de 90% des crédits dédiés au tourisme vers le programme 185 – *Diplomatie culturelle et d'influence*, compte tenu de la nouvelle répartition de compétences entre ministères. Dans ces conditions le choix de ne pas transférer l'ensemble des crédits de l'action « tourisme » est dicté par la répartition de compétences entre ministères mais pose néanmoins des problèmes de lisibilité et de cohérence. Par ailleurs la mission comportera dès 2015 un nouveau programme, le programme 343 – *Plan France Très Haut Débit* qui modifiera significativement la maquette financière de la mission, puisqu'il deviendra le premier consommateur d'AE avec 1,4 Md€ prévus en PAP 2015, mais ne devrait pas consommer de CP en 2015, les premiers besoins en CP devant intervenir en 2019.

Une exécution budgétaire satisfaisante en apparence en 2014, mais portée par des reports importants de dépenses sur 2015.

Les nouveaux rétablissements de crédits du PIA ont cette année moins perturbé l'exécution de la mission. Seuls les 133 M€ de reports de CP de 2013 doivent être retraités, ils expliquent à 90% la différence entre les AE et CP consommés de la mission.

Hors PIA[1], l'année 2014 se caractérise par une exécution inférieure à la LFI (- 8 % en AE et - 7 % en CP), grâce notamment aux différentes annulations en LFR (- 47 M€) et au surgel important sur le programme 134 (- 100 M€ en CP). Cette maîtrise de la dépense pour 2014 est cependant due à 70% au report en 2015 de dépenses initialement programmées en 2014 (fonds de soutien aux collectivités locales ayant contracté des emprunts toxiques - remboursement du transport de presse) et ne peut donc être considérée comme totalement satisfaisante.

Hors PIA et à périmètre constant (hors transport de presse), les crédits consommés en 2014 sont tout juste inférieurs à ceux consommés en 2013, seul le programme 305 voyant ses crédits consommés en nette diminution par rapport à 2013 (- 4 % en AE et CP).

Un schéma d'emplois respecté et des économies dégagées en masse salariale pour l'ensemble des programmes.

L'exécution 2014 se caractérise par un respect global et par programme des 4 normes actuelles en matière de personnel. Selon les données provisoires fournies par les directions, le schéma d'emplois de la mission est même surexécuté par rapport à la prévision (- 140 ETP contre -120 ETP prévus[2]), en raison notamment des difficultés de recrutements à la DGCCRF, à la DGE (ex DGCIS) et à l'INSEE. Selon le CBCM cependant la fiabilité des données transmises fait peser un doute sur le niveau réel de cette surexécution.

Par ailleurs, les plafonds d'emplois malgré des ajustements techniques restent trop élevés au regard des effectifs réels et des crédits de T2 disponibles et ne constituent donc pas une vraie contrainte. Ils pourraient donc être abaissés. De manière plus globale les prévisions en matière d'emplois (notamment de schéma d'emplois, d'entrées et sorties) sont assez peu fiables sur la mission et mériteraient d'être améliorées.

S'agissant du T2, pour la deuxième année consécutive les dépenses de personnel de la mission ont été maitrisées, et l'exécution 2014 est inférieure de 3,3% aux crédits de T2 prévus en LFI, que ce soit en CAS ou hors CAS, et ce pour chacun des programmes, 42% de l'écart pouvant être attribué à un effet socle. La situation favorable de la mission, en fin de gestion 2014, a même permis d'annuler en LFR 15,2 M€ de crédits

[1] Opérations liées aux rétablissements de crédits du PIA1 et programmes du PIA2 exclus.

[2] - 140 ETP en LFI ramenés à -120 ETP pour permettre à l'INSEE d'achever sa campagne de recrutement d'enquêteurs.

hors CAS. Par ailleurs un décret de virement de 2,8 M€ du programme 220 a permis d'abonder le programme 302.

Trois points de vigilance méritent par ailleurs d'être soulignés :

- le repyramidage en cours principalement à la DGCCRF, même s'il est justifié, selon le directeur de programme, par les nouvelles compétences de la direction ;
- la difficile montée en charge du nombre d'enquêteurs de l'INSEE suite à la modification statutaire de janvier 2013, les recrutements restant stables, autour de 85% des recrutements prévus ;
- le transfert de services de l'INSEE à Metz dont le calendrier est retardé et dont les effectifs ont été réduits.

De nouveaux efforts engagés en matière de réduction des dépenses de fonctionnement, d'intervention et fiscales sans modifier la cartographie de ces dispositifs.

A périmètre constant[3], les dépenses HT2 de la mission diminuent de 4,1 % entre les LFI 2013 et 2014 (essentiellement sur les programmes 134 et 305). Cette baisse est également constatée, même si elle est moins marquée, au titre de l'exécution 2014 (- 1,6 % par rapport à l'exécution 2013 et - 1,4% par rapport à la LFI 2014).

Deux constats principaux peuvent être effectués :

- la mission continue globalement à rationaliser ses dépenses de fonctionnement et d'intervention, dans le prolongement des actions engagées l'année dernière. Outre la suppression de certaines dépenses (SCSP ANSP), de nombreuses dépenses de fonctionnement[4] ou d'intervention ont diminué, ce qui a, le cas échéant, permis de réorienter à la hausse certains autres dispositifs jugés prioritaires (abondement de 25 M€ du fonds de garanties de BPiFrance financement). Ces efforts traduisent davantage une rationalisation sur l'ensemble du périmètre des dépenses, plutôt qu'un véritable choix stratégique et une sélection entre les différents dispositifs ;

[3] Hors dépenses liées aux PIA 1 et 2, dépenses liées à l'aide à la presse et aux fonds toxiques.

[4] Diminution du financement de l'APCE, des dépenses de rémunérations des prestations réalisées par la Banque de France, du budget des AAI, des dépenses métiers des directions du programme 134 qui sont passées de 18,5 M€ à 16,7 M€.

- l'analyse des différents postes (loyer et masse salariale des AAI, subventions de fonctionnement ou d'intervention, plan « Ambition 2015 », dépenses liées à la restructuration interne du programme 305) montre par ailleurs des marges de manœuvre sur le HT2. En s'appuyant sur les précédents rapports/inspections[5] (14 recettes fiscales identifiées dans le rapport IGF, dépenses d'intervention ciblées comme le FISAC, l'aide aux CTI, certaines aides /subventions), le ministère pourrait redéfinir sa stratégie dans le domaine de l'intervention économique.

Des opérateurs participant à nouveau à l'objectif de réduction de la dépense publique.

La mission comprend huit opérateurs, tous rattachés au programme 134. Le plafond global des opérateurs a été réduit, de 1,1 % en LFI entre 2013 et 2014 et davantage en exécution (- 1,9 %). De même, le montant global des subventions et autres transferts a été réduit de 4,8 % en LFI 2014 et de 5,8 % en exécution. Les opérateurs ont ainsi largement contribué au respect de la norme de dépense pour la mission.

Toutefois, l'effort de rationalisation, en cours sur le HT2, peut également concerner les opérateurs : dans le prolongement des rapports précités, le ministère peut s'interroger sur l'adaptation des ressources de certains opérateurs, voire leur suppression dans certains cas. Soumise à la directive générale sur les opérateurs de l'Etat[6], la mission économie doit conduire une revue des opérateurs avec « un plan d'actions visant à en rationaliser le nombre et en renforcer la tutelle ».

Il est enfin intéressant de constater que le ministère dresse un bilan très positif (sur le plan financier comme fonctionnel) de la réinternalisation de l'ANSP, qui pourrait contribuer à sa réflexion sur d'autres opérateurs. Dans sa réponse, le secrétaire général du ministère précise qu'une telle mesure, sans être toujours généralisable, pourrait toutefois ponctuellement faire l'objet d'une étude approfondie.

En matière de dépenses fiscales, une année marquée par la mise en œuvre du CICE

Hors CICE l'année 2014 est marquée essentiellement par deux mouvements en matière de dépenses fiscales :

[5] Rapports parlementaires, rapports de la Cour des comptes, de l'inspection générale des finances, rapport MAP de juin 2013 pour ne citer que les plus connus.
[6] Directive n°5737/SG du 16 septembre 2014.

- le relèvement du taux de TVA de 7% à 10% au 1er janvier 2014 (815 M€ d'économies estimées par an) ;
- l'augmentation des dépenses fiscales du programme 305 résultant de l'intégration des exonérations de taxe sur les transactions financières, rattachées tardivement au programme (270 M€ environ). La disparition du chiffrage de ces mesures en PAP 2015 est particulièrement regrettable.

L'année 2014 est marquée par la mise en œuvre du CICE, qui a eu pour effet de doubler le montant prévisionnel de dépenses fiscales de la mission. Les prévisions ont cependant été largement revues à la baisse. Ainsi en PAP 2015, le coût estimé du CICE pour 2014 s'élève à 6,5 Md€ contre 9,8 Md€ en PAP 2014, soit une baisse de 34%. Cet ajustement des prévisions résulte de la conjugaison de trois facteurs :

- des difficultés de chiffrages de l'assiette fiscale et du montant de la créance théorique associée, la révision de l'assiette théorique (passée de 13 Md€ à 12,3 Md€) explique 15% de la baisse des prévisions pour 2014 ;
- d'une différence entre la créance théorique et la créance fiscale déclarée (10,8 Md€), différence qui devrait se résorber d'ici 2017, et qui explique 35% de la baisse des prévisions pour 2014 ;
- d'un changement d'hypothèse dans la consommation de leur créance par les entreprises : 60% de consommation la 1ère année contre 75% prévu initialement. Ce comportement des entreprises explique près de la moitié de la baisse des prévisions pour 2014.

Des programmes PIA2 déjà marqués par des redéploiements et ne respectant pas totalement les principes du PIA

Les programmes du PIA2 de la mission ont fait l'objet d'une ouverture nette de crédits en LFR de 162 M€ et ont par ailleurs bénéficié d'un rétablissement de crédits du PIA1 de 30 M€. Ces redéploiements ont modifié la répartition des crédits entre les deux opérateurs PIA (CDC et BPI) et entre les différentes modes de financement (prises de participation, subvention, avances remboursables…), l'intégralité de ces changements n'ayant pas fait l'objet d'une nouvelle autorisation parlementaire.

Par ailleurs ces redéploiements ont créé une nouvelle action non prévue : « Nano 2017 » pour 274 M€, cas flagrant de substitution budgétaire, à l'encontre des principes du PIA. Une autre action « Culture de l'entrepreneuriat » ne semble pas non plus respecter les principes du

PIA et devrait plutôt, par sa taille (20 M€) et le type d'investissements visés, relever du budget général.

Appréciation de la Cour sur la gestion de la mission en 2014

Régularité

Aucune observation significative au titre de la mission.

Performance

Différentes actions continuent enfin à être mises en œuvre pour améliorer la démarche de performance de la mission (réduction des indicateurs, extension de la démarche de contractualisation avec les administrations et établissements publics de l'Etat, actions d'amélioration du contrôle interne).

Des marges subsistent toutefois autour de trois axes : des plans stratégiques/COP **plus précis et documentés en termes d'objectifs d'économies et de délais** ; des **indicateurs mieux ciblés et plus précis**, qui en découlent plus directement ; un **dispositif de pilotage** (couvrant les AAI et les opérateurs) **mieux structuré et plus régulier** autour des responsables de la mission et de programmes.

Soutenabilité budgétaire

Compte tenu du poids des dépenses d'intervention discrétionnaires et dans la mesure où le report des dépenses sera couvert par un report de crédits, **la soutenabilité de la mission au-delà de 2014 ne pose guère de difficultés structurelles**, au-delà de quelques points de vigilance.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

La recommandation n°1 a été mise en œuvre.

La recommandation n°2 sur l'intensification des efforts de rationalisation des dépenses d'intervention, dépenses fiscales du financement des opérateurs a été partiellement mise en œuvre et sera, dès lors, reprise cette année.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour formule trois nouvelles recommandations au titre de l'exercice 2014 :

Recommandation n°1 : Redéfinir les orientations stratégiques de la mission pour lui donner une cohérence et une unité qui font défaut aujourd'hui, les différents programmes la composant étant largement hétérogènes et stabiliser en conséquence le périmètre : l'aide au transport de presse devrait notamment être retransférée au programme 180 – Presse.

Recommandation n°2 : Redonner un caractère contraignant aux différentes normes en matière de personnel, en abaissant notamment les plafonds d'emplois pour les mettre en conformité avec les besoins réels des différents programmes de la mission.

Recommandation n°3 : A partir des objectifs stratégiques, renforcer la cohérence du dispositif de pilotage depuis la définition des risques en amont (cartographie des risques), la formalisation d'indicateurs réellement mesurables et représentatifs des objectifs avec des cibles précises et ambitieuses jusqu'au dispositif d'animation et de remontée vers les responsables de programme et de la mission. Ce dispositif doit couvrir l'ensemble des acteurs (grandes directions, opérateurs, AAI).

La Cour renforce par ailleurs la 2ème recommandation formulée en 2013 :

Recommandation n°4 : Identifier plus clairement les marges de manœuvre budgétaires à moyen terme sur l'ensemble de la mission, en fixant des cibles d'économies à atteindre, à échéance pluriannuelle et sur l'ensemble des postes de dépense (dépenses immobilières, subventions

aux associations, SCSP, opérateurs, ….). Une attention particulière devra être apportée aux dépenses fiscales, en anticipant dès maintenant la suppression des dispositifs jugés inefficaces, en proposant un chiffrage des dépenses fiscales liées à la taxe sur les transactions financières et en fiabilisant celui du CICE.

Sommaire

INTRODUCTION 12

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits 15
A - L'exécution des crédits de la mission en 2014 15
B - Une programmation cohérente des crédits, avec quelques réserves du CBCM 17
C - La gestion des crédits en cours d'exercice 19

II - Les grandes composantes de la dépense 22
A - La masse salariale et la gestion des emplois 24
B - Des efforts réalisés sur les autres dépenses de fonctionnement 31
C - Des dépenses d'intervention en partie réorientées mais des marges de manœuvre subsistent 34
D - Des dépenses d'investissement non significatives 37
E - Une meilleure maîtrise des opérateurs qui devra être poursuivie 38
F - Un doublement des dépenses fiscales dû au CICE 44
G - Les programmes du PIA2 49

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire 53
A - Examen de la régularité 53
B - Une démarche de performance qui doit être mieux orientée sur les enjeux stratégiques de la mission 54
C - La soutenabilité budgétaire 59

IV - Les recommandations de la Cour 62
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 62
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014 63

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. Le responsable de cette mission interministérielle[7] est le secrétaire général des ministères économiques et financiers. En LFI 2014, cette mission représente 3,64 Md€ d'AE et 3,65 Md€ de CP, 1,97 Md€ en AE et CP si l'on exclut les trois programmes du PIA2 qui ne sont ouverts que pour l'exercice 2014 et qui ont un statut particulier. Le titre 2 représente 48% des crédits hors PIA, le plafond d'emplois s'élevant à 12 776 ETPT en LFI (hors opérateurs). La mission compte par ailleurs 72 dépenses fiscales principales[8] pour un coût estimé de 16,9 Md€ dont 9,8 Md€ pour le seul CICE, et 8 opérateurs.

Cette mission a connu depuis la mise en place de la LOLF de nombreux changements de périmètre, tant dans sa composition par programmes qu'au sein même des programmes qui la composent, qui rendent la comparaison de l'exécution sur plusieurs années difficile. Le tourisme par exemple, qui faisait l'objet d'un programme spécifique jusqu'en 2012, a finalement été intégré dans le programme 134 en 2013, la majorité des crédits étant finalement transférée en 2015 sur une autre mission (90 % des crédits correspondant à la subvention versée à Atout France), compte tenu de la nouvelle répartition des compétences entre le ministère en charge de l'économie, de l'industrie et du numérique et le ministère en charge des affaires étrangères et du développement international. Par ailleurs en 2014, trois programmes (405 - *projets industriels* / 406- *Innovation* / 407- *Économie Numérique*) ont été ouverts pour porter les crédits du PIA2 et ont disparu dès l'année suivante. La mission comportera enfin en 2015 un nouveau programme, le programme 343 « Plan France Très Haut Débit » suite à la feuille de route numérique du gouvernement qui prévoit le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire national à horizon 2022.

Pour l'année 2014, la mission comporte donc 6 programmes :

Le programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme* est un programme multidirectionnel, qui a pour objectif de favoriser le développement et la compétitivité des entreprises, enjeux majeurs de la croissance de l'emploi et du redressement productif. Il représente en LFI un peu plus de la moitié (51% en AE et 52% en CP) des crédits ouverts pour l'ensemble de la mission (hors programmes PIA2).

[7] Sept Ministres ou Secrétaires d'Etat concernés.

[8] Soustraction faite des dépenses fiscales figurant au PLF mais n'ayant aucune incidence budgétaire en 2014.

Le programme compte 14 actions, comprend des dépenses fiscales élevées et en croissance avec notamment l'introduction en 2014 du CICE et porte l'ensemble des opérateurs du programme (8 en 2014) en diminution constante. L'année 2014 a vu la suppression de 2 opérateurs et de nombreuses modifications sont prévues en 2015 (fusion d'Ubifrance et de l'AFII, transfert d'Atout France vers le programme 185, conséquence des changements de compétences et périmètres ministériels).

Ce programme a fait comme presque chaque année l'objet de modifications de périmètre importantes (c'est d'ailleurs le seul programme de la mission à faire l'objet de modification de périmètres) :

- la **reprise par la DGE des activités de l'opérateur ANSP** à compter du 1er janvier 2014 (5,70 M€ en LFI 2014, soit - 37 %). Cette reprise fait notamment suite à la publication du rapport de l'IGF relatif à « L'État et ses agences ».
- le **transfert vers le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de 4,6 M€ pour le financement du fonctionnement des DIRECCTE**[9] et de la délégation générale au pilotage des DIRECCTE. Jusqu'à présent, ces crédits étaient transférés chaque année, en cours de gestion, du programme 134 vers le programme 155.
- **la réintégration en provenance du programme 180 - *Presse* de 150 M€ dédiés à l'aide au transport postal**, supprimés du programme 134 en 2013 répondant ainsi à une recommandation de la Cour. Ce transfert a pour conséquence d'annuler l'amélioration constatée en 2013.
- **la participation au fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés** qui vise à accompagner les collectivités face aux charges financières liées à de tels emprunts. En 2014, le programme 134 a été doté de 50 M€. Cette action sera transférée en 2015 sur le nouveau programme 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* de la mission engagements financiers de l'État. Les crédits non consommés en 2014 feront ainsi l'objet d'un report croisé.

Il était par ailleurs prévu en LFI le transfert de la mission THD (structure de pilotage de déploiement du très haut débit) à l'ANFR. Cette mission devait être composée de cinq ETPT, dont quatre par redéploiement interne au programme (deux en provenance de l'ARCEP,

[9] Y compris les frais de fonctionnement pour les agents des Services à compétence nationale de la DGCCRF hébergés par les DIRECCTE.

un du CGEIET et un de la DGE) et un étant mis à disposition par l'ANFR elle-même. Ce transfert devait se traduire par un transfert du titre 2 vers le titre 3 à hauteur de 0,4 M€. Ce dernier n'a pas été effectif et une rétrocession des crédits (0,5 M€) et des 5 emplois a été effectuée en toute fin de gestion.

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 en AE et CP un quart des crédits ouverts pour l'ensemble de la mission (hors programmes PIA2). Les trois actions de ce programme sont mises en œuvre par la DGT et la DLF. Le programme regroupe essentiellement deux types de dépenses : les crédits de personnel (titre 2) de ces directions et la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'Etat (titre 3). Par ailleurs l'année 2014 a été marquée par l'augmentation des dépenses fiscales rattachées au programme.

Le programme 220 – *Statistiques et études économiques* retrace l'activité de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Il représente un peu moins d'un quart des crédits ouverts pour l'ensemble de la mission (hors programmes PIA2).

Enfin, trois programmes du PIA 2 ont été ouverts sur la mission Economie, tous sous la responsabilité du DGE:

- programme 405 - *Projets industriels* pour un montant total de 420 M€, qui vise à accompagner l'investissement des filières industrielles dans les projets qui permettront le développement de la base productive nationale.
- programme 406 - *Innovation* pour un montant total de 690 M€, qui vise à renforcer la compétitivité de notre économie, en favorisant la croissance des entreprises innovantes, jusqu'à l'émergence de nouveaux leaders mondiaux.
- programme 407 - *Economie numérique* pour un montant total de 565 M€, qui a pour objectif de renforcer l'économie numérique et son impact, en soutenant l'innovation dans le secteur numérique et le développement des usages.

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - L'exécution des crédits de la mission en 2014

Tableau n°1 : Exécution des crédits en 2014

Autorisations d'engagements (en M€)	**Programme 134**	**Programme 220**	**Programme 305**	**Mission (hors PIA2)**	**Programmes PIA 2**	**Mission**
LFI	1 012,8	461,3	491,6	**1 965,7**	1 675	3 640,7
LFR	- 15,7	-10,9	-20,5	**-47,1**	162	114,9
Total des mouvements de crédits dont :	18,8	5,1	2,9	**26,8**		26,8
reports	*24,3*	*8*	*2,6*	***34,9***		*34,9*
virements		*-2,9*		***-2,9***		*-2,9*
transferts	*-0,3*		*0,3*			
décrets d'avances						
Annulations	*-5,2*			***-5,2***		*-5,2*
Fonds de concours et att. Produits	11,8	19,4	1,6	**32,8**		32,8
Total des crédits disponibles	1 027,7	474,9	475,6	**1 978,2**	1 837	3 815,2
Crédits consommés	**881,4**	**457,3**	**470,4**	**1 809,1**	**1 837**	**3 646,1**
Crédits de paiements (en M€)	**Programme 134**	**Programme 220**	**Programme 305**	**Mission (hors PIA2)**	**Programmes PIA 2**	**Mission**
LFI	1 023,2	457,0	491,6	**1 971,8**	1 675	3 646,8
LFR	- 16,5	-10,9	-22,3	**-49,7**	162	112,3
Total des mouvements de crédits dont :	157,3	4,5	3,7	**165,5**		165,5
reports	*162,8*	*7,4*	*3,4*	***173,6***		*173,6*
virements		*-2,9*		***-2,9***		*-2,9*
transferts	*-0,3*		*0,3*			
décrets d'avances						
Annulations	*-5,2*			***-5,2***		*-5,2*
Fonds de concours et att. Produits	11,8	19,4	1,6	**32,8**		32,8
Total des crédits disponibles	1 175,8	470,0	474,6	**2 120,4**	1 837	3 957,4
Crédits consommés	**1 031,9**	**459,3**	**470,0**	**1 961,2**	**1 837**	**3 798,2**

Source : Cour des comptes d'après tableaux CBCM, compris redéploiements PIA

Contrairement aux années précédentes, **les redéploiements du PIA1 ont moins perturbé l'exécution de la mission**, et plus particulièrement du programme 134. En effet les rétablissements de crédits au titre du PIA1 (629,35 M€), ont été neutres car ont donné lieu à une dépense de même montant. Seuls les reports de CP de 2013 (133 M€) doivent donc être retraités. **Ils expliquent 90% de la différence entre AE et CP sur le programme 134**.

Hors programmes du PIA2, **l'année 2014 se caractérise pour la mission par une exécution inférieure à la LFI** aussi bien en AE (-8%) qu'en CP (-1% malgré les reports de crédits importants liés aux opérations du PIA1, - 7% si l'on retraite les CP consommés de ces opérations PIA1). **Cette maîtrise de la dépense est en grande partie portée par le programme 134**, compte tenu du gel en fin de période d'un tiers des crédits prévus pour le transport de presse (50 M€ en AE et CP) reportés en 2015 et des crédits destinés aux emprunts toxiques des collectivités locales (61,5 M€[10] en AE et CP reportés sur 2015). Ces **deux reports expliquent à eux seuls près de 70%[11] de la différence entre crédits consommés et crédits ouverts en LFI de la mission**.

Tableau n°2 : Evolution de la programmation et de l'exécution des crédits entre 2013 et 2014 à périmètre constant et hors PIA

Autorisations d'engagement (en M€)	**LFI**	**Evolution par rapport à 2013 (%)**	**Crédits consommés**	**Evolution par rapport à 2013 (%)**
Programme 134	862,8	4%	781,4	1%
Programme 220	461,3	1%	457,3	0%
Programme 305	491,6	-3%	470,4	-4%
Mission	1 815,7	1%	1 709,1	-1%
Crédits de paiement (en M€)	**LFI**	**Evolution par rapport à 2013 (%)**	**Crédits consommés**	**Evolution par rapport à 2013 (%)**
Programme 134	873,2	4%	798,9	0%
Programme 220	456,9	0%	459,3	0%
Programme 305	491,6	-3%	470,0	-4%
Mission	1 821,7	1%	1 728,2	-1%

Source : Cour des comptes et CBCM : comparaison hors transport de presse et en neutralisant l'impact des PIA pour le programme 134[12], mais en conservant les crédits relatifs aux emprunts structurés.

[10] 50 M€ prévus en LFI + 11,5 M€ de fonds de concours

[11] Près de 80% si l'on s'intéresse à l'exécution du programme 134.

[12] Programme 134 ramené au périmètre 2013 (hors transport de presse). Pour 2014 : retrait des crédits relatifs à l'aide au transport de presse (-150 M€ en AE et CP en LFI

La comparaison globale des données d'exécution de la mission en 2014 par rapport à 2013 est rendue délicate par trois éléments :

- l'existence de 3 programmes PIA2 pour la seule année 2014, l'analyse globale de l'exécution de la mission sera donc faite hors PIA2, un chapitre étant consacré spécifiquement à ces programmes PIA2 ;
- la réintégration au sein du programme 134 de l'aide au transport de presse, les données 2014 du programme 134 seront retraitées en conséquence ;
- les différents redéploiements du PIA1 qui ont affecté la gestion 2013 et dans une moindre mesure la gestion 2014.

Hors transport de presse et hors opérations liées au PIA (redéploiements PIA1 et programmes PIA2), les crédits alloués à la mission en LFI 2014 sont très légèrement supérieurs à ceux prévus en 2013 (+1% en AE et CP). Cette relative stabilité résulte notamment de la hausse de 4% des crédits du programme 134 en raison de l'ajout de l'action « participation au fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés »[13] et de la baisse de 3% des crédits du programme 305, portée par la baisse de la rémunération de la Banque de France. Les crédits consommés en 2014 sont eux en revanche tout juste inférieurs à ceux consommés en 2013, les crédits prévus pour les emprunts structurés des collectivités locales n'ayant pu être utilisés en 2014 du fait de conditions préalables réunies très tardivement dans l'année (définition de la doctrine, constitution de l'équipe de gestion).

B - Une programmation cohérente des crédits, avec quelques réserves du CBCM

1 - Les hypothèses de budgétisation

La mission se caractérise donc, à périmètre constant, par une relative stabilisation de ses crédits LFI entre 2013 et 2014 (+ 1%), avec des hypothèses différentes selon les programmes.

Sur le programme 134, les crédits de fonctionnement ont subi une diminution de 3% en AE et de 1% en CP en LFI 2014 par rapport à la LFI

---

et -100 M€ en AE et CP dans les crédits consommés), retrait du report de CP (133 M€) et crédits consommés correspondant liés aux opérations du PIA1 ; pour 2013 : retrait des dépenses intervenues au titre des PIA ;

[13] En 2015 cette action a été transférée à un programme nouveau de la mission Engagements financiers de l'Etat (programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risques »).

2013. En neutralisant l'impact de 20 M€ de la ré-imputation budgétaire liée au rattachement des crédits d'Ubifrance sur le titre 3 en LFI 2014[14], le programme connaît toutefois en 2014 une diminution sensible de l'ordre de 10% de ses dépenses de fonctionnement, qui s'explique notamment par la suppression des SCSP versées à l'ANSP et à l'APCE[15]. S'agissant des dépenses d'intervention, elles sont stables à structure constante[16], la baisse des crédits d'intervention[17] sur la plupart des actions du programme étant compensée par une dotation de 25M€ pour abonder les fonds de garantie de Bpifrance financement (action 20). Les crédits de titre 2 connaissent enfin en LFI 2014 une légère augmentation de 1,5% par rapport à 2013, qui s'explique notamment par le GVT positif et par l'augmentation des ETPT prévus en 2014.

Les AE du programme 220 ont augmenté de 5,28 M€ (+ 1,16 %) en LFI 2014 (461,31 M€) par rapport à la LFI 2013 (456,03 M€), du fait principalement de l'élargissement du périmètre des dépenses d'intervention, avec le recensement dans les COM en 2014 (2,1 M€ pour la Nouvelle Calédonie) et par des dispositions salariales (0,7 M€)[18].

Pour le programme 305, les crédits inscrits en LFI ont baissé de 3,4% par rapport à 2013 suite aux négociations visant à réduire le montant des prestations à la Banque de France.

2 - Les réserves du CBCM

Sur le programme 134, si la programmation des effectifs et des dépenses de titre 2 est apparue globalement soutenable, le CBCM n'a finalement émis que 55% d'avis favorables sur les BOP de la mission Economie (contre 64% sur l'ensemble de ses avis sur les programmes et les BOP centraux en 2013). Il a ainsi attiré l'attention sur plusieurs

[14] Imputés sur du titre 6 en LFI 2013.
[15] Pour éviter la disparition de l'agence, un financement de 3,5 M€ en AE a été accordé et 2,9 M€ ont été versés en 2014 au titre des subventions aux associations.
[16] En neutralisant les effets des ré-imputations budgétaires évoquées supra (20M€) et les transferts en PLF 2014 (aide au transport de presse de 150M€ et fonds de soutien aux collectivités 50M€)
[17] Notamment une baisse de 15% des crédits de « politique industrielle » (dont ceux destinés au financement des centres techniques industriels et des actions collectives).
[18] Provision de 0,4 M€ pour les mesures d'accompagnement liées à la mise en place du centre de Metz et à la création du 8ème échelon des agents de catégorie C pour 0,3 M€.

incertitudes, qui l'ont amené à émettre certaines réserves sur le programme (et un avis défavorable sur le BOP artisanat[19]) :

- demande de la BPI d'un abondement de 25 M€ pour les fonds de garantie qu'elle gère, mais non prévu à ce stade sur le BOP DG Trésor ;

- application, à la subvention de la Poste au titre des aides au transport de presse, d'un taux de réserve de 7% (soit 10 M€), malgré le caractère inéluctable de la dépense ;

- incertitudes sur le montant à assurer au titre du FISAC ;

- incertitudes sur le fonds de soutien aux collectivités locales ;

- incertitudes liées au contentieux SFR.

Une partie de ces incertitudes a pu être réglée en exécution et par report significatif des dépenses sur 2015[20]. Certaines ont par ailleurs été confirmées comme le contentieux SFR, aujourd'hui évalué à 5,3 M€ (BOP Industrie) et qui devrait être réglé en 2015.

Sur le programme 220, si l'exercice 2011 avait été sous budgétisé et l'exercice 2012 sur-budgétisé, les exercices 2013 et 2014 ont été correctement évalués.

Sur le programme 305, les avis du CBCM ont été favorables avec une réserve, car anticipant un dégel partiel pour faire face au financement de la Banque de France, ce qui a été le cas.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - Une exécution marquée par un surgel important en fin de gestion sur le programme 134, correspondant à une prévision de report sur 2015

Les programmes du PIA2 sont exemptés de mise en réserve.

S'agissant des trois autres programmes :

- en titre 2, la réserve de précaution était de 0,5% des crédits LFI en début de gestion, soit 4,74 M€ en CP. En fin de gestion, la totalité de la réserve hors CAS a été dégelée pour annulation ;

[19] L'avis défavorable reposait sur le fait que les perspectives de crédits (+ 15 M€ au-delà des crédits de LFI hors réserve de précaution) ne suffisaient pas à couvrir les besoins générés par le stock de crédits en attente (60 M€ environ).

[20] Aide à la presse et dépenses liées aux emprunts structurés ou engagement des ministres à prendre en charge une partie du stock des dossiers en attente en particulier.

- en hors titre 2, la réserve initiale du programme 134, minorée au titre des opérateurs, s'est élevée à 5,9% des crédits LFI. Sur les programmes 220 et 305, elle a représenté 7% des crédits LFI, soit un total pour la mission de 64,9 M€ en CP. Par ailleurs des surgels importants ont été appliqués en fin de gestion sur le programme 134 (89 M€ en AE et 99,8 M€ en CP) correspondant aux prévisions de report sur 2015 des dotations sur emprunts structurés (46,5 M€[21]) et de 50 M€ de l'aide au transport de presse.

  La gestion de la réserve de précaution peut être qualifiée de satisfaisante sur les programmes 305 et 220. Ainsi sur le programme 305, seul un dégel correspondant à 23% en CP des montants mis en réserve[22] (9,96 M€ en AE et 6,18 M€ en CP) est intervenu en fin de gestion pour assurer la rémunération de la Banque de France. Sur le programme 220, les seuls dégels l'ont été pour annulation.

  L'analyse de l'« utilisation » de la réserve de précaution sur le programme 134 est en revanche plus problématique. En effet, si en 2014 les crédits mis en réserve n'ont effectivement pas été dépensés[23], dans le cadre du schéma de fin de gestion, il a été décidé de solliciter le report de la totalité des crédits disponibles au 31 décembre 2014, soit l'intégralité de la réserve HT2 plus un reliquat, au titre du transport de presse, pour prendre en charge les besoins issus de la création de Business France, pour abonder la dotation destinée à BPI France et au titre des fonds toxiques. Cette demande de report a été acceptée quasiment en totalité dans le cadre d'arrêtés datant des 26 et 30 mars 2015. **La mise en réserve et notamment les surgels n'ont donc pas été utilisés dans une perspective d'annulation des crédits, mais ont été fléchés vers des opérations reportées en 2015 et ne constituent donc pas de réelles mesures d'économies au titre de l'année 2014.**

  S'agissant du transport de presse notamment, il a été négocié en cours de gestion avec la Poste un report de 50 M€. Ils devront cependant être versés à la Poste conformément au protocole signé entre l'Etat et la Poste, et s'ajouteront à l'annualité 2015 prévue en LFI (130 M€). Un nouveau report

[21] Dotation initiale de 50 M€ minorée de la réserve initiale
[22] Réserve initiale de 24,51 M€ en AE=CP + surgel de 2 M€ en AE=CP
[23] A l'exception d'un dégel de 0,73 M€ en AE et 0,69 M€ en CP pour le financement du mouvement consumériste.

n'est donc pas à exclure en 2015. Une vigilance particulière sur ce point sera nécessaire, d'autant que 2015 correspondant à la dernière année couverte par l'actuel protocole, des négociations devront donc être engagées.

2 - Les mouvements de crédits en cours d'exercice

a) La mission a de nouveau fait l'objet d'un certain nombre de rétablissements de crédits au titre des PIA :

- deux rétablissements de crédits ont concerné le programme 134 (en mars 2014 : 500 M€ et en juin 2014 : 129,4 M€), mais ont été neutres pour l'exécution car ont donné lieu à des dépenses de même montant à la BPI. Ils correspondent au transfert de certaines actions jusqu'à présent gérées par l'opérateur CDC à l'opérateur BPI (gestion des subventions et avances remboursables du fonds pour l'économie numérique).

- le 3ème rétablissement de crédit de 30 M€ concerne un redéploiement de crédits du PIA1 vers le PIA2, sur l'action « Projets structurants des pôles de compétitivité » du programme 406.

b) En dehors de ces rétablissements de crédits, le programme 134 a d'abord été marqué par un important report de crédits de 24,29 M€ en AE et 162,80 M€ en CP, dont 133 M€ de CP correspondant aux restes à payer sur les opérations PIA1 de 2013.

Par ailleurs le programme a fait l'objet d'une annulation hors titre 2 de 20,2 M€ en LFR du 8 août 2014, justifiée par une maîtrise accrue des dépenses réalisées par les opérateurs financés par le programme et par un réajustement du financement des dispositifs d'intervention. En LFR de fin d'année, le programme a en revanche fait l'objet d'une ouverture de crédits de 10,9 M€ en AE et 10,1 M€ en CP pour renforcer l'activité Garantie de BPIFrance Financement et prendre en charge les coûts de fusion entre Ubifrance et l'AFII. Cette même LFR a par ailleurs annulé 6,3 M€ de T2 hors CAS, dont 1,5 M€ sur les crédits mis en réserve et 4,8 M€ sur les crédits disponibles.

Un fonds de concours a été ouvert à hauteur de 11,5 M€ en AE=CP au titre du fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts structurés.

Trois transferts sortants ont été réalisés pour des montants avoisinant chacun 0,2 M€

Enfin deux mouvements de fongibilité asymétrique sont observés, le plus significatif concernant le remboursement des agents mis à disposition d'Atout France par la DGE (4M€).

c) Pour le programme 305, la prévision de dépense élaborée sur la base des crédits ouverts en LFI a été augmentée de reports de crédits non-consommés de 2014 (2,58 M€ en AE et 3,36 M€ en CP) ainsi que d'un transfert de 0,28 M€ en AE=CP.

d) S'agissant du programme 220, la gestion 2014 a bénéficié de 30 M€ de ressources hors LFI : 19,3 M€ d'attributions de produits et de fonds de concours, 2,9 M€ de rétablissements de crédits et de 7,8 M€ de reports pour les crédits de paiement. Les ressources propres de l'INSEE (fonds de concours et attributions de produits) restaient globalement stables depuis 3 ans (16 M€ annuels), composées de subventions européennes (3 M€), d'opérations en partenariat avec des administrations (6M€) et ventes de données statistiques améliorées aux entreprises (7 M€). Elles ont augmenté de 20 % en 2014, avec la mise en œuvre assurée par l'INSEE d'une immatriculation obligatoire des entreprises souhaitant se financer sur les marchés, le « Legal Entreprise Identifier » (3,5 M€ de recettes).

3 - Les opérations de fin de gestion

En dehors des surgels sur le programme 134 évoqués ci-dessus, la fin de gestion n'a pas été marquée par des opérations particulières ou inhabituelles. Les montants des charges à payer sont faibles pour l'ensemble des programmes :

- 4,37 M€ pour le programme 134
- 4 M€ pour le programme 220
- 0,55 M€ pour le programme 305

II - Les grandes composantes de la dépense

Comme rappelé supra et hors PIA, l'année 2014 se caractérise pour la mission par une exécution inférieure à la LFI (- 8% en AE et – 7% en CP), largement imputable au programme 134 et au gel de crédits massifs en fin d'année. Au-delà de ce constat et à périmètre constant, ce qui suppose de nouveaux retraitements[24], il est nécessaire de s'interroger sur l'évolution des différentes composantes de la dépense en 2014.

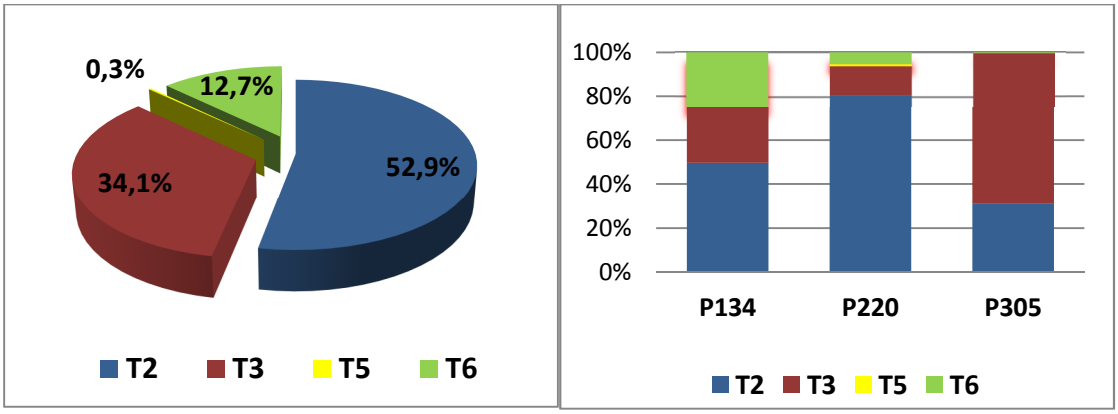
[24] Hors 50 M€ liés aux emprunts structurés pour la LFI 2014 ; hors transport de presse et en neutralisant l'impact des PIA pour le programme 134 pour l'exécution 2014.

Tableau n°3 : Consommation des CP : comparaison 2013/2014 par titre à périmètre constant

Mission Economie retraitée	Exé 2013	LFI 2014	Exé 2014	Variation 2013 - 2014 (%)	Variation Exé 2014 / LFI 2014 (%)
Titre 2	912,92	949,05	917,35	0,5%	-3,3%
Titre 3	600,7	607,58	586,08	-2,4%	-3,6%
Titre 5	3,5	3,4	5,06	44,6%	48,8%
Titre 6	219,94	211,3	219,79	-0,1%	4,0%
TOTAL	1737,06	1771,68	1728,28	-0,5%	-2,4%

Source : Cour des comptes à partir des données Chorus

Tableau n°4 : Structure de la mission par titre (consommation CP)



Source : Cour des comptes

L'exécution budgétaire 2014 (en CP) de la mission Economie s'articule autour de quatre grands types de dépenses :

– les crédits de personnel (titre 2), représentant 52,9 % du budget de la mission, sont en légère augmentation par rapport à 2013 (+ 0,5% soit + 5,6 M€) et en retrait par rapport à la LFI 2014 (- 3,3 %). Deux programmes sont essentiellement concernés et leurs évolutions se neutralisent largement : le programme 134 augmente légèrement (+1,46%) là où le programme 220 baisse (- 1,10 %) par rapport à 2013, du fait d'un schéma d'emplois qui diminue de 96 ETPT (pour une budgétisation à -90 ETPT), ainsi que de la diminution des aides au retour à l'emploi versées antérieurement aux vacataires pigistes ;

– les crédits de fonctionnement (586,08 M€ sur le titre 3 en 2014) diminuent sensiblement (-2,4%), avec, là encore, des évolutions

contrastées entre une légère augmentation pour les programmes 134 (+ 1,78%), et une diminution très sensible sur le programme 305 (-4,76%). Les crédits de fonctionnement, qui représentent 34,1 % de l'exécution budgétaire (contre 12,9 % des dépenses du budget général de l'Etat en 2013) et sont essentiellement concentrés sur les programmes 134 et 305, constituent de fait un enjeu important pour la mission Economie ;

− les dépenses d'investissement, essentiellement concentrées[25] sur le programme 220 et en augmentation sensibles, restent toutefois très marginales (5,06 M€, soit 0,3%) donc peu significatives ;

− les dépenses d'intervention (titre 6) se stabilisent globalement (-0,1 % à 219,79 M€) et représentent 12,7% des dépenses de la mission, essentiellement concentrées sur le programme 134. C'est un enjeu limité mais stratégique pour le programme mais également plus généralement pour la mission, dans la mesure où ces dépenses d'intervention sont assez largement discrétionnaires.

L'analyse des dépenses par titre montre la forte hétérogénéité de la mission Economie. Si le programme 134 est, à certains égards, un programme d'intervention (24,3% des CP en 2014) et donc relativement « discrétionnaire », le programme 220 est très largement structuré par les dépenses du titre 2 (81% du programme) et donc assez rigide, le programme 305 étant pour sa part plutôt structuré sur les dépenses de fonctionnement (68% des dépenses).

Cette hétérogénéité au sein de la mission, conjuguée à l'instabilité dans le temps de son périmètre, en rendent le pilotage particulièrement complexe, notamment pour le responsable de la fonction financière ministérielle[26]. Cela constitue un problème de cohérence par rapport aux objectifs initiaux de simplicité et lisibilité de la LOLF voire une anomalie dans l'organisation budgétaire de l'Etat.

A - La masse salariale et la gestion des emplois

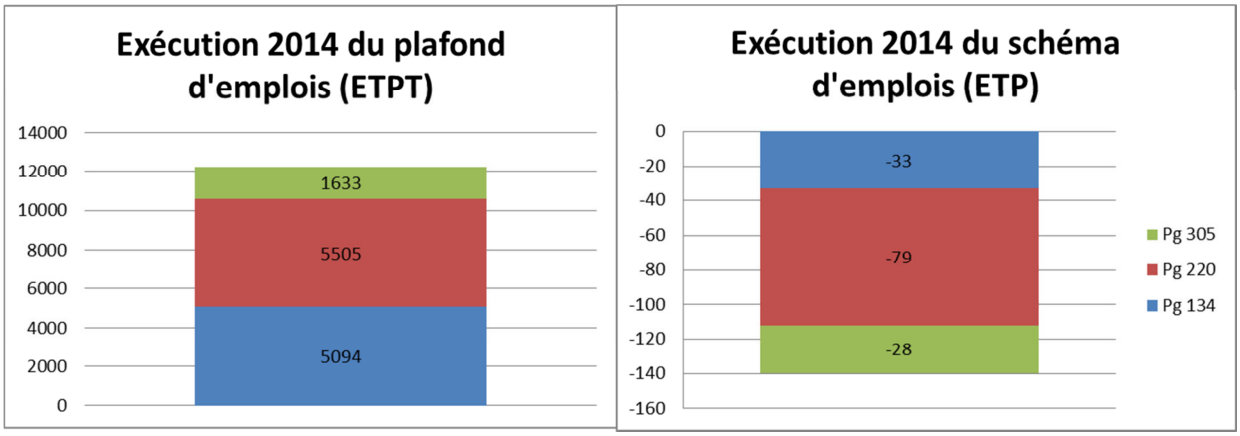
1 - Le plafond d'emplois et le schéma d'emplois sont respectés en exécution

Le plafond d'emplois de la mission s'élève à 12 776 ETPT (hors opérateurs) en LFI 2014, en diminution de 1,7% par rapport à 2013.

[25] Les dépenses d'investissements du programme 220 sont liées à la montée en charge du centre informatique de Metz.

[26] Le RFFIM a une triple mission de coordination / synthèse au niveau du ministère, de veille du caractère soutenable du budget du ministère et de coordination des dispositifs de conformité et d'efficience de la fonction financière.

Malgré des révisions techniques à la baisse (- 50 ETPT sur le programme 220 et – 150 ETPT sur le programme 305), les plafonds d'emplois restent trop élevés, au regard des effectifs réels et des crédits de T2 disponibles et ne constituent donc pas une vraie contrainte. Ainsi l'exécution 2014 est inférieure de 4,3% (soit -544 ETPT) par rapport au plafond ouvert en LFI et inférieur de 1,3% par rapport à l'exécution 2013, notamment en raison de difficultés de recrutements à l'INSEE et à la DGCCRF.



Source : Cour des comptes à partir des réponses aux questionnaires

Le programme 220, 3ème programme en termes de crédits est en revanche le premier programme en termes d'effectifs. 61% des effectifs de la mission sont localisés en régions (par ailleurs 40% des effectifs du programme 305 sont localisés à l'étranger).

Le schéma d'emplois initial de la mission (-140 ETP) a été réalisé[27]. Cependant globalement les prévisions sont assez peu fiables sur la mission en matière d'emplois et particulièrement de schéma d'emplois, de prévisions d'entrée et de sorties, et mériteraient d'être améliorées. La qualité des prévisions est particulièrement problématique à la DGCCRF : en CRG2 par exemple en 2014, la DGCCRF annonçait un schéma d'emplois à -12 ETP alors que deux mois plus tard elle indiquait que son exécution se situait à +6 ETP[28]. Par ailleurs des vérifications, effectuées

[27] Et est même être surexécuté selon les données déclaratives transmises par les directions, puisqu'en cours de gestion ce schéma d'emplois avait été ramené à -120 ETP pour permettre à l'INSEE de poursuivre ses recrutements d'enquêteurs. Le CBCM est en revanche plus prudent dans son analyse, considérant que la qualité des données déclaratives ne permet pas de garantir la réalité de cette surexécution.

[28] Cette différence serait justifiée selon la DGCCRF par des accueils en détachement effectués en « urgence » en fin d'année pour remédier à la prévision de sur-exécution du schéma d'emploi.

par le CBCM, des données déclaratives font également peser un doute sur la fiabilité de ce dernier chiffre. Des difficultés sont rencontrées également pour la partie réseau de la DGT et pour les enquêteurs de l'INSEE, bien que des améliorations aient été constatées. Cela pose notamment des problèmes pour l'analyse de l'exécution, ainsi, si chaque année le schéma d'emplois est sur-exécuté d'après les données transmises par les directions, les organes de contrôles (CBCM et direction du budget) n'ont cependant pas forcément identifié toutes les raisons de cette sur-exécution.

a) En LFI, le plafond d'emplois du programme 134 pour 2014 (5 339 ETPT) est supérieur au plafond d'emplois prévu pour 2013 (5 256 ETPT) compte-tenu d'une nouvelle méthode de construction du plafond d'emplois pour 2014. Ainsi la suppression de 22 ETP prévue par le schéma d'emplois se traduit en fait par une hausse de 94 ETPT compte-tenu du profil particulier d'entrées et sorties de la DGCCRF, alors qu'à méthode de construction constante, le schéma d'emplois aurait un impact à la baisse de 11 ETPT sur le plafond d'emplois. Les autres mesures qui impactent le plafond d'emplois sont l'extension en année pleine de suppressions intervenues en 2013 (-20 ETPT) et des transferts affectant principalement la DGE (+ 9 ETPT dont le transfert des agents de l'ANSP à la DGE).

Tableau n°5 : Evolution du schéma d'emplois du programme 134

ETP	LFI 2012	Exé. 2012	LFI 2013	Exé. 2013	LFI 2014	Exé. 2014	LFI 2015
Schéma d'emplois	- 141	- 129	- 40	- 74	- 22	- 33	- 52

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires et réponses questionnaire

On constate une diminution des efforts demandés au programme dans le cadre du schéma d'emplois, efforts qui devraient cependant repartir à la hausse en 2015[29], aucune explication satisfaisante et globale n'ayant pu cependant été apportée à la Cour en cours d'instruction ni pendant la contradiction[30].

[29] Cette hausse s'explique en majeure partie par le fait que la DGCCRF a bénéficié en 2015 de moins de souplesse sur son schéma d'emploi (+15 ETP autorisés en 2014 et +0 en 2015)

[30] Une partie de la baisse depuis 2012 pourrait s'expliquer par le retrait du programme des effectifs de la DGEFP (-265 ETPT), par le fait que des efforts très importants ont déjà été fait notamment à la DGE et par l'allègement des efforts demandées à la DGCCRF compte tenu de ses nouvelles compétences.

Par ailleurs, les efforts ne sont pas répartis de manière équilibrée entre les directions du programme. Ainsi le schéma d'emplois prévoit une augmentation de 15 ETP pour la DGCCRF, afin de permettre à la direction de remplir les nouvelles missions qui lui sont confiées. Cette augmentation s'accompagne d'une modification assez significative du profil des agents qui se traduit par une évolution à la hausse du poids des catégories A+ et A ; tendance qui devrait s'accentuer en 2015 avec la mise en œuvre de la loi sur la consommation du 17 mars 2014, justifiée selon la DGCCRF par la complexité croissante des pouvoirs qui lui sont confiés. Il conviendra d'être vigilant et de s'assurer que le nouvel équilibre entre catégories d'agents est justifié, correctement dimensionné et viable sur le long terme.

Tableau n°6 : Répartition du schéma d'emplois du programme 134 par catégorie de personnels (ETP)

Catégorie d'emplois	LFI 2014	LFI 2015
A+	+ 6	- 8
A	+ 16	+ 65
B	- 15	- 54
C	- 29	- 55
Total	**- 22**	**- 52**

Source : Cour des comptes d'après PAP

Selon les données déclarées par les directions, le schéma d'emplois est surexécuté (- 32,75 ETP, soit quasiment 50% de mieux que prévu) et l'exécution du plafond d'emplois se situe également en baisse par rapport à la LFI (5 094 ETPT ; -4,6%) et par rapport à l'exécution 2013 (5 116 ETPT). Cette surexécution du plafond et du schéma d'emplois s'expliquerait en grande partie par des difficultés de recrutement à la DGCCRF. Le CBCM a par ailleurs émis quelques doutes sur la réalité de la surexécution du schéma d'emplois, compte tenu de récentes vérifications effectuées sur les données déclaratives des différentes directions (notamment de la DGE et de la DGCCRF).

b) S'agissant du programme 305, l'exécution du plafond d'emplois fait apparaître un écart qui se creuse un peu plus chaque année et qui suggère une révision à la baisse de ce plafond, malgré le taux de vacances traditionnellement élevé dans le réseau à l'étranger et les difficultés de recrutement de certains services (ANC, APE).

Tableau n°7 : Evolution du plafond d'emplois du programme 305 depuis 2012

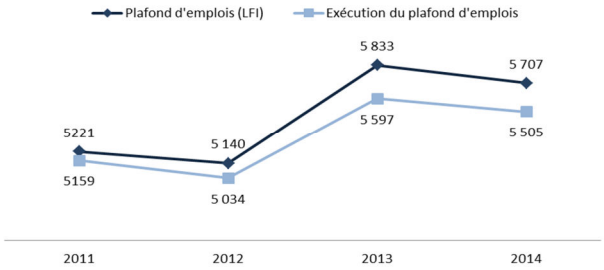
en ETPT	2012	2013	2014	Evolution 2014/2013
Plafond d'emplois après correction technique	1 788	1 760	1 730	
Exécution du plafond d'emplois	1 722	1 682	1 633	-49
Ecart entre plafond et exécution	*-66*	*-78*	*-97*	

Source : réponse questionnaire de la Cour

Le schéma d'emplois prévu pour 2014 a été réalisé en supprimant 10 ETP en administration centrale de la DGT sur l'action 1 et 18 ETP dans le réseau régional et international de la DGT sur l'action 2.

c) Le plafond d'emplois du programme 220 a connu une forte hausse en 2013 (5 833 ETPT, soit + 13,5 %), en application de la réforme visant à la contractualiser les enquêteurs auparavant recrutés sous le statut de vacataires-pigistes.

Tableau n°8 : Evolution du plafond d'emplois du programme 220 et de son exécution depuis 2011



Source : INSEE 2014

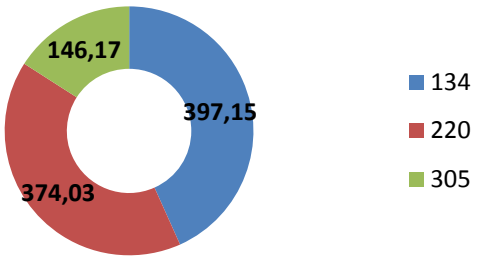
Ce plafond a été fixé à 5 707 ETPT en LFI pour l'exercice 2014, soit une baisse de 126 ETPT en un an, conjugaison de plusieurs facteurs (extension en année pleine des suppressions intervenues en 2013 (-41 ETPT), schéma d'emplois hors enquêteurs pour 2014 (-90 ETP correspondant à -35 ETPT), correction technique de 50 ETPT). Il est largement respecté en exécution avec 5 505 ETPT, notamment en raison des difficultés de recrutements. En effet, le changement du statut des enquêteurs de janvier 2013, qui prévoyait de basculer 1 000 vacataires-pigistes vers 770 ETPT contractuels de l'État, s'établit seulement à 675 ETPT fin 2014 (soit seulement 13 ETPT de plus qu'en 2013). La montée

en charge du nombre d'emplois de recenseurs-enquêteurs s'est heurtée à de sérieuses difficultés de recrutement notamment en Île-de-France.

Par ailleurs le schéma d'emplois a été fixé en 2014 en LFI à -90 ETP en baisse par rapport au triennal qui prévoyait -110 ETP, pour faciliter la délocalisation à Metz de services de l'INSEE . Le site de Metz comprend 231 agents fin 2014, soit 49 de plus que fin 2013. Lors du lancement du projet en janvier 2009, le rapport COTIS-DUPORT préconisait l'installation de 625 postes de travail. Le rythme annuel d'installation de ces emplois était initialement de 15 agents en 2010, 200 agents en 2011, puis de 205 agents supplémentaires respectivement en 2012 et en 2013. La décision du ministre de l'Économie et des Finances le 21 octobre 2013 fixe un objectif à la baisse de 350 agents au titre de l'INSEE. Pour atteindre cette cible, l'augmentation annuelle pour les trois années 2014 à 2016 devrait atteindre environ 55 agents par an dont 20 recrutements annuels externes à l'INSEE.

2 - La masse salariale : une situation favorable en fin de gestion ayant permis des annulations hors CAS

Tableau n°9 : Dépenses de personnel de la mission (M€ CP)



Source : Cour des comptes

Pour la deuxième année consécutive, les dépenses de personnel de la mission Economie ont été maitrisées, et l'exécution 2014 est inférieure de 3,3% aux crédits de titre 2 prévus en LFI, que ce soit en CAS ou hors CAS, et ce pour chacun des programmes. La situation favorable de la mission, en fin de gestion 2014, a même permis d'annuler en décret en LFR 15,2 M€ de crédits hors CAS. Par ailleurs un décret de virement de 2,8 M€ du programme 220 a permis d'abonder le programme 302 de la mission GFPRH.

L'écart entre l'exécution 2014 et la LFI 2014 (31,7 M€) est dû pour 42% à un effet socle[31], le reste résultant de différents facteurs dont notamment : les difficultés de recrutement à l'INSEE et à la DGCCRF, un effet change-prix favorable pour le programme 305 et un léger report dans la mise en œuvre des mesures catégorielles. L'exécution 2014 est très légèrement supérieure à l'exécution 2013 (+0,5%).

Tableau n°10 : Evolution des crédits de T2 entre 2013 et 2014

	2014			2013			Evolution 2013/2014		
LFI	T2 hors CAS	CAS	Total	T2 hors CAS	CAS	Total	T2 hors CAS	CAS	Total
programme 134	300,99	113,16	**414,15**	295,67	112,31	**407,98**	1,8%	0,8%	**1,5%**
programme 220	278,91	103,67	**382,58**	279,82	104,45	**384,27**	-0,3%	-0,7%	**-0,4%**
programme 305	125,16	27,15	**152,31**	124,4	27,38	**151,78**	0,6%	-0,8%	**0,3%**
Total	**705,06**	**243,98**	**949,04**	**699,89**	**244,14**	**944,03**	**0,7%**	**-0,1%**	**0,5%**
Exécution	T2 hors CAS	CAS	Total	T2 hors CAS	CAS	Total	T2 hors CAS	CAS	Total
programme 134	289,23	107,92	**397,15**	286,43	105,01	**391,44**	1,0%	2,8%	**1,5%**
programme 220	271,86	102,17	**374,03**	275,53	99,71	**375,24**	-1,3%	2,5%	**-0,3%**
programme 305	119,57	26,6	**146,17**	120,85	25,39	**146,24**	-1,1%	4,8%	**0,0%**
Total	**680,66**	**236,69**	**917,35**	**682,81**	**230,11**	**912,92**	**-0,3%**	**2,9%**	**0,5%**

Source : Cour des comptes

a) La revalorisation en LFI des crédits hors CAS du programme 134 a été relativement limitée (+1,9 %), due essentiellement à des mesures catégorielles et à la prise en charge de la rémunération des personnels de l'ANSP (1,2 M€). S'agissant des mesures catégorielles, le principal fait marquant correspond à la mise en œuvre de la première tranche du plan de revalorisation sur 4 ans de l'allocation complémentaire de fonction des agents de la DGCCRF (1,2 M€ en exécution).

A noter par ailleurs que comme chaque année, deux mouvements de fongibilité asymétrique sont intervenus sur le programme 134, le plus important concernant le remboursement des mises à dispositions d'Atout France (38 ETPT en 2014 pour 4 M€). Malgré des tentatives notamment

[31] Différence entre l'exécution réelle de 2013 et la prévision faite pour le PLF

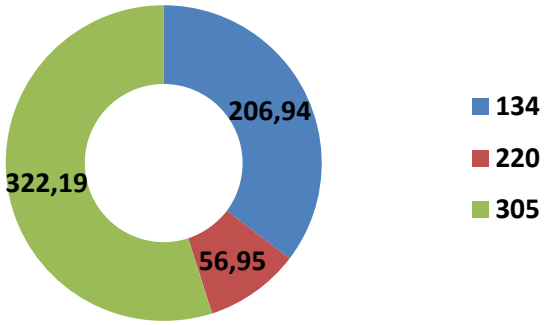
du CBCM pour changer la situation, cette mise à disposition perdure depuis plusieurs années, ce qui ne paraît pas optimum d'un point de vue de la gestion des ressources humaines.

b) Sur le programme 305, les crédits consommés en titre 2 correspondent à 96% des crédits prévus en LFI.

c) Les crédits de personnel représentent 82% des crédits du programme 220. Les CP consommés en 2014 sont en diminution de 1,1 % par rapport à 2013. Cette baisse s'explique par la baisse des effectifs et par la diminution des aides au retour à l'emploi versées antérieurement aux vacataires pigistes.

B - Des efforts réalisés sur les autres dépenses de fonctionnement

Tableau n°11 : Dépenses de fonctionnement de la mission (M€ CP)



Source : Cour des comptes

L'exécution 2014 est sensiblement inférieure à la LFI sur les programmes 134 et 305 (529,1 M€, soit une baisse de 7,2% par rapport à la LFI), les crédits de fonctionnement ayant été notamment fortement impactés par les contraintes de gestion (mise en réserve initiale de 35,96 M€ et annulation de crédits au titre de la LFR de 20,2 M€, notamment concernant les opérateurs sur le programme 134 et grâce à la réalisation d'économies sur le coût de la prestation à la Banque de France sur le programme 305).

L'exécution du titre 3 recouvre quatre types de dépenses : les dépenses de rémunération de la banque de France et de l'IEDOM/IEOM (301,2 M€ soit 51,1 % du titre 3), les subventions pour charges de service public (181,2 M€, soit 30,8%), les dotations aux autorités administratives

indépendantes (15,7 M€, soit 2,7%) et les autres dépenses, dont les dépenses « métiers » des directions[32] (90,97 M€).

a) La rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État est évaluée dans la LFI 2014 à 311 M€ en AE=CP et 301,2 M€ en exécution. S'agissant de la gestion du surendettement, hormis les réformes législatives bancaires et de la consommation dont les effets sont apparus en 2014, depuis quelques années, des réformes sont en cours qui devraient permettre une réduction des coûts de gestion qui restent peu visibles en raison des investissements liés à la mise en place de nouveaux dispositifs. En effet, les réformes portent sur une réorganisation territoriale de la Banque de France, dont les effets devraient survenir en 2017, une réforme de gestion interne incluant une externalisation de certaines prestations et enfin la création d'un portail dématérialisé pour le surendettement dont les effets apparaîtront en 2015-2016. En conséquence, les dépenses, bien qu'en baisse, ne traduisent pas le coût de la seule prestation mais intègrent l'investissement lié à la restructuration de la Banque de France, ce qui fausse la lisibilité des dépenses.

S'agissant enfin de la tenue de compte du Trésor, alors que les prévisions anticipaient une hausse des dépenses liées à la tenue du compte du Trésor en 2014 de 7,8% entre 2013 et 2014[33], et malgré un suivi régulier, les dépenses constatées lors de l'arrêté des comptes font apparaître une baisse de 2,7% entre 2013 et 2014, non prévisible au mois de février.

b) Les subventions pour charges de service public, qui représentent 88% des dépenses de fonctionnement sur le programme 134 seront analysées ultérieurement. Il faut toutefois relever la suppression de la SCSP versée à l'ANSP[34] (9 M€ en 2013) ainsi que celle versée à l'APCE suite au rapport Restino-Bert, en partie compensée cependant par une subvention comptabilisée dans les dépenses d'intervention[35].

c) Les dotations aux autorités administratives indépendantes diminuent régulièrement (- 5% par rapport à la LFI 2013[36] et - 11% par rapport à la LFI au titre de l'exécution 2014) et représentent un peu moins de 10% des dépenses de fonctionnement du P134 mais restent sensibles.

---

[32] Les crédits de fonctionnement courant au titre de la DGT et de la DGE sont imputées sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières ». Pour la DGCCRF, les crédits de fonctionnement courant et immobilier ont été transférés aux programmes 333 et 155.

[33] En raison de la production de nouvelles applications informatiques.

[34] Dont les dépenses ont été rebasculées sur le titre 2.

[35] L'APCE a bénéficié d'un soutien de 3,5 M€ en 2014 contre 4 M€ en 2013.

[36] Cette tendance devrait se prolonger en 2015 (baisse de 1% dans le PLF 2015).

Si les efforts en cours sont très importants, certaines rationalisations semblent encore envisageables : les dépenses immobilières représentent ainsi plus de 50% du fonctionnement des AAI, avec un ratio du simple au double selon les organismes et un coût global supérieur aux préconisations de l'Assemblée Nationale[37]. Dans son rapport, l'Assemblée envisageait également certaines autres pistes qui mériteraient d'être approfondies : généralisation d'objectifs et d'indicateurs de performance ; rationalisation de certaines AAI entre elles ; modération salariale[38] ; mutualisation des centres de service partagés des AAI…..

d) Les autres dépenses représentent 90,97 M€, dont 59,95 M€ sur le P220. Les crédits de paiement des dépenses de fonctionnement du titre 3 du programme 220 sont stables en exécution, la politique de rationalisation du parc immobilier et le recours aux marchés mutualisés ayant été réalisés les exercices précédents. Ces dépenses couvrent notamment les dépenses liées à l'occupation des locaux (environ 21 M€), à la réalisation des travaux (saisie, impression, affranchissement, etc.) pour 17 M€, les dépenses de fonctionnement informatique (11 M€) et le fonctionnement courant (6 M€). Sur les programmes 134 et 305, les dépenses de fonctionnement couvrent notamment les dépenses métiers (souvent des marchés et de l'informatique[39]).

Au bilan, les dépenses de titre 3 sont contraintes mais offrent malgré tout quelques marges de manœuvre, même limitées : sur le programme 134, la mutualisation des fonctions support, lancée par lettre du 29 octobre 2013, se poursuit autour de 32 actions identifiées, mais son impact devrait être limité. Un effort sur les AAI reste par ailleurs envisageable, ainsi qu'une rationalisation des centres de service partagés. Là encore, l'impact devrait être également mesuré. Sur le programme 220, une baisse de dépenses de fonctionnement est envisageable, dans le cadre du plan « Ambition 2015 », en agissant notamment sur les coûts de collecte de recensement ou de données statistiques (recensement par internet, programme d'utilisation des données de caisse de la grande distribution pour le suivi des prix à la consommation). Sur le programme 305, une clarification des dépenses entre la gestion du désendettement et

[37] La synthèse du rapport d'information n° 4020 présenté le 1er décembre 2011 vise à favoriser la « recherche d'implantations présentant un loyer inférieur à 400 euros HT HC le m2 et respectant la norme de 12 m2 de surface SUN par agent ».

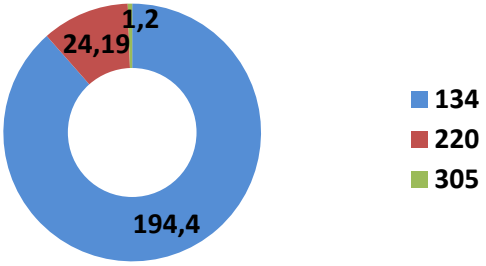
[38] Le salaire moyen en 2014 était de 88,6 K€ par agent (et près de 93 K€ à la CRE). A titre de comparaison, le dernier RRGB de la Cour montre que le salaire moyen au sein des opérateurs était de 64,4 K€ par agent en 2013….et de 47,9 K€ en 2009.

[39] Dépenses de formation professionnelle (1,3 M€), travaux d'enquête (1 M€) et locations sur parc privé des DIECCTE (1,3 M€) pour la DGCCRF ; travaux d'enquête (5,5 M€) sur les BOP Industrie et Tourisme, marchés concernant les services à la personne (1,06 M€) entre autres dépenses pour la DGE.

les restructurations internes de la Banque de France permettrait enfin sans doute de dégager plus facilement certaines marges d'économies.

C - Des dépenses d'intervention en partie réorientées mais des marges de manœuvre subsistent

Tableau n°12 : Dépenses d'intervention de la mission (M€ CP)



Source : Cour des comptes

L'évolution des dépenses d'intervention entre 2013 et 2014 doit être examinée à structure constante. Après retraitement (PIA et aides à la presse, mais également dépenses d'Ubifrance[40]), elles se stabilisent globalement sur la mission par rapport à 2013 en LFI, la baisse des crédits d'intervention sur la plupart des actions du programme étant compensée par une dotation de 25 M€ sur l'action 20 pour abonder les fonds de garantie de Bpifrance financement.

En exécution budgétaire, les crédits ont baissé de 0,1% sur l'ensemble de la mission[41] par rapport à 2013, mais en augmentation de 4% par rapport à la LFI.

Sur le programme 134 (88% des dépenses de titre 6), quatre dépenses sont particulièrement importantes et dépassent les 15 M€ : les garanties accordées aux entreprises (21,3 M€ contre 30 M€ prévus au titre de la LFI), les subventions du FISAC (34 M€ contre 38,9 M€ en 2013), les subventions aux centres techniques industriels (19,1 M€ contre 21,4 M€ en 2013) et les subventions à la politique industrielle (35,2 M€ contre 46,3 M€ prévus en LFI).

Cinq points principaux peuvent être soulignés :

[40] A noter l'impact significatif (20 M€) du rattachement en LFI 2014 sur le titre 3 des crédits d'Ubifrance, alors qu'ils étaient imputés en LFI 2013 sur le titre 6.

[41] Avec toutefois une augmentation de 8,7 % sur le programme 220 et une diminution de 24,5 % sur le programme 305. Il faut également noter le report sur 2015 des crédits destinés au fonds « emprunt à risques ».

a) Certains dispositifs n'ont pas été aussi utilisés que prévu (garanties accordées aux entreprises, subventions aux politiques industrielles…), l'application de la mise en réserve et l'annulation de LFR1 s'étant traduites par une programmation en retrait de 5% par rapport à la LFI.

b) Le FISAC[42], parmi les dépenses les plus sensibles mais également les plus importantes, continue à diminuer : 34 M€ en 2014[43], contre 38,9 M€ en 2013 (soit une baisse de 13%). Constamment critiqué[44], le ministère a néanmoins décidé de maintenir ce fonds, tout en l'adaptant profondément à compter du 1er janvier 2015[45]. Le FISAC passe d'une logique de guichet à un dispositif d'appel à projets national, dispositif soumis à des critères de sélection équitables et transparents. Ses dépenses baissent sensiblement par rapport à 2013, mais restent largement supérieures à la LFI (20 M€), l'insoutenabilité financière de ce dispositif ayant été soulevée par le CBCM, qui a dès lors émis un avis défavorable sur le BOP « Artisanat et services » du P134. La nouvelle logique de rationalisation et sélection du FISAC devrait être poursuivie au regard du PLF 2015, qui ne prévoit que 19,3 M€ en AE et 8,85 M€ en CP.

c) Les subventions aux centres techniques industriels (19,1 M€ contre 21,4 M€ en 2013) ont fait l'objet d'un rapport parlementaire en 2014[46], qui préconise notamment trois points d'amélioration : supprimer les dotations budgétaires de l'Etat (en ne conservant que la taxe affectée), établir un plafonnement de la taxe en fonction du résultat de chaque centre (au travers du contrat de performance) et enfin favoriser les rapprochements entre CTI. A ce stade, il n'est pas prévu de diminution sensible de ce poste au titre du PLF 2015 (20 M€ en AE/CP).

d) De manière plus marginale, le dispositif d'indemnité de départ (IDD) des artisans ou commerçants, qui constitue la seule dépense de guichet sur le P134, continue également à diminuer fortement (6,5 M€, soit une baisse de 33% par rapport à 2013) et est supprimé à compter de 2015 (même si le PLF 2015 prévoit 5 M€ en AE et CP au titre des

[42] 1 100 interventions en 2013.
[43] Alors que les crédits n'étaient prévus qu'à hauteur de 20 M€ au titre de la LFI, il a bénéficié de reports suite à un engagement ministériel de solder les dossiers en cours. Ces montants incluent par ailleurs des sommes mobilisées à titre exceptionnel pour l'apurement des dossiers de l'ancien dispositif (20 M€ en 2013 et 15 M€ en 2014).
[44] Rapport CGEFI 2012, rapport 2013 de la MAP, NEB 2013 de la Cour des comptes, référé 2014 de la Cour des comptes (qui proposait alors sa suppression).
[45] Loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux petites entreprises.
[46] Rapport de Mme ClotildeValter, octobre 2014.

dossiers en cours). Inversement, la subvention au comité professionnel de distribution du carburant, qui avait été identifiée dès 2013 au titre de la MAP comme un dispositif à supprimer, a été préservé en 2014 (2,9 M€, en baisse régulière ces dernières années), même s'il devrait disparaître à compter de 2015.

e) Il faut enfin souligner la part importante des subventions diverses et variées disséminées sur le programme 134. Le jaune budgétaire fait ainsi ressortir plus de 40 M€ de subventions votées, autour de deux axes, les mouvements consuméristes et les subventions industrielles, qui s'inscrivent généralement dans le cadre de conventions signées entre les gestionnaires et les bénéficiaires. Même si ces subventions diminuent régulièrement ces dernières années, elles n'en constituent pas moins des marges de manœuvre importantes. A côté d'associations reconnues (CREDOC, INC, AFNOR….), le programme doit s'interroger sur la nécessité de maintenir une pluralité de petites subventions[47], ou, à défaut, de les assortir d'objectifs contractuels, mesurables et auditables[48], en les inscrivant au sein d'une véritable démarche stratégique. Plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros pourraient sans doute être directement concernées.

Sur le programme 220, les dépenses d'intervention correspondent à des dotations forfaitaires versées aux communes pour mener le recensement de la population. Elles ont augmenté de 9 % en 2014 et s'élèvent à 24,19 M€, soit une hausse de 2 M€ par rapport à 2013, du fait d'un périmètre plus large en ce qui concerne le recensement dans les collectivités d'Outre-Mer.

Au bilan, les dépenses d'intervention sont largement constituées par des dépenses discrétionnaires, en particulier sur le programme 134 où elles représentent 94,5% du titre 6. La mission IGF de 2013 sur les dispositifs d'aide aux entreprises avait identifié une possible économie de plus de 60 M€ à travers la rationalisation voire la remise en cause de certains dispositifs[49]. Un certain nombre de mesures sont déjà identifiées

[47] Dont une partie semble davantage constituer un héritage qu'une véritable logique stratégique. Ainsi certaines associations syndicalistes comme « l'information et la défense des consommateurs salariés de la CGT » ou l'association « force ouvrière consommateurs » ont-elles reçues respectivement 191 730 € et 365 530 €.

[48] La DGCCRF subventionne des associations de défense des consommateurs sur la base de conventions annuelles, réexaminées en 2014 après l'examen de justificatifs et les résultats définitifs des actions conduites par chacune des associations en 2013. En ce qui concerne la DGE, les subventions portent sur des actions précises décrites dans les conventions passées avec les titulaires. Ces conventions n'ont pu être vérifiées pendant l'instruction de la NEB.

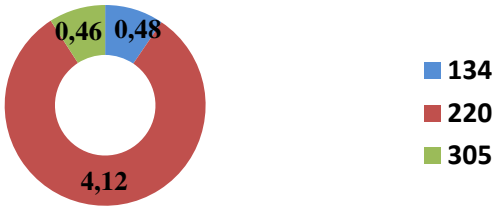
[49] 32 M€ pour le FISAC, 10 M€ pour le FNPCA, 6 M€ pour les aides au départ des commerçants et 15 M€ pour les CTI.

dans le cadre notamment du PLF 2015 (en baisse de 9% en AE/CP par rapport à la LFI 2014) : baisse des crédits du mouvement consumériste, remise en cause du comité professionnel de distribution du carburant, extinction du dispositif d'aide au départ des commerçants et la rénovation du dispositif FISAC. Il subsiste néanmoins une réelle marge de manœuvre sur ces dépenses d'intervention, sans doute davantage dans la rationalisation des dispositifs que dans la réduction de chacun des dispositifs comme le souligne le secrétaire général dans sa réponse.

Dans sa réponse, il précise ainsi qu'un examen des dépenses des écoles et des dispositifs d'innovation au sein de son ministère est d'ores et déjà prévu dans le cadre de la revue des dépenses. Cette analyse pourrait être étendue à d'autres thèmes de la mission dans le cadre du PLF 2016, ce qui corrobore l'analyse de la Cour.

D - Des dépenses d'investissement non significatives

Tableau n°13 : Dépenses d'investissement de la mission (M€ CP)



Source : Cour des comptes

Les dépenses d'investissement (5,06 M€ en CP en 2014) restent marginales sur la mission, même si elles sont en hausse importante (+ 25 % par rapport à l'exécution 2013 et même + 50 % par rapport à la LFI 2014), notamment du fait des évolutions sur le programme 220.

Sur ce programme, les immobilisations corporelles (3,78 M€ en AE) sont surtout le fait de dépenses informatiques, notamment dans le cadre de l'installation du centre de Metz (1,9 M€).

Sur le programme 305, les dépenses d'investissement sont en 2014 très réduites (0,53 M€ en AE et 0,46 M€ en CP, pour un montant inscrit en LFI de 1,5 M€). L'écart, d'après la DGT, provient de coûts finalement imputés en dépenses de fonctionnement, de décalage ou abandon de certains travaux immobiliers et de gestion rigoureuse ayant induit une économie.

E - Une meilleure maîtrise des opérateurs qui devra être poursuivie

La mission Economie comporte en 2014 huit opérateurs d'inégale importance, dont deux financés par des ressources fiscales. Ils constituent un enjeu important puisqu'ils représentent environ 26% des effectifs et 9,3% des dépenses budgétaires totales de la mission. D'une manière générale, comme l'année dernière, les opérateurs ont, cette année encore, largement contribué au respect de la norme de dépense pour la mission.

1 - Une rationalisation en cours de la cartographie des opérateurs[50] de la mission en 2014.

Deux opérateurs ont disparu du périmètre de la mission en 2014 :

- l'agence pour la création d'entreprise (APCE), association de type loi 901 qui ne bénéficie donc plus d'une subvention récurrente pour charge de service public de la part de l'Etat. Cependant, pour éviter sa disparition, la DGE a signé une convention avec l'Agence : 3,5 M€ en AE dont 2,9 M€ versés en 2014. Une réforme profonde de cette association a par ailleurs été engagée en 2014[51].

- l'agence nationale des services à la personne (ANSP), supprimée suite à sa réintégration dans le périmètre de l'administration centrale à compter du 1er janvier 2014 ;

Le nombre d'opérateurs devrait mécaniquement continuer à se réduire l'année prochaine avec le transfert d'Atout France au programme 185 du MAEDI[52] (SCSP de 30,38 M€ en AE/CP au PLF 2015), celui du laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) vers le programme 192 et enfin la fusion de l'AFII et d'Ubifrance dans un nouvel établissement public, Business France, créé à compter du 1er janvier 2015, conformément à l'ordonnance n°2014-1555 du 22 décembre 2014 avec

[50] Agence française pour les investissements internationaux, agence nationale des fréquences, établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat, institut national de la propriété industrielle, laboratoire national de métrologie et d'essais, agence française pour le développement international des entreprises et Atout-France.

[51] Renouvellement du conseil d'administration, réduction drastique des charges de personnel avec 9 licenciements, élaboration d'un plan stratégique….

[52] Transfert de la subvention pour charges de service public vers le MAEDI, même si le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique conserve une partie de la tutelle prévue par le code du tourisme.

une SCSP unique de 108,8 M€ au PLF 2015). Il ne devrait plus, à terme, y avoir que cinq opérateurs au sein de la mission.

L'avenir du FNPCA pourrait par ailleurs continuer à se poser : si le rapport de la MAP sur les aides aux entreprises (2013), tout comme le référé de la Cour des comptes du 7 mai 2013, ont en effet conclu à l'inefficacité du dispositif et recommandé sa suppression, le ministère a préféré maintenir cet opérateur tout en réorganisant largement le dispositif. Malgré les remarques effectuées, le FNCPA ne dispose toujours pas à ce jour ni de COP signé[53], ni d'indicateur de performance qui indiquent une reprise en main de cet opérateur. La question de sa survie pourrait se reposer à nouveau, dans le contexte de maitrise des finances publiques, même si ce n'est pas envisagé à ce stade par la DGE.

Cette évolution peut être mise en perspective par le rapport IGF sur l'Etat et ses agences » 2012, qui démontre que les démembrements de l'Etat se traduisent quasi-systématiquement par une augmentation des coûts de structure (coûts liés à l'exercice de la tutelle, à la désoptimisation des services, à la hausse généralement constatée des effectifs….). En cela, l'évolution générale constatée au sein de la mission Economie peut être intéressante.

Les retours d'expérience sur l'intégration de l'ANSP au sein de la DGE doivent permettre d'alimenter une éventuelle réflexion sur l'évolution des opérateurs, ce qui peut être ponctuellement envisagé après étude complémentaire, comme le souligne le secrétaire général du ministère dans sa réponse.

[53] Un projet est en cours d'achèvement mais n'a pas été transmis à la Cour.

L'ANSP, un exemple de réinternalisation

L'agence nationale des services à la personne (ANSP) a cessé de fonctionner au 1er janvier 2014[54]. Ses missions ont été reprises par la Direction générale des entreprises ses agents encore en fonction transférés à l'Etat (DGE et SG Bercy).

Le bilan de cette réinternalisation peut être analysé à travers trois axes :

- ***les effectifs*** : le dispositif initial comprenait 20 agents à l'ANSP et 6 au sein de la MISAP (mission des services à la personne) de la DGE, chargée de la tutelle de l'agence et du cadre réglementaire du secteur. Aujourd'hui, la MISAP comporte 13 agents, soit un effectif divisé par 2, à périmètre constant.

- ***les outils et les missions*** : la MISAP a repris les conventions et marchés passés par l'agence et renouvelle en tant que de besoin et sur des formats adaptés ces dispositifs dans un but d'économie budgétaire mais aussi en s'appuyant sur le secrétariat général de la direction.

Les outils informatiques[55], dont le site Internet, ont été repris et continuent d'être développés.

La MISAP a repris les 2 principaux chantiers de l'agence : la définition d'une charte qualité pour les organismes du secteur (avec un label annuel) et un site internet dédié aux professionnels pour les accompagner.

Par ailleurs la MISAP a poursuivi le travail interministériel, réactivé l'animation du réseau, poursuivi des chantiers pour mieux contrôler les émetteurs de CESU et développé un outil de modélisation du secteur (évaluation des coûts des politiques publiques, réalisation de différentes simulations visant à la simplification et à une meilleure efficacité).

- ***le bilan financier*** : le ministère estime que la dépense de l'État aura été divisée par quatre entre la LFI 2010 et la LFI 2015, estimation non expertisée par la Cour.

[54] Le décret de suppression est paru le 3 juillet 2014 (décret n°2014-753 du 2 juillet 2014).

[55] Notamment l'application NOVA qui vise à délivrer les déclarations et les agréments aux professionnels du secteur mais sert aussi de base de données pour une exploitation statistique du secteur des SAP.

2 - L'effort de réduction de la dépense publique s'est poursuivi en 2014[56]

a) Les effectifs

Tableau n°14 : Effectifs des opérateurs de la mission Economie

P134	Effectif (plafond d'emploi) en ETP					
	2013	Exé 2013	2014	Exé 2014	LFI 2014/LFI 2013	Exé 2014 / LFI 2014
EPARECA	38	38	38	40,2	0,0%	5,8%
FNPCA (EPA)	5	4	4	4	-20,0%	0,0%
INPI (EPA)	786	747	769	735,7	-2,2%	-4,3%
LNE (EPIC)	298	298	295	290	-1,0%	-1,7%
ANFr (EPA)	315	305	314	310,7	-0,3%	-1,1%
UBIFRANCE (EPIC)	1393	1393	1385	1376	-0,6%	-0,6%
AFII (EPIC)	152	145	150	148	-1,3%	-1,3%
Atout France	319	310	316	305	-0,9%	-3,5%
Total	3306	3240	3271	3210	-1,1%	-1,9%

Source : Cour des comptes

Le plafond d'emplois sous plafond des opérateurs a encore été réduit cette année, mais moins que l'année dernière (diminution de 1,1 % en 2014 contre 2 % en 2013) et s'établit cette année à 3271 ETP. C'est l'INPI, qui n'a pas revêtu de caractère prioritaire au sein du programme, qui porte principalement l'effort de rationalisation au titre de la LFI (- 2,2%).

Comme en 2013, ce plafond d'emplois n'est pas saturé en exécution (3 210 ETP). A l'exception de l'EPARECA, tous les opérateurs ont réduit leurs effectifs en exécution, avec un effort particulier pour Ubifrance (- 9 ETP par rapport à la LFI), Atout France (- 11 ETP) et l'INPI (- 34 ETP). Le nombre d'emplois hors plafond reste stable (501 ETP en 2014 contre 503 en 2013) et inférieur au plafond LFI (536). Il faut également relever que le rapport de de l'inspection générale des finances prévoit, à terme, un gain net possible de 19 ETP (soit à peine 1,1 %) au terme de la fusion Ubifrance / AFII, grâce à la mutualisation des fonctions support.

[56] Données à périmètre constant, donc sans prendre en compte l'APCE et l'ANSP.

b) Les subventions de charges de services publics

Tableau n°15 : SCSP des opérateurs de la mission Economie

Mission Economie	Budget (SCSP et transferts)					
	LFI 2013	Exé 2013	LFI 2014	Exé 2014	LFI 2014/LFI 2013	Exé 2014 / LFI 2014
EPARECA	7,3	6,1	7	6,53	-4,1%	-6,7%
FNPCA	0	0	0	0	0,0%	0,0%
INPI	0	0	0	0	0,0%	0,0%
LNE	10,9	10,5	10,4	9,98	-4,6%	-4,0%
ANFr	34,7	33,5	33,4	31,88	-3,7%	-4,6%
UBIFRANCE	103,72	98,31	97,09	91,54	-6,4%	-5,7%
AFII	14,15	13,6	13,88	12,6	-1,9%	-9,2%
Atout France	31,7	30,3	31	29,08	-2,2%	-6,2%
Total opérateurs	202,47	192,31	192,77	181,61	-4,8%	-5,8%

Source : Cour des comptes

Le montant total des subventions pour charges de services publics[57] (SCSP) est globalement en baisse de 4,8 % en LFI (192,7 M€ en 2014, contre 202,47 M€ en 2013). La baisse est générale mais la plus importante concerne Ubifrance (- 6,4 %), qui poursuit sa rationalisation (nouveau schéma de stratégie immobilière, schéma informatique notamment). A moyen terme, l'effort devrait être poursuivi, notamment sur le nouvel EPIC (baisse de la SCSP de 2% au titre du PLF 2015).

i. Ce montant ne couvre pas le FNPCA et l'INPI qui sont exclusivement financés par des ressources fiscales. Les ressources du FNPCA sont plafonnées chaque année dans le cadre de la loi de finances (à hauteur de 9,9 M€ en 2014). L'INPI (182,3 M€) échappe à cette règle compte tenu du fait que ses ressources s'apparentent à des redevances pour services rendus. Cet organisme, qui a fait l'objet d'observations de la Cour des comptes, offre des marges de maîtrise pour l'Etat, en écrêtant les réserves de l'INPI, reversant les crédits excédentaires au budget général et en améliorant la performance générale de l'opérateur.

ii. Les subventions et transferts versés aux opérateurs sont nets de la réserve.

Conformément à la circulaire de la direction du budget du 13 août 2014 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2014, un taux de mise en réserve de 0,5 % a été appliqué aux crédits de titre 2 et de 7 % aux autres crédits, soit un montant total de 6,85 M€ pour l'ensemble de ces

[57] En incluant la subvention versée à l'EPARECA, qui est imputée sur le titre 6 car elle transite par le RSI, mais qui sera ré imputée sur le titre 3 à compter de 2015.

opérateurs (3,55 % des crédits ouverts en LFI, contre 3,2% l'année dernière).

La loi de finances rectificative[58] a par ailleurs supprimé des crédits à hauteur de 3,81 M€. Au bilan, tous les opérateurs ont été concernés, à peu près équitablement répartis au sein du programme, le taux de crédits disponibles en fin d'année étant en moyenne de 94,2 % par rapport à la LFI. L'AFII a été cette année l'opérateur le plus touché (seuls 90,5 % des crédits initialement programmés ont été disponibles), contrairement au LNE (96,1 % de crédits disponibles).

L'analyse par type de dépenses montre par ailleurs l'importance de la masse salariale. Le coût moyen annuel par ETP fluctue entre 63 950 € et 82 500 € selon les opérateurs, mais se situe généralement très au-dessus des 64 400 € constatés l'année dernière dans le rapport de la Cour des comptes en 2013. A l'exception d'un opérateur, tous les autres ont un coût moyen supérieur à cette moyenne (généralement entre 10 et 30 % au-dessus), ce qui laisse supposer qu'il existe également certaines marges d'économies à moyen terme.

c) En termes de performance, la majorité des opérateurs disposent aujourd'hui d'un contrat d'objectifs et de performances.

Au-delà des COP, il n'existe pas de formalisation particulière du pilotage des opérateurs au niveau du RPROG, en dehors des réunions générales dans le cadre du conseil de pilotage[59]. Chaque direction fonctionnelle pilote plus particulièrement les opérateurs dans son périmètre, sans que le RPROG puisse avoir une vision consolidée de la performance des opérateurs à son niveau. N'étant pas membre des différents conseils d'administration[60], il lui est par ailleurs d'autant plus difficile de connaître et piloter les opérateurs sous sa responsabilité.

Le pilotage pourrait enfin continuer à s'harmoniser, sous pilotage du secrétaire général ministériel et du responsable de programme, avec la systématisation d'outils en cours de développement (cartographie des risques au LNE et à l'INPI notamment, certification des comptes du LNE) ou la consolidation des données des opérateurs dans le SI de pilotage OPE[61].

---

[58] LFR n°2014-891 du 8 août 2014.

[59] Deux réunions en 2014, notamment consacrées à la relecture du projet de charte.

[60] Selon les opérateurs, le ministère est représenté aux conseils d'administration soit par la DB (INPI, LNE, ANFr notamment), soit les directions fonctionnelles (FNPCA, INPI, LNE….), soit par le CGEFI (EPARECA). Le responsable de programme ou ses adjoints directs ne participent directement à aucun conseil d'administration.

[61] Recommandation effectuée par l'IGF dans le cadre de son rapport de 2012 sur les agences de l'Etat.

d) Le CBCM, qui ne contrôle que trois des huit opérateurs de la mission[62], souligne enfin que l'exécution 2014, sur son périmètre, a été marquée par la mise en place effective des dispositions du GBCP : production régulière de documents détaillant les effectifs et la masse salariale, familiarisation avec la comptabilité d'engagement…. De même, le CBCM a poursuivi ses actions d'appui à l'amélioration du contrôle interne comptable.

Dans sa directive n°5737/SG du 16 septembre 2014, le Premier Ministre souligne les enjeux liés à la « rationalisation du paysage des opérateurs et au renforcement de leur tutelle ». La mission économie doit s'inscrire avec résolution et ambition dans cette perspective et conduire une revue des opérateurs avec « un plan d'actions visant à en rationaliser le nombre et en renforcer la tutelle »[63].

F - Un doublement des dépenses fiscales dû au CICE

1 - Hors CICE des dépenses fiscales en légère diminution

La mission comporte 72 dépenses fiscales principales ayant une incidence budgétaire en 2014, soit une de plus qu'en 2013, pour un coût prévisionnel de 16,9 Md€, coût qui a plus que doublé par rapport à 2013 en raison du rattachement du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE).

Hors CICE, les dépenses fiscales de la mission sont estimées à 7,1 Md€, dont 6,8 Md€ sur le programme 134, **en diminution de 9% par rapport aux prévisions 2013 en PAP 2013 (7,83 Md€)**. Cette diminution s'explique principalement par le relèvement du taux de TVA de 7 à 10% au 1er janvier 2014 pour les ventes à consommer sur place, la fourniture de logement dans les hôtels et dans les terrains de campings classés. Cette hausse devait permettre selon le PLF 2014 une économie de près de 815 M€ sur les 3 dépenses fiscales concernées, économie réestimée à 850 M€ en PLF 2015. Les autres dépenses fiscales du programme 134 étaient prévues stables par rapport à 2013. L'exécution devrait être selon le PLF 2015 assez conformes aux prévisions initiales, notamment pour les dépenses fiscales du programme 134 hors CICE.

Cette diminution globale sur la mission cache cependant une forte hausse des dépenses fiscales du programme 305, dépenses fiscales multipliées par 12,7 (passant de 23 M€ en 2013 à 292 M€ en 2014) à cause de l'ajout de cinq dépenses fiscales relatives aux exonérations de la

[62] Les autres sont sous l'autorité du CGEFI.
[63] Ce plan d'actions n'a pas été transmis à la Cour à ce stade de l'instruction.

taxe sur les transactions financières (TTF). Ces exonérations sont applicables depuis août 2012, mais n'apparaissent en tant que dépenses fiscales que depuis le PAP 2014, la DLF justifiant ce délai par un manque de données en vue d'une estimation. Alors que la fiabilité du chiffrage était qualifiée de « bonne », le coût de ces dépenses fiscales ne sera plus chiffré dans le PAP 2015 « compte tenu de la non fiabilité des données disponibles », ce qui est particulièrement regrettable.

Depuis au moins trois ans (de 2013 à 2015) les seules suppressions de mesures fiscales sur la mission ne permettent pas de dégager des économies car leur fin d'incidence budgétaire est antérieure à leur suppression. Pourtant comme cela était déjà mentionné dans la NEB de l'année dernière, le rapport sur les aides aux entreprises conduit au titre de la MAP a conclu à l'inefficacité de 14 dépenses fiscales de la mission[64], permettant de dégager 170 M€ d'économies. Ces 14 mesures fiscales ont été conservées en PLF 2015. Deux mesures ont néanmoins fait l'objet d'ajustements récents visant à améliorer leur efficacité (dispositif en faveur des contribuables dits « impatriés » et crédit d'impôt maître restaurateur). Ces deux mesures ne représentent cependant que 5% des économies potentielles identifiées.

2 - Le CICE

Institué par l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012, le CICE n'a pas eu d'incidence budgétaire avant 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 premières estimations présentées notamment dans le PLF 2014 (9,8 Md€ en 2014) se sont révélées être largement surestimées, et ont été revues à la baisse dans le PLF 2015 (6,5 Md€ pour 2014 et 10 Md€ pour 2015). Cet écart significatif trouve son explication dans trois phénomènes, intrinsèques à certaines modalités de ce dispositif complexe :

a) Difficultés de chiffrages de l'assiette et du montant de la créance théorique associée

Le CICE est un crédit d'impôt qui se calcule à partir de l'ensemble de la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du SMIC. Depuis juillet 2013, les entreprises ont pour obligation de déclarer cette assiette aux URSSAF,

[64] 13 sur le programme 134 et un sur le programme 305.

sans qu'aucune sanction ne soit cependant prévue en cas de non déclaration.

Les premières estimations de l'assiette fournies par l'ACOSS ne pouvaient donc se baser sur des données stabilisées et complètes pour l'année 2013 et devaient intégrer un certain nombre d'hypothèses qui se sont avérées maximalistes : mauvaise appréciation des entreprises pouvant bénéficier du CICE (notamment associations, entreprises relevant de la MSA) et des salaires concernés, prévisions d'évolution des salaires trop élevées (en volume et en prix)...

Pour obtenir le montant de la créance théorique totale est ensuite appliqué à l'assiette un taux de 4% pour la créance 2013 et de 6% pour les créances à partir de 2014. A noter par ailleurs que la loi de finances pour 2015 a modifié ce taux pour les entreprises des DOM, ce taux étant alors porté pour ces entreprises à 7,5% pour les rémunérations versées en 2015 et 9% à compter du premier janvier 2016.

Les prévisions de créances théoriques 2013 ont été revues de la manière suivante pour 2013.

Tableau n°16 : Evolution des estimations de la créance théorique totale pour l'année 2013

Md€	Montant de la créance théorique CICE	Données
Prévisions initiales (2012/2013)	13	Estimations à partir de la masse salariale 2011
Prévisions revues par l'ACOSS (2014)	12,3	Estimations à partir de la masse salariale 2013
Déclarations sociales des entreprises (ACOSS)	12,2	Données déclaratives semi-définitives et estimations pour le champ MSA

Source : rapport de suivi du CICE, septembre 2014

b) Une différence entre créance théorique et créance fiscale déclarée

Les premières données fiscales disponibles pour 2014 ont fait par ailleurs apparaître une différence entre la nouvelle créance théorique estimée et la créance fiscale déclarée, cette différence pouvant s'expliquer par la conjugaison de deux facteurs :

- Compte tenu des clôtures de comptes parfois tardives de certaines entreprises, l'administration fiscale n'aura des données stabilisées pour la créance au titre de l'année 2013 (et sa consommation en 2014) que début 2015 ;
- Par ailleurs certaines entreprises peuvent ne pas avoir déclaré leur créance au titre de 2013 à l'administration fiscale, soit

volontairement soit par méconnaissance du dispositif. Or une entreprise a trois ans pour déclarer sa créance au titre d'une année N et cette créance lui reste acquise sans aucune sanction même en cas de déclaration tardive. Cette modalité fait donc peser une incertitude sur le montant des créances fiscales déclarées par année. Dans ses prévisions l'administration fiscale a considéré que l'écart entre la créance théorique et la créance déclarée se réduirait avec les années pour s'estomper totalement d'ici à 2017, et a fait l'hypothèse qu'une très faible part des créances non déclarées en année N serait déclarée tardivement. Ainsi pour l'année 2013, il a été retenu comme hypothèse au moment de la construction du PLF 2015 que seules 20% des créances non déclarées lors du premier exercice fiscal seraient déclarées tardivement en 2015, et qu'en tout état de cause aucune déclaration tardive n'interviendrait après le 31 décembre 2015. Cette hypothèse fait peser un risque d'un à deux milliards d'euros selon les années, non pris en compte dans les estimations et qui pourraient être finalement réclamés par les entreprises.

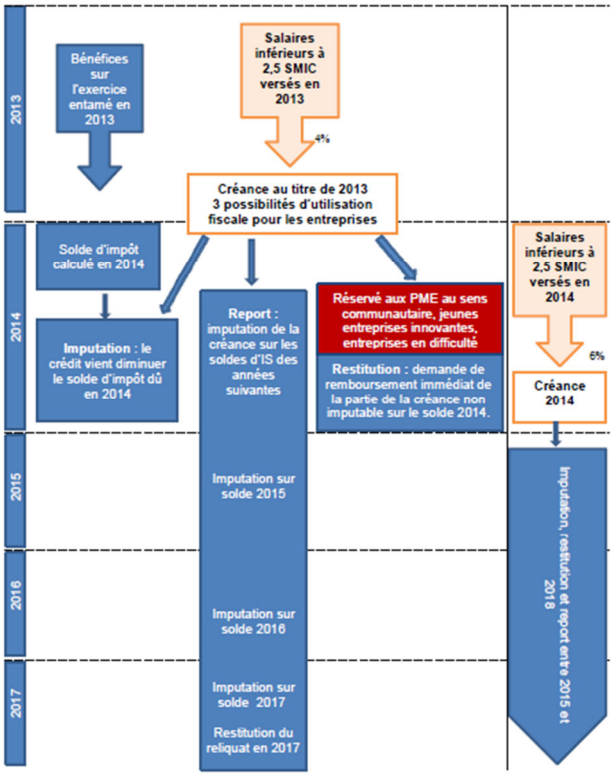
Tableau n°17 : Différence entre créance théorique totale et créance fiscale déclarée

	2013	2014	2015	2016	2017
croissance de la masse salariale*	0,8%	1,6%	2,0%	3,5%	4,2%
taux du CICE	4%	6%	6%	6%	6%
Créance théorique totale (ACOSS) en Md€	12,3	18,8	19,1	19,8	20,6
Créance fiscale cible (PLF 2015) comptabilisée en année N+1 en Md€	10,8	16,6	18,0	19,8	20,6

Source : rapport de suivi du CICE, septembre 2014

c) Changement d'hypothèses dans la consommation de leur créance par les entreprises

Par ailleurs les modalités de consommation fiscale du CICE induisent également des difficultés de chiffrage du coût de la mesure. Ainsi la créance est acquise même si l'entreprise ne l'a pas déclarée dès l'année d'acquisition et les entreprises peuvent de plus mobiliser cette créance de trois façons différentes et étaler sa consommation pendant 4 années suivant son acquisition. Ainsi la créance acquise au titre des salaires versés en 2013 pourra être consommée entre 2014 et 2017.



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

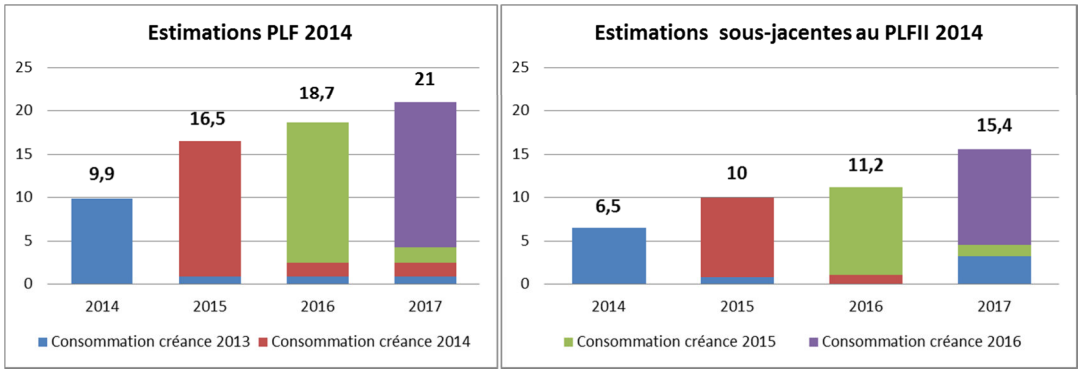
Au-delà des incertitudes sur la prévision de la créance déjà étudiées plus haut, se ainsi ajoutées des prévisions sur le comportement des entreprises vis-à-vis de cette créance erronées.

Ainsi les prévisions annonçaient qu'un peu plus de 75% de la créance serait consommée dès la première année, alors que la consommation devrait se situer plutôt aux alentours de 60% de la créance enregistrée d'après les premières estimations disponibles. Ce phénomène s'explique à la fois par des bénéfices plus faibles qu'anticipés réduisant donc les possibilités d'imputation du crédit en 2014 et l'imputation en priorité d'autres crédits d'impôts mieux connus des entreprises ou ne bénéficiant pas des mêmes souplesses d'utilisation.

Par ailleurs les prévisions initiales estimaient que les reports de consommations au-delà de N+1 de la créance acquise au titre de l'année N se feraient les années suivantes par tiers, alors que les nouvelles estimations prévoient plutôt un report de 7% du montant total en année

N+2 et un solde du montant restant dû en N+4 (soit un peu plus de 30% de la créance total).

Tableau n°18 : Evolution des prévisions d'incidence budgétaire du CICE (Md€)



Source : réponses DLF questionnaire Cour + rapport du comité de suivi du CICE de septembre 2014

G - Les programmes du PIA2

1 - Une exécution marquée par des redéploiements pour les actions en faveur de l'innovation

Seul le programme 406 a été impacté par les différents redéploiements déjà effectués en cours d'année 2014 sur les crédits du PIA2 et a ainsi fait l'objet dans les deux lois de finances rectificatives de 2014 d'une ouverture nette de crédits de 162 M€ :

- **Une annulation de crédit de 30 M€ en AE et CP dans le LFRI** du 8 août 2014 dans le cadre du redéploiement décidé en juin 2014 pour le financement de l'excellence technologique des industries de défense (programme 402).
- **Une ouverture de crédit de 192M€[65] en AE et CP, dans la LFRII** du 29 décembre 2014 dans le cadre du redéploiement du PIA2 décidé par le Premier Ministre en octobre 2014 (crédits annulés sur le programme 410). Cette ouverture nette de crédit, à laquelle s'ajoutent 82 M€ de redéploiements

[65] La décision du Premier Ministre portait sur 200 M€ mais 8 M€ ont finalement été annulés et ouverts au profit du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires »

internes au programme[66], permettra de financer le programme « Nano 2017 », porté par ST Microelectronics en collaboration avec le CEA.

Par ailleurs un rétablissement de crédits du PIA1 de 30 M€ a été effectué sur le programme 406, mais est neutre en exécution car objet d'une dépense d'un même montant.

Conformément aux principes du PIA, l'intégralité des fonds ouverts en loi de finances et en loi de finances rectificative sur les programmes 405 à 407 ont été transférés aux différents opérateurs sur des comptes dédiés au Trésor avant le 31 décembre 2014. Deux opérateurs sont concernés pour les programmes de la mission Economie : la CDC et la BPI. Initialement la BPI devait récupérer l'intégralité des crédits des programmes 405 et 406 et une partie (350 M€) des crédits du programme 407. Compte-tenu des redéploiements évoqués ci-dessus la répartition entre opérateurs a été modifiée (la CDC gérant notamment les crédits de la nouvelle action Nano2017 et le fonds national d'innovation devant être initialement géré par BPI, ayant été découpé en trois sous-actions, dont deux gérées par la CDC).

Tableau n°19 : Répartition des crédits par opérateur

M€	Montants prévus en PLF	Montant réellement transférés aux opérateurs
CDC	215	609
BPI	1 460	1 228

Source : Cour des comptes partir des conventions Etat/opérateurs
Hors rétablissements de crédits entre PIA1 et PIA2 de 30 M€

Les transferts ont été assez tardifs compte-tenu de délais dans la préparation des conventions entre les opérateurs et l'Etat, pour caler au mieux les dispositifs et les modalités d'intervention, les discussions ayant buté notamment sur la question de la prise en charge des frais de gestion des crédits par l'opérateur.

[66] L'action « Fonds national d'innovation » a ainsi vu ses crédits réduits de 52 M€ et l'action « Projets structurants des pôles de compétitivité » de 30 M€ pour financer le projet Nano 2017. A noter par ailleurs qu'un redéploiement de 8 M€ est également intervenu entre l'action « fonds national d'innovation » et l'action « projets structurants des pôles de compétitivité »

La plupart des conventions et avenants ont été signés en fin d'automne (cf. annexe dédiée) et les appels à projets correspondants ne sont pas donc pour la plupart pas encore parus[67]. Ainsi aucun décaissement correspondant sur les comptes du Trésor n'a eu lieu à ce stade. S'agissant de la gouvernance, les comités de pilotage (composés en règle générale des ministères concernés et parfois des opérateurs) ne se sont pour la plupart pas encore réunis.

2 - Des conventions avec les opérateurs relativement conformes aux modalités d'intervention annoncées en PLF

Les crédits du PIA2 ouverts par les programmes 405 à 407 peuvent être utilisés sous différentes formes :

- sous forme de prise de participations, les montants concernés étant alors inscrits en titre 3 au PLF, et devant transiter par le CAS PFE ;
- sous forme de subventions reversées aux projets et entreprises bénéficiaires, ou destinées à bonifier des prêts ou doter des fonds de garanties, les crédits concernés étant inscrits en titre 6 ;
- sous forme d'avances remboursables, les montants concernés étant inscrits en titre 7.

A noter par ailleurs que les crédits de trois actions des programmes de la mission Economie (« prêts pour l'industrialisation » et « usine du futur – robotisation » du programme 405 et « usages et technologies du numérique » du programme 407) ont été complétés par des crédits de prêts ouverts sur le compte de concours financiers n°866 pour un montant total de 620 M€.

La répartition initiale prévue entre les différents types de financements a été modifiée par les redéploiements, l'intégralité de ces modifications n'ayant pas été validées par un nouveau vote du parlement, les modifications sans nouvelle autorisation parlementaire restant cependant assez marginales :

---

[67] Deux exceptions :
- l'action « Quartiers numériques - French Tech » du programme 407 a fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt pour les accélérateurs le 8 décembre 2014;
- l'action « Culture de l'entrepreneuriat » du programme 406, dont l'appel à projets « culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat » est paru le 18 décembre.

- Ainsi les crédits initialement fléchés vers l'action « fonds national d'innovation – innovation de modèles et de procédés » à hauteur de 120 M€, qui devaient être intégralement utilisée en avances remboursables ont été utilisés de la manière suivante:
    - 8 M€ ont été annulés et transférés au programme 154
    - 44 M€ ont permis de financer l'action « Nano 2017 » sous forme de subvention (ce redéploiement interne a été mentionné dans le PLFRII) ;
    - 8 M€ ont permis de financer le volet subvention de l'action « projets structurants des pôles de compétitivité » (redéploiement interne postérieur au PLFRII) ;
    - Par ailleurs, la convention signée entre la CDC et le CGI a acté le fait que les 60 M€ restants seraient utilisés à hauteur de 25 M€ pour des subventions et 35 M€ pour des avances remboursables (ajustements réalisés lors de la négociation de la convention[68])
- Par ailleurs les crédits fléchés sur l'action « projets structurants des pôles de compétitivités, d'un montant initial de 300 M€ dont 145 M€ de subventions et 155 M€ de subventions ont finalement été consommés à hauteur de 248 M€[69], dont 138 M€ de subventions et 110 M€ d'avances remboursables, la plupart des mouvements ayant été évoqués dans les deux lois de finances rectificatives.

Tableau n°20 : Répartition des crédits entre les différentes formes de financement

M€	Subventions	Avances remboursables	Prises de participation
Prévisions initiales	450	400	825
« Consommation »	742	270	825

Source : Cour des comptes (hors rétablissements de crédits du PIA1)

L'intégralité des crédits identifiés comme devant être utilisés dans des prises de participations ont bien transité par le CAS PFE.

[68] Cette modification de financement n'a donc pas fait l'objet d'une autorisation parlementaire.
[69] Hors rétablissements de crédits du PIA1.

3 - Des projets soutenus ne respectant pas tous les objectifs initiaux du PIA

Si les différentes actions prévues dans le cadre de ces 3 programmes respectent globalement les grands principes du PIA, 2 opérations sont cependant discutables :

- L'action « Culture de l'entrepreneuriat » dotée de 20 M€, ne semble pas relever des investissements d'avenir (taille et type d'investissements) et devrait être financée sur le budget général.
- S'agissant de Nano 2017, si le type d'investissements financés correspond en effet à des investissements d'avenir, la prise en charge de Nano 2017 par le PIA2 constitue un cas flagrant de substitution budgétaire. Ce programme de R&D, mené par ST Microelectronics en collaboration avec le CEA, fait suite à plusieurs programmes successifs du même type financés sur crédits budgétaires, notamment au dernier intitulé « Nano 2012 ». Nano 2017 avait été lancé et monté par la DGE avant la création du PIA2 et les deux premières années de son déploiement (2013 et 2014) ont été financées, en AE, avec des crédits budgétaires, devenus insuffisants pour assurer le prolongement du programme sans le PIA. La CDC, opérateur du programme, versera chaque année les montants correspondants sur un fonds de concours rattaché au programme 192. Par ailleurs le relai de financement par le PIA n'est pas sans poser des problèmes de gestion, les AE et CP prévus n'étant pas suffisants pour couvrir l'ensemble du programme.

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - Examen de la régularité

Le fonctionnement de la mission n'appelle pas d'observations en matière de régularité.

B - Une démarche de performance qui doit être mieux orientée sur les enjeux stratégiques de la mission

Tableau n°21 : Objectifs et indicateurs de la mission Economie

		2013	LFI 2014	*Exé 2014 PLF 2015*	Evolution 2013-15
Objectifs	P134	6	6	*4*	-33%
	P220	5	5	*4*	-20%
	P305	5	5	*4*	-20%
Total		**16**	**16**	***12***	**-25%**
Indicateurs	P134	13	11	*6*[70]	-54%
	P220	5	5	*4*	-20%
	P305	8	8	*8*	0%
Total		**26**	**24**	***18***	**-31%**

Source : Cour des comptes

Les nombres d'objectifs et d'indicateurs de la mission continuent à diminuer ces dernières années, même si cette évolution est inégale selon les programmes et plutôt concentrée sur le programme 134 qui reste, paradoxalement, le plus important sur le plan financier. Il n'y a donc pas de logique d'indexation des indicateurs au poids financier des programmes, ce qui est regrettable.

Les indicateurs les plus représentatifs de la mission sont demeurés, en 2014, identiques :

- taux de pérennité à trois ans des entreprises aidées, lequel évalue l'action de deux dispositifs d'intervention relevant du programme **134** (Bpifrance et le FISAC) ;
- pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traité par l'INSEE dans les délais prescrits (programme **220**). Cet indicateur, peu dynamique et dont la cible n'évolue guère (elle est déjà fixé à 100% pour 2014) ne sera plus, à compter de 2015, un indicateur de la mission Economie.

Dans sa réponse, le secrétaire général précise qu'une réflexion menée en liaison avec la direction du budget a permis de préciser la définition des trois objectifs stratégiques de la mission :

[70] Plus un indicateur conservé mais remonté au niveau de la mission.

- améliorer et sécuriser la fiabilité de l'information économique ;
- développer un environnement juridique et administratif favorable à la création et à la croissance des entreprises ;
- renforcer l'efficacité de la régulation des marchés.

Si un indicateur a pu être défini pour le second objectif, les travaux en cours dans le cadre du PAP 2016 devraient permettre d'en définir un pour les deux autres.

1 - Des cibles de performance globalement atteintes

Comme l'année dernière, les cibles de performance fixées dans le PAP 2014 semblent avoir été globalement atteintes pour la mission.

Sur le programme 134, sur les 11 indicateurs prévus, seuls 7 ont été conservés[71]. Quatre ont été supprimés dans le cadre de la rationalisation annoncée l'année dernière et ne font donc plus l'objet d'un suivi[72]. Au total, tous les objectifs ont été atteints sauf un indicateur, « le nombre cumulé de bénéficiaires de l'action sociale ». Il a dû être révisé à la baisse en cours d'année suite au lancement tardif du dispositif Jeunes de l'ANCV, qui décale en conséquence d'une année les objectifs fixés.

Sur le programme 220, sur les cinq indicateurs prévus, quatre ont été reconduits à l'identique, le cinquième, recensant le nombre cumulé de nouvelles contributions de l'INSEE, n'a pas été repris[73]. Les RAP successifs montrent un bon niveau d'atteinte des cibles de résultats des différents indicateurs, malgré la réduction du nombre d'agents superviseurs mobilisés et le changement de statut des enquêteurs. Les résultats des indicateurs 1 et 4 ne sont pas encore disponibles. Pour le programme 305, seuls deux indicateurs sont connus à ce stade et sont relativement proches des cibles prédéfinies.

Au-delà de ce pur constat factuel, il reste nécessaire d'analyser la cartographie des objectifs.

---

[71] Dont un sur la complexité du dispositif réglementaire et administratif des entreprises est remonté au niveau des indicateurs de la mission.

[72] « Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps de travail (DGCCRF) » ; délai moyen de réponse aux demandes d'avis » ; « délai de traitement des différends et plaintes » ; « part du partenariat dans le budget d'Atout France ».

[73] L'INSEE justifie l'abandon de cet indicateur par un recentrage de sa stratégie sur le déménagement à Metz et le déploiement des projets « Ambition 2015 », avec notamment la collecte par internet.

2 - Une cartographie des objectifs trop éloignée des enjeux réels de la mission

La performance est mesurée par des objectifs, assortis de cibles précises, et par des résultats déclinés en trois catégories : efficacité socio-économique (pour le citoyen), qualité du service rendu (usager) et efficience, c'est-à-dire l'optimisation des moyens employés (contribuable)[74]. L'analyse des différents indicateurs et des grandes masses financières fait ressortir quatre constats :

- sur le programme 134, il n'y a plus, à partir de 2014, que des indicateurs d'efficacité (4) et d'efficience (2). Cette absence d'indicateurs sur la qualité du service rendu est d'autant plus gênante que certaines actions sont structurellement tournées vers l'usager (protection et sécurité du consommateur, autorité de la concurrence…), et que cette évolution va à l'encontre des recommandations du Sénat[75] ;

- les indicateurs ne couvrent trop souvent qu'imparfaitement les enjeux d'un programme. Sur le programme 134, ils ne reflètent ainsi que quatre actions[76] sur quatorze[77]. Mais les indicateurs associés à une action ne la couvre en plus que partiellement : l'indicateur relatif à l'amélioration du soutien à l'exportation ne porte ainsi que sur les moyens mis en œuvre et non les résultats obtenus ; celui sur l'impact des politiques sociales de l'ANCV ne couvre que partiellement l'objectif plus général de « promouvoir l'offre touristique de qualité et le tourisme social » et n'est que quantitatif. Il n'existe enfin plus d'indicateurs de performance sur les AAI[78]. De même sur le programme 305, il n'existe aucun indicateur relatif aux prestations effectuées par les instituts d'émission d'outre-mer. D'une manière plus générale, il est regrettable qu'il n'y ait aucun indicateur macro-économique général, sur le modèle de l'indicateur sur l'environnement juridique et administratif des entreprises, dans les domaines du commerce extérieur ou du tourisme (jusqu'en 2014 en tout cas).

---

[74] [74] Guide de la performance, établi par le ministère de l'économie et des finances en liaison avec les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

[75] Rapport d'information n° 717 (2013-2014) de M. François MARC.

[76] Actions 07, 16, 20 et 21.

[77] Soit potentiellement 25 % au maximum de la surface financière du programme.

[78] Même si la création d'un nouvel indicateur permettant de mesurer l'efficacité des politiques de régulations est à l'étude.

- sur les huit opérateurs relevant du programme 134[79], seul Ubifrance conserve un indicateur suivi dans le cadre de la démarche de performance[80] ;

- une importante proportion d'indicateurs ne comporte actuellement pas de cible précise pour les prochaines années. C'est, par exemple, le cas de la moitié des indicateurs sur le programme 305 (dont la fiabilité des recettes fiscales qui est pourtant un enjeu essentiel). De nombreux indicateurs ont par ailleurs des cibles très peu évolutives dans le temps (trois indicateurs sur quatre sur le programme 220 sont ainsi totalement stables sur plusieurs années). Au bilan, les cibles définies ne sont ni très ambitieuses, ni toujours volontaristes, contrairement, là encore, aux recommandations du Sénat et ne permettent que difficilement de juger la performance d'une politique publique.

Des marges de progrès sont donc envisageables pour atteindre les objectifs définis dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques au Sénat, qui souhaitait supprimer deux sortes d'indicateurs : les indicateurs d'activité, de moyens, de conformité ou d'aide au pilotage des services qui ne constituent pas des indicateurs de performance et, d'autre part, les indicateurs ne couvrant qu'une faible proportion des crédits ou dont les résultats ne sont pas significatifs (cibles toujours atteintes, pas d'évolution dans l'atteinte des objectifs).

3 - L'articulation entre la budgétisation et la performance

L'articulation entre les indicateurs de performance et la budgétisation des crédits reste très faible. A titre d'exemple, sur le programme 220, seul l'indicateur n°3 (suivi des coûts de production pour des enquêtes) analyse des coûts. L'INSEE privilégie des « indicateurs d'efficience », contrôlant les délais ou des durées de production (indicateurs 1, 2 et 3), afin d'améliorer la réalisation des travaux.

Le choix des objectifs ne prend donc pas en compte la dimension budgétaire de la mise en œuvre des politiques publiques. Les indicateurs sont cohérents avec un axe stratégique de production de données statistiques de qualité dans les délais impartis mais ne sont pas pertinents pour établir une articulation entre budgétisation et performance.

Ce constat pourrait être généralisé à la plupart des indicateurs de la mission qui ne font pas ressortir l'articulation entre la budgétisation et la performance, la performance devant en tout état de cause être utilisée

[79] Représentant près de 20% des crédits du programme.
[80] Un second indicateur reflétant l'activité d'Atout France ayant été supprimé suite au transfert d'Atout France.

pour éclairer l'exercice de budgétisation. Comme cela avait été relevé dans le dernier rapport, l'élaboration des budgets des programmes n'est ainsi toujours pas véritablement corrélée aux résultats de performance correspondant aux objectifs et indicateurs des PAP, à la fois pour des raisons de calendrier[81] et de principe (la non atteinte des résultats peut résulter de facteurs externes au programme, la diminution des crédits d'une action non performante dégraderait à nouveau sa situation, etc.)[82].

4 - Un dispositif de pilotage encore insuffisant

Le dispositif de pilotage se structure progressivement au sein de la mission. Sur le programme 134, une charte est toujours à l'état de projet, sans véritable avancée par rapport à l'année dernière[83]. Toutes les grandes directions du ministère ont désormais un plan stratégique, de même que les opérateurs disposent d'un contrat d'objectifs et de performance à jour ou en cours d'élaboration (LNE, Business France). Il serait souhaitable que cette dynamique s'étende également aux autorités administratives indépendantes, qui n'en ont pas à ce jour[84]. Une prochaine cartographie des risques du programme devrait par ailleurs être établie pour mi-juin, dans le cadre du prochain comité ministériel de maîtrise des risques.

Plusieurs insuffisances doivent néanmoins être relevées :

- le lien entre les indicateurs de performance du programme et les objectifs définis dans les plans stratégiques / COP doit être beaucoup plus marqué : ce n'est le cas que pour deux indicateurs seulement[85] sur le programme 134 ;

- les objectifs prévus dans les COP/plans stratégiques doivent systématiquement être déclinés et suivis par des indicateurs d'efficacité, d'efficience et des indicateurs de qualité de service (en excluant les indicateurs d'activité, indispensables, mais qui doivent rester internes). Ces objectifs doivent impérativement être précis, pertinents, auditables et

[81] Les résultats de l'année N sont connus au deuxième trimestre de l'année N+1 alors que la budgétisation de l'année N+1 est opérée au deuxième semestre de l'année N.
[82] Dans le cas de la DGCCRF, une partie des indicateurs du PAP est toutefois intégrée au dispositif de pilotage des services territoriaux.
[83] Le RPROG ne relève toutefois aucun obstacle particulier, mis à part un point à stabiliser avant signature (date de mise à disposition de la dernière partie des crédits).
[84] Seule la CRE en avait un entre 2010 et 2012, mais il n'y en a pas eu depuis.
[85] Indicateur 2.1 sur l'efficience du dispositif Ubifrance et 6.2 sur la part du partenariat d'Atout France.

utiles, comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son dernier rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat[86].

- le dispositif de pilotage doit faire un lien permanent entre les objectifs, les résultats et les actions en cours de l'ensemble des acteurs de la mission / programme, et doit en conséquent être régulièrement suivi. Il n'a y eu que deux réunions du conseil de pilotage en 2014, réunions à laquelle les AAI n'ont pas participé et réunions qui n'ont donné lieu à aucun compte-rendu ni relevé de décisions formel ;

Les modalités de confection du RAP sont enfin considérées comme importantes[87] pour les différents acteurs, même si le dispositif donne globalement satisfaction. Le document créée une valeur ajoutée importante pour le RPROG et des références communes à l'ensemble des acteurs, ce qui est essentiel, notamment dans le cadre d'un programme comme le 134, très disparate, éclaté et complexe à piloter au quotidien compte tenu de son architecture et de sa constitution (directions fonctionnelles et opérateurs).

Au bilan, le dispositif général de performance de la mission doit et peut être encore largement amélioré. Il sera nécessaire de le formaliser en amont, notamment dans le cadre des chartes de programme et de s'attacher à respecter certains enjeux essentiels : **systématisation des COP/projets stratégiques avec des objectifs précis et chiffrés liés aux enjeux de la mission** (délais, échéance, résultat) **et des indicateurs associés** (avec des cibles précises, mesurables). Cela supposera également de suivre régulièrement l'évolution de ces indicateurs et de prendre les mesures correctrices, y compris en cours d'exercice.

C - La soutenabilité budgétaire

Les restes à payer diminuent très sensiblement sur la mission Economie, puisqu'ils passent de 122,41 M€ en 2013[88] à 103,25 M€ fin 2014 (soit une diminution de 15,6 % à périmètre constant). Cette évolution est essentiellement imputable au programme 134, dont les restes à payer diminuent de 24 % (68,9 M€ au 31 décembre 2014 contre 89,9 M€ l'année précédente et 107,5 M€ en 2012). Ces engagements ont,

[86] Malgré plusieurs demandes effectuées en ce sens, ces différents documents n'ont pas pu être récupérés dans le cadre de l'instruction, mis à part le projet stratégique de la DGE, Cap compétitivité, qui ne comporte ni indicateur précis, ni objectif chiffré.

[87] L'ensemble des personnes associées à la confection des RAP sont investies dans ce travail pendant un mois et demi environ (préparation du DPG jusqu'à livraison des RAP à la DB), puis encore quinze jours pour finalisation des rapports.

[88] En ne prenant pas en compte 133 M€ de restes à payer correspondant à une dépense exceptionnelle financée au titre d'un redéploiement au sein du PIA.

comme l'année dernière, principalement trait aux actions collectives de politique industrielle pilotées en centrale et dans le réseau déconcentré des DIRRECTE (62 M€), et, de manière plus marginale, d'engagements sur le BOP Tourisme (enquêtes faisant l'objet de marchés triennaux, contrats de destination…). Dans une moindre mesure, les restes à payer du programme 220 atteignent 25,7 M€. Ce niveau élevé correspond aux engagements juridiques issus de la bascule entre ACCORD et CHORUS. Faute d'avoir été clôturés, ils apparaissent en restes à payer mais n'étant plus actifs, ils ne nécessitent pas de couverture en crédits de paiement.

L'importance des demandes de reports de la gestion 2014 aurait pu, le cas échéant, grever la gestion 2015. Mais, au terme des négociations intervenues entre les cabinets, les reports obtenus ont atteint un montant très proche de la demande[89].

Par ailleurs, il n'existe pas d'AE affectées non engagées à un niveau significatif (1,01 M€ en 2014 soit comme l'année dernière).

En matière de soutenabilité, les dépenses budgétaires de la mission se répartissent à parts égales entre le titre 2 (52,9 % des CP en 2014) et le hors titre 2 (majoritairement du fonctionnement). La mission comporte également un volume significatif de crédits discrétionnaires à travers la grande majorité des crédits d'intervention. Pour atteindre les objectifs de réduction de la dépense publique fixés par la nouvelle loi de programmation 2012-2017, la mission devra ainsi en particulier accélérer et intensifier les efforts engagés pour rationaliser ses dispositifs d'intervention, notamment ceux au bénéfice des entreprises, et la cartographie de ses opérateurs, efforts déjà initiés dans le cadre de la revue des missions comme le souligne le secrétaire général dans sa réponse.

Compte tenu de sa structuration (poids financier des opérateurs et des dépenses d'intervention discrétionnaires), la soutenabilité de la mission au-delà de 2014 ne pose guère de difficultés structurelles, même si certains points de vigilance doivent être observés :

[89] 136,3 M€ en AE et 141,9 M€ en CP, conformément aux arrêtés des 26 et 30 mars 2015, dont 61,5 M€ pour le programme 344 pour les emprunts structurés et le solde pour le programme 134.

- sur le programme 134, plusieurs dispositifs ne sont pas encore complètement finalisés comme le dispositif de garanties relatives à la banque BPi ou la mise en œuvre du FISAC[90] ;
- sur le programme 220, il existe trois déterminants budgétaires principaux : la poursuite de la montée en charge du centre de Metz[91], l'éventualité de la cession gratuite des données dans le cadre d'une politique d'open data[92] et le recrutement d'agents enquêteurs-recenseurs, notamment dans les départements du nord et de l'est de Paris ;
- sur le programme 305, le montant des reste à payer au 31 décembre 2014 est faible (3,28 M€ contre 4,33 M€ en 2013), mais ce programme se caractérise par une forte rigidité, qu'il s'agisse de la masse salariale ou des dépenses de fonctionnement. Cependant, même si, en théorie, cette rémunération est encadrée par des conventions pluriannuelles conclues par l'État et par le principe d'un remboursement au coût complet des dépenses engagées, en pratique une commission tripartite présidée par l'IGF permet de modifier l'objectif de rémunération. Parallèlement, la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer sont engagés dans des actions visant à réduire le coût des prestations réalisées pour l'État, principalement concernant la tenue de compte du Trésor et la gestion de la procédure de surendettement, mais font peser sur l'État le coût des investissements de ces actions en l'agrégeant au coût de la prestation.

[90] A ce jour, la réforme n'a encore aucun effet, car elle vient juste d'être finalisée avec l'approbation du décret par le Conseil national d'évaluation des normes et sa publication prochaine, ce qui permettra de lancer le 1er appel à projet en 2015.. Les crédits affectés au FISAC étaient de 19,3 M€ en AE et de 8,85 M€ au PLF 2015, mais, suite à un amendement parlementaire, la dotation en CP a été augmentée, alors que le rythme d'exécution pluriannuel des dépenses ne justifie pas cette dotation complémentaire de 8,1 M€.

[91] Avec ses conséquences en matière immobilière et en termes d'emplois.

[92] Qui pourrait influer fortement sur le niveau des ressources propres du programme et nécessiter une révision à la hausse.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

Recommandation n°1 : améliorer le suivi de l'impact des redéploiements de crédits des investissements d'avenir sur l'exécution budgétaire du programme 134, exigence renforcée par la complexité croissante du dispositif, notamment par une plus grande association en amont du responsable du programme et de la direction du budget à la mise en œuvre de procédure et par la création d'outils permettant de disposer de prévisions et de données d'exécution hors PIA.

La première recommandation a été largement suivie d'effet. Pour ce qui concerne la DGE, les services du secrétariat général en charge des questions budgétaires et comptables se sont attachés à créer un outil de suivi des mouvements correspondants au moyen d'un tableau de bord retraçant ces opérations.

Les différentes données transmises, notamment par le CBCM, ont clairement distingué ce qui relevait des crédits d'investissements par rapport aux autres types de dépense.

Les difficultés constatées l'année dernière ne se sont pas renouvelées pour l'exercice 2014.

Recommandation n°2 : intensifier et accélérer les efforts de rationalisation engagées pour les dépenses d'intervention et les dépenses fiscales de la mission, ainsi que pour le financement des opérateurs, sur la base notamment des travaux engagés au titre de la modernisation de l'action publique.

La seconde recommandation préconise une rationalisation des dépenses d'intervention, des dépenses fiscales et du financement des opérateurs.

A ce jour, sur les dépenses d'intervention, seule la suppression du dispositif de l'aide au départ a été véritablement acté[93], le ministère s'étant plutôt réorienté vers une réorganisation / simplification de certains dispositifs (CTI, FISAC…).

[93] Le projet de décret portant liquidation du comité sera présenté devant la commission nationale d'évaluation des normes le 5 mars. Son bail est résilié à partir du 1er juin 2015 et le CPDC ne reçoit plus de dossiers depuis le 1er janvier 2015.

Sur les dépenses fiscales, si le responsable de programme souligne sa faible marge de manœuvre sur des dispositifs « particulièrement tributaires des aléas des comportements des acteurs économiques», il insiste également sur la réorientation des dépenses fiscales portées par la DGE : deux nouvelles mesures fiscales ont ainsi été créées pour favoriser la compétitivité des entreprises[94] alors que deux autres étaient supprimées car jugées non suffisamment pertinentes[95]. Cette réponse ne peut être considérée comme satisfaisante, 14 dépenses fiscales ayant été jugées inefficaces dans le rapport sur les aides aux entreprises conduit au titre de la MAP (permettant de dégager 170 M€ d'économies) ayant été conservées en 2014 et au PLF 2015. L'ajustement récent de deux d'entre elles, pesant seulement 5% dans le montant d'économies estimé n'est pas suffisant.

Sur les opérateurs, enfin, le programme s'inscrit effectivement dans une logique de rationalisation, que ce soit au travers de la simplification générale du paysage (suppression de deux opérateurs en 2014, fusion de deux autres et transfert de deux autres à compter de 2015), à travers de l'amélioration de leur gouvernance (généralisation des contrats d'objectifs, mise en œuvre des dispositions du DGBCP, contrôle interne) ou au travers d'une forte association des opérateurs au redressement des comptes publics (baisse de 1,9% des effectifs et de 5,8% des subventions pour charges de services publics en 2014 par rapport à la LFI).

Si la Cour prend acte des efforts réalisés, il n'en subsiste pas moins certaines marges de manœuvre permettant d'aller au-delà, que ce soit dans certains dispositifs d'intervention décriés et régulièrement critiqués, dans certaines dépenses fiscales jugées inutiles, ou encore dans les opérateurs.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour formule 3 nouvelles recommandations au titre de l'exercice 2014 :

Recommandation n°1 : Redéfinir les orientations stratégiques de la mission pour lui donner une cohérence et une unité qui font défaut aujourd'hui, les différents programmes la composant étant largement

[94] Le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi ainsi que la taxation sur option au taux de 19% des plus-values réalisées par les entrepreneurs.
[95] L'amortissement exceptionnel pour dépenses de mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants et le régime du bénéfice mondial ou consolidé.

hétérogènes et stabiliser en conséquence le périmètre : l'aide au transport de presse devrait notamment être retransférée au programme 180 – Presse.

Recommandation n°2 : Redonner un caractère contraignant aux différentes normes en matière de personnel, en abaissant notamment les plafonds d'emplois pour les mettre en conformité avec les besoins réels des différents programmes de la mission.

Recommandation n°3 : A partir des objectifs stratégiques, renforcer la cohérence du dispositif de pilotage depuis la définition des risques en amont (cartographie des risques), la formalisation d'indicateurs réellement mesurables et représentatifs des objectifs avec des cibles précises et ambitieuses jusqu'au dispositif d'animation et de remontée vers les responsables de programme et de la mission. Ce dispositif doit couvrir l'ensemble des acteurs (grandes directions, opérateurs, AAI).

La Cour renforce par ailleurs la 2ème recommandation formulée en 2013 :

Recommandation n°4 : Identifier plus clairement les marges de manœuvre budgétaires à moyen terme sur l'ensemble de la mission, en fixant des cibles d'économies à atteindre, à échéance pluriannuelle et sur l'ensemble des postes de dépense (dépenses immobilières, subventions aux associations, SCSP, opérateurs, ….). Une attention particulière devra être apportée aux dépenses fiscales, en anticipant dès maintenant la suppression des dispositifs jugés inefficaces, en proposant un chiffrage des dépenses fiscales liées à la taxe sur les transactions financières et en fiabilisant celui du CICE[96].

[96] La mise en place par la DGFIP, annoncée par la DLF lors de la contradiction, d'un outil spécifique de suivi du CICE, permettant de faire un suivi mensuel en IR et en IS de la consommation et de la créance de CICE tant pour les créances 2013 que pour les créances 2014, va dans le bon sens.

ANNEXE 1 : Liste des conventions PIA2 pour les programmes 405 à 407

P 405 :

- action 1 : convention entre l'Etat et BPI groupe du 27/11/2014 (JO du 29/11/2014) relative au PIA action « Projets industriels d'avenir » ;

- action 2 : convention entre l'Etat et BPI groupe du 08/12/2014 (JO du 10/12/2014) relative au PIA (action « Prêts pour l'industrialisation Prêts Croissance Industrie ») ;

-action 3 : convention entre l'Etat et BPI groupe du 29/09/2014 (JO du 30/09/2014) relative au PIA (action « Prêts robotiques-prêts pour l'automatisation et la robotisation de l'industrie »).

P 406 :

- action 1 : avenant 1 du 9/12/2014 (JO du 13/12/2014) à la convention du 29/11/2013 entre l'Etat et BPI Groupe relative au PIA (action « Programme de soutien à l'innovation majeure [PSIM] ») ;

- action 2 :

Sous-action 1 : convention du 23/12/2014 (JO du 26/12/2014) entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) relative au PIA (action « Fonds souverain de la propriété intellectuelle ») ;

Sous-action 2 : convention entre l'Etat et BPI groupe du 17/12/2014 (JO du 19/12/2014) relative au PIA (action « Fonds national d'innovation », « Partenariats régionaux d'innovation ») ;

Sous-action 3 : convention entre l'Etat et la CDC du 17/12/2014 (JO du 19/12/2014) relative au PIA (action « Fonds national d'innovation », Culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat ») ;

- action 3 : avenant 1 du 03/11/2014 (JO du 05/11/2014) à la convention du 13/10/2010 entre l'Etat et BPI France (ex-OSEO Innovation) relative au PIA (action « Renforcement des pôles de compétitivité » et volet « Projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité »).

P 407 :

- action 1 : convention du 5/12/2014 (JO du 07/12/2014) entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) relative au PIA (action « Quartiers numériques » « French Tech ») ;

-action 2 : convention du 17/12/2014 (JO du 19/12/2014) entre l'Etat et BPI Groupe relative au PIA (actions « Développement de l'économie numérique », « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants, volet Subventions et avances remboursables », « Usages et technologies du numérique »).

ANNEXE 2 : Montants par actions PIA2

M€	Action "LFI"	Action "convention"	Opérateur	Montant "consommé"	Montant "LFI"
Projets industriels	Projets industriels d'avenir	Projets industriels d'avenir	BPI	330	330
	Prêts pour l'industrialisation	Prêts pour l'industrialisation Prêts Croissance Industrie	BPI	30	30
	Usine du futur : robotisation	Prêts pour l'automatisation et la robotisation de l'industrie	BPI	60	60
Innovation	Innovation de rupture	Programme de soutien à l'innovation majeure	BPI	150	150
	Fonds national d'innovation	Partenariats régionaux d'innovation	BPI	60	240
		Culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat	CDC	20	
		Fonds souverain de la propriété intellectuelle	CDC	100	
	Projets structurants des pôles de compétitivité	Projets de R&D structurants des pôles de compétitivité	BPI	278	300
		Nano 2017	CDC	274	

M€	Action "LFI"	Action "convention"	Opérateur	Montant "consommé"	Montant "LFI"
Economie numérique	Quartiers numériques	Quartiers numériques : French Tech	CDC	215	215
	Usages et technologies du numérique	Usages et technologies du numérique	BPI	350	350

Source : Cour des comptes, y compris rétablissement de crédits PIA1 sur l'action projet structurant des pôles de compétitivité.

ANNEXE 3 : Principaux agrégats financiers de la mission (Consommation de CP, M€) après retraitement

Exé 2013	134	220	305	Mission
T2	391,44	375,24	146,24	912,92
T3	203,32	59,1	338,28	600,7
T5		2,23	1,27	3,5
T6	196,1	22,25	1,59	219,94
Total	790,86	458,82	487,38	1737,06

Exé 2014	134	220	305	Mission
T2	397,15	374,03	146,17	917,35
T3	206,94	56,95	322,19	586,08
T5	0,48	4,12	0,46	5,06
T6	194,4	24,19	1,2	219,79
Total	798,97	459,29	470,02	1728,28

Variation
0,5%
-2,4%
44,6%
-0,1%
-0,5%

LFI 2014	134	220	305	Mission
T2	414,15	382,6	152,3	949,05
T3	223,4	48,1	336,48	607,98
T5	0	1,9	1,5	3,4
T6	185,6	24,4	1,3	211,3
Total	823,15	456,95	491,58	1771,68

Exé 2014	134	220	305	Mission
T2	397,15	374,03	146,17	917,35
T3	206,94	56,95	322,19	586,08
T5	0,48	4,12	0,46	5,06
T6	194,4	24,19	1,2	219,79
Total	798,97	459,29	470,02	1728,28

Variation
-3,3%
-3,6%
48,8%
4,0%
-2,4%

LFI 2013	134	220	305	Mission
T2	407,98	384,3	151,8	944,08
T3	225,68	47,9	353,7	627,28
T5		1,6	1,7	3,3
T6	203,97	22,2	1,5	227,67
Total	837,63	456	508,7	1802,33

LFI 2014	134	220	305	Mission
T2	414,15	382,6	152,3	949,05
T3	223,4	48,1	336,48	607,98
T5	0	1,9	1,5	3,4
T6	185,6	24,4	1,3	211,3
Total	823,15	456,95	491,58	1771,68

Variation
0,5%
-3,1%
3,0%
-7,2%
-1,7%

HT2	134	220	305	Mission
Exécution 2013	399,42	83,58	341,14	824,1
LFI 2014	409	74,4	339,28	822,7
Exécution 2014	401,82	85,26	323,85	810,9
LFI 2013	429,65	71,7	356,9	858,3

Evolution du HT2	
LFI 2014/2013	-4,1%
Exé 2014 / LFI 2014	-1,4%
Exé 2014 / exé 2013	-1,6%