



Mission Économie

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2016

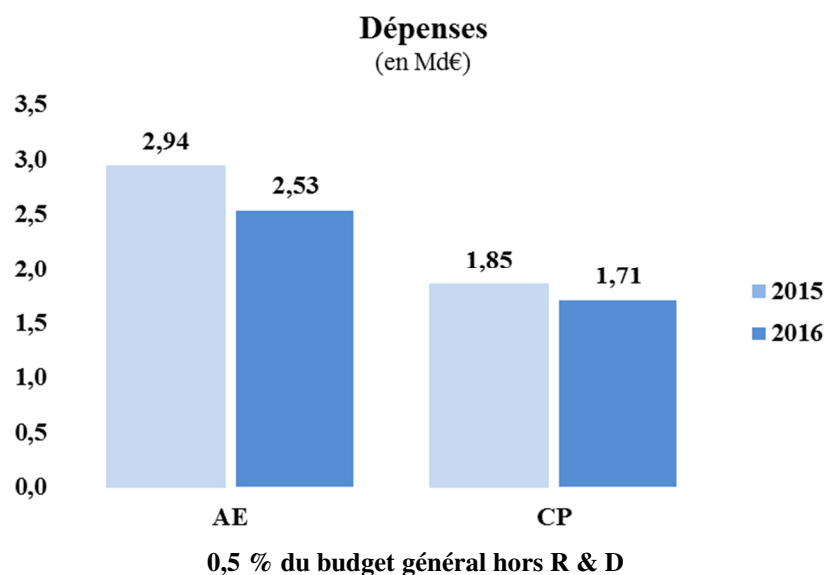
Économie

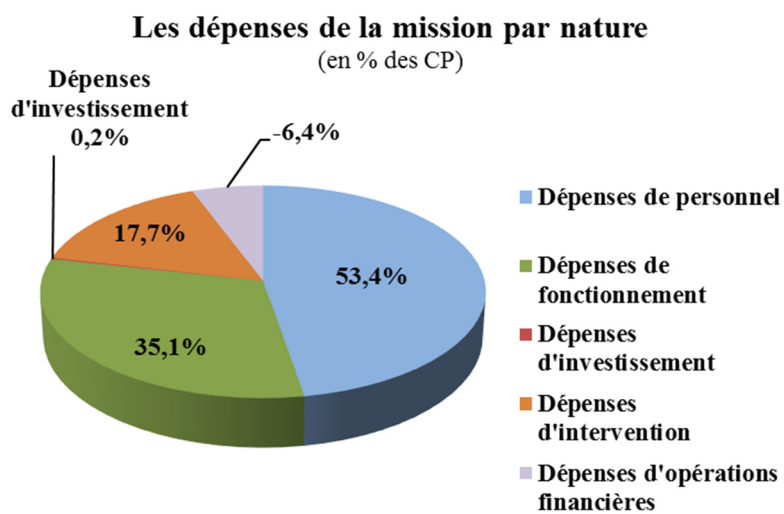
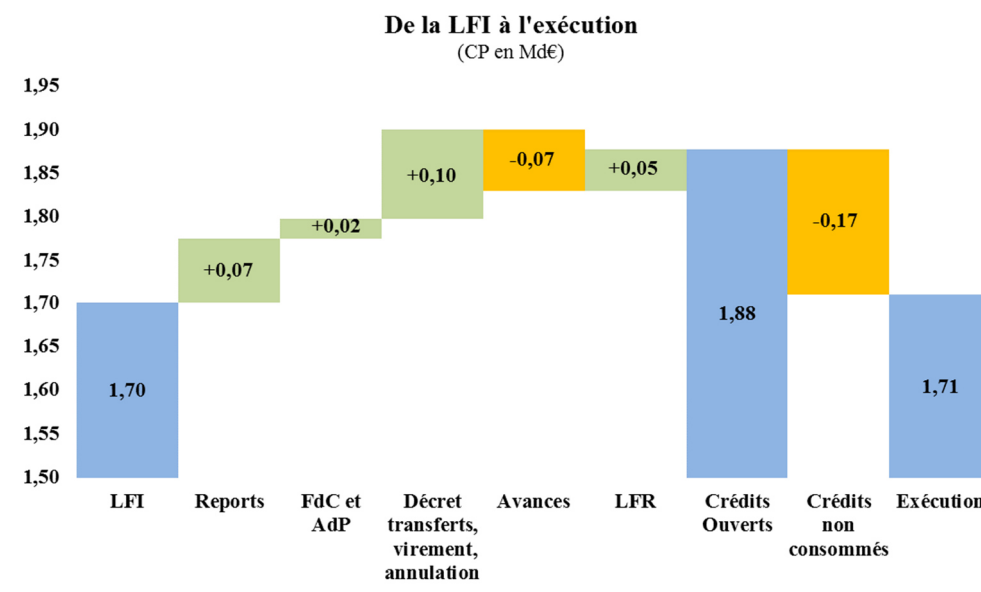
Programme 134 – Développement des entreprises et du tourisme

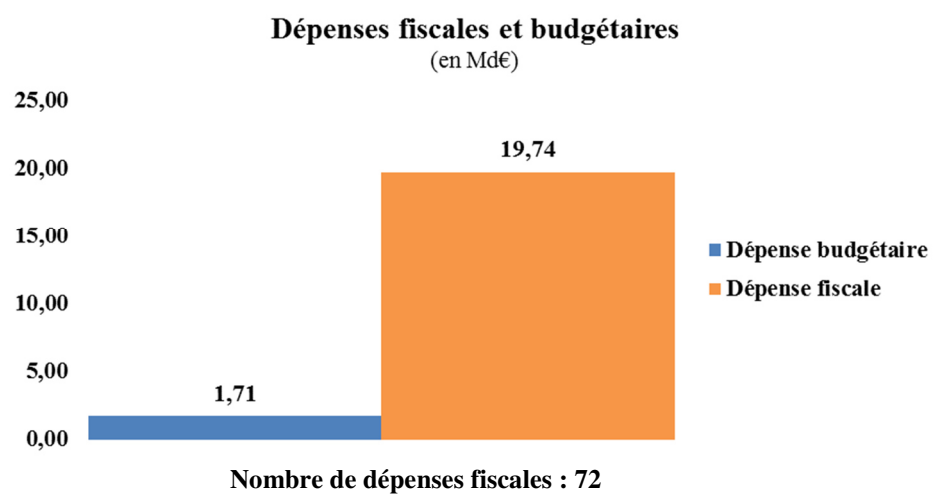
Programme 343 – Plan « France très haut débit »

Programme 220 – Statistiques et études économiques

Programme 305 – Stratégie économique et fiscale

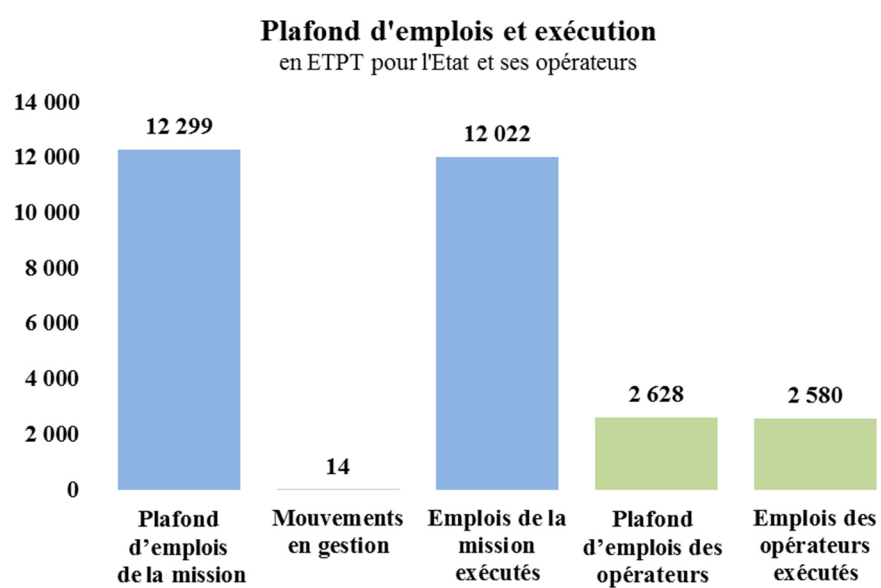






Principaux opérateurs :

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



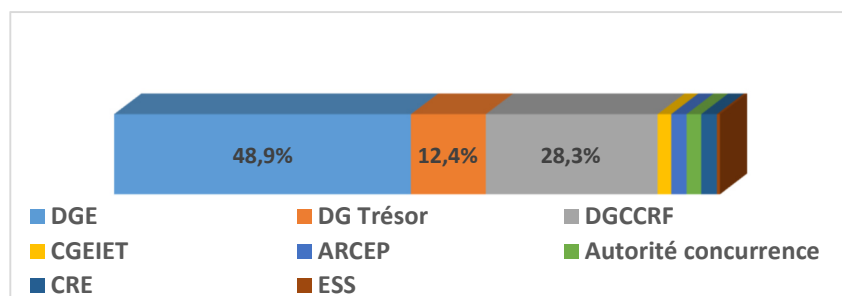
Synthèse

Les principales données de la mission

La mission *Économie* se compose de quatre programmes :

- **Le programme 134 – Développement des entreprises et du tourisme** est un programme multidirectionnel qui a pour objectif de favoriser l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises et le développement des exportations. Il regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment sous forme de dépenses d'intervention. Le programme représente en loi de finances initiale (LFI) une dépense budgétaire de 851,3 M€ en AE et 837,9 M€ en CP, soit près de la moitié des crédits ouverts pour la mission. Il comporte 14 actions, comprend 66 dépenses fiscales¹ pour 20,5 Md€ environ en 2016 (soit 15 % des dépenses fiscales de l'État qui couvrent près de 24 % de la totalité de leur coût) et porte les cinq opérateurs de la mission. Il a connu en 2016 plusieurs évolutions de périmètre, dont l'ajout d'une nouvelle action « *Économie sociale et solidaire* » (ESS), soit 4,9 M€ (AE/CP) en LFI. L'éclatement des gestionnaires de crédits et le positionnement du responsable de programme, rattaché au secrétariat général du ministère, rendent son pilotage particulièrement complexe.

Graphique n° 1 : Les gestionnaires du programme 134



Source : Cour des comptes, d'après documents budgétaires.

- **Le programme 220 – Statistiques et études économiques** retrace l'activité de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Il vise à fournir aux acteurs institutionnels et économiques ainsi

¹ Dépenses fiscales rattachées au programme et ayant eu un impact en 2016.

qu'au grand public des informations statistiques pertinentes, fiables et cohérentes. Il représente un peu moins d'un quart des crédits ouverts pour l'ensemble de la mission (437,8 M€ en AE et 437,6 M€ en CP), répartis au sein de six actions.

- **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. Conduit par la direction générale du Trésor (DG Trésor) et la direction de la législation fiscale (DLF), le programme regroupe des dépenses liées à ces deux directions, sans inclure tous leurs moyens de fonctionnement, pris en charge par d'autres programmes. Il représente également un quart des crédits ouverts pour l'ensemble de la mission (425,1 M€ en AE et en CP). Le programme regroupe essentiellement deux types de dépenses : les crédits de personnel de ces directions (titre 2) ainsi que la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État (titre 3).

- **Le programme 343 – *Plan 'France très haut débit'*** porte les crédits correspondant aux financements consentis par l'État pour le développement des « réseaux d'initiative publique » (RIP) des collectivités territoriales devant permettre de couvrir les zones peu denses du territoire français en réseaux de communications électroniques fixes de très haut débit. L'objectif du plan est de couvrir l'intégralité du territoire français d'ici 2022. Le projet annuel de performance (PAP) de ce programme indique que les RIP nécessiteront un investissement de 13 à 14 Md€, dont la moitié est financée par les pouvoirs publics, l'État apportant 3,3 Md€². Ces financements ont d'abord été apportés par le programme d'investissements d'avenir (PIA) au fonds national pour la société numérique (FSN) à hauteur de 900 M€. La création du programme 343 en 2015 répondait à la nécessité d'apporter des ressources supplémentaires. En 2016, le programme a été doté en LFI de 188 M€ en AE et ne comportait aucun CP.

En LFI 2016, la mission *Économie* représente 1,90 Md€ d'AE et 1,70 Md€ de CP. À périmètre constant, elle a connu une baisse de 5,3 % de ses crédits par rapport à la LFI 2015. Les crédits disponibles ont été exécutés à 94,5 % (1,71 Md€). Cette sous-exécution tient essentiellement au retard pris par la montée en charge de plusieurs dispositifs portés par le programme 134.

Les dépenses de personnel représentent la majorité des dépenses de la mission (53,4 %), suivies par les dépenses de fonctionnement (35,1 %),

² Chiffre révisé mentionné au PAP 2017.

les dépenses d'intervention (12,7 %), les dépenses d'opérations financières (6,4 %) et les dépenses d'investissement (0,2 %). Le plafond d'emplois de la mission, 12 299 ETPT en LFI pour 2016, est une nouvelle fois en baisse à périmètre constant par rapport à l'année passée ; il a été respecté en exécution (12 022 ETPT).

La mission comporte cinq opérateurs : Business France, l'Agence nationale des fréquences (ANFr), l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA). Leur plafond d'emplois a été porté à 2 628 ETPT

Enfin, la mission *Économie* a la particularité de comporter un grand nombre de dépenses fiscales, dont le coût est estimé à 20,5 Md€³. Le volume de ces 75 dépenses fiscales représente ainsi plus de dix fois le montant des crédits budgétaires des programmes de la mission. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente à lui-seul 12,6 Md€ de dépenses fiscales.

La cohérence de la mission est portée par le bureau de la synthèse budgétaire, rattaché au secrétariat général.

Les principales observations

Une architecture et un pilotage de mission peu satisfaisants.

En 2016, l'architecture budgétaire de la mission *Économie* a peu évolué. Le caractère hétéroclite et multidirectionnel de la mission conduit toutefois à s'interroger sur la pertinence de son périmètre actuel. Ces interrogations portent, par exemple, sur la dispersion au sein de plusieurs missions budgétaires des crédits consacrés au tourisme et sur la présence des aides au transport de presse sur le programme 134 (119 M€ en 2016), leur rattachement au programme 180 paraissant plus pertinent.

Le périmètre de la mission influe négativement sur la qualité du pilotage réalisé. Le caractère fragmenté des actions engagées limite la capacité des gestionnaires à formaliser des indicateurs précis, fiables et spécifiques, directement liés à l'efficacité des politiques poursuivies. Le positionnement des responsables de programmes, notamment celui du

³ Chiffres révisés inscrits au titre de 2016 dans le PAP 2017.

programme 134, vis-à-vis des directions métiers annihile leur capacité à avoir une visibilité et une marge de manœuvre effective en programmation et en gestion. C'est tout particulièrement le cas pour les cinq opérateurs de la mission, pour lesquels les responsables de programmes et la mission ne jouent au mieux qu'un rôle de synthèse des actions engagées.

Une poursuite de la baisse des crédits disponibles qui appelle
l'identification de marges de manœuvre budgétaires plus
structurelles.

La budgétisation des actions de la mission *Économie* s'est caractérisée, à périmètre constant, par une baisse significative des crédits mis à disposition sur l'ensemble des programmes à hauteur de -5,3 % par rapport à la LFI 2015. Cette budgétisation fait apparaître notamment une tendance de fond quant à la répartition des crédits budgétaires entre le titre 2 et les autres titres : à périmètre constant, le poids des dépenses de personnel se renforce. Cette tendance relève pour partie de facteurs extérieurs, comme, en 2016, la hausse du point d'indice (+ 1,5 M€ sur le titre 2 de la mission) ou l'évolution du taux de change affectant le titre 2 du programme 305. Elle tient aussi aux choix opérés pour la réalisation des schémas d'emplois. Si la réduction du schéma d'emplois se confirme en 2016 à hauteur de 115 ETP, les catégories B et C sont plus touchées que les catégories A et A+. Ces repyramidages, qui concernent particulièrement les programmes 134 et 305, atténuent les économies réalisées en cours d'exercice au titre du schéma d'emplois et, à long terme, augmentent structurellement – toutes choses égales par ailleurs – les charges budgétaires pesant sur la mission. La progression du poids relatif des dépenses de personnel est cependant principalement due à la baisse importante des crédits d'intervention (273 M€ en 2013 à 138 M€ en 2016, après retraitement, soit -50 %).

En conséquence, le poids des dépenses de personnel et leur rigidité contraignent les gestionnaires, dans un contexte de réduction des dépenses publiques, à dégager des marges de manœuvre en réduisant le montant des crédits alloués aux dépenses d'intervention des différents programmes. Seule une remise à plat des objectifs et des moyens d'action de l'État dans le champ couvert par la mission *Économie* peut permettre de prioriser les interventions et de dégager des marges de manœuvre budgétaires durables. À ce titre, en dehors du champ des dépenses de personnel, certains postes offrent certaines possibilités d'optimisation ; c'est le cas notamment dans le champ des dépenses d'intervention (FISAC, crédits de soutiens aux

associations, etc.) et des dépenses de fonctionnement, notamment à l'échelle des AAI⁴.

L'exécution des crédits au cours de l'année 2016 conduit à des reports de charges et des restes à payer plus importants que l'année passée, sur les programmes 134, 220 et 305, principalement du fait du retard de la montée en puissance du dispositif d'aides aux entreprises au titre de la compensation carbone.

À moyen terme, c'est sur le programme 343 que la soutenabilité de la mission présente le plus de risques. L'accélération du plan 'France très haut débit' décidée début 2016, l'ambition élevée des projets financés et l'imputation de dépenses supplémentaires sur l'enveloppe initialement prévue pour le plan créent une « bosse budgétaire » dont le financement n'est pas entièrement assuré malgré un montage complexe avec la Caisse des dépôts pour permettre la fongibilité des crédits budgétaires et des fonds issus du PIA. Les projections sur les besoins de financement du plan à moyen et long terme pourraient rendre nécessaires des arbitrages dès 2017.

Des dépenses fiscales nombreuses dont le pilotage est insuffisant.

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

L'impact budgétaire du CICE tend à se stabiliser, celui-ci atteignant une phase de maturité quant à son utilisation par les entreprises. La fiabilité des prévisions budgétaires a également progressé grâce au recul acquis sur la mise en œuvre du dispositif. À ce stade, une nouvelle augmentation des dépenses fiscales relevant du CICE est à attendre à partir de 2017, consécutive à l'augmentation du taux de ce crédit d'impôt.

Hors CICE, les dépenses fiscales de la mission ont augmenté de 17 % par rapport à 2015 et devraient être supérieures de plus de 900 M€ aux prévisions du PLF 2016, principalement à cause de la création ou de l'élargissement de plusieurs mesures. Les dispositifs de maîtrise des dépenses fiscales apparaissent largement inopérants, et ce d'autant plus que l'estimation du coût des dépenses fiscales comme l'évaluation de leur efficacité restent insuffisantes.

⁴ Même si les AAI contribuent régulièrement à la maîtrise des dépenses depuis quelques années ; leurs dotations sont ainsi passées de 20,3 M€ en 2011 à 16,6 M€ en 2016.

Les dépenses fiscales bénéficient d'une attention trop limitée de la part des administrations concernées, par rapport aux autres moyens d'action des politiques publiques. Les responsabilités des services concernés par leur suivi doivent en conséquence être mieux formalisées. Il conviendrait également de prévoir qu'il soit rendu compte de ce suivi dans les documents budgétaires.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Les recommandations 1 et 2 ne sont pas mises en œuvre. Elles seront reprises et précisées cette année.

La recommandation 3 a connu un début de mise en œuvre mais les actions engagées relèvent davantage d'une logique de rabot sur les dépenses d'intervention plutôt que d'une stratégie intégrant l'ensemble des moyens d'intervention des politiques publiques.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

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

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

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

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

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

Sommaire

Introduction.....	14
1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE	15
1.1 La programmation des crédits initiaux	17
1.2 La gestion des crédits	19
1.3 La soutenabilité à court et moyen terme.....	22
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	27
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	27
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	36
2.3 Les dépenses d'intervention	39
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	45
2.5 Le financement des opérateurs	46
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir	51
2.7 Les dépenses fiscales.....	52
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	58
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	58
3.2 La démarche de performance	58
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	62
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	62
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	64

Introduction

Selon son projet annuel de performance (PAP), 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 est le secrétaire général des ministères économiques et financiers.

En LFI 2016, cette mission représente 1,90 Md€ d'AE et 1,70 Md€ de CP, dont 49,1 % en titre 2. Son plafond d'emplois s'élève à 12 299 ETPT. La mission compte par ailleurs 77 dépenses fiscales principales pour un coût estimé de 20,5 Md€⁵, ainsi que cinq opérateurs.

Après plusieurs modifications substantielles, l'architecture budgétaire de la mission *Économie* est restée relativement stable en 2016. Cette mission demeure toutefois disparate, tant en termes de moyens budgétaires, d'objectifs poursuivis que de modes d'actions (dépenses fiscales, interventions budgétaires, ressources humaines). Il en ressort une grande difficulté de pilotage en particulier à l'échelle du programme 134, ainsi que des interrogations légitimes quant au maintien en l'état de son périmètre.

La mission fait également face à une réduction continue de ses moyens budgétaires, ainsi qu'à une déflation de ses effectifs. Dans ce contexte, et face au poids et à la rigidité de ses dépenses de personnel, ses gestionnaires sont contraints chaque année de réduire les dépenses d'intervention et d'investissement portées par les différents programmes. Cette tendance met, elle-aussi, en péril la cohérence interne de la mission *Économie*, alors qu'elle devrait au contraire être l'occasion de remettre à plat le périmètre et les moyens humains et budgétaires qui sont consacrés à la poursuite de ses objectifs.

⁵ Chiffres révisés inscrits au titre de 2016 dans le PAP 2017.

1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

Le tableau ci-dessous présente les montants des crédits initiaux alloués à la mission, des crédits intervenus en cours de gestion et des crédits consommés en 2016.

Tableau n° 1 : Des crédits initiaux aux crédits consommés 2016

AE (M€)	P134	P220	P305	Total hors P343	P343	Total mission
LFI	851,3	437,8	425,1	1714,2	188,0	1902,2
LFR	61,2	0,0	0,0	61,2	283,1	344,3
Autres mouvements de crédits	101,5	-0,6	5,7	106,6	307,8	414,4
Reports	59,2	7,2	3,5	69,9	307,8	377,7
Virements	-0,9	-2,9	2,9	-0,9		-0,9
Transferts	104,1	0,1	0,0	104,2		104,2
Décrets d'avance	-60,9	-5,0	-0,7	-66,6		-66,6
Répartitions	0,1			0,1		0,1
Annulations						
Fonds de concours et attributions de crédits	5,0	16,1	1,8	22,9		22,9
Total des crédits ouverts	1019,0	453,3	432,7	1904,9	778,9	2683,9
Réserve en fin de gestion (a + b - c - d)	13,0	5,0	0,0	17,9	0,0	17,9
Gel initial (a)	30,4	7,1	23,0	60,5	15,0	75,6
Surgels (b)	120,5	11,4	3,8	135,7	307,8	443,5
Dégels (c)	137,9	13,6	26,8	178,3	322,9	501,1
Annulations de crédits gelés (d)				0,0		0,0
Autres blocages	4,0	1,9	0,4	6,3		6,3
Crédits disponibles	1002,1	446,4	432,3	1880,7	778,9	2659,6
Crédits consommés	940,7	442,6	428,2	1811,5	721,9	2533,4

CP (M€)	P134	P220	P305	Total hors P343	P343	Total Mission
LFI	837,9	437,6	425,1	1700,6	0,0	1700,6
LFR	61,2	0,0	0,0	61,2	-13,0	48,2
Autres mouvements de crédits	101,8	0,1	3,6	105,6	0,0	105,6
Reports	61,9	7,2	5,0	74,1		74,1
Virements	-2,1	-2,9	2,9	-2,1		-2,1
Transferts	104,1	0,1	0,0	104,2		104,2
Décrets d'avance	-62,2	-4,2	-4,3	-70,7		-70,7
Répartitions	0,1			0,1		0,1
Annulations						
Fonds de concours et attributions de crédits	5,0	16,1	1,8	22,9		22,9
Total des crédits ouverts	1006,0	453,8	430,6	1890,3	-13,0	1877,3
Réserve en fin de gestion (a + b - c - d)	57,1	7,7	2,2	67,0	0,0	67,0
Gel initial (a)	29,3	7,1	23,0	59,4		59,4
Surgels (b)	134,5	14,1	5,3	153,8		153,8
Dégels (c)	106,7	13,5	26,1	146,3		146,3
Annulations de crédits gelés (d)						
Autres blocages	0,1			0,1		0,1
Crédits disponibles	948,8	446,1	428,4	1823,2	-13,0	1810,2
Crédits consommés	861,2	440,0	421,9	1723,0	-13,0	1710,0

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

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 La modification de périmètre

L'architecture budgétaire de la mission a connu peu d'évolutions majeures en 2016, concentrées sur le programme 134, qui se déclinent ainsi :

- Les crédits de fonctionnement et d'intervention de **l'économie sociale et solidaire (ESS)**⁶ sont venus abonder une nouvelle action du programme à hauteur de 4,4M€ dont la gestion est désormais rattachée à la DG Trésor ;
- La délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE) et le service ministériel de coordination à l'intelligence économique (SCIE) ont été regroupés au sein du **service de l'information stratégique et sécurité économiques (SISSé)**. Ce service, rattaché à la DGE (+4,79 M€) a provoqué le transfert entrant de 46 emplois à partir des programmes 129 et 218 ;
- Deux transferts sortants de moindre ampleur ont été constatés, avec un impact de 0,67 M€.⁷

D'autres modifications sont intervenues pendant la gestion (cf. 1.2.2) et sont également prévues au PLF 2017⁸.

1.1.2 La budgétisation initiale

La mission se caractérise à périmètre constant, par une diminution de 4,7 % de ses crédits en LFI (1700,6 M€ en 2016 contre 1785,6 M€ en 2015). Cette baisse, qui relève du HT2 à hauteur de 78,4 M€, est portée par les programmes 134 et 305. À contrario, les crédits du T2 n'ont que faiblement diminué (-0,7%). Les hypothèses de budgétisation sont toutefois différentes selon les programmes.

Sur **le programme 134**, la LFI a été marquée par la poursuite de la baisse des crédits engagée depuis plusieurs années. Ceux-ci ont diminué de 5% en CP à structure constante, de 874,54 M€ en CP (859,54 M€ en AE)

⁶ Cette action relevait jusqu'en 2015 du Ministère des affaires sociales – programme 304 « *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire* ».

⁷ 0,33 M€ vers le programme 133 au titre des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC), et 0,34 M€ vers le programme 105 du MAEDI au titre de la contribution de la France à l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT).

⁸ Transfert de la commission de la régulation de l'énergie vers le programme 217.

en LFI 2015 à 837,9 M€ (851,3 M€ en AE) en LFI 2016. Cette baisse est inégalement répartie : le T2 a été globalement épargné, du fait de nouvelles missions confiées par la loi à certaines directions. Pour le HT2, après une baisse de 10,5% entre 2014 et 2015, les dotations diminuent à nouveau de 9% en CP à périmètre constant, passant de 462,7 M€ en LFI 2015 à 423,7 M€ en LFI 2016. À l'exception des AAI, toutes les structures sont concernées, notamment la DGE (-13,1 %⁹), la DGCCRF (-4,7 % en AE/CP), la DG Trésor (-6,1 %) ou l'aide au transport de presse (-8,5 %). L'effort de maîtrise des finances publiques, déjà constaté l'année précédente, est prolongé en 2016, les économies étant essentiellement réalisées sur les dépenses d'intervention.

Sur le programme 220, la LFI a été marquée par la baisse de 11 M€ des CP (- 2,44%), qui prolonge la diminution constatée en 2015 (- 1,8% entre les LFI 2014 et 2015). Cette baisse, intervient après quatre années de hausse, liée notamment à la création d'un centre statistique à Metz et au changement de statut des agents recenseurs vacataires de l'Insee en contractuels de la fonction publique. Elle s'explique à la fois par la finalisation du déménagement et les gains de productivité dus au développement de la collecte par Internet.

Sur le programme 305, la LFI 2016 a été marquée par une diminution sensible des crédits par rapport à 2015 (-37,2 M€ soit - 8%). La réduction porte principalement sur l'action n°1 (-35,1 M€) et plus particulièrement sur la rémunération des services rendus par la Banque de France et les Instituts d'émission outre-mer.

Sur le programme 343, la programmation 2016 prévoyait à nouveau uniquement des AE, les crédits issus du PIA disponibles sur le FSN (cf. *supra*) semblant suffisants pour couvrir les décaissements. Cependant, la programmation initiale de 188 M€ pour l'année 2016 a été identifiée comme insuffisante dès la fin de gestion 2015 : sur la base des dossiers alors en cours d'instruction et qui devaient faire l'objet d'un accord de principe en 2016, le besoin pour cet exercice a été évalué à 691 M€, soit une impasse de 518 M€ en tenant compte de la réserve de précaution.

⁹ Cette baisse significative des crédits de la DGE s'explique notamment par la réforme du FISAC et la baisse des dotations « actions en faveur des entreprises industrielles » (action 03), et ce, malgré l'amendement de 3,58 M€ relatif à la montée en puissance de l'agence France Entrepreneur.

1.1.3 Les risques d'insoutenabilité soulevés par le CBCM

Les avis du CBCM font état de légers progrès par rapport aux gestions antérieures, avec près de 55 % d'avis favorables sur les BOP de la mission, contre 50% l'année dernière.

Sur le programme 134, le CBCM avait pointé en début de gestion les incohérences des prévisions d'emplois du BOP « CCRF », visiblement liées à des divergences dans la méthodologie de programmation, aujourd'hui résolues, ainsi qu'une impasse sur le HT2, les dépenses obligatoires et inéluctables n'étant qu'imparfaitement couvertes. En conséquence, le CBCM avait émis un avis défavorable sur le BOP. Le CBCM avait également émis des réserves sur les BOP « moyens » et surtout « industrie », essentiellement liées au besoin de financement du dispositif de compensation carbone et à l'attente d'ouvertures de reports pour financer plusieurs autres dispositifs.

Sur le programme 305, le CBCM a rendu un avis défavorable sur la prévision d'exécution 2016, tant sur les dépenses de personnel que sur le HT2. Il pointait notamment une sous-budgétisation des indemnités de résidence à l'étranger. Il notait également que les dépenses prévues, intégrant la rémunération de la Banque de France au niveau de la LFI (250 M€) dépassaient les crédits disponibles après mise en réserve.

Sur le programme 343, le CBCM a également rendu un avis défavorable sur la prévision de gestion, compte tenu de la sous-budgétisation importante évoquée *supra*.

1.2 La gestion des crédits

1.2.1 La réserve de précaution

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

Réserve (M€)		Utilisation (M€)	
Réserve initiale	59,4	Dégel initial	
Surgels	153,84	Dégels en gestion	146,25
		Réserve en fin de gestion	67,01

Source : Mission Économie

L'article 51 de la LOLF prévoit la mise en réserve d'une partie des crédits ouverts *via* un gel initial. Le taux de mise en réserve 2016 est de 0,5% sur les crédits T2 et de 8% en AE et CP ouverts sur les autres titres¹⁰.

La réserve initiale représentait 59,4 M€, dont 4,7 M€ concernant le T2 et 54,8 M€ le HT2 (27,2 M€ sur le programme 134, 22,3 M€ sur le programme 305 et 5,3 M€ sur le programme 220). Elle a été abondée par des surgels (153,84 M€, dont 134,48 M€ pour le seul P134).

La réserve a permis de gager les annulations des décrets d'avance (62,9 M€) ainsi que d'autres mesures plus spécifiques¹¹. La mise en réserve en fin de gestion s'élevait à 67,01 M€¹², soit 6,4% des crédits ouverts en LFI sur le HT2 (et 10,41% sur le programme 134).

Trois éléments ressortent de la gestion des réserves :

- **Sur le programme 134**, le surgel a concerné notamment les reports hors fonds de concours (58,3 M€ en CP), ainsi que les crédits ouverts en LFR (26,81 M€) qui ne pouvaient pas être consommés en 2016.
- **Sur le programme 220**, compte tenu d'un niveau de ressources plus faible qu'anticipé, la fin de gestion a été délicate et la réserve de précaution, d'un montant de 19 M€, a été levée à hauteur de 9,2 M€.
- **Sur le programme 305**, le dégel important de la réserve en fin de gestion pour les crédits hors titre 2 (25,27 M€ en AE et 24,30 M€ en CP), a permis de procéder au remboursement des prestations effectuées par la Banque de France.

1.2.2 Les mouvements de crédits

Les mouvements de crédits en cours de gestion, décrits dans le tableau précédent, appellent plusieurs commentaires.

Sur le programme 134, différents mouvements ont été constatés.

S'agissant du T2, la LFI 2016, votée à hauteur de 414,17 M€, a été impactée par la mise en réserve (2,07 M€), un mouvement de fongibilité asymétrique (0,15 M€), un décret de transfert pour renforcer le Comité économique des produits de santé (0,1 M€ et 1 ETPT) et divers décrets de

¹⁰ En ce qui concerne les opérateurs, la part de la subvention consacrée aux dépenses de personnel est exclue de la base taxable.

¹¹ Dégel de 4,4 M€ de CP pour le FISAC et diverses subventions ; dégel de 3 M€ sur le programme 220 pour pallier les retards d'encaissement des fonds de concours).

¹² Dont la quasi-totalité, 44 M€, sur le P134.

transfert entrants ou de répartition (1,38 M€). Au bilan, le T2 du programme s'établissait à 411,9 M€ fin décembre.

Sur le HT2, plusieurs mouvements ont affecté les crédits votés :

- Les reports de crédits non consommés (61,9 M€ en AE/CP) ;
- Les transferts (104,1 M€ en AE/CP), qui concernent principalement la compensation carbone (93 M€¹³) et le FISAC¹⁴ (9,38 M€) ;
- Des annulations de crédits par décrets d'avance (4,95 M€) ;
- Des ouvertures de fonds de concours ont également été enregistrées en 2016 (4,88 M€), notamment concernant le guichet entreprise.

Sur le programme 220, l'exécution 2016 est marquée par un report de 7,22 M€ en CP (ressources extrabudgétaires), par 16,1 M€ d'encaissement de fonds de concours et d'attributions de produits et par des annulations de crédits à hauteur de 7,14M€ en CP.

Sur le programme 305, il convient de noter principalement des reports (4,98 M€) et, dans une moindre mesure, des virements (2,93 M€).

Sur le programme 343, la sous-budgétisation initiale en AE a dû être couverte par le report de 308 M€ d'AE non utilisées en 2015¹⁵, le dégel des crédits mis en réserve¹⁶ et une ouverture complémentaire de 296 M€ d'AE en loi de finances rectificative. Deux autres mouvements de crédits, liés à des redéploiements de crédits du PIA, ont été opérés sur ce programme¹⁷. Les crédits disponibles, hors redéploiements PIA, se sont donc élevés à 792 M€, en hausse par rapport au besoin estimé fin 2015 (voir § 1.1.2).

1.2.3 L'exécution de la dépense

Un pilotage maîtrisé des dépenses, mais aussi le retard dans la montée en puissance de nouveaux dispositifs (dispositif de soutien aux

¹³Pour pouvoir financer les mesures en faveur des entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone en application de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique, la DGE a bénéficié d'un transfert entrant de 93 M € en AE/CP (décret n°2016-557 du 6 mai 2016) en provenance du programme 345 « *Service public de l'énergie* » du Ministère de l'Écologie.

¹⁴ Financement des dossiers d'aides aux investissements de stations-services auprès du comité professionnel de distribution des carburants.

¹⁵ Ces crédits reportés ont été gelés le 1er avril 2016 puis dégelés le 13 mai 2016.

¹⁶ Réserve de précaution de 8 %.

¹⁷ Rétablissement de 50 M€ de crédits reversés au programme 731 et rétablissement de 13 M€ de crédits annulés en LFR.

entreprises électro intensives¹⁸) ou la décision tardive du dispositif d'aide au tourisme¹⁹, ont conduit à un taux d'exécution des CP de la mission de 94,5 %, variable selon les programmes. Il atteint ainsi 85,6% pour le P134 (contre 98% en 2015), mais 97 % pour le P220 et 98 % pour le P305. Le programme 343, exclusivement doté en AE enregistre un taux d'exécution de 93 %.

Le CBCM souligne également la bonne maîtrise des délais de paiement, qui se sont globalement réduits en 2016²⁰ par rapport à 2015, alors que le nombre de demandes de paiement a augmenté.

1.3 La soutenabilité à court et moyen terme

1.3.1 Les reports de charges

Le montant des charges à payer a atteint 22,76 M€ soit 2,9 % de l'exécution 2016 hors PIA. Ce montant est en forte augmentation par rapport à 2015, où les reports représentaient 7,14 M€.

Sur le programme 134, les charges à payer (13,6 M€ fin 2016) sont en augmentation sensible par rapport à 2015 (2,98 M€). Elles se concentrent essentiellement sur le FISAC (8,2 M€)²¹.

Sur le programme 220, elles atteignent 3,91M€ en fin de gestion, en légère augmentation de 0,3M€ par rapport à 2015²², et concernent surtout le paiement de baux et du matériel de location. Les difficultés de fin de gestion et le déblocage de la réserve de précaution ont contraint l'Insee à différer des achats au mois de décembre, donc à obtenir tardivement les services faits, reportant ainsi les paiements sur 2017.

¹⁸ Fin 2016, 64,5 M€ ont été engagés à ce titre. Les crédits non consommés représentent 28,5 M€ en AE et 93 M€ en CP. Le décalage sur 2017 s'explique par les délais d'instruction et de traitement de ce nouveau dispositif. Les AE et les CP non consommés feront l'objet d'une demande de reports sur l'exercice 2017.

¹⁹ L'ouverture de crédits en LFR du 29 décembre 2016 à hauteur de 6,75 M€ afin de soutenir le tourisme (cf. « Plan tourisme » de novembre 2016), et de 20 M€ pour soutenir les interventions de l'agence France entrepreneur (Action 3 « *Actions en faveur des entreprises industrielles* ») qui n'ont pu être engagés ni payés sur 2016.

²⁰ Entre 6,27 jours sur le programme 220 et 13,64 jours sur le programme 305.

²¹ Il s'agit de restes à payer à apurer sur plusieurs années, le dispositif étant géré en AE différent de CP, afin d'éviter de constituer un excédent de trésorerie au RSI.

²² Le montant de restes à payer, tel qu'issu de la bascule entre ACCORD et CHORUS, est supérieur à 3,9 M€. Faute d'avoir été clôturés, les engagements juridiques apparaissent en restes à payer mais ne sont plus actifs et ne nécessitent pas de couverture en CP.

Sur le programme 305, les charges à payer ont fortement augmenté et s'établissent ainsi à 6,04 M€ au 31 décembre 2016 contre 0,96 M€ fin 2015. Cette hausse est essentiellement liée à l'absence de remboursement des prestations effectuées pour le compte de l'État par les instituts d'émission outre-mer avant la fin de l'année (5,5 M€ de charges à payer). Les dépenses de personnel budgétées ont, par ailleurs, été insuffisantes ces dernières années au regard de l'impact du taux de change sur les rémunérations des agents du réseau du Trésor à l'étranger. Pour y faire face, des décrets de virement depuis des programmes excédentaires ont été réalisés en gestion, et la LFI 2017 a fortement augmenté les crédits de personnels, notamment pour le réseau international.

1.3.2 Les restes à payer

Seul le programme 134 est concerné. En forte hausse (107,7 M€ en 2016 contre 72,8 M€ en 2015), les restes à payer se concentrent sur le nouveau dispositif d'aides aux entreprises au titre de la compensation carbone, dont la mise en œuvre devra être suivie avec attention. Fin 2016, seulement 64,5 M€ (sur 93 M€) ont été engagés, compte tenu des délais d'instruction et de traitement de ce nouveau dispositif. Une demande de report sur l'exercice 2017 des crédits non consommés (28,5 M€ en AE et 93 M€ en CP) sera effectuée.

D'autres restes à payer ont été constatés sur les actions de politique industrielle (21 M€), le FISAC (8,2 M€), les enquêtes pluriannuelles (4,11 M€) et enfin les contrats de destination et autres interventions au profit de la DGE.

1.3.3 À moyen-terme : un fort risque sur le programme 343

Compte tenu de sa structure (masse salariale, poids des opérateurs, dépenses d'intervention, etc.), la soutenabilité de la mission, au-delà du programme 343, ne pose guère de difficultés. Certaines marges de manœuvre et points d'attention peuvent néanmoins être soulignés.

Sur le programme 134, l'enjeu d'efficience de la dépense, soulevé en 2015, reste d'actualité. Des marges de manœuvre subsistent notamment à l'échelle des nombreuses dépenses d'intervention pouvant être rationalisées, voire supprimées. Les baisses récurrentes constatées sur les titres 3 et 6 doivent être l'occasion d'amorcer une réflexion plus générale sur le calibrage, l'organisation et les moyens du programme : aujourd'hui focalisé notamment sur un rôle de redistribution *via* une logique de guichet, le programme devrait être davantage orienté autour d'une logique d'État-

stratège, en utilisant en conséquence davantage les outils fiscaux, réglementaires, budgétaires ou normatifs.

Sur le programme 220, quatre points d'attention ont été identifiés :

- Le modèle économique de l'Insee va être remis en cause avec la gratuité des données au 1^{er} janvier 2017. La baisse des ressources extrabudgétaires, évaluée à 11 M€ pour 2017, sera toutefois compensée par une dotation au PLF 2017²³ ;
- La dotation forfaitaire de recensement, qui varie en fonction du volume des recensements, augmentera en 2017 (+2,9 M€ au PLF 2017), avec les recensements en Polynésie Française et Mayotte ;
- Le déménagement de l'administration centrale à Montrouge, prévu sur 2017-2018, risque d'engendrer des dépenses supplémentaires, l'Insee indiquant qu'elles ont été sous-budgétisées en 2017²⁴.
- S'agissant de son organisation territoriale, l'Insee est engagé dans deux mouvements importants :
 - La montée en charge du Centre Statistique de Metz et le déménagement dans ses locaux définitifs, programmé pour la fin du 1^{er} semestre 2017, est actuellement prévu à l'automne 2018 ; dont l'impact sur les dépenses de fonctionnement est incertain.
 - Le regroupement, d'ici 2018, des services Études Diffusion (SED) et des services d'Administrations des Ressources (SAR) aux sièges des 15 directions régionales des nouvelles régions retenues par le découpage territorial de la loi NOTRe, qui ne sera accompagné d'aucune fermeture des 24 établissements actuels de l'Insee. L'Insee indique que, sur la période allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2018, la réforme territoriale devrait se traduire, pour l'ensemble des SED et des SAR concernés, par la fermeture de 250 postes et la création d'une centaine de postes, hors réorganisation des fonctions financières.

Sur le programme 305, le principal risque à moyen terme concerne les évolutions par nature non maîtrisables du taux de change sur les dépenses de personnel du réseau international (cf. *infra*).

²³ Son montant tient compte de l'économie de 2,5 M€ procurée à l'Insee pour accéder désormais gratuitement aux fichiers de la CNAV et de l'Acoss.

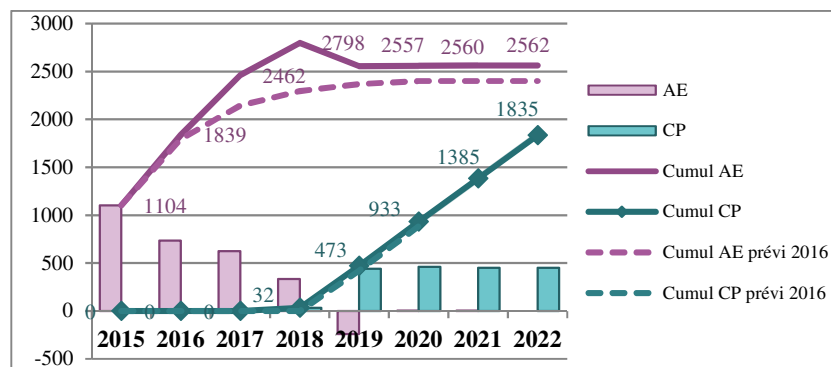
²⁴ La LFI pour 2017 a prévu 6,1 M€ en AE et 1,4 M€ en CP pour les différents déménagements, dont 4,6 M€ en AE et 1,2 M€ en CP sont affectés au déménagement de la direction générale. À ce stade les besoins estimés par l'INSEE au titre du déménagement de la direction générale seraient de 2,25 M€ en CP pour les achats d'ameublement et de 1 M€ en CP pour les travaux informatiques à réaliser.

Sur le programme 343, le solde d'AE non consommées s'élève à 57 M€ fin 2016 (soit 7 % des crédits disponibles). Cet écart s'explique par la non-consommation des crédits ouverts sur ce programme pour tenir compte de l'imputation de nouvelles dépenses sur le FSN (cf. infra § 2.3). Ainsi, 25 M€ d'AE ont été ouverts en LFR 2016 pour le raccordement des collèges ruraux alors que les besoins d'engagement réels ne sont prévus qu'en 2017, et 32 M€ ont été ouverts pour les actions de couverture en téléphonie mobile, finalement différées compte-tenu de l'évolution des dispositifs procéduraux, financiers et juridiques initialement envisagés. Une demande de report de ces AE sera formulée au cours de la gestion 2017.

Ce programme contribue à augmenter de 735 M€ les restes à payer de la mission *Économie* en 2016, et cet effet devrait se poursuivre au moins jusqu'en 2018 pour baisser ensuite au fur et à mesure de la consommation des CP.

À long terme, comme la Cour l'avait relevé en 2015, le programme 343 comporte des incertitudes importantes, porteuses de risques pour sa soutenabilité. Initialement prévus à environ 2,1 Md€ d'AE entre 2015 et 2022, les besoins ont été revus à la hausse et la chronique d'engagement resserrée.

Graphique n° 2 : Prévisions de consommation AE-CP du programme 343 (M€)



Source : PAP 2015, 2016 et 2017 et données prévisionnelles du RPROG 343.

En 2016, les AE ont été engagées à un rythme beaucoup plus soutenu qu'envisagé et cette accélération se poursuit : 409,5 M€ d'AE ont été ouverts en LFI 2017 au lieu des 150 M€ prévus dans le PAP 2016. Les crédits prévus pour les RIP (3,3 Md€ au total avec les crédits du PIA) pourraient être totalement engagés dès la fin de l'année 2017. Le besoin en

CP sur le programme 343 pour prendre le relais des crédits du PIA, initialement attendu pour 2019, est maintenant prévu pour 2018.

Cette accélération tient principalement à trois facteurs :

- l'imputation de nouvelles dépenses sur le FSN (cf. § 2.3), ce qui réduit d'autant sa capacité à financer le plan 'France très haut débit' ;
- l'ambition des projets de RIP financés, qui dépasse les hypothèses prises en compte dans le plan²⁵, ce qui augmente d'autant les financements attendus de l'État²⁶ ;
- les mesures prises pour accélérer la mise en œuvre du plan, qui renforcent le rythme d'engagement des crédits et celui des travaux, donc de la consommation des crédits.

La programmation pluriannuelle des besoins sur le programme 343 fait apparaître une « bosse budgétaire » dont la soutenabilité n'est pas assurée : la source du financement de plusieurs mesures reste encore incertaine (collèges ruraux, couverture mobile) et les prévisions actuelles montrent que les besoins dépasseront de 300 M€ l'enveloppe de 3,3 Md€ à l'horizon 2018²⁷.

À plus long terme, et comme la Cour l'a relevé dans son récent rapport sur le très haut débit, le plan 'France très haut débit' comporte en germe des travaux supplémentaires, notamment l'extension des RIP dont le déploiement est prévu en plusieurs phases. Si ces travaux se situent au-delà de l'horizon temporel affiché de 2022, ils présentent une impasse de financement estimée à 12 Md€²⁸ (coût total). L'hypothèse d'une contribution de l'État à ces travaux, qui devrait également répondre à la hausse de l'ambition des projets présentés par les collectivités, pourrait nécessiter des arbitrages dès la fin de l'année 2017.

²⁵ Notamment en termes de déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné (prises dites FttH – « Fiber to the Home »).

²⁶ Dans sa réponse, le ministère indique que ce besoin supplémentaire est estimé entre 1,5 et 2 Md€.

²⁷ D'après le ministère, ce dépassement pourrait être ramené à 162 M€ en 2019 grâce aux reprises d'engagements escomptées à l'issue de la négociation des contrats de RIP par les collectivités.

²⁸ Cour des comptes, *Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan*, Rapport public thématique, janvier 2017, 196 p. Disponible sur www.ccomptes.fr

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

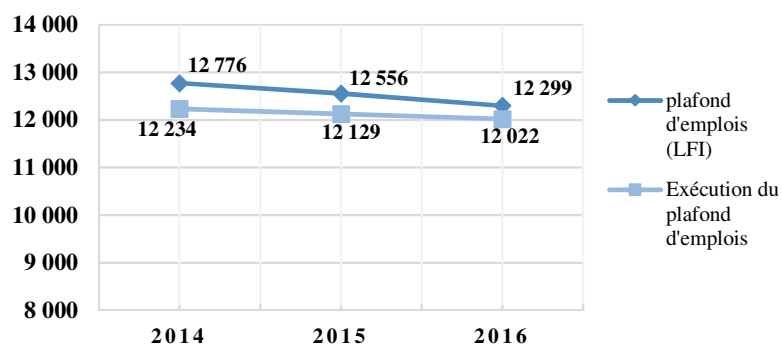
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent une part majoritaire des dépenses exécutées de la mission *Économie*. Leur maîtrise est donc un enjeu essentiel pour assurer sa soutenabilité et sa participation à l'effort de réduction des dépenses publiques. La répartition inégale de ces dépenses au sein de la mission demeure inchangée par rapport aux années passées : ainsi, les programmes 134 et 220 se partagent 4/5^e des crédits T2 à part presque égales, le programme 305 dispose des crédits restants et le programme 343 ne comporte aucune dépense de personnel.

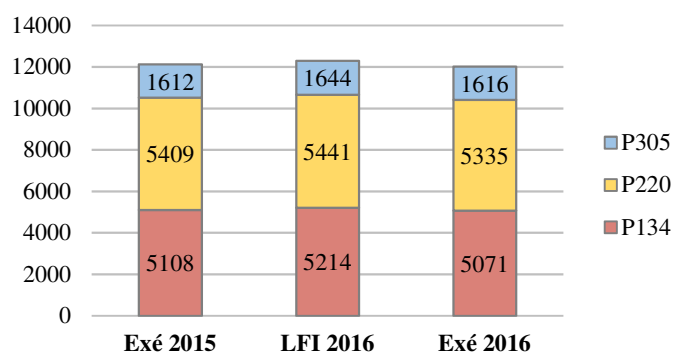
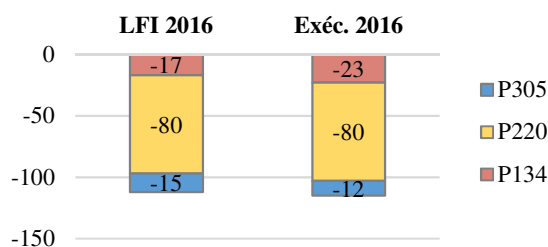
Le poids de ces dépenses au sein de la mission n'a cessé d'augmenter : retraité des évolutions de périmètre, il est passé de 50,4 % en 2014, à 52,5 % en 2015 puis 54,5 % en LFI 2016. Cette évolution relève en partie de facteurs indépendants de la programmation et de la gestion, à l'image de la hausse du point d'indice de la fonction publique intervenue en 2016. Toutefois cette tendance - *a fortiori* en période de déflation d'effectifs - conduit à rigidifier les dépenses de la mission et à contraindre les marges de manœuvre des gestionnaires. À terme, elle risque de faire des autres postes de dépenses de la mission des variables d'ajustement pour assurer la couverture du T2. Dans ce contexte, la Cour regrette qu'il n'existe aucune stratégie formalisée *a minima* pour anticiper les conséquences de cette tendance, notamment à l'échelle des RPROG.

2.1.1 Une déflation en demi-teinte des effectifs de la mission

Retraité des mouvements intervenus en gestion (-14 ETPT), le plafond d'emplois de la mission s'élève à 12 299 ETPT (hors opérateurs) en LFI 2016, en diminution de 2,05 % par rapport à 2015. Le plafond d'emplois programmé a été respecté en exécution, avec 12 022 ETPT consommés, soit une réduction de 107 ETPT par rapport au plafond exécuté en 2015 et de 212 ETPT par rapport à 2014.

Graphique n° 3 : Exécution du plafond d'emplois (2014-2016)

Source : Cour des comptes d'après données DB.

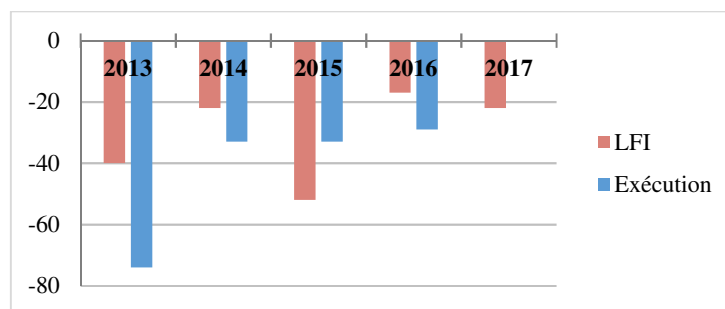
Graphique n° 4 : Détails de l'exécution du plafond et du schéma d'emplois de la mission (2016).**Plafond d'emplois (ETPT)****Schéma d'emplois (ETP)**

Sources : Cour des comptes d'après données PAP, LFI, CBCM et DB.

Le schéma d'emplois de la mission, fixé à -112 ETP en LFI, a été exécuté à hauteur de -115 ETP, la sur-exécution tenant essentiellement au programme 134 (cf. *supra*).

Sur le programme 134, la LFI 2016 a intégré des mesures de périmètre à hauteur de +27 ETPT²⁹. À structure constante, le programme 134 a connu une baisse de son plafond d'emplois de 1,3 % par rapport à 2015 (-66 ETPT), qui résulte de la réduction du schéma d'emplois (-62 ETPT) et de corrections techniques (-4 ETPT). En cours de gestion, le programme a bénéficié de transferts d'emplois à hauteur de 15 ETPT³⁰. Ainsi, comme les années passées, le plafond d'emplois programmé a été respecté en exécution (5 071 ETPT). La marge de sous-exécution s'est réduite à 117 ETPT, contre 146 en 2015.

Graphique n° 5 : Schéma d'emplois du programme 134



Source : Cour des comptes d'après PAP et données RPROG pour l'exécution 2016

Concernant le schéma d'emplois, la LFI 2016 a été marquée en programmation par un effort de réduction des effectifs moins important de la part du programme 134 que les années passées. En effet, après une diminution programmée de 52 ETP en LFI 2015 et exécutée à -33 ETP, le schéma d'emplois 2016 visait une baisse plus modérée de 17 ETP, contre -52 prévus dans l'annualité 2016 du triennal. L'exécution 2016 est allée au-delà de cette programmation puisque le schéma d'emplois réalisé a été de -23 ETP. Dans le détail, la DGE a supprimé 29 emplois comme prévu

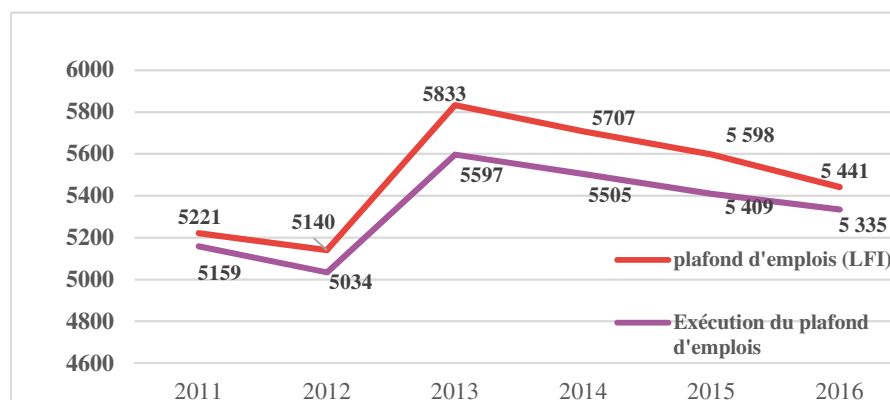
²⁹ Ces mesures de périmètre sont ventilées comme suit : -13 ETPT au titre du transfert aux collectivités locales de la gestion du FEDER, +46 ETPT depuis les programmes 218 et 129 au titre de la création d'une structure interministérielle dédiée à l'intelligence économique, et -6 ETPT de la DGCCRF vers le programme 333 au titre des SIDSIC.

³⁰ 8 ETPT depuis le programme 218 pour la prise en charge des ingénieurs affectés en dehors de Bercy, 5 ETPT à partir du programme 217 du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer afin de renforcer les moyens de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et 2 ETPT en provenance du programme 147 - Politique de la ville.

en LFI ; la sur-exécution de la DGCCRF, de l'ARCEP et du CGIET ont compensé les six créations de postes intervenues au bénéfice de la CRE.

Sur le programme 220, le plafond d'emplois avait été marqué par une hausse de 13,5% intervenue en 2013 en application de la réforme de la contractualisation des enquêteurs auparavant recrutés sous le statut de vacataires-pigistes. Pour la troisième année consécutive, ce plafond affiche au contraire une baisse (-126 ETPT en 2014, -109 en 2015 et -157 en 2016). En 2016, le plafond d'emplois fixé en LFI (5 441 ETPT) a été respecté à hauteur de 5 335 ETPT.

Graphique n° 6 : Évolution du plafond d'emplois du P220



Source : Cour des comptes, d'après données Insee

La diminution de 80 ETP sur le schéma d'emplois, programmée en LFI, a elle-aussi été respectée. Cette programmation s'apprécie au regard de la mise en place, depuis 2011, du centre statistique de Metz grâce à laquelle l'Insee a obtenu un allègement temporaire de son schéma d'emplois. Pour la période 2015-2017, en application de la norme de réduction annuelle des postes fixée à 2% par an, l'Insee aurait dû en effet perdre 114 postes par an, soit 342 postes sur trois ans. Pour assurer la mise en place du centre, l'Insee a au contraire obtenu que ces réductions soient limitées à 78 postes en 2015, 80 en 2016 et 95 en 2017. Le nombre d'agents affectés à Metz était de 330 fin 2016, soit 46 de plus qu'en 2015. La cible d'emplois retenue par le Ministère en 2013 pour le centre de Metz est de 350 agents.

En gestion, l'Insee bénéficie toutefois de deux tendances facilitatrices. Ainsi, alors que le nouveau cadre d'emploi des enquêteurs prévoyait en 2013 un plafond d'emplois à 770 ETPT, ce dernier a été revu à la baisse compte tenu des gains de productivité liés à la collecte par

internet : d'après l'Insee, il était fixé en interne à 695 ETPT, et a été consommé à hauteur de 683 ETPT en 2016. En outre, la réalisation du schéma d'emplois du programme a bénéficié d'une sous-évaluation des départs en retraite : la prévision en LFI 2016 était en effet de 199 ETP pour une réalisation effective à 262 ETP. Toutefois, l'Insee anticipe à compter de 2018 un volume de départs à la retraite moins important que ceux enregistrés ces dernières années et dont le volume a contribué à la sur-exécution du schéma d'emplois.

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs du programme 220 (en ETP)

Schéma d'emplois	Exé. 2014	Exé. 2015	LFI 2016	Exé. 2016
Sorties totales	450	544	372	579
- dont sorties pour retraites	253	325	199	262
Entrées	371	455	292	498
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-79	-89	-80	-80

Source : Insee

Le rapport de la Cour consacré au transfert de l'Insee à Metz recommandait de ne pas pérenniser l'avantage obtenu par l'Insee en matière d'allègement du schéma d'emplois à la faveur de l'installation du Centre de statistique de Metz, et notait qu'il importerait d'en tenir compte lors de la détermination du prochain budget triennal 2018/2020. En outre, ce même rapport recommandait que le nombre d'emplois³¹ devant être délocalisés ou transférés à Metz soient formalisés par une décision interministérielle.

L'Insee signale qu'un durcissement du schéma d'emplois dans le cadre de la loi de finances pour 2017 a déjà été mis en œuvre. Celui-ci est porté pour 2017 à - 97 ETP au lieu des - 95 initialement arbitrés dans le triennal 2015-2017 au titre des allègements accordés dans le cadre de l'installation du CSM, et il intègre la compensation des 15 emplois supplémentaires nécessaires dès 2017 au projet « Fichier Électoral ». Il est donc prévu que les allègements d'effectifs obtenus à titre temporaire s'achèvent bien en 2017.

Sur le programme 305, l'exécution 2016 du plafond d'emplois marque une rupture par rapport à la diminution régulière réalisée les années précédentes et se révèle supérieure à celle de 2015 (1 612 ETPT).

³¹ Répartis entre l'INSEE, la DREES et la DARES.

Par ailleurs, le schéma d'emplois prévu pour 2016 en LFI (-15 ETP) n'a pas été respecté puisque l'exécution s'est élevée à -12 ETP. L'administration centrale de la direction générale du Trésor avait toutefois, bénéficié d'un allègement de son schéma d'emplois de six ETP au profit notamment de l'APE. Quatre recrutements ont effectivement été réalisés auxquels s'ajoute un départ, alors que les onze suppressions de postes ont été intégralement supportées par les services du réseau international.

Tableau n° 4 : Schéma d'emplois du programme 305 (2014-2016)

Schéma d'emplois en ETP	2014	2015	LFI 2016	Exe. 2016
Sorties	335	354	269	355
- dont départs en retraite	39	39	35	26
Entrées	307	345	254	343
Variation des ETP	-28	-9	-15	-12

Source : PAP, RAP et DGT

Cette année encore, l'abaissement global et répété du plafond d'emplois à l'échelle de la mission doit être nuancé par la hausse continue du poids des catégories A au sein des effectifs globaux. Cette tendance est particulièrement marquée au sein du programme 134. En effet, si la part des catégories A+ y est restée stable entre 2015 et 2016 (10%), celle des catégories A a augmenté de 1,9% et atteint 57% en 2016. Comme en 2015, cette hausse a essentiellement été portée par la DGCCRF qui procède à des revalorisations catégorielles. L'intégration des effectifs affectés à l'intelligence économique³² (42 ETPT) a également accentué le poids des catégories A, le service créé étant composé à 95% de cadres.

Sur le programme 305, malgré les efforts réalisés sur le schéma d'emplois, les repyramidages effectués en administration centrale ont augmenté les dépenses de personnel de 0,2 M€ en année pleine. En effet, si huit emplois de catégorie C ont été supprimés, 12 emplois de catégorie A+ ont été créés, générant un accroissement de la masse salariale de près de 0,9 M€. Cet accroissement n'a pas été compensé par les suppressions de postes réalisées dans le réseau car celles-ci ont presque exclusivement porté sur des catégories C, et ont donc généré peu d'économies (-0,7 M€).

³² Création d'un service à compétence nationale (SISSE) par transfert depuis les programmes 129 et 2018 (cf. supra).

Cette évolution relève en partie d'un besoin légitime de montée en compétences des effectifs. C'est notamment le cas de la DGCCRF du fait des récentes évolutions législatives³³ qui ont complexifié et étendu le champ d'activité de la direction. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur le bien-fondé des mouvements de repyramidages effectués au regard de l'évolution des missions des directions concernées ; en revanche, la Cour regrette que cette évolution ne fasse l'objet d'aucune stratégie de moyen-terme pour en anticiper les conséquences budgétaires, pourtant significatives. En effet, d'après les estimations réalisées au cours de l'instruction par la direction du Budget, sur le programme 134, l'incidence de la modification de la structure d'emplois par catégories en 2016, à schéma d'emplois constant, atténue d'1,3 M€ les économies réalisées grâce à la sur-exécution du schéma d'emplois.

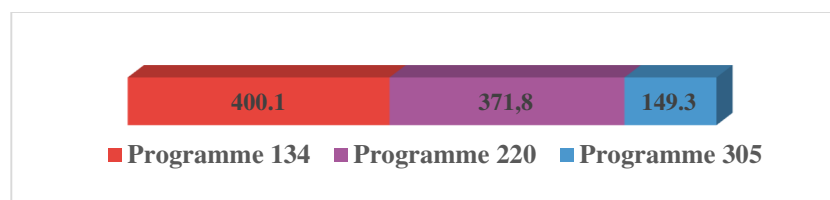
À moyen-terme, les perspectives de réduction du schéma d'emplois de la mission apparaissent limitées, en particulier pour les emplois les plus qualifiés. Dès lors, seule une remise à plat du périmètre et des modalités d'intervention des différentes directions de la mission pourrait permettre d'identifier des marges de manœuvre substantielles. Au-delà de la recherche de synergies entre services et de la suppression des doublons, une réflexion plus profonde sur les moyens d'action d'un État plus stratège et moins interventionniste doit être lancée. Les responsables de mission auraient toute légitimité à piloter cette réflexion.

2.1.2 Une masse salariale maîtrisée mais qui se rigidifie

Comme les années précédentes, les dépenses de personnel de la mission *Économie* ont été maîtrisées et l'exécution 2016, avec une masse salariale de 913,3 M€, est presque égale à l'exécution 2015 (-0,3 %). La sous-exécution réalisée en gestion par rapport à la programmation des crédits T2 (-19,5 M€ soit 2% des crédits ouverts en LFI) est due principalement aux programmes 134 (-13,6 M€) et 220 (-8,3 M€).

³³ Cf. loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Graphique n° 7 : Dépenses de personnel de la mission (programmation 2016, en M€)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus

L'exécution 2016 a été marquée par trois facteurs défavorables : la mise en œuvre du protocole PPCR³⁴ au profit des agents de catégorie B, l'augmentation des indemnités de résidence à l'étranger résultant d'un effet change-négatif dans le réseau du Trésor et la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2016. À titre indicatif, l'impact budgétaire de cette revalorisation est évalué à 1,58 M€ pour l'exercice 2016 et 3,2 M€ en année pleine³⁵. Une nouvelle hausse du point d'indice est intervenue au 1^{er} février 2017 mais a été intégrée à la programmation effectuée en LFI 2017.

Si tous ces éléments ont été absorbés en gestion, les trois mesures citées, indépendantes des gestionnaires, appellent deux remarques. À court-terme, elles ont d'abord annihilé presque toutes les marges de manœuvre budgétaires attendues de la réduction du plafond et du schéma d'emplois observée en exécution. À moyen-terme, la pérennité de ces mesures participe de la rigidification observée des dépenses de personnel.

Sur le programme 134, la masse salariale a été maîtrisée : l'exécution 2016 (400,5 M€) est inférieure de 3,3 % à la LFI (414,2 M€). La masse salariale, hors CAS et à structure constante, a diminué de -0,4 % en LFI 2016 après une réduction de -0,5 % en 2015. Cette quasi-stabilité s'explique par un GVT solde qui compense en partie l'impact du schéma d'emplois négatif, notamment du fait des mesures précédemment évoquées. La sur-exécution de 6 ETP réalisée explique une partie de la sous-consommation des crédits T2, à hauteur de 8,2 M€ HCAS, observée principalement sur les BOP DGE (3,94 M€), DGCCRF (2,22 M€) et

³⁴ Protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations qui met en place une restructuration des grilles de rémunération des corps et cadres d'emplois des catégories A, B et C, jusqu'en 2020 afin de mieux reconnaître les qualifications des fonctionnaires et de leur garantir des carrières plus valorisantes.

³⁵ Le chiffre pour 2016 de la hausse intervenue au 1^{er} juillet se décompose ainsi : 0,7 M€ pour le P134, 0,67 M€ pour le P220 et 0,2 M€ pour le P345.

CGIET (1,42 M€). L'économie dégagée a permis d'annuler 1,5 M€ via la loi de finances rectificative du 30 décembre 2016.

Sur le programme 220, les dépenses de personnel ont été exécutées à hauteur de 363,5 M€ (dont 99,2 M€ de CAS pensions), ce qui correspond à 97,8 % des crédits ouverts en LFI. En fin d'année, 2,9 M€ ont fait l'objet d'un virement vers le programme 305 et 3,11 M€ ont été gelés.

Sur le programme 305, la masse salariale a été exécutée à 149,27 M€, en dépassement de 2,47 M€³⁶ par rapport aux crédits ouverts en LFI, couvert, comme en 2015, par un décret de virement depuis le programme 220. Si les dotations ouvertes ont été respectées pour l'administration centrale, la masse salariale du réseau international du Trésor (70,67 M€) a dépassé de 2,71 M€ (4 %) la prévision initiale.

Tableau n° 5 : Évolution de la masse salariale du programme 305 (en M€)

Socle exécution 2015 (périmètre 2016)	145,84
GVT négatif (effet noria)	-1,96
schéma d'emplois	0,23
mesures générales	0,34
mesures catégorielles	0,19
GVT positif (mesures individuelles)	2,50
mesures diverses	2,13
Exécution 2016	149,27

Source : DG Trésor

En administration centrale, un socle d'exécution 2015 inférieur à celui anticipé lors de la construction du budget 2016 (- 0,3 M€) et un GVT solde inférieur de 0,27 M€ à la prévision ont financé l'augmentation de la valeur du point fonction publique du Trésor.

En revanche, dans le réseau international, l'effet-socle a joué en sens inverse puisque la LFI 2016 a été construite sur la base d'une exécution 2015 prévisionnelle inférieure de 1,23 M€ à l'exécution finale, dont 1 M€ imputable à l'augmentation des indemnités de résidence à l'étranger (IRE) compte tenu de l'évolution du taux de change de l'euro. Les autres déterminants de la dépense du réseau n'ont pas permis de compenser cette majoration puisque la suppression de l'indemnité exceptionnelle n'a pas

³⁶ 2,45 M€ hors CAS pensions et 0,02 M€ de CAS pensions.

généralisé l'économie attendue (-0,12 M€ contre -0,53 M€) et que le GVT positif et l'enveloppe catégorielle ont légèrement dépassé les prévisions.

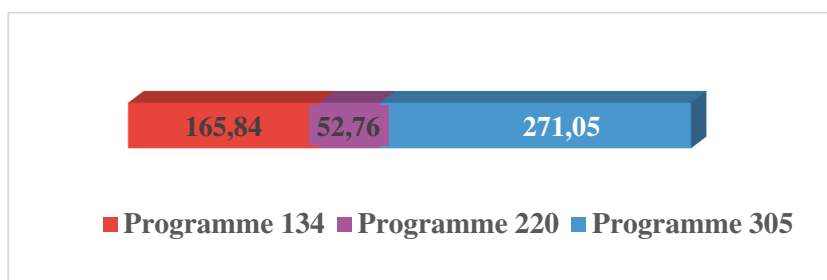
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Tableau n° 6 : Dépenses de fonctionnement de la mission (exécution 2016³⁷)

CP (M€)	LFI 2015	Exé 2015	LFI 2015 format 2016	Exé 2015 format 2016	LFI 2016	Exé 2016
Dépenses	532,2	540,5	532,2	540,5	490,5	489,6

Source : CBCM

Graphique n° 8 : Répartition des CP 2016 de la mission (M€)



Source : Cour des comptes, d'après données Chorus

À périmètre égal, elles s'inscrivent en hausse de 1,67% entre 2015 et 2016. L'exécution 2016 est conforme à la LFI (-0,1% en CP), mais en retrait sensible de 9,4 % par rapport à l'année dernière.

Sur le programme 134, les dépenses de fonctionnement hors PIA³⁸ ont été exécutées à 165,8 M€, en retrait de 6,5% par rapport à 2015 (177,4 M€). Elles recouvrent trois catégories principales :

- Les subventions pour charges de service public (SCSP) des opérateurs (cf. *supra.*), imputées sur la catégorie 32, qui représentent 132,7 M€, soit 59 % des dépenses du titre 3 ;
- Les AAI ont également contribué ces dernières années à la réduction des dépenses de l'État, avec une dotation ramenée de 20,3 M€ en

³⁷ Les données 2016 s'entendent hors PIA et hors P343.

³⁸ 60 M€ en 2017.

2011 à 16,48 M€ en 2016 et une exécution de 15,8 M€ en 2016 (14,98 M€ en 2015³⁹). Le programme 134 travaille actuellement sur la mutualisation du support et l'optimisation des politiques d'achat⁴⁰, sur des réorganisations⁴¹ ou encore des simplifications de procédures. Compte tenu de la structure de leurs dépenses (le loyer représente plus de 50%⁴² et les rémunérations le second poste), les marges de manœuvre sont réduites en l'absence d'une politique volontariste (rationalisation des AAI ou, au moins, co-localisation).

- Certaines dépenses⁴³ des directions correspondent aux activités métiers (informatique, formation). En 2016, la consommation de cette catégorie s'établit à 18,34 M€ (contre 15,8 M€ en 2015), dont le fonctionnement du guichet entreprise (4,68 M€).

Sur le programme 220, les dépenses de fonctionnement représentent 52,7 M€ en 2016, en diminution sensible de 5,7 M€ par rapport à 2015. Les principaux postes concernés sont les loyers et les dépenses liées aux implantations de l'Insee (22 M€), ainsi que les dépenses informatiques (7,7 M€) et les frais de déplacement (6,2 M€).

Sur le programme 305, les crédits ouverts en LFI sont en forte diminution de 35,4 M€ (soit -11%). Ils correspondent majoritairement à la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France (250 M€), notamment pour le secrétariat des commissions de surendettement et la tenue du compte au Trésor⁴⁴, et aux instituts d'émission d'outre-mer (5,5 M€). Le solde relève des moyens d'études à disposition de l'APE (4,4 M€) ou du CIRI (1,3 M€), et sur l'action n°2 (13 M€), aux moyens de fonctionnement (courant, immobilier et informatique) du réseau international de la direction générale du Trésor.

³⁹ La CRE baisse légèrement de 5,27 M€ à 5,07 M€ alors que l'ARCEP et l'autorité de la concurrence voient leur budget croître légèrement de 0,3 M€ chacune.

⁴⁰ La CRE et le médiateur de l'énergie ont mutualisé leurs services généraux ; l'ARCEP envisage des formations mutualisées avec d'autres AAI, etc.

⁴¹ Plan de transformation de l'ARCEP dans le prolongement de sa revue stratégique.

⁴² Deux AAI (CRE et ARCEP) ont ainsi des coûts moyens au m2 supérieurs aux normes fixées, le coût de l'ARCEP ayant en plus augmenté sensiblement ces dernières années (+13% depuis 2012). De même les ratios d'occupation de l'ARCEP sont au-dessus de la moyenne fixée.

⁴³ Les dépenses de fonctionnement liées à l'activité des services déconcentrés de la DGE et de la DGCCRF ont été majoritairement transférées sur les programmes 155 et 333. Et les dépenses de fonctionnement courant sur le programme support 218.

⁴⁴ Sont également remboursés : la mise en circulation en métropole des monnaies métalliques neuves, l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor, la gestion des accords de consolidation des dettes des états étrangers et le secrétariat du Comité monétaire de la zone Franc.

Deux points sont à souligner :

- Le remboursement des prestations à l'IEDOM et l'IEOM (5,5 M€ en LFI 2016) n'a pas été réalisé, les avenants aux conventions entre les instituts et l'État ayant été signés le 9 janvier 2017, rendant impossible le paiement des prestations en 2016 ;
- Le remboursement des prestations de la Banque de France ne couvre pas les coûts réels : la rémunération des services rendus a fortement diminué en LFI 2016, pour s'établir à 250,2 M€ contre 272,7 M€ exécutés en 2015, alors que le coût réel des prestations réalisées s'élève, selon le ministère, à 301,1 M€.

Un avenant au contrat de performance de 2011 a été signé en octobre 2016 pour modifier les dispositions relatives aux conditions de rémunération des prestations confiées à la Banque de France sur la période 2017-2020. Il prévoit la définition d'un « *objectif pluriannuel pour les rémunérations des prestations* ». La Banque s'engage à facturer annuellement à l'État le montant correspondant à l'objectif pluriannuel mentionné dans l'avenant, éventuellement ajusté en fonction de la volumétrie constatée.

Un courrier du 20 octobre 2016 du ministre de l'Économie au gouverneur de la Banque de France indique à la banque d'assurer, sur la répartition du résultat 2015 de la Banque, la compensation des différentiels entre les coûts complets et le montant des crédits budgétaires pour les années 2015 et 2016. Cette procédure conduit à une contraction des recettes et des dépenses.

En 2016, deux mesures législatives ont été adoptées⁴⁵, destinées à simplifier et accélérer le traitement du surendettement. Elles devraient générer une économie annuelle de 14 M€, notamment en dépenses de personnel et frais d'affranchissement.

Ces mesures législatives accompagnent le plan de modernisation du réseau de la Banque de France, débuté en 2014, qui devrait s'achever en 2020. Il concernera le traitement des dossiers de surendettement sur 35 centres de traitements partagés.

Les réductions des coûts dans ce domaine⁴⁶ apparaissent en effet nécessaires car le coût unitaire du dossier a fortement augmenté (cf. *infra*).

⁴⁵ Art. 58 de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XX^{ème} siècle.

⁴⁶ Le coût de traitement des dossiers de surendettement est constitué des coûts de gestion des dossiers (analyse de la situation et des justificatifs, propositions de mesures

Tableau n° 7 : Évolution des coûts de traitement des dossiers de surendettement

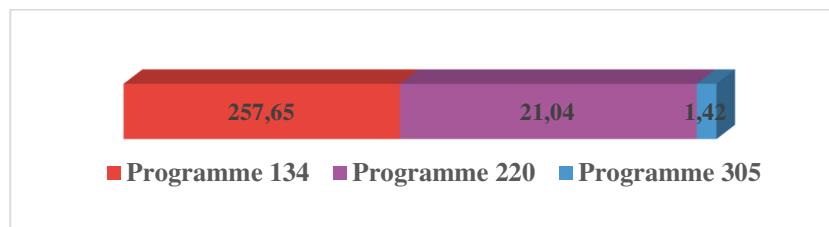
Dossiers de surendettement	2014	2015	2016	2017 Prev
Nombre de dossiers déposés	230 935	217 302	194 194	–
Nombre de dossiers traités	246 538	237 259	209 748	215 000
Coût complet d'un dossier	870 €	893 €	996 €*	926 €
Nombre de dossiers par agent	149	152	148 *	154

Source : direction générale du Trésor, données BdF * estimations

2.3 Les dépenses d'intervention

Tableau n° 8 : Dépenses d'intervention de la mission (exécution 2016⁴⁷)

CP (M€)	LFI 2015	Exé 2015	LFI 2015 format 2016	Exé 2015 format 2016	LFI 2016	Exé 2016
Dépenses	311,3	292,8	316,2	296,3	275,3	280,1,0

Graphique n° 9 : Répartition des CP 2016 de la mission (M€)

Source : Cour des comptes, d'après Chorus et CBCM.

Sur le programme 134, après retraitement lié au PIA⁴⁸, les dépenses d'intervention s'élèvent à 257,6 M€ et sont stables à 138 M€ par rapport à 2015 après neutralisation des aides à la presse (cf. tableau de synthèse en annexe). Elles se décomposent en plusieurs blocs :

adaptées à la commission, suivi des dossiers transmis aux juges d'instances) et les couts d'échanges avec les parties prenantes.

⁴⁷ Les données 2016 s'entendent hors PIA et hors P343.

⁴⁸ Les dépenses relatives au PIA (36 M€) ne sont pas prises en compte.

- Comme l'année dernière, *les aides au transport de presse* représentent la dépense la plus importante (119 M€ en 2016 contre 130 M€ en 2015). En contrepartie de sa mission de service public de transport et de distribution de la presse, la Poste reçoit une compensation de l'État imputée sur le programme 134. Encadrée depuis 2009 par les accords Schwartz, cette dépense a été renégociée à la baisse en 2016 jusqu'en 2020. Le report de charges constaté l'année dernière a, dans cette perspective, été annulé. L'aide à la presse pose toujours une double difficulté sur son positionnement et sur le fond. La Cour réitère sa recommandation que cette subvention relève du programme 180 compte-tenu de sa finalité très orientée vers la presse. Cela permettrait en outre de véritablement instruire l'ensemble des aides à la presse pour apprécier leur efficacité et les adapter en conséquence.

Tableau n° 9 : Évolution des dépenses d'aides au transport de presse

M€ (AE = CP)	2014	2015	2016	2017 (prév.)
LFI	150	130	119	119
Reports		50	50	
Décret d'avance (3/10/2016)			-50	
Total versé	100	130	119	119

Source : RPROG

- **Le FISAC** reste un dispositif important (+74% par rapport à 2015⁴⁹). Depuis 2015, il a été profondément rénové et se présente désormais sous forme d'une procédure d'appel à projets, avec une déconnexion entre les AE et des CP. Le dispositif a été renforcé sur les modes d'évaluation des projets et de sélection des dossiers. Si le programme 134 souligne les progrès constatés (clarification des rôles, répartition des missions, qualité des dossiers liée à une meilleure sélection, etc.), le dispositif reste encore long⁵⁰ et pourrait à nouveau être évalué ;

⁴⁹ L'augmentation de 2016, exceptionnelle, est liée au besoin d'apurer les dossiers de l'ancien CPDC. À isopérimètre, le dispositif baisse plutôt ces dernières années.

⁵⁰ Les dossiers de candidature individuelle ont été déposés avant le 30 octobre 2015, pour un comité de sélection qui s'est réuni le 3 mai et des décisions d'attribution signées

- **Le soutien aux associations** : les aides aux mouvements consommateurs (9,5 M€) ont augmenté de 10% cette année après avoir diminué de 4% l'année dernière⁵¹. De manière plus générale, l'examen du jaune budgétaire fait ressortir les centaines de subventions versées sur le programme 134, dont une proportion importante pour des montants inférieurs à 5 000 €. Si l'État a réorganisé les structures associatives et institutionnelles en conférant une « reconnaissance spécifique » aux plus représentatives⁵², le dispositif général mériterait d'être fortement rationalisé sur la base de seuils et de critères mieux formalisés et suivis ;
- **Les soutiens à la politique industrielle** (22,2 M€) baissent de 26% par rapport à l'année dernière et de 37% sur deux ans. Elles doivent aussi être réinterrogées et mieux recentrées, le cas échéant, sur certains pôles de compétitivité qui jouent un rôle stratégique, conformément aux recommandations de la Cour dans son référé⁵³ ;
- **Les subventions aux CTI** (15,9 M€) baissent de 9% par rapport à 2015 et de 13% sur deux ans, l'ITERG et le CTIF ayant basculé progressivement vers un mode de financement reposant sur la taxe fiscale affectée (TFA). Alors que le rapport de la députée Valter (2014) préconisait de systématiser le recours à la TFA en supprimant toute dotation budgétaire, le programme verse encore plus de 15 M€ de DBE aux CTI. Un rapport de la Cour est en cours sur ce sujet ;
- **La dotation à Bpifrance** (23 M€) a baissé de 9 % par rapport à l'année dernière et de 36 % depuis 2014. Dans son dernier rapport⁵⁴, la Cour a pointé, à partir de 2017, un risque de besoin de financement de l'activité de garanties non résolu, celui-ci (environ 400 M€) étant jusque-là assumé par un recyclage des dividendes de Bpifrance participations ;

en juin (soit 7 mois) ; les opérations collectives ont été déposées avant le 29 janvier 2016 pour des décisions d'attribution signées à la fin de l'année (soit 11 mois).

⁵¹ Deux questions particulières se posent : **le choix des associations** consommateurs recevant des subventions (la DGCCRF en a sélectionné 15, dont 3 adossées à des syndicats et 4 spécialisées dans le logement, le transport ou l'éducation et le jeune consommateur) ; **le montant de la subvention**, qui « résulte de montants historiques fixés avant 2006 », la question du rebasage ayant été posée sans avoir été tranchée.

⁵² Afoc, CLCV, La CSF, Familles Rurales.

⁵³ Cour des comptes, référé n°S 2016-2236 du 4 juillet 2016, « la politique des pôles de compétitivité ».

⁵⁴ « Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives à consolider », novembre 2016, La documentation française.

- Deux nouveaux dispositifs ont enfin été mis en œuvre à compter de 2016 : l'agence France entrepreneur (3,8 M€⁵⁵) et les actions liées à l'économie sociale et solidaire (3,6 M€).

De manière générale, cette analyse fait apparaître un morcellement et un éparpillement important des dispositifs qui pose deux questions :

- *l'évaluation* : de nombreux dispositifs régulièrement critiqués ces dernières années comme le FISAC, la dotation budgétaire pour les CTI, ou les subventions aux mouvements consuméristes et aux associations (ou le FNPCA au titre des opérateurs), mais continuent d'être mis en œuvre alors qu'aucune réelle évaluation n'a pu démontrer leur performance ;

- *la rationalisation* : de manière consolidée, le dispositif d'intervention s'effrite sensiblement sur les dernières années (- 40% depuis 2014), et, malgré certains efforts réalisés⁵⁶, trop peu de dispositifs ont été véritablement supprimés. Cette politique du rabot, régulièrement critiquée par la Cour, ne peut être reconduite chaque année, et la mission doit envisager des suppressions à moyen-terme.

Sur le programme 220, les dépenses ont représenté 21 M€ en 2016, soit une baisse de 1,6 M€ (-7,1%). Ces dépenses concernent exclusivement le recensement qui donne lieu à une dotation forfaitaire versée aux communes, dont le calcul des montants est régi par un décret en Conseil d'État.

Afin de prendre en compte les économies liées à la généralisation de la collecte par internet, ce décret a été modifié en 2015⁵⁷. Les montants versés par habitant et par logement sont donc diminués compte-tenu du taux de retour direct par Internet, constaté au niveau national. Ces économies tendanciennes ainsi que l'absence de recensement dans les COM au titre de 2016 expliquent l'économie constatée en 2016.

Sur le programme 343, comme évoqué plus haut, les montants réellement engagés en 2016 (734,9 M€) sont très supérieurs aux prévisions de la LFI (188 M€). L'écart entre prévisions et exécution résulte du cumul de :

- l'imputation de nouvelles dépenses sur le FSN⁵⁸, qui réduisent d'autant les crédits disponibles en provenance du PIA et ont

⁵⁵ Une dotation d'intervention de 1,8 M€ et une de fonctionnement de 2 M€.

⁵⁶ Suppression, ces dernières années, du CPDC, de l'aide au départ, de l'ANSP, des aides aux groupements, d'une partie des actions des DIRRECTE.

⁵⁷ Décret n° 2015-1678 du 15 décembre 2015.

⁵⁸ Financement du programme de raccordement au très haut débit des collèges ruraux (25,2 M€), plan de couverture mobile et de résorption des zones blanches (48,9 M€),

nécessité des ouvertures complémentaires équivalentes, soit 92,8 M€, sur le programme 343 ;

- l'engagement de 699 M€ au titre des accords préalables de principe et décisions de financement des RIP notifiés en 2016, dont plus de 300 M€ reportés de 2015 en raison de la longueur et la complexité excessives des procédures, déjà signalées par la Cour⁵⁹. Depuis, des actions ont été prises afin d'en réduire les délais.

La consommation d'AE pour les RIP a finalement été proche des prévisions établies en fin de gestion 2015 (691 M€), qui révélaient déjà l'impasse de financement induite par la LFI (cf. supra § 1.1.2).

Les imputations nouvelles sur le FSN appellent deux remarques :

- l'imputation du plan de résorption des zones blanches de couverture mobile sur les crédits en faveur du très haut débit est discutable dans la mesure où la résorption des zones blanches ne se fait pas essentiellement à des niveaux correspondant au très haut débit. Même si la convergence des réseaux fixe et mobile est de plus en plus prégnante⁶⁰, cette imputation correspond donc avant tout à une manœuvre d'opportunité ;
- les dépenses de fonctionnement (8,7 M€) comprennent des frais de fonctionnement du plan (2,8 M€) et les frais de gestion de la Caisse des dépôts pour la période 2010-2016 (5,9 M€), qui apparaissent élevées au regard des missions qu'ils couvrent⁶¹. Ramenés au nombre de dossiers⁶², ces frais représentent environ 70 000 € par projet⁶³.

dépenses de la Caisse des dépôts pour le fonctionnement du dispositif depuis 2010 (8,7 M€), dépenses d'accompagnement du Plan en matière de communication notamment (10 M€).

⁵⁹ NEB 2015 et rapport public thématique de janvier 2017 précité.

⁶⁰ Du fait des attentes des citoyens et de la nécessité de relier entre eux les pylônes de téléphonie mobile par des liaisons fixes à très haut débit.

⁶¹ La tenue de la comptabilité du FSN, le secrétariat des comités du fonds, l'élaboration des rapports d'analyse des projets (avec l'appui de l'Agence du numérique), la rédaction et la gestion des conventions.

⁶² Au 13 juillet 2016, les projets déposés à l'appel à projets correspondant sont au nombre de 87 et concernent 100 départements. 66 projets avaient reçu un accord préalable de principe de l'État, dont 18 ont reçu une décision de financement. *Source : PAP 2017.*

⁶³ Dans sa réponse, le ministère précise également que le plafond des frais remboursés à l'opérateur peut être dépassé sur autorisation du CGI et qu'en pratique l'Etat rembourse à la Caisse des dépôts les coûts complets de gestion, ce qui ne l'incite pas à rechercher des gains de productivité.

La convention organisant la gestion du FSN et les relations entre l'État et la Caisse des dépôts a été modifiée fin 2016⁶⁴. Elle prévoit notamment que les crédits du programme 343 puissent être gérés dans les mêmes conditions et avec la même gouvernance que les crédits du PIA, *via* leur versement au FSN tenu par la Caisse. Elle prévoit également la fongibilité⁶⁵ des CP issus du PIA (ex-programme 323) et met en place un mécanisme d'actualisation des engagements en fonction des décisions imputées sur chacun des programmes.

Si ce montage complexe⁶⁶ doit permettre d'utiliser prioritairement les crédits du PIA et de limiter l'anticipation de la mise à disposition de CP sur le programme 343, il doit avoir pour contrepartie un suivi vigilant et une mise à jour régulière des prévisions. Le dispositif de suivi en place, qui ne prend depuis 2015 que la forme d'une insertion dans le jaune budgétaire relatif au PIA, n'inclut pas la mise à jour des prévisions de besoins en AE et CP à moyen terme ; quant aux documents budgétaires, ils ne rendent pas compte de la complémentarité des crédits budgétaires avec ceux issus du PIA, nécessaire pour donner une juste vision des prévisions de dépenses budgétaires.

En outre, il convient de prendre garde au fait que l'imputation de toute nouvelle action sur les crédits du PIA versés au FSN, qui sont en fait déjà entièrement gagés par les actions prévues, revient non pas à renforcer la mobilisation du PIA mais plutôt à augmenter les dépenses du budget général qui doit reprendre à son compte, à due concurrence, les dépenses de déploiement des RIP.

Enfin, si confier la gestion des fonds à la Caisse des dépôts était une démarche classique dans le cadre du PIA, il convient en revanche de s'interroger sur ce schéma de gestion dont les frais élevés remboursés à la Caisse des dépôts laissent penser qu'il n'est pas optimisé. La question de la rationalisation du dispositif et de la limitation des frais remboursés à l'opérateur, et à défaut d'une ré-internalisation de la gestion du Plan 'France très haut débit' au sein de l'Agence du numérique lorsque les crédits issus du PIA seront épuisés, devrait être posée.

⁶⁴ Convention du 28 décembre 2016 portant avenant entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du programme d'investissements d'avenir (action « *Développement de l'économie numérique* ») et du plan « France très haut débit ».

⁶⁵ C'est-à-dire que les crédits du PIA peuvent couvrir des engagements liés au programme 343 et réciproquement.

⁶⁶ Et qui se situe aux marges des règles de comptabilité budgétaire, voir *infra* § 3.1.

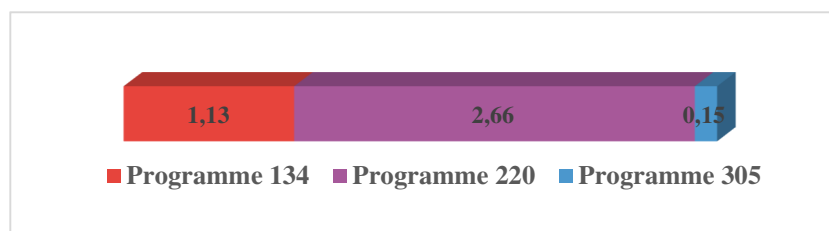
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Tableau n° 10 : Dépenses d'investissement de la mission (exécution 2016⁶⁷, M€, CP)

CP (M€)	LFI 2015	Exé 2015	LFI 2015 format 2016	Exé 2015 format 2016	LFI 2016	Exé 2016
Dépenses	2,9	2,5	2,9	2,5	2,0	4,0

Source : CBCM

Graphique n° 10 : Répartition des CP 2016 de la mission (M€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus et CBCM.

Les dépenses d'investissement ont sensiblement augmenté en 2016 (+58,9% par rapport à l'exécution 2015), mais restent en tout état de cause peu significatives (3,94 M€ en 2016).

Les dépenses du programme 220, qui portent sur la fonction informatique et, dans une moindre mesure, sur l'infrastructure statistique, représentent 68% de l'investissement total de la mission et sont liées au déménagement en cours sur Metz. L'augmentation constatée (+1 M€, soit +58,8 %) est justifiée par la mise en œuvre des recommandations d'un audit organisationnel informatique, réalisé en 2016⁶⁸.

Le solde des investissements est porté par le programme 134 (1,13 M€, soit le double de 2015) et concentré sur les investissements informatiques des AAI, notamment l'Autorité de la concurrence.

⁶⁷ Les données 2016 s'entendent hors PIA et hors P343.

⁶⁸ Il a conclu à la nécessité d'augmenter les capacités de transferts des données, les sauvegardes et les capacités de traitements à l'occasion de la montée en puissance des projets de collecte par Internet (projets informatiques Homère et Coltrane).

2.5 Le financement des opérateurs

Le nombre et le périmètre des cinq opérateurs de la mission n'a pas évolué en 2016 : il s'agit de Business France, l'Agence nationale des fréquences (ANFr), l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA). Malgré leur importance inégale, ils représentent un réel enjeu pour la mission, avec 21,4 % de ses effectifs sous plafond et 8,3 % de ses dépenses budgétaires. À l'échelle du budget de l'État, le poids de ces cinq opérateurs reste cependant très modeste (0,43 % des crédits du budget général et 0,56 % des ETPT). L'annexe 3 détaille les modalités de financement des opérateurs par l'État.

2.5.1 La participation des opérateurs aux efforts de réduction des dépenses publiques reste perfectible.

2.5.1.1 Les effectifs des opérateurs

En LFI 2016, les opérateurs ont contribué à la réduction des dépenses de l'État par la suppression de 9 ETPT (-0,3%), mais dans une moindre mesure qu'en 2015 (-0,8 %).

Pour 2016, la relative modestie des efforts consentis par les opérateurs sur leur plafonds d'emplois tient visiblement à des facteurs conjoncturels. C'est le cas par exemple pour l'ANFr, qui, du fait de la libération de la bande 700 Mhz intervenue en avril 2016, s'est vue confier des missions exceptionnelles, justifiant une création d'emplois à hauteur de 2 ETP. Business France, pour sa part, a bénéficié du transfert de 17 ETP en provenance de la SOPEXA⁶⁹.

Les opérateurs ont consommé 96 % de leur plafond d'emplois, la sous-exécution s'établissant à 48 ETPT, soit un niveau proche de 2015.

⁶⁹ Cette société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires réalisait des prestations aux entreprises du secteur agro-alimentaire jugées analogues à celles de Business France. Le transfert des 17 ETP mentionnés s'est accompagné d'un transfert de la subvention allouée à la Sopexa au titre de ces activités.

Tableau n° 11 : Effectifs des opérateurs de la Mission Économie

Mission Économie	Effectifs (en ETPT)						
	LFI 2015	Exé 2015	LFI 2016	Exé 2016	LFI 2015 / LFI 2016	Exé 2015 / LFI 2016	Exé 2015 / Exé 2016
EPARECA	43	42,6	43	43	=	+0,9%	+ 0,9%
FNPCA	4	4	4	4	=	=	=
INPI	764	715	744	710	-2,6%	+4,1%	-0,7%
ANFr	307	299	305	299	-0,7%	+2,0%	=
Business France	1524	1521	1532	1524	+0,5	+0,7%	+0,2%
Total	2637	2595	2628	2580	-0,3%	+1,3%	-0,6%

Source : CBCM

2.5.1.2 Les subventions pour charges de service public

Les SCSP de la mission ont nettement baissé en 2016 (-5,9% en LFI 2016 par rapport à 2015). Cette diminution est presque exclusivement portée par Business France, dont la SCSP a reculé de 7,42 M€ en un an. En proportion, la forte baisse de la SCSP de l'EPARECA (-6,42%) doit être mise en perspective avec les objectifs fixés dans son COP 2016-2020⁷⁰, en l'occurrence la réalisation d'un plan d'investissement de 80 M€ d'ici 2020 dans le champ des activités couvertes par l'opérateur.

En exécution, les subventions ont été consommées à 95,2 %. Le montant sous-exécuté (6,71 M€) correspond au montant de la réserve de précaution appliquée à tous les opérateurs, et, pour Business France, à des mesures propres de gestion (1,62 M€) rendues possibles par le bon niveau d'activité de l'opérateur.

À titre de rappel, l'INPI et le FNPCA ne reçoivent pas de SCSP. Le FNPCA est exclusivement financé par des ressources affectées, plafonnées depuis la LFI 2014 à 9,9 M€⁷¹. L'INPI se finance pour sa part *via* des redevances versées dans le cadre de ses missions. Ses ressources sont donc pour partie proportionnelles à son activité (196 M€ en 2015). Par ailleurs,

⁷⁰ Le COP de l'EPARECA a été signé le 13 juillet 2016.

⁷¹ Le FNPCA est financé par une majoration de 10% du montant du droit fixe payé par les ressortissants des chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou chambre de métiers et de l'artisanat de région (art. 1601A du CGI).

l'État percevait 30 % de son résultat annuel⁷². La bonne santé financière de l'INPI justifie que revienne régulièrement la perspective d'un plafonnement du montant de ses ressources⁷³. La tutelle de l'opérateur juge toutefois illégitime un tel dispositif. Elle craint notamment que cette utilisation des réserves de l'opérateur à des fins d'alimentation du budget général ne mette en péril les capacités de fonctionnement et d'autofinancement de l'opérateur ainsi que la réalisation de projets d'investissement engagés à ce jour, dont certains figurent au sein de son COP. À cet égard, les observations formulées par la Cour peuvent utilement être rappelées : dans un référé du 20 octobre 2014⁷⁴, elle avait en effet proposé de mettre en place un mécanisme d'écêtement des réserves de l'INPI assorti d'un reversement des crédits excédentaires au budget général, le conseil d'administration étant consulté pour s'assurer que le fonctionnement courant et l'accomplissement des missions de l'opérateur soient préservés.

Tableau n° 12 : Les ressources des opérateurs de la mission

Mission <i>Économie</i> (M€)	Budget (SCSP hors transferts)					
	LFI 2015	Exé 2015	LFI 2016	Exé 2016	LFI 2015/ LFI 2016	Exé 2015 / Exé 2016
EPARECA	6,70	6,00	6,27	5,86	-6,42%	-2,3%
ANFr	32,0	30,7	31,78	30,58	-0,69%	+0,4%
Business France	108,77	105,37	101,35	96,25	-6,8%	-8,7%
Total	147,5	142,1	139,40	132,69	-5,49%	-6,6%

Source : CBCM

⁷² L'article 79 de la loi n°2001-1276 de finances rectificatives pour 2001 ouvre en effet la possibilité pour l'État de percevoir un dividende sur le résultat des établissements publics placés sous sa tutelle, sans préciser la part du résultat concernée. Dans le cas de l'INPI, la dernière perception d'un dividende par l'État portait sur le résultat de l'exercice 2014 (arrêté du 9 juillet 2015).

⁷³ Amendement n°I-58 au nom de la Commission des finances du Sénat, ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement adopté en 1ère lecture le 13 novembre 2015 et rejeté en 2^e lecture à l'issue de la commission mixte paritaire.

⁷⁴ Cour des comptes, référé n°70807 du 20 octobre 2014

Le tableau ci-dessus appelle deux remarques :

- La SCSP versée à Business France connaît une réduction importante (-6,8 % entre la LFI 2015 et 2016) accentuée en gestion, qui devrait se poursuivre en 2017. Cette réduction a été permise par les bonnes performances commerciales de l'opérateur, qui lui assurent un niveau élevé de ressources propres, ainsi que par des efforts conséquents sur ses frais de fonctionnement (-2,01 M€ entre 2015 et 2016). D'après le CEGEFI⁷⁵, cette tendance ne pourrait toutefois se poursuivre à moyen terme sans remettre en cause le modèle de développement économique de l'opérateur. Cette inquiétude sera visiblement prise en compte dans le cadre du renouvellement de son COP qui interviendra en 2017.
- En complément de sa SCSP, l'ANFr a bénéficié d'une affectation exceptionnelle de 95,3 M€ pour 2016, qui sera reconduite en 2017 et 2018 à hauteur de 27,3 M€ (article 41 de la LFI 2016). En 2016, 68,9 M€ ont été reversés au titre de l'indemnisation des opérateurs de diffusion audiovisuelle de la bande 700 Mhz (réaffectée en 2016 à la téléphonie mobile), via trois protocoles d'indemnisation. Les 81 M€ restants (soit 26,4 M€ pour 2016 et 27,3 M€ à venir en 2017 et 2018) financent⁷⁶ un plan d'accompagnement des opérations de libération de la bande comprenant trois volets (communication auprès du grand public, aides aux téléspectateurs et aides aux professionnels du spectacle). Ces aides ont été largement sous-consommées en 2016 (17,9 M€), d'où un prélèvement de 9 M€ en LFR sur la trésorerie de l'agence. S'agissant d'un contournement de la norme d'évolution de la dépense, la Cour sera attentive à l'évolution de la consommation des crédits alloués à cette enveloppe.

2.5.2 La cartographie et le pilotage des opérateurs doivent être repensés.

À l'échelle de la mission il n'existe pas réellement de pilotage de l'activité des opérateurs. En effet, faute d'être présents aux conseils d'administration de ces derniers⁷⁷, les responsables du programme 134 ne disposent que d'une faible visibilité sur l'activité de ceux-ci. Leur rôle tient essentiellement à une action de suivi et d'analyse des indicateurs financiers de l'opérateur. Sans remettre en cause le rôle des différentes directions

⁷⁵ CEGEFI, rapport annuel Business France, p.18, juillet 2016.

⁷⁶ Via leur versement à un service à comptabilité distincte « SACD Bande 700 ».

⁷⁷ Selon les opérateurs, le ministère est représenté aux conseils d'administration soit par la DB (INPI, ANFr notamment), soit par les directions fonctionnelles (FNPCA, INPI), soit par le CEGEFI (EPARECA). Le responsable de programme ou ses adjoints directs ne participent directement à aucun conseil d'administration.

métiers, cette configuration et la qualité inégale des échanges entre les RPROG et les directions métiers nuisent à l'efficacité du suivi et du pilotage des opérateurs. Comme la Cour l'avait souhaité en 2015, il semble nécessaire que le RPROG puisse assister *a minima* aux réunions de suivi des COP.

Par ailleurs, à l'échelle des opérateurs, des efforts importants ont été réalisés pour renforcer le pilotage de la performance des activités engagées et participer à l'effort de réduction des dépenses publiques. À titre d'exemple, l'INPI a connu en 2016 la pleine application du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et a renforcé ses modalités de contrôle interne, ainsi que s'en satisfait le CEGEFI⁷⁸.

L'analyse de la performance de Business France mérite pour sa part un point d'attention particulier.

Un premier bilan positif de l'activité de Business France

La Cour a récemment souligné⁷⁹ que les conditions de réussite de la fusion d'Ubifrance et de l'Afil avaient été réunies. Une grande partie des dix recommandations émises en 2015⁸⁰ ont été suivies : mise en place d'une comptabilité analytique, clarification des rôles de chacun des acteurs œuvrant dans le domaine de la présence économique des acteurs français par le biais d'un contrat de partenariat signé entre les chambre de commerce et d'industrie et le ministère des affaires étrangères et du développement international le 15 mars 2015, etc...

Les premières données d'activité de Business France attestent de ce bilan positif. Ainsi, grâce au montant élevé des ressources propres dégagées, l'opérateur parvient à couvrir 40% de ses coûts par ses ressources propres. Plus globalement, d'après le CEGEFI, tous les objectifs fixés dans le COP 2015-2017 ont été atteints ou dépassés. À ce titre, le renouvellement du COP en fin d'année 2017 devrait permettre de fixer des objectifs plus ambitieux.

Pour l'avenir, deux transformations, neutres sur le plan budgétaire, faciliteraient le pilotage de la performance de l'opérateur :

- le transfert vers le programme 134 de la SCSP accordée à Business France par le programme 112 (4 M€ soit 3,9% de la SCSP totale), afin de faciliter la lisibilité et le suivi des moyens de l'opérateur.

⁷⁸ CEGEFI, rapport annuel consacré à l'INPI, juin 2016, p.21 et suivantes.

⁷⁹ Cour des comptes, *rapport public annuel*, 08/02/2017, tome 2 p. 134-135.

⁸⁰ Cour des comptes, *rapport particulier sur les comptes et la gestion d'Ubifrance*, novembre 2015, p.71.

- la poursuite du rapprochement de l'activité des CCI et celle de Business France. L'objectif est à ce stade d'éviter la persistance de doublons entre l'activité des 400 conseillers internationaux des CCI et celle des agents de Business France. À ce stade, seul le partenariat stratégique signé en 2015 avec le MAEDI est en cours de déclinaison dans les pays où les CCI et Business France sont présents ; un pas supplémentaire pourrait être franchi à l'occasion du prochain COP.

Il subsiste enfin la question du FNPCA, posée à des nombreuses reprises⁸¹ par la Cour, notamment dans un référé en 2013⁸². La Cour déplore l'absence totale de réponse aux observations et recommandations émises en 2013. Ainsi, cette année encore, la Cour relève que le COP de l'opérateur est toujours « *en cours de signature* », bien que la DGE soit « *optimiste* » pour parvenir à sa signature en 2017 et explique ce retard par « *la profonde inflexion que sa tutelle et ses administrateurs souhaitent aujourd'hui lui donner* »⁸³. En tout état de cause, la Cour regrette que les directions du ministère concernées s'abritent derrière les faibles enjeux budgétaires du FNPCA et les arbitrages essentiellement politiques dont il relève. Le renouvellement des administrateurs et du président du FNPCA et les nouvelles orientations du FNPCA qui pourraient être données à cette occasion permettront peut-être d'amorcer les changements structurels que la Cour appelle de ses vœux depuis trois ans.

2.6 Les programmes d'investissement d'avenir

Outre les redéploiements mentionnés précédemment, plusieurs opérations ont été réalisées en fin de gestion au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) :

- Deux conventions ont été engagées et payées à hauteur de 60 M€ sur le CAS « *Participations Financières de l'État* » au titre des actions suivantes : développement de l'économie numérique, interventions en fonds propres, capital-risque et capital développement technologique. Cette dépense est intervenue à partir de rétablissements de crédits effectués sur le BOP Industrie du programme 134.
- Une convention a été engagée et payée sur le BOP Industrie du programme 134 à hauteur de 50,79 M€ pour le financement de

⁸¹ Cf. NEB 2014 et 2015.

⁸² Cour des comptes, référé n°66915 du 7 mai 2013.

⁸³ Extrait des réponses apportées en cours d'instruction et pendant la contradiction de la part des services du responsable du programme 134.

l'action « *projets structurants pour la compétitivité* » du programme d'investissements d'avenir mis en œuvre par Bpifrance. Ce versement est intervenu à partir de crédits ouverts par la LFR du 29 décembre 2016 à hauteur de 36 M€ en AE/CP et d'un rétablissement de crédits en provenance de l'action PIA « développement de l'économie numérique – prêts numériques » à hauteur de 14,79 M€.

2.7 Les dépenses fiscales

La mission comportait 74 dépenses fiscales principales⁸⁴ au PLF 2016, dont trois sans incidence budgétaire au-delà de 2015 et supprimées depuis. Cinq dépenses fiscales ont été créées par la LFR pour 2015. Au total, 75 dépenses fiscales ont eu une incidence budgétaire en 2016⁸⁵ (74 en 2015), pour un montant estimé de 20,5 Md€⁸⁶, dont 12,6 Md€ pour le seul crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE).

2.7.1 Une nouvelle augmentation des dépenses fiscales

Hors CICE⁸⁷ et hors exonérations de taxes sur les transactions financières (TTF)⁸⁸, les dépenses fiscales de la mission étaient estimées au moment du PLF à 7,0 Md€, en augmentation de 3,4 % par rapport à 2015⁸⁹. En exécution⁹⁰, elles devraient finalement atteindre 7,9 Md€, en hausse de 17,1 % par rapport à 2015. Cette augmentation de 926 M€ par rapport à la prévision initiale du PLF 2016 est notamment due à :

- La création de cinq mesures nouvelles⁹¹ par la LFR pour 2015, qui représentent en 2016 une dépense de 555 M€ concentrée sur trois dépenses relatives à la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ;

⁸⁴ 65 sur le programme 134 et 9 sur le programme 305.

⁸⁵ Une mesure supplémentaire n'aura d'incidence qu'à partir de 2017.

⁸⁶ Chiffres révisés inscrits au titre de 2016 dans le PAP 2017.

⁸⁷ Le CICE est examiné à part, au paragraphe suivant.

⁸⁸ Les dépenses fiscales relatives à la TTF, portées par le programme 305, sont affectées d'importantes variations de prévisions, qui sont examinées plus bas.

⁸⁹ Comparaison entre (i) les prévisions 2016 associées au PLF 2016 et (ii) l'évaluation pour 2015 associée au PLF 2016.

⁹⁰ Chiffres PAP 2017 et RAP 2015.

⁹¹ Mesures n°190211, 200215, 820201, 820202 et 820203.

- L'augmentation de l'assiette d'une mesure en faveur de l'investissement dans les entreprises⁹², créée en cours d'année 2015 par la loi du 6 août 2015⁹³ puis reconduite et étendue en 2016 par la loi pour une République numérique⁹⁴, ce qui porte son coût pour l'année 2016 de 500 M€ (PLF 2016) à 860 M€ (PLF 2017).

Ces augmentations très significatives ne sont pas compensées par la suppression de trois mesures qui n'avaient plus d'incidence budgétaire et la modification d'une mesure en faveur de l'investissement au capital des PME⁹⁵, qui représente une économie limitée à 25 M€.

Cette situation est récurrente : la révision de l'estimation des dépenses fiscales de la mission *Économie* se traduit systématiquement par une augmentation de leur coût pour une année donnée, augmentation qui résulte en général à la fois d'une erreur sur la prévision du montant des dépenses prévues au moment du PLF et de la création, en cours d'année, de dispositifs nouveaux qui ne sont pas compensés par des réductions ou suppressions de mesures pour un montant équivalent. Dans son rapport sur le budget de l'État en 2015, la Cour notait ainsi que les dispositifs de maîtrise des dépenses fiscales sont largement inopérants et recommandait que des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales soient établies.

2.7.2 Une stabilisation progressive des estimations du CICE

Créé par l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012, le CICE a une incidence budgétaire croissante depuis 2014, le mécanisme de base induisant un décalage entre l'année de calcul de la créance et l'année d'utilisation effective du crédit. Les grands principes en sont présentés en annexe 4. Compte-tenu de son montant élevé, il bénéficie des travaux d'un comité de suivi⁹⁶.

Jusqu'en 2015, les estimations de la dépense fiscale due au CICE se sont heurtées à d'importantes difficultés, liées aux modalités de ce dispositif complexe et qui concernaient le chiffrage de l'assiette et du montant de la créance théorique associée, des différences persistantes entre créance théorique et créance fiscale déclarée par les entreprises, et la

⁹² Mesure 230302 puis 210204.

⁹³ Loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁹⁴ Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

⁹⁵ Mesure 400202 qui a dû être mise en conformité avec les règles européennes relatives aux aides d'État.

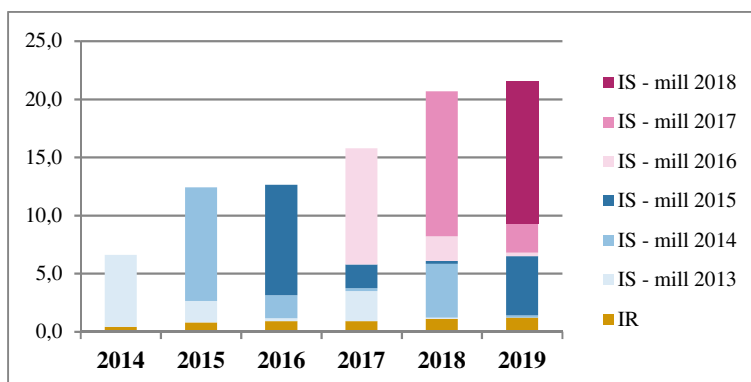
⁹⁶ Dont les rapports annuels sont disponibles sur www.strategie.gouv.fr.

prévision du comportement des entreprises pour la consommation de leur créance, qui peut être imputée sur 3 ans.

Plusieurs évolutions ont été apportées à la méthode utilisée par le ministère de l'économie et des finances pour établir les prévisions, qui bénéficie maintenant d'un meilleur recul sur les effets budgétaires de cette mesure⁹⁷. Les incertitudes résiduelles sont réduites par rapport aux années précédentes, même si elles restent significatives en valeur absolue (une évolution d'un point de la masse salariale, du taux de recours au dispositif ou de l'imputation de la créance une année donnée représentant chacune un volume de l'ordre de 200 M€).

L'estimation du coût du CICE pour l'année 2016 a été révisée entre le PLF 2016 et la préparation du PLF 2017, mais dans une moindre mesure que ce qui était observé les années précédentes. Ce coût a été revu à la baisse, de 13,0 Md€ au PAP 2016 à 12,6 Md€ en fin d'année⁹⁸, l'évolution des salaires et la montée en puissance du taux de recours à cette mesure étant plus faibles qu'initialement prévu.

Graphique n° 11 : Coût budgétaire du CICE (Md€)⁹⁹



Source : Cour des comptes d'après données DLF

Les tendances observées par le comité de suivi du CICE confirment que celui-ci atteint une phase de maturité quant à son utilisation par les

⁹⁷ Le premier cycle complet d'imputation de la créance d'un exercice sera achevé en 2018, avec les derniers effets budgétaires de l'exercice 2013.

⁹⁸ Chiffre du PAP 2017 pour l'année 2016.

⁹⁹ Hypothèses sous-jacentes au PLF 2017.

entreprises : le non-recours au dispositif devient marginal et le rythme des déclarations semble se stabiliser depuis 2015.

En termes d'impact du dispositif, le comité de suivi, tout en soulignant les difficultés d'une telle évaluation¹⁰⁰, note que le CICE a conduit à une amélioration sensible des marges des entreprises, conclut à l'absence d'impact mesurable de court-terme sur l'investissement, la R&D et les exportations, estime probable un effet direct sur la création et la sauvegarde de l'emploi et relève peu d'effets sur les salaires par tête.

Par ailleurs, il était envisagé de transformer le CICE en baisse des cotisations sociales à l'horizon 2017¹⁰¹ mais le ministère indique, en réponse à la Cour, que « *le Gouvernement a entendu de ne pas modifier structurellement le dispositif, tout en le renforçant* », afin de « *mettre à profit son efficacité dans un contexte où les entreprises ont besoin de stabilité fiscale* ».

Le coût du CICE devrait augmenter significativement à partir de 2017 avec la restitution des reliquats de crédit d'impôt des millésimes 2013 et 2014 (exigibles automatiquement s'ils n'ont pu être imputés durant trois ans) et les effets de l'augmentation du taux de CICE de 6 à 9 % pour les départements d'outre-mer à partir de 2016 et de 6 à 7 % pour l'ensemble des rémunérations éligibles à partir de 2017¹⁰². Cette dernière mesure générera un coût supplémentaire estimé à 3,3 Md€.

2.7.3 Le suivi des dépenses fiscales reste très insuffisant

Comme l'a déjà noté la Cour, l'estimation du coût des dépenses fiscales reste une limite majeure des chiffrages associés aux projets de lois de finances et leur suivi est insuffisant, ce qui est particulièrement regrettable dans le cas de la mission *Économie*, pour laquelle les dépenses fiscales représentent l'essentiel des moyens financiers des politiques publiques.

¹⁰⁰ Tenant notamment à ce que le CICE étant une mesure générale, on ne dispose pas d'un groupe « témoin » et à la difficulté de séparer l'effet du CICE de l'impact des réformes qui l'ont précédé.

¹⁰¹ Discours du Président de la République du 18 janvier 2016 de vœux aux acteurs de l'entreprise et de l'emploi : « *Ma volonté, et je l'ai annoncé dès 2014, c'est de transformer aussi vite que possible le CICE en baisse définitive des cotisations sociales.* »

¹⁰² Article n°72 de la LFI 2017.

2.7.3.1 L'estimation du coût des dépenses fiscales est incomplète

Le chiffrage des mesures qui n'ont pas été modifiées après la préparation du PLF 2016 a connu des évolutions limitées dans le PLF 2017, ce qui suggère des progrès dans la fiabilité des estimations proposées¹⁰³.

Toutefois, et sans méconnaître les difficultés qui peuvent faire obstacle à une estimation précise, il reste regrettable que 12 mesures ne fassent l'objet d'aucune estimation d'ordre de grandeur et ne soient donc pas incluses dans l'estimation du total¹⁰⁴.

C'est notamment le cas des dépenses fiscales relatives aux exonérations de la taxe sur les transactions financières (TTF)¹⁰⁵, qui ne sont plus chiffrées dans le PLF 2017, ni comptabilisées dans le coût total des dépenses fiscales de la missions, alors qu'elles étaient évaluées à 535 M€ dans le PLF 2016.

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

Comme la Cour l'a déjà relevé dans ses rapports successifs sur l'exécution du budget de l'État, l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales et leur articulation avec les politiques publiques auxquelles elles concourent restent insuffisantes, et les résultats des conférences fiscales organisées depuis 2013 sont décevants.

Ces conférences devaient être une opportunité pour étudier des réductions de coûts ou des suppressions de dépenses fiscales, sur la base d'une évaluation de leur efficacité et d'un examen conjoint des crédits budgétaires et des mesures fiscales. Dans les faits, elles ne se sont pas appuyées jusqu'ici sur des études de l'impact des mesures¹⁰⁶ et n'ont eu que des résultats modestes. Les dépenses fiscales supprimées sont pour l'essentiel des mesures n'ayant plus d'incidence budgétaire ou reprises par d'autres dispositifs (ex : réforme de la CSPE), à l'exception notable de la

¹⁰³ Sans qu'on puisse exclure que cette stabilité apparente résulte au contraire d'une absence de mise à jour des estimations.

¹⁰⁴ Au total, 21 mesures ne font pas l'objet d'une estimation chiffrée pour 2016 dans le PAP 2017. 9 d'entre elles bénéficient d'une évaluation pour l'une des deux années précédentes, et sont intégrées sur cette base pour un total de 1800 M€ dans l'estimation des dépenses fiscales ; les 12 autres sont jugées « non chiffrables » et ont donc une contribution nulle à l'estimation du coût total.

¹⁰⁵ Mesures n° 980101 à 980105.

¹⁰⁶ Seul un rapport d'évaluation est prévu, mais non disponible pour la conférence fiscale de 2016. Il concerne une mesure relative à l'amortissement exceptionnel des robots industriels, chiffrée à 2 M€.

suppression à partir de 2017 de la mesure 210102, dont le coût était chiffré entre 13 et 90 M€.

La mission *Économie* n'a par ailleurs fait l'objet d'aucune des revues de dépense prévues par la loi de programmation des finances publiques.

Il est regrettable que les dépenses fiscales bénéficient d'une attention limitée des administrations concernées, tant pour l'estimation et le suivi de leur montant que pour l'évaluation de leur impact, en comparaison avec l'effort de pilotage consenti pour les ressources budgétaires. La Cour recommande donc de préciser dans la charte des ministères économiques et financiers relative à la procédure budgétaire les responsabilités des différents services concernés par le suivi des dépenses fiscales.

L'amélioration des résultats des conférences fiscales supposerait qu'elles puissent s'appuyer sur des évaluations de l'efficacité des dépenses fiscales et qu'une réflexion sur leur articulation avec les crédits budgétaires concourant aux mêmes politiques publiques soit engagée. Or, dans ces deux domaines, des progrès importants restent à accomplir. À cet égard, il apparaît utile d'envisager le renouvellement de la démarche d'évaluation des dépenses fiscales conduite en 2011¹⁰⁷.

Outre sa recommandation antérieure de procéder à une évaluation exhaustive des dépenses fiscales au cours des cinq années de la loi de programmation 2014-2019, la Cour recommande donc de compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification au premier euro pour les mesures fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent.

¹⁰⁷ GUILLAUME, Henri. *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, 356 p.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

Sur le **programme 305**, la prise en charge d'une partie du coût des prestations réalisées par la Banque de France, au travers d'une réduction du dividende versé à l'État et non par voie de dotation budgétaire, constitue une contraction des dépenses et des recettes.

Sur le **programme 343**, la fongibilité des crédits issus du PIA et des crédits budgétaires au sein du FSN et la comptabilité des AE à partir d'un engagement juridique différentiel unique, organisée par la convention relative à la gestion du FSN évoquée supra au § 2.3, se situent à la marge des règles de comptabilité budgétaire. En effet, si le recueil des règles de comptabilité budgétaires (RRCB) de l'État prévoit, dans sa partie 4 relative aux règles de consommation des AE et des CP, la possibilité d'une gestion particulière en $AE \neq CP$ ¹⁰⁸ dans certains cas de dépenses d'intervention en gestion indirecte, ces dispositions sont prévues pour des dispositifs où un organisme payeur gère, pour le compte de l'État, des dossiers d'aide en grand nombre et de montant unitaire faible (p. ex. aides sociales). Son application au cas de la gestion des subventions aux RIP s'écarte de l'esprit du RRCB.

3.2 La démarche de performance

La formalisation de la démarche de performance ainsi que son suivi n'ont pas évolué depuis l'année dernière. Les observations formulées ci-après reprennent donc largement les éléments relevés en 2015.

¹⁰⁸ Cf. § 1.6 et 1.8, partie 4 du RRCB de décembre 2015, pp. 139 à 145.

Tableau n° 13 : Objectifs et indicateurs de la mission *Économie*

		2016
Objectifs	P134	4
	P343	1
	P220	4
	P305	4
Total		13
Indicateurs	P134	6
	P343	1
	P220	4
	P305	8
Total		19

Source : *Cour des comptes d'après PAP.*

Le nombre d'objectifs et d'indicateurs est stable pour la mission et tous les programmes qui la constituent. Il n'évoluera pas non plus en 2017 d'après les éléments fournis dans le PAP. À titre indicatif, à l'échelle de la mission, et notamment du programme 134, une réflexion sera toutefois conduite dans le cadre de la procédure d'élaboration du prochain triennal (ou quinquennal) pour la production de nouveaux indicateurs, sans précision à ce stade sur les indicateurs et périmètres concernés.

3.2.1 Des indicateurs insuffisamment représentatifs des actions portées et de la qualité des services rendus.

La mission *Économie* présente une difficulté méthodologique réelle pour définir des objectifs et des indicateurs représentatifs de la diversité des actions engagées et des acteurs qui les mettent en œuvre. C'est notamment le cas du programme 134. En conséquence, les indicateurs et objectifs retenus présentent deux écueils, parfois cumulatifs.

Ils sont pour certains d'abord trop généraux pour constituer un objectif global de pilotage de la performance des actions entreprises. C'est le cas de l'indicateur *Doing Business*, construit par la Banque Mondiale, qui mesure l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre pour faciliter la création d'entreprise. Cet indicateur comporte une multitude de sous-catégories (délais d'obtention d'un permis de conduire, raccordement à l'électricité, paiement des impôts, ...) qui influent sur la performance globale mais ne relèvent pas du périmètre d'action de la mission *Économie*.

Le second écueil tient à la couverture par les indicateurs et objectifs du périmètre de la mission. On observera ainsi que les programmes 134, 220 et 305 comportent le même nombre d'objectifs quand bien même leurs poids budgétaires sont très différents. Par ailleurs, certains indicateurs ne couvrent qu'imparfaitement le périmètre des différentes actions d'un programme, ou sont au contraire sur-représentatifs au regard du volume de crédits budgétaires déployé. À titre d'exemple, l'activité des opérateurs, à l'exception de Business France, n'est couverte par aucun indicateur.

Certains indicateurs concentrent l'ensemble des observations relevées précédemment. Ainsi, l'objectif n°4 du programme 134 « *promouvoir l'offre touristique de qualité et le tourisme social* » ne correspond qu'à une part très limitée des crédits du programme (entre 10 et 20% selon le périmètre considéré). Par ailleurs, l'indicateur retenu pour cet objectif (« *impact des politiques sociales de l'ANCV* ») est loin de résumer l'ensemble des dispositifs de soutien au tourisme attachés au programme.

Au-delà du caractère parfois peu représentatif et évaluable des objectifs et indicateurs retenus, les indicateurs de la mission tiennent insuffisamment compte de l'évaluation de la qualité du service rendu aux usagers ; c'est le cas de plus de la moitié d'entre eux. Ainsi, sur le programme 305, l'indicateur 4.3 renseigne l'efficacité du traitement des dossiers de surendettement, au regard notamment du nombre moyen de dossiers traités par les agents : en l'occurrence, les effets-volume neutralisent les éventuelles conclusions qui pourraient être tirées de cet indicateur en termes de productivité.

3.2.2 Un suivi trop peu développé des indicateurs fixés

Pour suivre les indicateurs fixés, il convient d'abord d'observer les cibles fixées. Certaines d'entre elles sont à cet égard peu satisfaisantes. Ainsi, le programme 305 comporte un indicateur de fiabilité des dépenses fiscales de l'État, qui doit être mis au regard des difficultés constatées sur le chiffrage de nombreuses dépenses fiscales.

Une réflexion pourrait être engagée sur un indicateur visant à réduire le nombre de dépenses fiscales non chiffrées qui semblerait mieux à même de traduire l'évolution de la performance dans le chiffrage des dépenses fiscales.

La fixation des cibles à atteindre pose également certaines difficultés. À titre d'exemple, le programme 305 comporte un indicateur relatif au coût complet de traitement d'un dossier de surendettement (4.3). La Cour avait déjà pu constater en 2015 un écart important entre la prévision initiale (863 €) et la réalisation (904 €), attribuable à la baisse

sensible et rapide du nombre de dossiers associée à la stabilité des charges de personnel. La cible 2016 a de nouveau été fixée à un niveau très bas dans le PAP 2016 (860 €) alors même que des mesures étaient prises par le Gouvernement pour diminuer le nombre de dossiers par une prévention du surendettement. L'exécution 2016 est donc encore très supérieure à la prévision (996 €). La même lacune semble en passe de se produire en 2017 puisque le PAP fixe une cible à 850 €. Le ministère a indiqué au cours de l'instruction que sa prévision serait désormais portée à 926 €.

Le programme 220 comporte un indicateur relatif au suivi du recensement continu, dont la cible (fixée à 100 %) est atteinte depuis 2013. Il pourrait être remplacé par un indicateur de performance sur le développement de la réponse aux enquêtes par internet et l'amélioration de l'efficacité dans la réalisation des travaux de l'Insee. Il serait également intéressant de restituer la représentativité des échantillons ainsi récoltés. L'Insee indique qu'une réflexion est en cours pour la définition de nouveaux indicateurs lors du prochain triennal, visant à réduire le nombre d'objectifs et mettre en place un nouvel indicateur sur la réponse des ménages et des entreprises aux enquêtes par Internet.

Enfin, au-delà de la question de l'atteinte ou non des cibles fixées, la Cour regrette que les indicateurs et objectifs fixés ne soient pas effectivement utilisés dans le pilotage des services. À titre d'exemple, la 14^e édition du rapport *Doing Business* fait état de la perte d'une place de la France dans le classement établi, de la 28^e à la 29^e. Cette baisse est simplement constatée sans donner lieu à d'éventuels plans d'actions ou mesures destinées à répondre aux dysfonctionnements constatés. La faible représentativité des indicateurs ainsi que les imperfections liées au calibrage de leurs cibles et à leur suivi conduisent à ce qu'il n'y ait pas de corrélation directe entre le dispositif d'évaluation de la performance et les crédits affectés dans le cadre de l'exercice de programmation.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

- **Recommandation n°1** : *Redéfinir les orientations stratégiques de la mission et en stabiliser en conséquence l'architecture et le périmètre pour lui donner une cohérence et une unité. L'aide au transport de presse devrait notamment être retransférée au programme 180 – Presse.*

Non mise en œuvre : aucune réflexion globale n'a été initiée sur la redéfinition des orientations stratégiques de la mission. Cette réflexion est toutefois annoncée par la mission dans le cadre du prochain triennal.

Pour la gestion 2016, seuls des transferts marginaux, concernant, d'une part, l'économie sociale et solidaire et, d'autre part, la création du nouveau service de l'information stratégique et sécurité économique (SISSÉ), ont impacté la LFI. En cours de gestion, le seul transfert véritablement structurel concerne les mesures en faveur des entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone.

A contrario, les points soulevés en 2015, notamment le tourisme et surtout l'aide à la presse, n'ont fait l'objet d'aucune réflexion.

- **Recommandation n°2** : *Renforcer le pilotage et le suivi des dépenses fiscales, en proposant un chiffrage fiabilisé des principales mesures qui concernent l'ISF¹⁰⁹, en mettant en place un suivi régulier de l'efficacité économique des mesures d'un montant significatif, en tirant les conséquences des évaluations réalisées, et notamment en supprimant les mesures fiscales¹¹⁰ identifiées comme inefficaces ou inefficaces¹¹¹, et, pour cela, en désignant pour chaque dépense fiscale une direction d'administration centrale qui soit responsable de son suivi, en lien avec les politiques publiques auxquelles elle contribue.*

¹⁰⁹ Mesures 400111, 400112 et 400202 (dite ISF-PME).

¹¹⁰ Les mesures visées sont notamment les mesures n°120131, 110228, 210312, 110245, 230203, 320108, 520209, 140126, 530211, 320134, 120301.

¹¹¹ Voir : Inspection générale des finances. *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*. Rapport n° 2013-M-016-02. 96 p. Juin 2013.

Non mise en œuvre : si les écarts d'estimation sont moindres pour l'année 2016 entre le PLF 2016 et le PLF 2017 qu'ils n'étaient les années précédentes entre le PLF N et le PLF N+1¹¹², le ministère n'a pas procédé à des changements de méthode particuliers.

En ce qui concerne le suivi de l'efficacité des mesures et la suppression des mesures inefficaces, le ministère renvoie dans sa réponse aux revues de dépenses et aux conférences fiscales alors que les premières n'ont pas, jusqu'ici, examiné les dépenses de la mission *Économie* et que les secondes restent peu stratégiques et ne s'appuient que très rarement sur des études de l'impact des mesures. De fait, ces travaux n'ont permis jusqu'ici que la suppression de mesures n'ayant plus d'incidence budgétaire ou reprises par d'autres dispositifs (ex : réforme de la CSPE), à l'exception, en 2016, de la suppression à partir de 2017 de la mesure 210102, dont le coût était chiffré entre 13 et 90 M€.

- **Recommandation n°3 :** *Dans le prolongement des efforts réalisés ces dernières années, identifier plus clairement les marges de manœuvre budgétaires à moyen terme sur la mission. Cela doit se traduire par de véritables choix, en prenant en compte tous les moyens d'intervention des politiques publiques (action réglementaire et normative, contrôle régalién, intervention en financement de projets et subventions, mesures fiscales,). Cet effort d'analyse et de priorisation doit concerner l'ensemble des postes de dépense, T2 comme HT2 (masse salariale, dépenses immobilières, subventions aux associations, SCSP, opérateurs, ...) et permettre de définir des cibles d'économies à atteindre à échéance pluriannuelle.*

Mise en œuvre en cours : à chaque étape de la budgétisation, un tendanciel pluriannuel permet d'identifier, à l'échelle des programmes et de la mission, les pistes d'économies envisagées découlant d'une analyse des politiques publiques mises en œuvre et des dispositifs associés.

En T2, malgré des marges faibles et au-delà de l'annulation de 1,5 M€, les efforts ont permis une économie de 19 M€ par rapport aux crédits ouverts, ce malgré la revalorisation du point fonction publique de 2016.

En HT2, les actions de mutualisation et de rationalisation ont permis la suppression de certains dispositifs (aide au départ, actions collectives des DIRECCTE, CPDC...) et à la réforme en profondeur d'autres dispositifs, tel que le FISAC qui cible désormais, dans le cadre d'un appel à projets, ses interventions sur les zones les plus fragiles.

¹¹² Le ministère considère dans sa réponse que la dépense ISF-PME est bien chiffrée, alors qu'un écart de plus de 30 % et 152 M€ avait affecté la prévision 2015.

Mais ces efforts relèvent encore plus d'une logique de rabot sur les dépenses d'intervention que d'une stratégie intégrant l'ensemble des moyens des politiques publiques. Aucune vision prospective au niveau de la mission n'a ainsi accompagné l'action réglementaire et normative, l'action via les subventions ou encore le suivi des mesures fiscales.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

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

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

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

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

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

Annexe n° 1 : Glossaire

AAI	Autorité administrative indépendante
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AE	Autorisation d'engagement
AFII	Agence française pour les investissements internationaux
ANFr	Agence national des fréquences
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
BF	Business France
CAS PFE	Compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État »
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CICE	Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CP	Crédits de paiement
CTI	Centres techniques industriels
CTIF	Centre technique des industries de la fonderie
DLF	Direction de la législation fiscale
DGCCRF	Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
DGE	Direction générale des entreprises
DGT	Direction générale du trésor
EPARECA	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FISAC	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
FNPCA	Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat
FSN	Fonds national pour la société numérique
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
IEOM	Institut d'émission d'outre-mer
INPI	Institut national de la propriété industrielle
IGF	Inspection générale des finances
ISF	Impôt sur la fortune
ITERG	Institut des corps gras
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LNE	Laboratoire national d'essais
PAP	Projet annuel de performance
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PLF	Projet de loi de finances
RAP	Rapport annuel de performance

RIP	Réseau d'initiative publique
RSI	Régime spécial des indépendants
SCSP	Subventions pour charges de service public
TFA	Taxe fiscale affectée
TTF	Taxe sur les transactions financières

**Annexe n° 2 : Évolution des dépenses d'intervention du
programme 134 (2014-2016)**

	2014	2015	2016	Variation 2014/2016
Aide au départ des commerçants	6,2	8,2	3,1	-50%
Mouvements consuméristes	9,9	8,6	9,5	-4%
FISAC	34	12,3	21,5	-37%
Développement des PME	8,5	7,25	8,2	-3%
Comité professionnel de distribution de carburant	2,9	0		-100%
Mission des services à la personne	2,6	0,99	1,0	-62%
Subventions tourisme	3,1	2,62	1,4	-56%
Subventions CTI	19,1	17,4	15,9	-17%
Subventions AFNOR	9,8	8,9	8,2	-16%
Subventions APCE	2,9	2,6	0,8	-72%
Subventions politique industrielle	35,2	30	22,2	-37%
Subventions à la Poste	1,4	1,4	1,3	-7%
Subventions organismes internationaux	11,4	9,8	13,7	21%
Mutations industrielles - construction navales		2,2	0,6	
COFRAC	0,3	0,18	0,2	-43%
Bpifrance	40	26	23,0	-43%
ESS			3,6	
Agence France Entrepreneur			1,8	
Divers	7,1		2,7	-62%
Transport à la presse	100	130	119,0	
PIA 2014	133			
PIA 2015		100		
PIA 2016			36,0	
Total	427,4	369,26	293,7	-31%
Total après retraitement	194,4	139,26	138,0	-29%

Source : Cour des comptes, d'après données RPROG 134

Annexe n° 3 : Le financement des opérateurs (en M€)

Source : responsables de la mission Économie

En M€	LFI 2015	Exé. 2015	LFI 2015 format 2016	Exé. 2015 format 2016	LFI 2016	Exé. 2016
SCSP	147,5	144,2	147,6	144,2	138,8	132,7
Transferts hors PIA	-	-	-	-	-	-
<i>Dispositifs transparents</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Dispositifs non transparents</i>	-	-	-	-	-	-
Dotations en fonds propres hors PIA	236,8	239,7	236,8	239,7	274,2	NC
ITAF	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
Concours bruts de la mission	-	-	-	-	-	-
Contribution au CAS pensions	2,9	3,7	2,9	3,7	3,7	2,8
Fonds de concours	-	0,2	-	0,2	-	-
Prélèvement sur le FDR	1,5	- 2,8	1,5	- 2,8	1,3	1,7
Concours nets de la mission	-	0,8	-	0,8	0,8	-
P.m. concours autres missions	6,5					

Annexe n° 4 : Les principes du CICE

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

La nature fiscale du dispositif induit un décalage de ses effets par rapport à l'année de versement des salaires : les entreprises en bénéficient effectivement à partir de l'année suivant le versement des salaires qui ont servi à son calcul¹¹³. Le mécanisme du CICE conduit ainsi à distinguer :

- . l'assiette du CICE, c'est-à-dire la masse salariale brute des salariés rémunérés jusqu'à 2,5 SMIC. Celle-ci est déclarée par les entreprises aux URSSAF¹¹⁴ ;

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

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

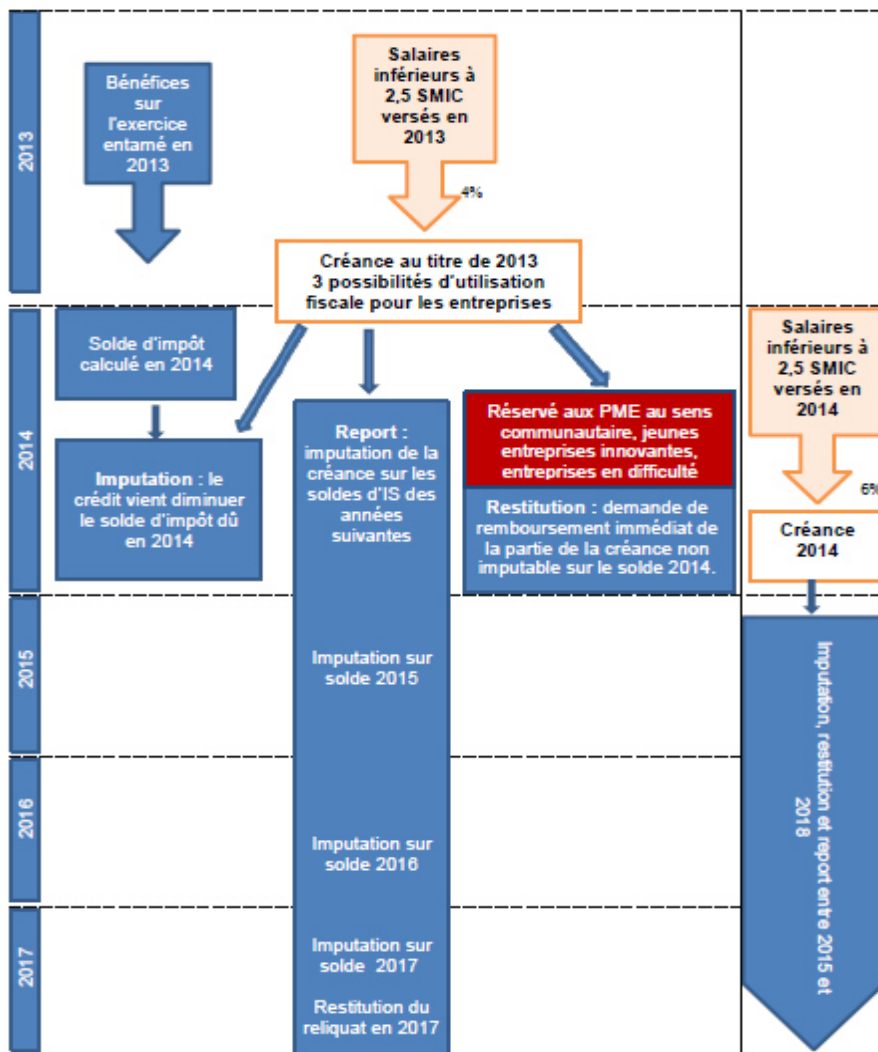
- . l'effet budgétaire du CICE, qui correspond au montant de CICE « décaissé » chaque année par l'État. Il peut concerner différents millésimes de créances puisqu'il inclut les reports d'imputation des années précédentes ou certaines déclarations fiscales tardives par rapport à l'année calendaire.

Le CICE fait l'objet d'un dispositif spécifique de suivi et d'évaluation, prévu par la loi. Installé en juillet 2013, le comité de suivi du CICE est placé auprès du Premier ministre et présidé par le commissaire général à la stratégie et à la prospective. Il établit chaque année avant le dépôt du PLF un rapport présentant l'état des évaluations réalisées. Le dernier rapport de suivi a été publié en septembre 2016.

¹¹³ Un système de préfinancement piloté principalement par Bpifrance a été mis en place pour permettre notamment aux PME de bénéficier d'un apport de trésorerie dès l'année du versement des salaires.

¹¹⁴ Cette obligation ne concerne pas les entreprises qui relèvent de la MSA (mutualité sociale agricole).

Graphique n° 12 : Les principes du CICE



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