

Cour des comptes



Mission Économie

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Mission Économie

Programme 134 – Développement des entreprises et du tourisme

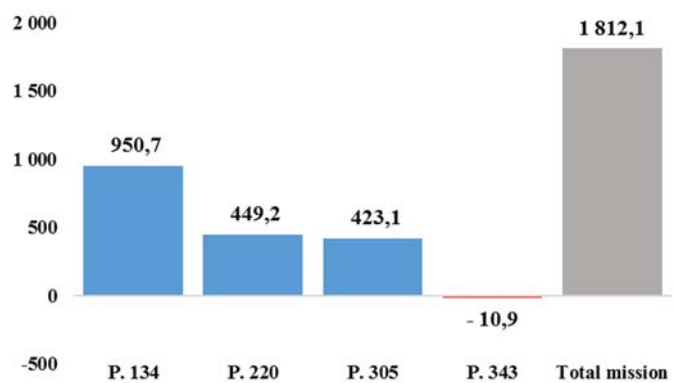
Programme 343 – Plan « France très haut débit »

Programme 220 – Statistiques et études économiques

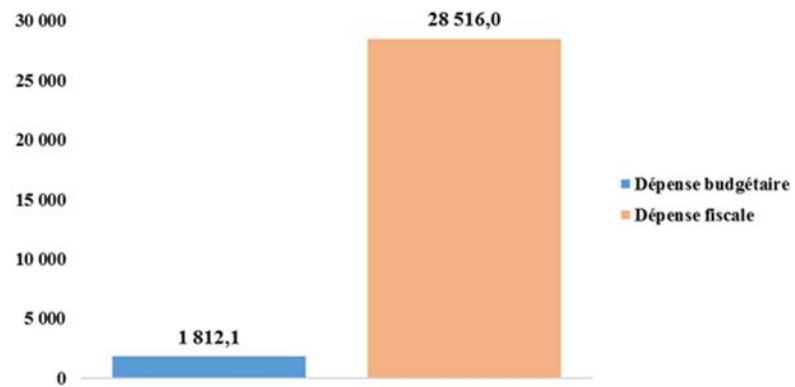
Programme 305 – Stratégie économique et fiscale

Graphique n° 1 : Mission *Économie*- exécution 2018

(CP, en M€)



Graphique n° 2 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission *Économie* en 2018 (en M€)



Synthèse

En LFI pour 2018, la mission représente 2,13 Md€ en AE et 1,87 Md€ en CP, et, en exécution 2,02 Md€ en AE et 1,81 Md€ en CP, dont 50,6 % de dépenses de personnel. Le plafond d'emplois de la mission s'élève à 11 858 ETPT¹ pour l'État et 2 591 ETPT pour les opérateurs, en baisse respective de - 1,2 % et -0,8 % par rapport à 2017. La mission compte 77 dépenses fiscales « à titre principal », pour un coût estimé à 28,52 Md€ pour 2018 dans le PAP 2019.

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

- des programmes « métiers » qui correspondent à l'activité des directions d'administration centrale: les programmes 134 (multidirectionnel), 220 (Insee) et 305 (direction générale du Trésor, DGT, et direction de la législation fiscale, DLF) ;

- un programme dans une logique projet : le programme 343 qui a vocation à financer les « réseaux d'initiative publique » (RIP) du plan France Très haut débit (FTHD), en complément des crédits consommés par le fonds national pour la société numérique (FSN).

1) Une architecture complexe et mouvante à simplifier pour gagner en lisibilité

Comme la Cour le relève depuis plusieurs années, la mission *Économie* concerne de multiples acteurs et moyens, et change régulièrement de périmètre. Cela rend difficile les comparaisons dans le temps, et ce d'autant plus que les documents budgétaires n'en retracent pas toujours les évolutions de manière explicite.

Après plusieurs modifications substantielles, la maquette budgétaire de la mission est restée relativement stable en 2018, mais elle évolue en 2019. Un travail de simplification de l'architecture du programme 134 a été réalisé en PLF pour 2019 pour réduire le nombre de ses actions de 13 à 8, et le nombre de BOP (fusion notamment des trois BOP de la DGE à la demande du CBCM). Par ailleurs, une réflexion est lancée cette année sur la gouvernance de la mission en poursuivant un objectif de mise en cohérence des politiques publiques liées à l'innovation, à l'aide aux entreprises hors innovation et à la régulation.

¹ Par application de l'article 11 de la LFR pour 2018.

Pour autant, la mission *Économie* reste peu cohérente et son découpage actuel nuit à la lisibilité de l'action de l'État en matière de développement économique. La réflexion sur la simplification de l'architecture de la mission doit donc être poursuivie de façon plus transversale. La recommandation n°1, reformulée, est réitérée.

Des évaluations de dispositifs d'interventions ont été conduites par le ministère (FISAC, centres techniques industriels, aides aux entreprises, etc.), mais elles sont restées parcellaires et non coordonnées.

La recommandation n°2, reformulée et reconduite, propose de mener à bien l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention de la mission, et d'en tirer les conséquences pour accroître sa performance et sa lisibilité.

2) Une gestion rigoureuse des crédits avec une exécution des crédits de la mission inférieure à la LFI et à l'exécution 2017, à périmètre constant

L'effort de réduction de la dépense publique s'est poursuivi en 2018 avec une baisse des dépenses en budgétisation et en exécution. Une gestion rigoureuse a permis de prendre en charge des dépenses non budgétées (paiement tardif avec pénalités de retard du contentieux SARA de 15,5 M€ protocole PPCR pour la DGCCRF pour 2,5 M€, changement d'imputation des dépenses d'études de l'APE au programme 305 en gestion) et des dépenses imprévues (contribution à des événements internationaux pour 2,07 M€, aide financière à l'installation de l'Agence bancaire européenne pour 1,5 M€, mesures d'aides d'urgence pour 1,04 M€).

Les crédits consommés sont en baisse entre 2017 et 2018, à périmètre constant : -12,6 % en AE et -8,8 % en CP. La baisse est marquée pour les dépenses d'intervention (-37,4 % en AE et -31,1 % en CP) et, dans une moindre mesure, les dépenses de personnel (-0,6 %) et les opérations financières. En revanche, les crédits de fonctionnement (7,1 % en AE et 0,7 % en CP) augmentent du fait de l'engagement de baux et du contrat relatif au signal horaire. Les dépenses d'investissement augmentent également (110 % en CP), mais leur niveau reste faible.

Le plafond et le schéma d'emplois sont respectés et les dépenses de personnel sont exécutées en légère baisse, permettant la mise en œuvre d'annulations et d'une fongibilité asymétrique de 1,5 M€ sur le programme 305 notamment pour couvrir les engagements et paiements pour les audits de l'APE.

3) Un manque de transparence dans l'exécution du programme 343 relatif au plan France Très haut débit

Le programme 343, créé en 2015, a pour objet de subventionner les « réseaux d'initiative publique » (RIP) du plan France très haut débit (PFTHD). Ce dernier est doté d'une enveloppe de dépense de 3,3 Md€² d'ici 2022. Le programme complète² les crédits du fonds national pour la société numérique (FSN) pour les RIP, fonds sans personnalité juridique géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à partir de crédits de l'ex programme 323 (PIA 1).

Les crédits complémentaires du programme 343 sont versés à la CDC qui en assure la gestion.

Depuis 2016, de nouveaux projets (programme continuité territoriale numérique, programme cohésion numérique notamment) se sont ajoutés à la liste des dépenses éligibles aux financements PIA de l'action 01 du FSN. En l'absence de financement par des crédits PIA, elles ponctionnent l'enveloppe initialement affectée aux RIP (900 M€) et ont été compensées par le programme 343. Cette pratique, non retranscrite dans les documents budgétaires et qui s'éloigne de l'objet du programme, est d'autant plus discutable que certaines nouvelles dépenses s'inscrivent dans le PFTHD et d'autres non.

Au total, la contribution financière du programme 343 à l'action 01 du FSN s'élèverait à 2 459,36 M€ en 2022 (contre 2 400 M€ prévus), répartis entre 2 384 M€ pour le PFTHD et 75,17 M€ pour des dépenses d'investissement dans l'économie numérique connexes, hors PFTHD. **Sur ces 2 459,36 M€, 2 201,19 M€ complèteraient réellement les dépenses du fonds au titre des RIP et 258,17 M€ représenteraient des compensations de dépenses du fonds (relevant du PFTHD ou non).**

Il conviendrait donc de modifier l'intitulé du programme afin de le mettre en cohérence avec les dépenses réellement effectuées hors RIP et hors PFTHD et rendre compte de ces dépenses de façon détaillée dans les documents budgétaires (recommandation n°3).

4) Des dépenses fiscales non évaluées, sauf pour le CICE

Les dépenses fiscales de la mission *Économie* sont estimées au total à 28,52 Md€ en 2018, soit 94 % des moyens de la mission, en nette augmentation par rapport à 2017 où elles s'établissaient à 24,7 Md€ (soit +3,8 Md€ ou +15 %). Le CICE représente 20,1 Md€ de

² 0,9 Md€ du PIA et 2,4 Md€ du programme 343.

³ Chiffres révisés inscrits au titre de 2018 dans le PAP pour 2019.

ce montant en 2018, contre 15,72 Md€ en 2017. Les autres dépenses fiscales de la mission *Économie* (hors CICE) passent de 8,98 Md€ en 2017 à 8,38 Md€ en 2018, soit une baisse de 6,7 %.

Plus du tiers des 77 mesures fiscales de la mission a été modifié, ajouté ou supprimé d'une année sur l'autre. Les difficultés de chiffrage *ex ante* persistent puisque le tiers des mesures ne peut être quantifié correctement. L'écart entre la prévision et l'exécution est de 7 % pour les 77 dépenses fiscales de la mission *Économie*, quand il n'est au global que de 0,4 % pour l'ensemble des quelques 500 mesures fiscales de la LFI pour 2018. Des progrès de coordination ont été faits en rapprochant les conférences fiscales et les conférences budgétaires, afin de lier les décisions sur des thèmes congruents, mais la prévision et le suivi des dépenses fiscales restent beaucoup moins approfondis que ceux des dépenses budgétaires.

Le CICE en revanche, malgré ses modifications successives (changements de taux presque chaque année, suppression à compter de 2019), est bien suivi et son exécution est proche des prévisions.

La recommandation n°4 sur l'amélioration du chiffrage et de l'évaluation des dépenses fiscales, reformulée, est donc réitérée.

5) Les opérateurs rattachés à la mission *Économie* ont connu une exécution conforme à la prévision en 2018, après une année 2017 marquée par de nombreuses annulations de crédits.

Les opérateurs⁴ comptent un peu plus de **2 500 ETP**. Ils reçoivent **133,1 M€ de SCSP**, soit 7,1 % des CP de la mission, une proportion comparable à celle de 2017.

L'exécution 2018 a été conforme à la LFI, alors que les crédits n'avaient été consommés qu'à 95 % l'an dernier. L'effort de réduction des effectifs s'est poursuivi (-0,6 %). L'effort budgétaire aussi (-1,7 % entre la LFI 2017 et la LFI pour 2018) même si, compte-tenu de la sous-consommation des crédits l'an dernier, l'évolution montre une hausse des dépenses en exécution (+2,1 %). L'année 2018 a également été marquée par la conclusion de nouveaux COP, notamment pour Business France.

6) La mesure de la performance suscite les mêmes réserves méthodologiques que l'an dernier. Certes, le nombre d'indicateurs a été

⁴ 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). S'y ajoute par ailleurs le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA).

réduit, de nouvelles formulations ont été introduites, mais les défauts de conception demeurent : d'une part, la plupart des indicateurs sont insuffisamment représentatifs des finalités poursuivies par chaque programme de la mission *Économie*, l'administration justifiant cette situation par le « foisonnement » de ces finalités et par la difficulté à les appréhender ; d'autre part, les résultats des indicateurs ne semblent pas utilisés pour piloter l'évolution des crédits budgétaires alloués à la mission, ce qui est paradoxal et dérangeant.

La performance est :

- encore très confuse et incomplète pour le programme 134 ;
- plutôt satisfaisante pour le programme 220 mais inutilement et maladroitement remaniée dans ses critères ;
- en amélioration sensible pour le programme 305 entre 2017 et 2018, sauf pour le coût de traitement du surendettement par la Banque de France car cette procédure est génératrice de coûts fixes étalés sur un nombre de dossiers heureusement en fort déclin, d'où un coût moyen qui reste très au-dessus des objectifs ;
- le seul critère de performance du programme 343 porte sur le taux de locaux équipés en THD parmi les locaux éligibles aux RIP. Il avait été examiné avec des réserves l'an dernier par la Cour, mais a été clarifié par l'administration. Il est en progression régulière, ce qui est logique s'agissant d'une action cumulative dans le temps.

7) Suivi des recommandations formulées en 2017

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

Les responsables de programme ont précisé que :

- pour le programme 134, une trajectoire budgétaire 2018-2022 a été bâtie « *en s'appuyant sur une revue de l'ensemble des mesures et dispositifs existants* ». Les aides dispensées aux entreprises auraient fait l'objet d'un « *examen systématique* », de même que les taxes à faible rendement. L'architecture du programme 134

a été simplifié par « la réduction du nombre d'actions et de BOP »;

- pour le programme 305, le plan « Action publique 2022 » comporte une mesure de rationalisation des réseaux de l'État à l'étranger, prévoyant un regroupement auprès du ministère chargé des affaires étrangères des fonctions support et des biens immobiliers de l'État à l'étranger. Les crédits correspondant à la quasi-totalité des dépenses exécutées à l'étranger ont donc été transférés dans la LFI pour 2019 depuis le programme 305 vers le programme 105. Ce transfert porte sur 6,4 M€ en AE=CP et concerne 79 ETP pour un montant de 2,2 M€ de crédits associés en titre 2. De même, la totalité du parc immobilier de la DG Trésor à l'étranger a été transférée au ministère chargé des affaires étrangères à compter du 1er janvier 2019.

Ce début de rationalisation dans les programmes 134 et 305 est positif, mais ne représente qu'une mise en œuvre très partielle de la recommandation n°1 de la Cour. Cette recommandation est donc maintenue.

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

Il n'y a pas de consensus au sein des administrations sur ce transfert. Les arguments présentés l'an dernier n'ont pas évolué. La DB relève que les crédits relatifs à la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal ont été unifiés sur le programme 134 en 2013 ; que ce programme comporte tous les autres crédits versés à La Poste ; et qu'il est donc préférable de préserver la stabilité de la maquette budgétaire. Cette recommandation n'est donc pas reconduite.

- Recommandation n°3 : Poursuivre l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention de la mission, et en tirer les conséquences pour en accroître la performance et la lisibilité

L'évaluation des dispositifs d'intervention de la mission Économie a été poursuivie en 2018 et a abouti notamment à la mise en extinction du FISAC à compter de 2019. L'appel à projet du FISAC en 2018 a été le dernier et sera financé par la trésorerie restant disponible au RSI. La période de gestion

extinctive des dossiers courra de 2020 à 2024, la durée de vie d'un dossier pouvant aller jusqu'à 5 ans à partir de la décision.

Ce travail doit être poursuivi, notamment sur la compensation carbone. Le nombre et/ou les montants des dispositifs d'intervention de la mission ont cependant été sensiblement réduits au cours des dernières années. Cette recommandation est donc maintenue, légèrement reformulée..

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

Comme pour la recommandation n°1, la DB indique que *« l'exercice 2018 n'a pas permis d'approfondir significativement les informations relatives aux dépenses fiscales dans les documents budgétaires »*, sans autre précision.

Toutefois, les responsables du programme 134 indiquent qu'en 2018 leur action s'est « concentrée sur l'identification et la suppression des taxes à faible rendement ». Un travail serait également en cours avec la DLF pour enrichir les documents budgétaires. La Cour renouvelle donc sa recommandation en la reformulant.

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

Les services concernés (DB et DGE) sont défavorables à cette recommandation :

- sur le plan juridique, la DB considère que la délégation de crédits à la CDC est certes un mode de gestion *« exorbitant du droit public »*, mais qu'il est légal car *« encadré par les habilitations législatives inscrites à l'article 8 de la LFR 2010, et surtout à l'article 122 de la LFR 2015 »*. En outre, l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014, qui définit le cadre des conventions de mandat, *« n'exclut pas la mise en place par le législateur d'autres mécanismes dérogeant au principe d'exclusivité du comptable public dans le maniement des deniers publics, dès lors que ces mécanismes sont suffisamment explicites et précis »*. C'est

le cas du dispositif prévu par les LFI pour 2010 et 2015. La convention de mandat s'avère donc inutile. Par ailleurs, la convention de gestion passée entre l'État et la CDC en 2010 a déjà été renouvelée deux fois.

- sur le plan de la pratique budgétaire, la DB estime que l'architecture du programme donne au PTHD « *une bonne visibilité budgétaire sur la durée* », tout en « *l'inscrivant pleinement dans la logique de performance et de compte-rendu de gestion comparable aux autres programmes dans les documents de suivi budgétaire* » ;
- sur le plan opérationnel, la DGE estime n'avoir constaté aucune difficulté particulière dans la gestion de ces crédits, dont les premiers décaissements n'interviendront qu'en 2019. La DB fait valoir de son côté que l'implication de la CDC est précieuse du fait de son rôle historique dans le financement des territoires. Enfin et surtout, les services indiquent que ré-internaliser la gestion soulèverait « *les difficultés opérationnelles inhérentes à tout changement en cours de vie d'un dispositif : rupture dans la gestion, perte de savoir et besoin de mobiliser des personnels supplémentaires à la DGE pour assurer la charge de travail* ».

Enfin, l'intégration de la majeure partie de l'Agence du numérique (dont l'intégralité de la mission « très haut débit ») à la future Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), envisagée par le projet de loi déposé en 2019 et en cours d'examen, va modifier de manière plus générale la répartition institutionnelle, au-delà de la question budgétaire.

Compte tenu de ces éléments, la recommandation n'est pas maintenue.

Recommandations

Recommandation n°1 : (*responsables de programme*) Mener à son terme la réflexion sur les orientations stratégiques de la mission et en tirer les conséquences sur l'architecture des programmes.

Recommandation n°2 : (*direction générale des entreprises, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale du Trésor*) Mener à bien l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention de la mission, et en tirer les conséquences pour en accroître la performance et la lisibilité.

Recommandation n°3 : (*direction générale des entreprises*) : Modifier l'intitulé du programme afin de le mettre en cohérence avec les dépenses réellement effectuées hors RIP et hors PFTHD et rendre compte de façon détaillée de l'utilisation des crédits de ce programme.

Recommandation n°4 : (*direction de la législation fiscale*) : Renforcer le chiffrage et l'évaluation des dépenses fiscales de la mission et compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification pour les dépenses fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent.

Sommaire

Introduction.....	14
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	18
1.1 La programmation initiale.....	18
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	26
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	35
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	56
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	62
2.1 Programme n°134.....	62
2.2 Programme n°343.....	64
2.3 Programme n°220.....	69
2.4 Programme n°305.....	71
3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE.....	76
3.1 Les dépenses fiscales.....	76
3.2 Les opérateurs	83
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	87
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir.....	89
3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période	89
3.6 L'analyse de la performance	91

Introduction

La mission *Économie* a pour « objectif de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de l'économie française » selon le PAP 2018. Les politiques de cette mission visent à favoriser l'emploi, la compétitivité des entreprises et le développement des exportations ainsi qu'à garantir la protection et la sécurité des consommateurs et à éclairer le débat économique et social. Le responsable de cette mission est la secrétaire générale des ministères économiques et financiers (MEF).

En LFI pour 2018, cette mission représente 2,13 Md€ en AE et 1,87 Md€ en CP. Le plafond d'emplois de la mission s'élève à 11 858 ETPT⁵ pour l'État et 2 591 ETPT pour les opérateurs, soit une baisse respective de - 1,1 % et - 0,7 % par rapport à 2017. La mission compte 77 dépenses fiscales « à titre principal », pour un coût estimé à 28,52 Md€ pour 2018 dans le PAP 2019.

Les dépenses fiscales portées par la mission qui représentent 94 % des moyens financiers de la mission en crédits de paiement (CP). Elles sont en augmentation avec le poids croissant du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), soit 70,5 % des dépenses fiscales de la mission en 2018, contre 62 % en 2016 et 66 % en 2017.

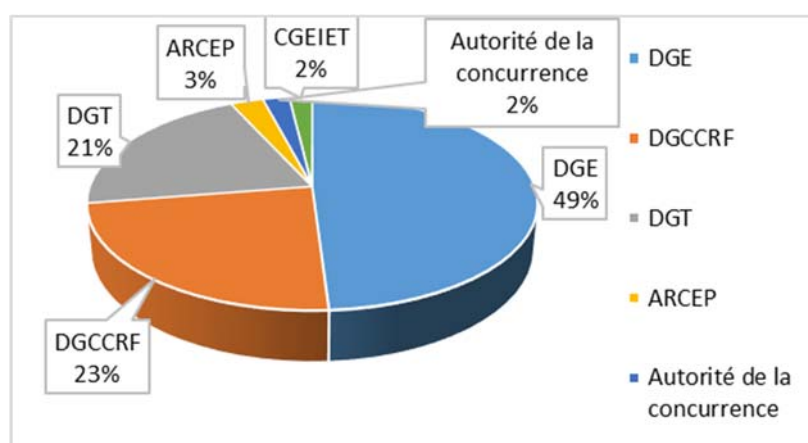
La mission *Économie* se compose de quatre programmes :

- **le programme 134 – Développement des entreprises et régulations** porte les crédits de trois directions des ministères économiques et financiers - MEF - (direction générale des entreprises (DGE), direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), direction générale du Trésor (DGT)), de quatre opérateurs (Agence nationale des fréquences (ANFr), Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECEA), Institut national de la propriété industrielle (INPI), Business France), de deux autorités administratives indépendantes - AAI - (ARCEP et Autorité de la concurrence) et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET). Il vise à développer la compétitivité des entreprises et à favoriser un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi. Le programme est doté en LFI de 1026,56 M€ en AE et 982,03 M€ en CP, hors fonds de concours et attribution de produits. Il

⁵ Par application de l'article 11 de la LFR pour 2018.

représente un peu plus de la moitié des crédits ouverts (48,3 % en AE et 52,6 % en CP) de la mission. Son architecture complexe, en 9 BOP et 95 UO, a connu des transferts limités en 2018, dont le rattachement du commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) et le financement de la continuité de la mission de diffusion du temps légal par voie hertzienne (signal horaire). L'éclatement des gestionnaires des crédits et le positionnement du responsable de programme, rattaché au secrétariat général du ministère, rendent son pilotage complexe.

Graphique n° 3 : Les gestionnaires du programme 134



Source : Cour des comptes d'après le PAP 2018

- **le programme 220 – Statistiques et études économiques** retrace les moyens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour mener à bien sa mission de collecter, produire, analyser et diffuser des informations sur l'économie et la société françaises. Il représente un peu moins d'un quart des crédits ouverts de la mission (21,8 % en AE et 24,3 % en CP), soit 463,36 M€ en AE et 453,92 M€ en CP, hors fonds de concours et attribution de produits.

- **le programme 305 – Stratégie économique et fiscale** a vocation à aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays. Il représente en LFI également un peu moins d'un quart des crédits ouverts de la mission (20,2 % en AE et 23,0 % en CP), 428,16 M€ en AE et en CP, hors fonds de concours et attribution de produits. Les trois actions de ce programme sont mises en œuvre par la DGT et la direction de la législation fiscale (DLF). Le programme regroupe essentiellement deux types de dépenses : la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France (BdF) et les instituts d'émission d'outre-

mer⁶ pour le compte de l'État (titre 3) et les crédits de personnel (titre 2, T2) de ces directions.

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

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

- à partir de 2010, le programme d'investissements d'avenir (PIA) au travers de l'action 01 du fonds national pour la société numérique (FSN), doté de 900 M€ par l'ex programme 323 du programme d'investissement d'avenir 1 ;
- depuis 2015, le programme 343 PFTHD vient compléter les engagements du FSN, à hauteur estimée d'environ 2 400 M€ à l'horizon 2022 (montant correspondant au montant prévisionnel de la part de financement État au PFTHD, soit 3,3 Md€, minoré de la part du financement assuré par l'ex programme 323 du programme d'investissements d'avenir 1).

⁶ Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEOM) et institut d'émission d'outre-mer (IEDOM)

Le Plan France Très haut débit (PFTHD)

Lancé en février 2013, le plan France Très haut débit vise à assurer la couverture de tout le territoire en très haut débit (débit pic descendant supérieur ou égal à 30 Mbit/s) d'ici 2022, dont 80 % en fibre optique jusqu'à l'abonné.

Le plan fixait aussi un objectif intermédiaire de 50 % des foyers couverts en très haut débit en 2017, atteint en 2016 avec un an d'avance.

Il contribue dès lors également à l'objectif intermédiaire de bon haut débit pour tous en 2020 (débit pic descendant supérieur ou égal à 8Mbit/s) qui requiert l'utilisation de toutes les technologies, d'où l'annonce de la création d'un guichet « cohésion numérique des territoires » par le Premier ministre à Cahors le 14 décembre 2017 pour trouver une solution de connectivité aux 6 % des foyers qui ne pourraient pas bénéficier de bon haut débit par technologie filaire au vu des précisions de déploiements publics et privés.

Le plan s'inscrit enfin dans une ambition de plus long terme pour la généralisation de la couverture Gigabit sur tout le territoire.

Son coût a été estimé à 20 Md€ par le gouvernement, répartis à parts égales entre : les opérateurs privés pour les zones denses, les recettes d'exploitation des RIP et le cofinancement des opérateurs, les pouvoirs publics (État, collectivités territoriales, Europe). Dans ce cadre, l'État apportera 3,3 Md€ d'ici 2022, soit près de la moitié du financement public.

En 2018, le programme a été doté en LFI de 208 M€ en AE et ne comportait aucun crédit de paiement.

L'architecture de la mission reste complexe et disparate en termes d'objectifs, d'actions et d'acteurs. Il en ressort des difficultés de lisibilité de la mission et du programme 134, ce qui rend nécessaire d'approfondir la réflexion pour faire évoluer son architecture.

Du fait de la rigidité des dépenses de personnel et de l'éclatement des budgets de fonctionnement⁷, les efforts d'économies portent essentiellement sur les dépenses d'intervention des programmes.

⁷ Les dépenses de fonctionnement courantes de l'administration centrale sont portées par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Le périmètre de la mission a connu des changements limités par rapport à 2017

Contrairement à 2017 et aux années antérieures, les mesures de transfert affectant la mission *Économie* en 2018 ne sont pas significatives :

Pour le **programme 134**, deux transferts prévus en PLF sont notables :

- le transfert « entrant » en provenance du programme 218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* au titre du rattachement du commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) à la direction générale des entreprises pour un montant de 15 M€ en AE=CP (HT2) et 0,75 M€ en T2 et 5 ETPT ;
- le transfert « sortant » vers le programme 159 - *Expertise, information géographique et météorologie* au titre du rattachement de la délégation à l'économie sociale et solidaire au ministère de la transition écologique et solidaire pour un montant de 6,65 M€ en AE et 5,64 M€ en CP en HT2 et 0,13 M€ en T2 et 2 ETPT.⁸

À ceci s'ajoute un abondement budgétaire à l'action 4 « développement des communications, des postes et de la société de l'information » de 25,25 M€ en AE et 5,25 M€ en CP pour le financement de la continuité de la mission de diffusion du temps légal par voie hertzienne (signal horaire).

⁸ L'action 22 du programme 1134 conserve à la marge des crédits consacrés à l'économie sociale et solidaire (0,15 M€ en AE et 0 M€ de CP en LFI 2018, puis 0,07 M€ en AE et 0,02 M€ en CP en 2019).

Dispositif de signal horaire

À la suite de l'arrêt de l'émission des programmes de France Inter sur les grandes ondes, l'État a décidé de mesures conservatoires pour l'année 2017 afin de s'assurer de la continuité de la diffusion du signal horaire. À cet effet, l'État (ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer) avait confié -via une convention de mandat- à l'Agence nationale des fréquences (ANFr) la passation et l'exécution, pour l'année 2017 uniquement, d'un marché négocié avec TDF, visant au maintien de l'émission en grandes ondes. Cette phase transitoire a permis d'assurer la continuité du service de diffusion du signal horaire, pour le temps nécessaire à la conclusion d'un nouveau marché par un autre pouvoir adjudicateur. Afin d'assurer la continuité du signal horaire au-delà du 31 décembre 2017, l'État a décidé de confier la mission de diffusion du temps légal par voie hertzienne à l'ANFr pour au moins cinq ans. Au regard du principe de spécialité des établissements publics, l'ANFr n'a pu se voir confier la mission de diffusion du signal horaire sans modification préalable des dispositions législatives la régissant.

À compter du 1er janvier 2018 dans l'attente du transfert de compétence nécessaire à l'ANFr, la prestation de diffusion du signal horaire sur l'année 2018 a été assurée dans le cadre d'un marché conclu entre la direction générale des entreprises (DGE) et la société TDF. Les engagements se sont élevés à 24,9 M€ et les paiements à 4,9 M€. Le transfert de compétence vers l'ANFr est effectif à compter du 1er janvier 2019, conformément à la loi du 30 novembre 2018 dite ELAN.

En outre, le PLF pour 2018 prévoit : (i) le transfert « entrant » en provenance du programme 218 au titre du renforcement de la DGE en raison de la nouvelle organisation de travail avec les cabinets ministériels pour un montant de 0,44 M€ en T2 et 3 ETPT ; (ii) le transfert « sortant » de 0,010 M€ en HT2 au profit de programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* au titre du financement de la cotisation CIP ; (iii) le transfert « sortant » de 0,27 M€ en HT2 au profit du programme 218 au titre de la reprise par le CGEFI de missions antérieurement exercées par la COFACE.

Le **programme 305** a fait l'objet en PLF pour 2018 des transferts notables suivants :

- deux transferts « entrants » depuis le programme 218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* correspondant (i) à la mission « Parlement européen » (7 ETPT et 0,85 M€) dorénavant rattachée à la DG Trésor et (ii) au renforcement de l'administration centrale de la DG Trésor (9 ETPT et 1,18 M€) ;

- un transfert « sortant » vers le programme 217 - *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement durable et de la mobilité durables*) portant sur la délégation à l'économie sociale et solidaire (2 ETPT et 0,13 M€), désormais rattachée au ministère de la transition écologique et solidaire.

Le **programme 220** n'a pas été l'objet de transferts en PLF pour 2018.

Il n'en demeure pas moins que, comme la Cour le relève depuis plusieurs années, la mission *Économie* change régulièrement de périmètre, ce qui pose une difficulté de comparaison dans le temps, et ce d'autant plus que les documents budgétaires ne retracent pas toujours ces évolutions de manière explicite.

Après plusieurs modifications substantielles, la maquette budgétaire de la mission est restée relativement stable en 2018, mais elle évolue en 2019. Un travail de simplification de l'architecture du programme 134 a été réalisé en 2018 pour réduire le nombre de ses actions. Cette simplification a été mise en œuvre en PLF pour 2019, avec le passage de 13 à 8 actions, et le nombre de BOP (fusion notamment des trois BOP de la DGE à la demande du CBCM).

Par ailleurs, une réflexion est lancée cette année sur la gouvernance de la mission en poursuivant un objectif de mise en cohérence des politiques publiques liées à l'innovation, à l'aide aux entreprises hors innovation et à la régulation.

L'architecture pourrait ainsi encore évoluer en 2020 dans le cadre des mesures prises à la suite de la démarche de transformation « *Action publique 2022* », visant notamment à regrouper certains dispositifs d'aides aux entreprises.

Il conviendrait donc dans un premier temps de simplifier l'architecture de la mission dans le cadre de la démarche de transformation « *Action publique 2022* » puis, dans un second temps, de la stabiliser.

Recommandation n°1 (reformulée) Mener à son terme la réflexion sur les orientations stratégiques de la mission et en tirer les conséquences en termes de simplification et de lisibilité sur l'architecture des programmes.

Par ailleurs, des évaluations de dispositifs d'interventions ont été conduites (FISAC, centres techniques industriels, aides aux entreprises...), mais elles sont restées parcellaires et non coordonnées.

Aussi, il conviendrait d'achever l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention de la mission, et d'en tirer les conséquences pour accroître sa performance et sa lisibilité. Il appartient aux directions concernées de mener ces évaluations, sous la responsabilité de la secrétaire générale pour impulser et veiller à leur mise en œuvre.

Recommandation n°2 (reformulée) Mener à bien l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention de la mission, et en tirer les conséquences pour en accroître la performance et la lisibilité.

1.1.2 La budgétisation initiale de la mission, en baisse par rapport à 2017, contribue à l'effort de réduction de la dépense publique, mais omet des dépenses

À périmètre courant, les crédits LFI pour 2018 de la mission *Économie* sont en baisse de 7,34 % en AE et 0,77 % en CP par rapport à la LFI pour 2017.

À périmètre constant, ils sont en baisse de 8,8 % en AE et 1,7 % en CP. La baisse en AE s'explique par la division par deux des crédits pour le programme 343, la baisse de 0,7 % pour le programme 134 et 0,13 % pour le programme 305.

Pour les emplois, la baisse est de 1,14 % pour la mission et 0,80 % pour les opérateurs.

Pour le **programme 134**, les crédits demandés s'élèvent à 1028,10 M€ en AE et 983,43 M€ en CP, soit une hausse de 2,94 % en AE et une baisse de 1,44 % en CP. Après amendements parlementaires (- 1,55 M€ en AE et - 1,41 M€ en CP), la hausse est de 2,78 % en AE et la baisse de 1,58 % en CP.

Concernant le hors titre 2, après une baisse de 4,08 % entre la LFI 2016 et la LFI 2017, la dotation en CP passe, à périmètre courant, de 589,37 M€ en LFI 2017 à 582,09 M€ en LFI pour 2018 soit une baisse de 1,23 %.

Les crédits de l'action 2 « commerce, artisanat et service », qui avaient significativement baissé en 2017 (-12,3 % en AE et -11,6 % en CP), diminuent plus légèrement en 2018 : - 4,14 % en AE et - 1,75 % en CP. La rationalisation du FISAC, passé d'une logique de guichet à une logique d'appel à projet, est confirmée en 2018 (-15,2 % en AE et +10,3 % en CP, soit 14 M€ en AE et 11,03 M€ en CP). Les parlementaires ont complété les crédits du FISAC de 1,91 M€

La baisse des dotations de l'action 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles » (-7,55 % en AE et -7,72 % en CP) est due essentiellement à la baisse des crédits relatifs au dispositif d'aide de la compensation carbone (99,9 M€ en 2018 contre 116,7 M€ en 2017, soit - 14,40 % entre 2017 et 2018), et à la diminution des subventions attribuées aux centres techniques industriels (CTI) et aux organismes assimilés (9,95 M€ en 2018 contre 15,1 M€ en 2017, soit -34,1 % en AE et en CP). Cela fait suite au passage au financement par TFA de trois CTI depuis 2016 : l'ITERG (Institut des corps gras), le Centre technique du papier (CTP) et depuis 2018 à 100 % le CTIF (Industries de la fonderie). Les actions de soutien à la compétitivité des PME (politiques industrielles) ont en revanche été quasi stables ;

Il est en est de même pour l'action 7, la subvention pour charge de service public de Business France inscrite en LFI pour 2018 s'élève à 95,26 M€ contre 98,1 M€ en 2017, soit une baisse de 2,89 %. Cette baisse s'appuie sur les gains de productivité attendus en crédits et au pilotage des effectifs de cette nouvelle structure née de la fusion d'Ubifrance et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) au 1er janvier 2015. La dotation budgétaire du volet financement de Bpifrance assurance export a diminué de près de 19,28 % en AE et 17,90 % en CP par rapport à l'année précédente (58,6 M€ en AE et 59,6 M€ en CP contre 72,6 M€ en AE=CP). Après une réduction de la commission versée à Bpifrance Assurance Export, par rapport à celle versée à l'ex-Coface compte État de 20 % en 2017, cette rémunération a été gelée en 2018, conformément à la convention de gestion entre Bpifrance Assurance Export et l'État. Cette maîtrise des coûts totaux a notamment été rendue possible par une amplification des mutualisations au niveau du groupe Bpifrance et le non-remplacement d'une partie des départs à la retraite.

Les crédits de la DGCCRF (actions 16, 17 et 18), à périmètre courant, diminuent de 2,72 % en AE et 2,42 % en CP. Les parlementaires

ont été attentifs à la démarche de rationalisation de l'organisation et à la réforme du soutien au mouvement consumériste. La politique de subventionnement du mouvement consumériste initiée en 2018 a privilégié le maillage territorial des associations de défense des consommateurs et leur proximité avec les publics les plus fragiles, en milieu urbain, périurbain et rural. Les associations bénéficiaires de la reconnaissance spécifique (RS), au réseau particulièrement dense, ont vu leur subvention augmenter de 5 %, celles ne bénéficiant pas de la RS mais dont le réseau est néanmoins développé ont vu leurs subventions maintenues. En revanche les subventions des associations les moins largement implantées sur le territoire ont subi une baisse de 3 %⁹. La baisse des subventions des centres techniques régionaux de la consommation (CTRC) a été limitée à 3 % afin de permettre à ces structures de poursuivre leurs efforts de mutualisation, initiés en 2016 par la mise en place d'un dispositif financier incitatif et ils ont accru les crédits relatifs à la protection des consommateurs de 3,83 M€, 0,29 M€ pour la sécurité du consommateur et 0,48 M€ pour la régulation concurrentielle des marchés.

À l'inverse, les crédits de l'action 4 « développement des communications, des postes et de la société de l'information » augmentent de 21,19 % en AE et 8,88 % en CP sous l'effet de l'intégration de la subvention au CCED et du financement d'un marché de prestations pour la poursuite de la diffusion du signal horaire en grandes ondes à partir du site d'Allouis afin de permettre la synchronisation de plus de 200 000 horloges.

À l'exception de la subvention destinée à l'ANFr (32 M€ en 2018 contre 31,3 M€ en 2017) et des crédits destinés à la mission « société numérique de l'agence du numérique », les crédits de l'action baissent, notamment la compensation par l'État à La Poste de sa mission de transport de presse. La dotation 2018 relative à l'aide au transport et à la distribution de presse, conformément au nouveau contrat d'entreprise signé entre l'État et la Poste couvrant la période 2018-2022, est en diminution de 6,30 %, 111,5 M€ en AE=CP, contre 119 M€ en LFI 2017. La trajectoire d'économies définie dans le contrat État-La Poste est rendue possible grâce à une revalorisation différenciée des tarifs de distribution facturés aux bénéficiaires par La Poste et par des actions d'optimisation et de productivité.

Les moyens de l'action 13 relative aux crédits de l'ARCEP augmentent de 131,24 % en AE (53,52 M€ en 2018 contre 23,14 M€ en 2017) et 16,76 % en CP (27,02 M€ en 2018 contre 23,14 M€ en 2017). Cette augmentation est due au coût de financement de son nouveau bail

⁹ Par ailleurs, l'INC (hors CTRC) du fait de l'inadaptation de certaines de ses missions de service public et de son absence de réseau a vu sa subvention baisser de 6 %.

ainsi qu'aux frais et travaux concomitants au déménagement, ainsi qu'à son rôle d'accompagnement dans le numérique.

De même, pour l'action 20, la dotation à BpiFrance financement a augmenté *in fine* de 64 %, passant de 24,8 M€ en LFI 2017 à 41 M€ en LFI pour 2018 par amendement parlementaire (48 M€ en PLF 2018).

À la suite des dépenses exceptionnelles engagées en 2016 (conclusion du nouveau bail du site Echelle pour 9 ans), les crédits de l'autorité de la concurrence (action 15) ont augmenté de 0,34 % en AE et diminué de 4,26 % en CP.

Concernant la masse salariale du programme, elle s'élevait à 399,93 M€ en LFI pour 2018 contre 408,46 M€ en LFI pour 2017, soit une baisse de 2,09 % des crédits à périmètre courant et 2,37 % à périmètre constant. Il convient de préciser que la mise en œuvre du PPCR des cadres A de la DGCCRF a été reportée à 2018 sans abondement de crédits.

Pour le **programme 220**, les crédits demandés s'élèvent à 464,78 M€ en AE et 455,34 M€ en CP, soit des hausses respectives de 1,16 % en AE et 0,3 % en CP. Après amendements parlementaires (- 1,42 M€ en AE=CP), la hausse n'est plus que de 0,85 % en AE et 0,03 % en CP. Les hausses de crédits concernent des dépenses de fonctionnement (51,8 M€ contre 49,2 M€, soit + 5,28 %) et d'investissement (7 M€ contre 2,6 M€, soit 169,23 %), essentiellement des dépenses informatiques. Les investissements en cours de l'Insee visent à moderniser des processus existants (augmentation de la part des enquêtes administrées par internet, utilisation de nouvelles sources de données, etc.). Les baisses de crédits proviennent des dépenses de personnel et des dépenses d'intervention. En T2, les crédits passent de 377,6 M€ à 375,7 M€, soit une diminution de 0,5 %. En HT2, les crédits en PLF pour la dotation forfaitaire passent de 24,3 M€ à 20,9 M€, soit une baisse de 14 % grâce à la progression des réponses au recensement de la population par internet et du fait que le recensement quinquennal des collectivités d'outre-mer ne concernait que les seules Wallis et Futuna en 2018, alors que Mayotte et la Polynésie française, territoires plus complexes et donc plus coûteux à recenser, étaient concernés en 2017.

S'agissant des dépenses du titre 2, la baisse est de 0,83 % pour tenir compte du schéma d'emplois à -82 ETP.

Pour le **programme 305**, les crédits demandés étaient en progression de 1,5 % par rapport à la LFI pour 2017. Après amendements parlementaires (-5,23 M€ en AE et -5,37 M€ en CP), la hausse n'est que de 0,1 % en AE et 0,28 % en CP. En hors titre 2, la principale variation est le relèvement des crédits d'études de l'APE de 1 M€ afin de couvrir les

besoins croissants de l'agence. En titre 2, la hausse provient des transferts en provenance du programme 218.

Pour le **programme 343**, les crédits uniquement en AE sont en baisse de 49,21 % par rapport à 2017, contre une prévision de dépenses de 259,72 M€ intégrant les reports de crédits demandés (51,72 M€).

1.1.3 L'avis du CBCM sur la programmation initiale est favorable sous réserve

Les avis du CBCM sur tous les programmes de la mission sont favorables sous réserve du fait des sous-budgétisations de certaines dépenses.

S'agissant du **programme 134**, l'avis du CBCM est **favorable sous réserve**. Le plafond d'emplois et le schéma d'emplois devraient être respectés. En revanche, l'effet report sur 2018 des mesures PPCR concernant les catégories A et A+ de la DGCCRF, estimé à 2,41 M€ et non budgété, et l'accroissement du coût moyen des entrants et des sortants par rapport à la budgétisation demandent des travaux complémentaires sur le titre 2. Pour le hors titre 2, la soutenabilité du programme est conditionnée à l'obtention des reports, le dégel partiel de la réserve de précaution, la stabilisation des dépenses du dispositif de la « compensation carbone » et la non-survenance de risques non pris en compte dans la programmation : le paiement éventuel de l'aide 2017 de 7,3 M€ à une entreprise électro intensive, le versement en 2018 du complément de l'aide au redémarrage des entreprises à la suite du cyclone IRMA (seuls 6 des 10 M€ ont été engagés en 2017), les éventuelles aides qui pourraient être accordées aux entreprises sinistrées du fait des crues de janvier 2018, le coût des intérêts moratoires du contentieux SARA (Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles) et un soutien à Business France pour sa restructuration.

S'agissant du **programme 220**, l'avis du CBCM est **favorable sous réserve d'obtention des reports** pour financer des surcoûts non prévus en LFI, notamment l'achèvement des opérations de déménagement à Montrouge (2,4 M€), la poursuite d'investissements informatiques (1,5 M€), différentes dépenses à hauteur de 1,6 M€ dont l'équipement mobilier et informatique de Metz et celui de l'immeuble White de Montrouge (0,75 M€).

Pour le **programme 305**, l'avis du CBCM est **favorable sous réserve**. En T2, la programmation est soutenable. En hors T2, elle n'est soutenable qu'à la condition d'obtenir la levée totale de la réserve, l'ensemble des reports et de revoir la programmation pour la rendre compatible avec les moyens alloués. Le risque d'impasse repose sur la

rémunération de la Banque de France (+6 M€ en plus de la levée de la réserve à la suite d'un amendement parlementaire) et les études de l'APE pour 10 M€ en AE et 5,91 M€ en CP.

Pour le **programme 343**, l'avis est **favorable sous réserve de l'obtention des reports**. La prévision d'engagement s'établit à 259,72 M€ se répartissant entre : 153 M€ au titre de dossiers de phase 1 (nouveaux) et 2 et 106,72 M€ au titre des engagements ne pouvant pas être supportés par le FSN en 2018 et reportés en conséquence sur le programme 343. Le besoin de financement s'élève à 51,72 M€

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Tableau n° 1 : Des crédits initiaux aux crédits consommés 2018

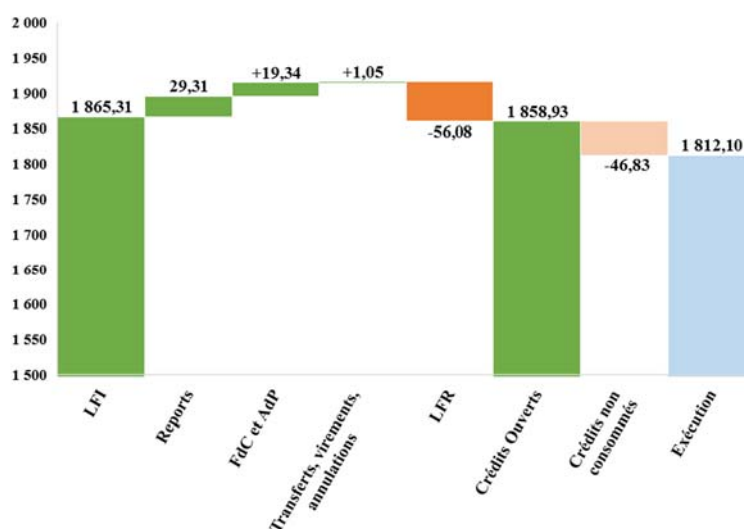
En M€	Programme 134		Programme 220		Programme 305		Programme 343		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	1 026,56	982,03	463,36	453,92	429,51	429,37	208,00	0,00	2 127,43	1 865,31
LFR	-43,38	-37,25	-2,91	-7,93			-10,90	-10,90	-57,19	-56,08
Autres mouvements de crédits	7,28	11,33	5,52	14,77	3,09	4,26	51,72	0,00	67,61	30,35
Reports	7,49	11,54	5,52	14,77	1,83	3,00	51,72	0,00	66,56	29,31
Virements	0,00	0,00	0,00	0,00	1,50	1,50	0,00	0,00	1,50	1,50
Transferts	-0,21	-0,21	0,00	0,00	-0,24	-0,24	0,00	0,00	-0,45	-0,45
Décrets d'avance										
Répartitions										
Annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours et attributions de produits	6,56	6,56	11,11	11,11	1,67	1,67	0,00	0,00	19,34	19,34
Total des crédits ouverts	997,02	962,67	477,08	471,86	434,27	435,30	248,82	-10,90	2 157,18	1 858,93
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	1,28	1,28	1,88	1,88	4,83	4,83	*	*	7,99	7,99
Gel initial (a)	18,84	17,50	4,54	4,26	8,98	8,98			32,36	30,74
Surgels (b)	15,32	16,93	5,46	19,96	4,47	5,46			25,25	42,34
Dégels en gestion (c)	7,07	13,47	5,21	14,40	8,62	9,61			20,90	37,48
Annulation de crédits gelés (d)	25,81	19,68	2,91	7,93					28,72	27,61
Blocages REJB **	4,81		2,88		0,22					
Crédits disponibles	990,93	961,39	472,31	469,98	429,23	430,47	248,82	-10,90	2141,28	1850,94
Crédits consommés	981,18	950,74	456,99	449,17	425,30	423,09	158,52	-10,90	2 021,99	1 812,10

Source : Cour des comptes d'après les données Chorus et du RFFIM

* : Comme l'ensemble des crédits du programme 343 est labellisé au titre du grand plan d'investissement, aucune mise en réserve n'est appliquée sur le programme.

** : REJB : retraits d'engagements d'années antérieures

Graphique n° 4 : De la LFI à l'exécution (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

1.2.1 La réserve de précaution, majorée par des surgels, a fait l'objet d'annulations de crédits proportionnellement plus importantes qu'en 2017

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

Réserve en CP (en M€)	73,08	Utilisation	73,08
Réserve initiale	30,74	Dégel initial	0
Surgel des reports	26,27	Dégels en gestion	37,48
Autres surgels	16,07	Annulations	27,61
Surgels techniques		Réserve en fin de gestion	7,99

Source : Cour des comptes d'après les données de la direction du budget

En 2018, les gestionnaires ont pu disposer d'une plus grande stabilité et d'une meilleure visibilité sur les ressources budgétaires disponibles dès le démarrage de la gestion grâce à une réserve de

précaution à 3 % sur le hors titre 2, contre 8 % en 2017, et toujours 0,5 % en titre 2. Toutefois, la gestion 2018 se caractérise par des mesures de régulation en dehors des annulations intervenues en LFR, des surgels ayant été opérés en gestion à hauteur de 42,34 M€ pour la mission *Économie*.

La réserve initiale représentait 30,74 M€ en CP (dont 17,50 M€ sur le programme 134 contre 40,8 M€ en 2017 et 8,98 M€ sur le programme 305 contre 22,1 M€ en 2017), soit une baisse de 58,34 % par rapport à 2017. Elle a toutefois été accrue par le surgel de l'ensemble des reports de crédits (26,27 M€ contre 140,2 M€ en 2017) puis d'autres surgels pour un montant de 16,07 M€, essentiellement sur les programmes 134 et 220. Au total, avec les surgels, le montant de la réserve totale 2018 atteint quasiment le niveau de la réserve initiale 2017 (73,08 M€ en 2018 contre 73,78 M€ en 2017). Toutefois, en 2017, avec les surgels, le niveau de la réserve totale 2017 était plus élevée en atteignant 226,77 M€

La réserve a notamment permis d'assurer une partie des annulations de la LFR (57,19 M€ en AE et 56,08 M€ en CP). La mise en réserve en fin de gestion s'élevait à 7,99 M€, d'un montant équivalent à celui de 2017 (7,39 M€).

Pour le **programme 134**, la réserve initiale a été majorée par le surgel des reports dégelés en cours de gestion : 7,49 M€ en AE et 11,54 M€ en CP. Par ailleurs, le responsable de programme a constitué une « réserve » supplémentaire pour aléas de gestion à hauteur de 2 % des crédits HT2 du programme¹⁰. La LFR du 10 décembre 2018 a annulé 43,38 M€ en AE et 37,24 M€ en CP, dont 1,27 M€ de T2. L'annulation de 25,8 M€ en AE et 19,7 M€ en CP (dont 1,3 M€ en AE=CP en T2) a été permise notamment par : 10 M€ devenus sans objet à la suite du renouvellement du bail de l'ARCEP à un coût moins élevé qu'anticipé, une prévision plus favorable qu'en LFI sur la subvention à BpiAE à la suite d'un rescrit fiscal (5 M€) et par une maîtrise accrue des dépenses d'intervention du programme. En outre, l'annulation de 17,6 M€ en AE=CP a été permise dans le cadre du financement d'un soutien à l'investissement dans la filière automobile via le dispositif d'appel à projets « Projets industriels d'avenir (PIAVE) » depuis les prêts à la construction automobile¹¹.

Pour le **programme 220**, la réserve initiale s'est élevée à 1,9 M€ en T2 et 2,4 M€ en HT2, majorée par le gel des reports de crédits de 4,19 M€ en AE et 14,4 M€ en CP le 26 mars 2018 et d'un dégel d'un même montant

¹⁰ 0,22 M€ sur le titre 2, 11,36 M€ en AE et 10,47 M€ en CP sur le HT2

¹¹ Cette annulation effectuée dans le cadre d'un redéploiement PIA correspond à l'annulation d'un rétablissement de crédits PIA, en gage d'une ouverture de crédits à due concurrence sur le programme 192.

le 31 juillet 2018. La LFR du 10 décembre 2018 a annulé 1,26 M€ en titre 2 du fait de départs plus importants qu'anticipé en début d'année, et en hors titre 2 de 1,65 M€ en AE et 6,67 M€ en CP permis par un pilotage des dépenses informatiques et une sous-exécution des crédits de fonctionnement, en particulier sur les dépenses provisionnées au titre du contentieux relatif au Tripode.

Pour le **programme 305**, la mise en réserve initiale a été de 8,98 M€ en AE et en CP, dont 0,78 M€ en AE et CP sur les crédits de titre 2. En mars, il a été procédé au dégel de 7,32 M€ en AE et CP pour pouvoir procéder au paiement de la rémunération de la Banque de France¹². En avril, les reports de crédits de 2017 sur 2018 (1,41 M€ en AE et 1,59 M€ en CP) ont fait l'objet d'un surgel (0,42 M€ en AE et 1,41 M€ en CP). Ces crédits ont été dégelés le 31 juillet. En fin de gestion, il a été procédé au dégel de 0,88 M€ en AE et de 0,87 M€ en CP, soit la réserve de crédits HT2 résiduelle, pour couvrir les derniers paiements.

Le **programme 343** étant labellisé au titre du grand plan d'investissement, aucune mise en réserve n'est appliquée.

1.2.2 Les mouvements de crédits en gestion sont de montants peu élevés par rapport à 2017

Les mouvements de crédits de la mission sont retracés dans le tableau n°1. Les mouvements les plus significatifs sont les reports de 2017 sur 2018 de 66,56 M€ en AE et 29,31 M€ en CP, les annulations en LFR à hauteur de 57,19 M€ en AE et 56,08 M€ en CP et des recettes plus importantes en fonds de concours, attributions de produit pour le programme 220 (11,11 M€). En outre, les transferts en gestion ont été peu importants :

Pour le **programme 134**, les transferts intervenus en gestion ont été peu élevés: (i) le transfert « entrant » de 0,004 M€ en HT2 et 0,003 M€ en T2 en provenance du programme 148 *Fonction publique au titre de l'apprentissage* ; (ii) le transfert « entrant » à partir du programme 147 - *Politique de la ville* de 0,14 M€ de T2 et 2 ETPT pour le remboursement, par le ministère chargé de la ville, des agents mis à disposition pour la mise en œuvre de la politique de la ville dans le cadre du dispositif des délégués du préfet; (iii) le transfert « sortant » de 0,28 M€ en HT2 au profit des programmes 217 - *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* et 129 - *Coordination du travail*

¹² Ce dégel a été compensé sur la réserve d'autres programmes du MEF afin de faire respecter le principe d'auto-assurance ministérielle (tamponné du 31 juillet 2018 portant notamment sur les programmes 134 et 145).

gouvernemental au titre des prestations informatiques mutualisées et du réseau interministériel de l'État (RIE) (iv) le transfert « sortant » de 0,84 M€ de T2 et 1 ETPT vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* au titre de la contribution du ministère de l'économie et des finances (MEF) à la délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024. Au total, pour le programme 134, les transferts en gestion s'élèvent à -0,697 M€ en T2 et -0,276 M€ en HT2. Au total, pour le programme 134, les transferts en gestion s'élèvent à 0,06 M€ en T2 et à -0,27 M€ en HT2.

Pour le **programme 220**, deux transferts sont intervenus en gestion : (i) le transfert « sortant » à la DINSIC de 0,024 M€ en HT2 et (ii) le transfert « entrant » de 0,012 M€ en T2 et 0,013 M€ en HT2 pour l'apprentissage, soit un total de - 0,012 M€ en HT2 et en T2.

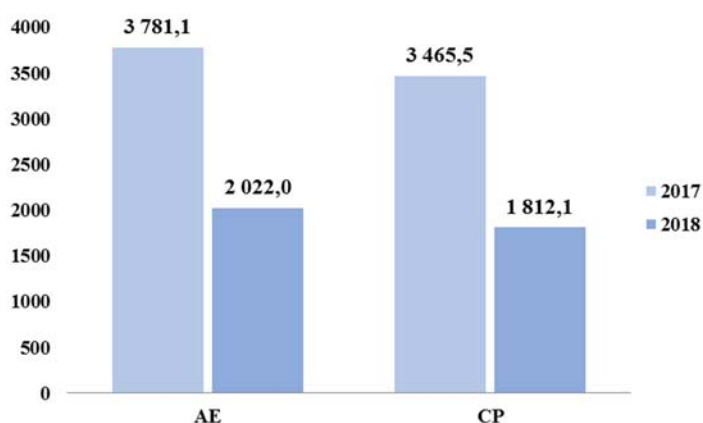
Pour le **programme 305**, les crédits initiaux ont été modifiés par les mouvements suivants :

- un transfert « sortant » à destination du programme 156 - *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour un montant de 0,24 M€ en AE=CP et 3 ETPT (décret n° 2018-973), destiné au financement des emplois et dépenses de personnel afférents au suivi des emprunts à risque contractés par les collectivités locales (décret n° 2018- 973 du 9 novembre 2018) ;
- un virement « entrant » depuis le programme 145 - *Épargne* d'un montant de 1,5 M€ en AE=CP (titre 6), pour contribuer au financement de l'installation de l'Autorité bancaire européenne (ABE) en France, à la suite de la décision du Conseil de l'Union européenne du 20 novembre 2017 de transférer l'ABE de Londres à Paris dans le cadre de la sortie de la Grande- Bretagne de l'Union européenne (décret n°2018-977 du 9 novembre 2018).

Le **programme 343** n'a fait l'objet que d'une annulation de 10,90 M€ en AE=CP par la LFR pour 2018, résultant de la contraction de deux mouvements : une ouverture de 2,1 M€ en AE=CP liée à un redéploiement de crédits à partie de l'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative » (INEE) vers les nouveaux engagements pris dans le cadre de l'appel à projets « collèges numériques ruraux », et une annulation de 13 M€ en AE=CP dans le cadre de l'utilisation des reliquats de l'ancien dispositif du PIA 1 « Concours mondial d'innovation » remplacé par les concours d'innovation du PIA 3 pour financer les prochaines sessions 2018 et 2019.

1.2.3 L'exécution de la dépense est moins élevée qu'en 2017 et témoigne d'un pilotage maîtrisé

Graphique n° 5 : Exécution 2017-2018 à périmètre courant (en M€)



L'écart entre 2017 et 2018 s'explique en grande partie parce que l'exécution 2017 a été marquée par la recapitalisation d'Areva pour 1500 M€ en AE=CP et le coût du dispositif de « compensation carbone » (décalage de 2016 à 2017 de 29,1 M€ en AE et 93,6 M€ en CP et baisse du prix de marché moyen du quota carbone utilisé dans le calcul de l'aide qui est passé de 7,8 €/tonne à 5,4 €/tonne).

En outre, le taux d'exécution de la mission (écart entre LFI pour 2018 et exécution) est moins élevé qu'en 2017 avec un taux de 95,0 % en AE et 97,1 % en CP. Cette baisse est principalement dû à la sous-exécution du programme 343.

Le taux d'exécution est élevé, sauf pour le programme 343 : il atteint 95,6 % en AE et 96,8 % en CP pour le programme 134 (respectivement 99,0% en AE et 98,9 % en CP au regard des crédits disponibles), 98,6 % en AE et 99,0 % en CP pour le programme 220, 99,0 % en AE et 98,5 % en CP pour le programme 305 et 76,2 % en AE pour le programme 343.

Pour le **programme 134**, les taux d'exécution divergent en fonction des services ou directions :

- il se situe pour la DGE à un niveau proche des ressources du fait du caractère dynamique de la compensation carbone (dépense de guichet)

en 2018 et de la mise en place de dispositifs d'aide d'urgence en gestion, financés par redéploiements internes ;

- la DGCCRF et l'ARCEP affichent des taux d'exécution plus faibles que la moyenne du programme, de l'ordre de 90 %, correspondant à celui des années passées pour la DGCCRF et lié à son déménagement pour l'ARCEP (décalage dans les travaux) ;

- le montant de reports de la DGT s'élève à 4 M€ et porte intégralement sur le financement de travaux informatiques au profit de BPI AE, prévus lors du transfert en 2017 des garanties publiques à l'export de la COFACE à BPI France, et dont le calendrier a connu quelques décalages.

L'enveloppe de 2 % de crédits non répartis au niveau du programme en début d'année (en plus de la réserve de 3 %) a été entièrement mobilisée (10,47 M€) ainsi qu'une partie des reports de 2017 sur 2018 (5 M€ sur les 10,5 M€ reportés) pour financer le contentieux SARA. Au 31 décembre 2018, le niveau de la consommation du programme s'est établi à 981,18 M€ en AE et 950,74 M€ en CP, laissant un disponible de 9,7 M€ en AE et 10,6 M€ en CP.

Les crédits non consommés correspondent principalement en CP :

- à une sous-exécution de 4 M€ par rapport au financement des travaux informatiques prévu au profit de BPI AE ;

- au report de charges à payer en 2019 pour la DGCCRF (1,5 M€) et à un décalage de paiement en 2019 de dépenses liées à son déménagement (travaux notamment) pour l'ARCEP (1,2 M€) ;

- à une sur-exécution du schéma d'emploi et d'un décalage des dates d'entrées du fait de difficultés de recrutement de certaines structures (AAI) ;

- à la sous-consommation de fonds de concours (1,5 M€).

Pour le **programme 220**, trois raisons majeures expliquent la différence entre crédits disponibles et crédits consommés en HT2 :

- un rattachement des fonds de concours Eurostat (2,28 M€) qui n'est intervenu qu'à partir d'octobre 2018 ;

- un niveau de recettes très supérieur à celui attendu, principalement en raison de l'extension à partir du mois de septembre 2017 du champ de l'obligation d'immatriculation au LEI (*Legal Entity Identifier*) des entreprises souhaitant se financer sur les marchés financiers ;

- des prévisions d'engagements pour le renouvellement de certains baux qui, soit n'ont pas pu être réalisés, soit n'ont pas été engagés sur la durée initialement prévue.

Les crédits consommés en 2017 et 2018 sont sensiblement de même niveau si l'on ne tient pas compte du rattrapage exceptionnellement élevé du paiement des charges à payer de l'année antérieure (6,4 M€ de CAP 2017 sur 2018 contre 3,9 M€ de CAP 2016 sur 2017). On peut toutefois noter :

- une baisse de la dotation forfaitaire de recensement (DFR, - 2,6 M€) qui tient au périmètre du recensement, modifié chaque année dans les collectivités d'outre-mer qui font l'objet d'un recensement exhaustif tous les cinq ans. En 2017, la Polynésie Française et Mayotte ont été recensées alors qu'en 2018 le recensement des collectivités n'a concerné que Wallis et Futuna pour un montant de 0,2 M€;
- l'augmentation du taux de réponse par Internet qui a permis une économie de 1 M€ sur la DFR « métropole » ;
- la sous-consommation de crédits hors titre 2 en 2017 s'expliquait principalement par une nouvelle organisation de la chaîne de la dépense (transfert partiel d'activités financières du CPFi-Insee vers le CPFi-SG des MEF au 1^{er} janvier 2017).

En T2, les principaux événements ayant eu un effet sur l'exécution 2018 sont la mise en œuvre de la journée de carence, intervenue sur la paie du mois d'août avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2018, la mise en œuvre de la deuxième tranche de revalorisation de l'indemnité mensuelle de technicité et la revalorisation du régime indemnitaire des enquêteurs.

Pour le **programme 305**, les principaux écarts par rapport à l'exécution constatée en 2017 résultent principalement :

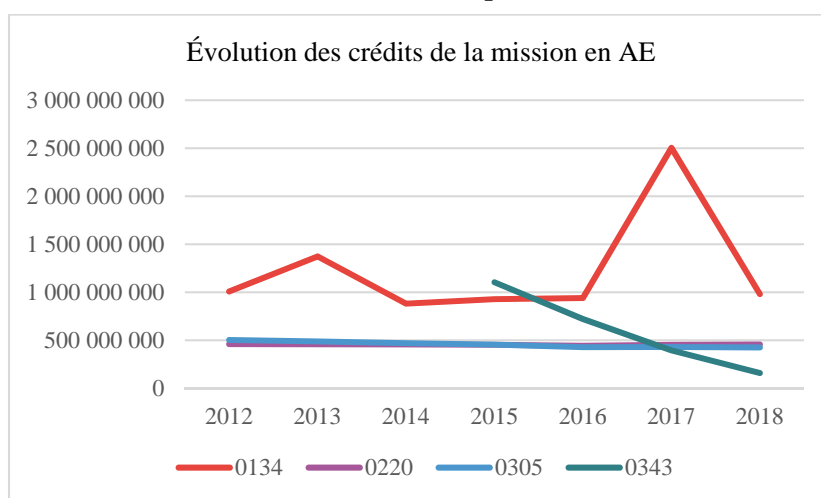
- d'une moindre rémunération de la Banque de France (243,97 M€ en 2018 contre 249,16 M€ en 2017) ;
- d'une moindre dépense pour la rémunération des IEDOM-IEOM, l'année 2017 ayant été atypique car comportant la dépense reportée de 2016 (5,49 M€) en sus de la dépense 2017 ;
- d'une baisse de presque 0,3 M€ des dépenses constatées dans le réseau international.

Pour le **programme 343**, l'écart d'exécution entre 2017 et 2018 est de 59,8 %. Cette baisse s'explique principalement par une baisse de 88,7 % des dépenses au titre des réseaux d'initiative privée (RIP), sachant que 99,2 M€ fléchés sur les RIP ont été réorientés vers le nouveau guichet « cohésion numérique ».

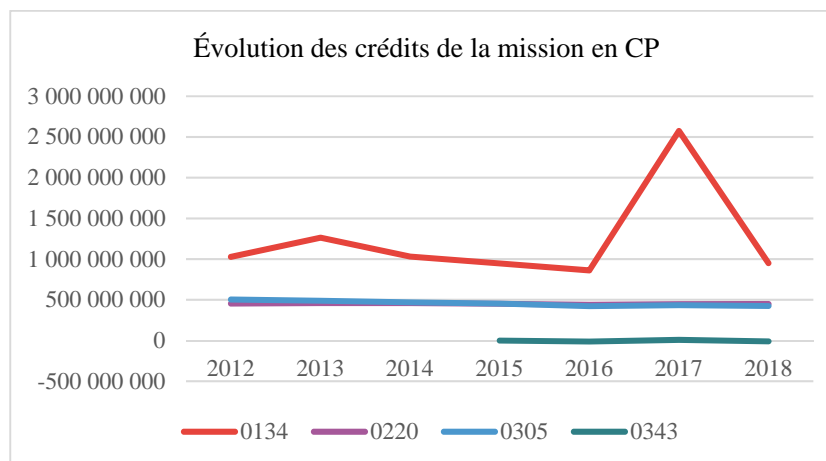
L'évolution des crédits consommés de la mission à périmètre courant depuis 2012 montre que seule l'exécution du programme 134 connaît de fortes variations. Le pic de 2013 s'explique par le report de

300 M€ de BPI et l'ouverture de 300 M€ en LFR pour le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi et celui de 2017 par la recapitalisation d'Areva (1500 M€).

Graphique n° 6 : Évolution des crédits consommés de la mission depuis 2012



Source : Cour des comptes



Source : Cour des comptes

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

1.3.1 Le plafond des dépenses de la LPFP 2018-2022 est respecté

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 avait fixé le plafond des CP de la mission *Économie* à 1 620 M€ (à périmètre constant, hors contribution au CAS Pensions). La LFI pour 2018, pour sa part, a fixé le plafond à 1 865,31 M€ en CP à périmètre courant et y compris le CAS Pensions.

Tableau n° 3 : Respect du plafond de dépenses (LPFP 2018-2022)

En CP (Md€)	2018
<i>Norme LPFP (a)</i>	1,62
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	+0,01
Norme LPFP au format 2018 (I=a+b)	1,63
<i>Exécution 2018 (c)¹³</i>	1,81
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,01
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	0,24
Exécution 2018 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	1,56
Écart Exécution-LPFP (III=I-II)	0,07

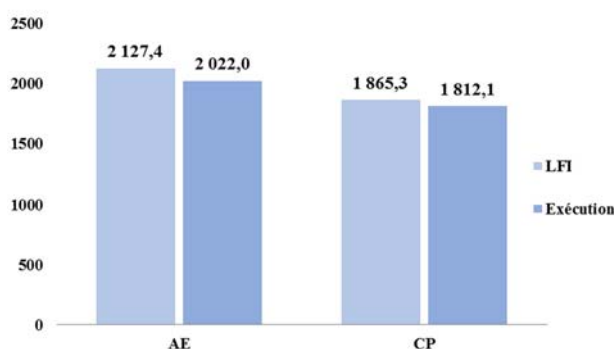
Source : Cour des comptes

Le plafond de dépense de la LPFP est respecté par la mission avec une marge supplémentaire de 0,07 Md€

¹³ Hors recapitalisation d'Areva à hauteur de 1,5 Md€

1.3.2 L'écart entre les crédits initiaux et les crédits consommés est faible

Graphique n° 7 : LFI et exécution 2018 (en CP en M€)



L'écart est relativement faible entre la LFI pour 2018 et son exécution (105,4 M€ en AE¹⁴ et 53, 21 M€ en CP, soit respectivement 4,9 % et 2,5 % des crédits de la mission) démontrant une gestion maîtrisée pour les CP, sans nouvelle dépense majeure en cours de gestion impactant la mission.

Ce ne fut pas toujours le cas les années antérieures, car la mission a connu depuis 2012 :

- l'ouverture en exécution de 470 M€ pour la création de la BPI (exécution 170 M) et 170 M€ pour le plan automobile par redéploiement des crédits PIA 1 (2012) ;
- le report de 300 M€ de BPI et ouverture de 300 M€ en LFR pour le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (2013) ;
- le redéploiement de 800 M€ du PIA via le programme 343 pour le CAS PFE (2015) ;
- la recapitalisation d'Areva pour 1500 M€ en AE=CP et rattrapage de dépenses au titre du dispositif « compensation carbone » (2017).

¹⁴ Principalement dû à la sous-exécution du programme 343.

Graphique n° 8 : Écarts LFI/exécution de la mission depuis 2012 (en CP)



Source : Cour des comptes

L'évolution des crédits consommés de la mission entre 2017 et 2018 montre une baisse globale des crédits à périmètre constant de -12,6 % en AE et -8,8 % en CP.

Tableau n° 4 : Total des dépenses de la mission *Économie*

Total mission en M€	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 format 2018	Exéc. 2017 format 2018	LFI 2018	Exéc. 2018	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc. retraitée
AE	2 295,8	3 781,1	2 330,6	2 312,4	2 127,4	2 021,9	-7,3%	-46,5%	-8,7%	-12,6%
CP	1 879,8	3 465,5	1 879,8	1 987,9	1 865,3	1 812,1	-0,8%	-47,7%	-0,8%	-8,8%

Source : Cour des comptes

S'agissant du **HT2 de la mission hors programme 343**, les faits majeurs sont :

- une baisse de la dépense relative à la compensation carbone, des taux d'exécution plus faibles pour la DGCCRF et l'ARCEP,
- le décalage de dépenses informatiques de BPIAE (4 M€),
- des prévisions d'engagements pour le renouvellement de certains baux qui, soit n'ont pas pu être réalisés, soit n'ont pas été engagés sur la durée initialement prévue pour l'Insee,
- une baisse de la rémunération de la Banque de France et IEOM pour la DGT.

Pour le **programme 343**, les AE disponibles ont été consommées à hauteur de 63,7 %, contre 84 % en 2017 et 93 % en 2016. Cette sous-consommation porte sur les réseaux d'initiative publique (-72,9 %), la continuité territoriale numérique (-82,84 %), la couverture mobile (- 65,4 %) en dépit de l'exécution de dépenses nouvelles non programmées, notamment le nouvel appel à projet « Cohésion numérique des territoires » pour 99,20 M€(cf. 2.2). Des reports de 2018 sur 2019 ont été demandés à hauteur de 71,6 M€, dont 37,3 M€pour le financement de la CTN car l'appel à projets est toujours en vigueur et se poursuivra en 2019.

S'agissant des **dépenses de personnel (titre 2) et des emplois**, le fait majeur est que le plafond d'emplois et le schéma d'emplois sont respectés et l'exécution du T2 est en légère baisse, permettant la mise en œuvre d'annulations et d'un peu de fongibilité asymétrique.

En outre, le plafond d'emplois des trois programmes de la mission *Économie* comprenant des dépenses de personnel a été modifié par l'article 8 de la LFR pour 2018. L'article 11¹⁵ de la LPFP 2018-2022 introduit en effet à compter du PLF 2019 un nouveau mode de calcul des plafonds d'emplois : ils ne peuvent excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement (corrigée des mesures de transfert et de périmètre intervenus ou prévus). La vacance sous plafond est limitée à 1 %, sachant qu'elle était établie à 1,7 % pour l'ensemble des ministères en 2017. Son calibrage est précisé pour redonner un caractère limitatif à l'autorisation d'emplois et en faire un véritable outil de pilotage. Les chiffres de cette correction ont été calculés lors des conférences de répartition.

¹⁵ Article 11 : « A compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. »

Tableau n° 5 : Construction du plafond d'emplois en application de l'article 11 de la LFPF 2018-2022

Formule de calcul présentée dans la circulaire DB du 12 juillet 2018

$\text{PAE de la LFI n article 11} = [\text{réalisation n-2} - \text{transfert en gestion n-2} + \text{PAE LFI n-1} - \text{PAE LFI n-2} + \text{mesures de périmètre LFI n} + \text{mesures de transfert LFI n} + \text{corrections techniques LFI n} + \text{impact pour l'année courante du SE LFI n} + \text{extension en année pleine du schéma d'emplois LFI n-1}] \times 1,01$

Construction du PAE article 11 - LFI 2019

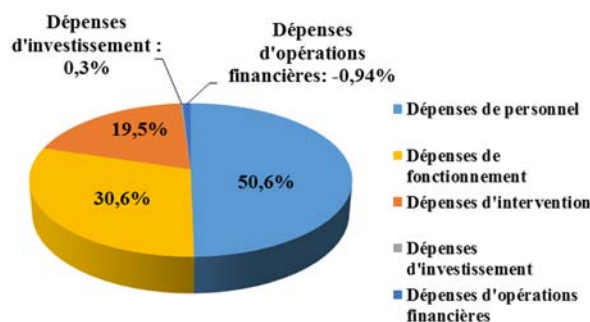
	+	+	-	+	+	+	=					
	Exécuté 2017 retraité des transferts de gestion	PAE LFI 2018	PAE LFI 2017	Mesures de périmètre, transferts et corrections techniques LFI 2019	Impact en année courante SE LFI 2019	Impact en année pleine SE LFI 2018	PAE article 11 LFI 2019 (+1%) théorique DB	Rappel PAE LFI 2019 avant correction art. 11	Correction brute article 11	Répartition SG de la correction art. 11	PAE article 11 LFI 2019	PAE LFR 2018
220	5 381	5 339	5 454		-73	10	5 255	5 276	-21	-31	5 245	5 308
134	4 929	5 056	5 074		-135	-22	4 802	4 899	-97	-97	4 802	4 959
305	1 581	1 623	1 629	-78	-15	-12	1 484	1 518	-34	-30	1 488	1 593
192	1 071	1 119	1 122		1	-12	1 068	1 108	-40	-35	1 073	1 084
Total	12 962	13 137	13 279	-78	-222	-36	12 608	12 801	-193	-193	12 608	12 944

Source : RFFIM des MEF

1.3.3 L'analyse de la répartition de la dépense par titre montre une prépondérance des dépenses de personnel et une baisse des dépenses d'intervention

En 2018, la mission *Économie* se compose essentiellement par des dépenses de personnel (50,6 % des crédits), des dépenses de fonctionnement (30,6 %) et des dépenses d'intervention (19,5 %), et plus marginalement de dépenses d'investissement (0,3 %) et d'opérations financières (-0,94 %).

Graphique n° 9 : Les dépenses de la mission par titre en 2018 (en % CP)

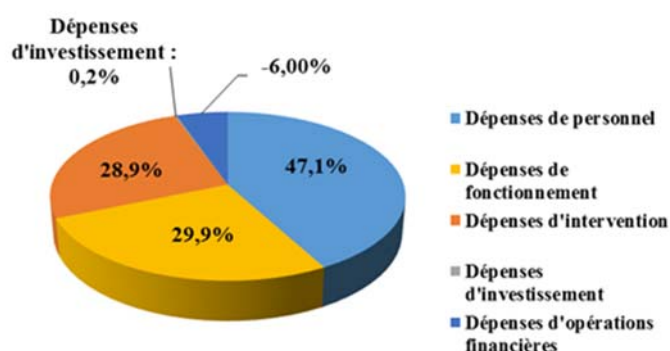


Source : Cour des comptes d'après Chorus

Comparé à 2012, à périmètre courant, on peut constater qu'en 2018 le poids des dépenses de personnel s'est légèrement renforcé (47,1% en 2012) et que le poids des dépenses d'intervention a nettement diminué (19,5 % en 2012) à la suite des efforts conduits en matière de rationalisation des dispositifs « historiques » (cf. tableau n°14 *infra*).

Pour les dépenses de personnel, cela s'explique principalement par des mesures de périmètre : le changement de statut des enquêteurs de l'Insee en contractuels de la fonction publique en PLF pour 2013 (+770 ETPT), des mesures de transfert en PLF parmi lesquelles le transfert sortant de la Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (- 262 ETPT en PLF 2013) ; le rattachement des services compétents en matière d'intelligence économique (+46 ETPT) en 2016 ; le transfert sortant de la Commission régulation de l'énergie (-129 ETPT) en 2017 et des corrections techniques successives, notamment la correction intervenue en 2014 (- 200 ETPT) sur l'ensemble de la mission.

Graphique n° 10 : Les dépenses de la mission par titre en 2012 (en % CP)



Source : Cour des comptes d'après Chorus

L'évolution des crédits consommés de la mission entre 2017 et 2018 montre une baisse globale des crédits à périmètre constant : -12,6 % en AE et -8,8 % en CP. La baisse est marquée pour les dépenses d'intervention (-37,4 % en AE et -31,1 % en CP) et dans une moindre mesure les dépenses de personnel (-0,6 %) et les opérations financières. En revanche, les crédits de fonctionnement (7,1 % en AE et 0,7 % en CP) augmentent, ainsi que les dépenses d'investissement (110 % en CP) mais le niveau reste faible.

Tableau n° 6 : Évolution de l'exécution des crédits de la mission par nature de dépense, à périmètre courant et constant (en M€)

Nature dépense (en M€)	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 format 2018	Exéc. 2017 format 2018	LFI 2018	Exéc. 2018	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc retraitée
Total AE	2 295,8	3 781,1	2 332,5	2 314,3	2 127,4	2 021,9	-7,3%	-46,5%	-8,8%	-12,6%
Total CP	1 879,8	3 465,5	1 897,2	1 987,9	1 865,3	1 812,1	-0,8%	-47,7%	-1,7%	-8,8%

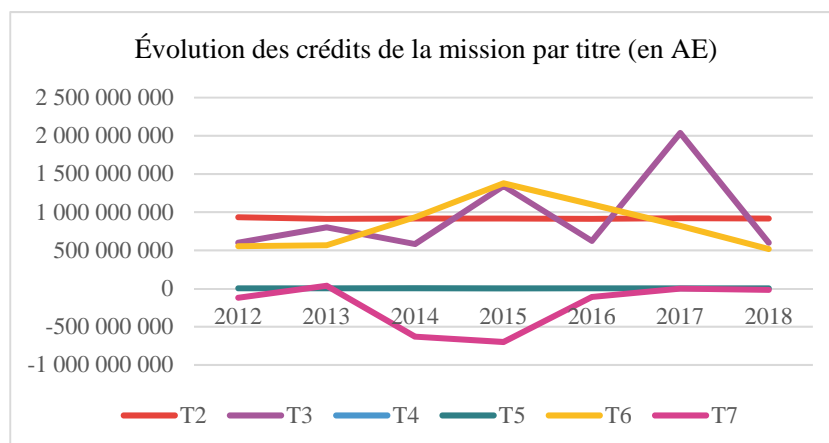
Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires et Chorus

L'évolution de l'exécution des crédits de la mission par titre depuis 2012 montre que les dépenses de personnel et d'investissement diminuent faiblement tandis que les dépenses de fonctionnement et d'intervention, au profil heurté, ont connu des pics en 2013, 2015 et 2015

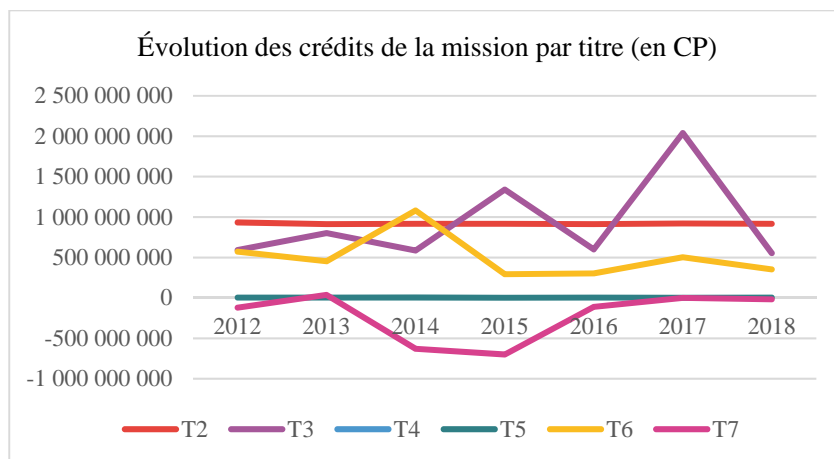
en raison principalement de modifications de périmètre et de redéploiements de crédits PIA du programme 134 et de la présence du programme 343 depuis 2015 (subventions au titre du plan France Très haut débit : crédits d'intervention). Pour le programme 134, on peut retenir :

- l'ouverture en exécution de 470 M€ pour la création de la BPI (exécution 170 M€) et 170 M€ en titre 6 pour le plan automobile par redéploiement des crédits PIA 1 (2012),
- le report de 300 M€ de BPI et ouverture de 300 M€ en LFR pour le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (2013),
- des redéploiements PIA depuis 2013
- la recapitalisation d'Areva pour 1500 M€ en AE=CP (titre 3) et rattrapage de dépenses au titre du dispositif « compensation carbone » (titre 6) (2017).

Graphique n° 11 : Évolution de crédits de la mission par titre depuis 2012



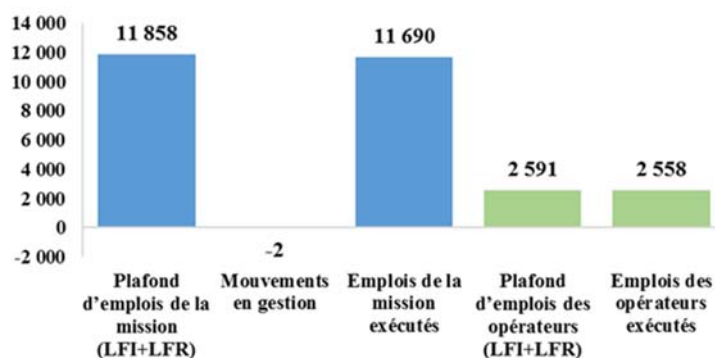
Source : Cour des comptes



Source : Cour des comptes

1.3.3.1 Le plafond d'emplois et le schéma d'emplois sont respectés et l'exécution du T2 est en légère baisse permettant des annulations et un peu de fongibilité

Graphique n° 12 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour l'État et ses opérateurs)



Source : Cour des comptes

Nota Bene : le plafond d'emplois de la mission (LFI+LFR) correspond au plafond d'emplois de la LFI modifié par l'article 11 de la LFR pour 2018.

S'agissant des emplois et des dépenses de personnel, les programmes ont respecté leur schéma d'emplois et leur plafond d'emplois. Les enveloppes de crédits ont été respectées, en dégageant une marge pour contribuer à la LFR à hauteur de 2,53 M€ et opérer une fongibilité asymétrique de 1,5 M€ sur le programme 305.

S'agissant des **emplois**, conformément aux arbitrages¹⁶, la DGE n'avait pas intégré en 2017 l'effet sur le schéma d'emploi du FEDER (5 ETPT) et celui-ci devait être reporté en 2018 et 2019. Ce ne fut pas intégré en prévision de gestion 2018, mais cela fut compensé en gestion par l'anticipation de la mise en œuvre de la réforme « *Action Publique 2022* » dans les DIRECCTE qui devrait s'accompagner de la suppression de 75 % des 450 postes qui composent actuellement le réseau en région.

Le périmètre précis de la réforme est en cours de définition. Elle devrait concerner les agents des pôles 3E dont l'activité principale porte sur le développement économique. Une première estimation a permis d'identifier environ 360 agents qui seraient inclus dans ce champ. Au sein de ce périmètre, au minimum 134 emplois devraient être maintenus au sein d'un futur service économique régional (SER). La création des SER est prévue pour le 1er trimestre 2019 et le calendrier budgétaire des restructurations devrait s'étaler sur trois ans.

Le transfert des 3 ETP du programme 305 vers le programme 156 - *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* au titre de la gestion des emprunts toxiques a également eu lieu en gestion.

Pour le **programme 134**, le schéma d'emploi fixé à – 76 ETP, s'est établi au final à – 89 ETP, soit une sur-exécution de 13 ETP. Si la DGCCRF et le CGEJET respectent globalement leur schéma d'emploi, **les deux AAI sous-exécutent leur schéma** du fait de recrutements prévus en 2018 et décalés sur 2019 et d'un élargissement de certaines missions de régulation. **La DGE, en revanche, sur-exécute fortement son schéma d'emplois** (-40 pour un SE arbitré à -23) du fait notamment de la non réalisation de recrutements initialement prévus dans les DIRECCTE par anticipation de la réforme.

Le plafond d'emplois exécuté s'élève à 4 862 ETPT pour une LFI à 5 056 ETPT, soit un taux de vacance de 3,8 %.

Pour le **programme 220**, l'exécution du schéma d'emplois est conforme à l'objectif de la LFI (-82 ETP). Le plafond d'emplois exécuté s'élève à 5 263 ETPT contre 5 339 en LFI, soit un taux de vacance de 1,4 %.

¹⁶ Note de la directrice du budget du 21 juillet 2017.

Pour le **programme 305**, la DG Trésor a bien respecté son schéma d'emplois (-21 ETP). Le plafond d'emplois exécuté s'élève à 1 565 ETPT contre 1 623 en LFI, soit un taux de vacance de 3,6 %.

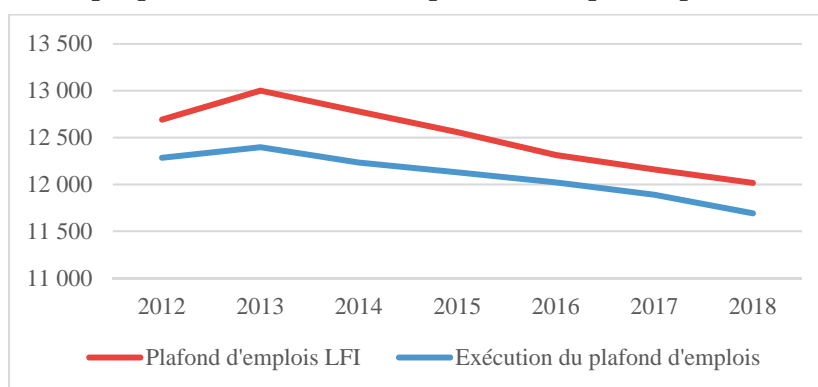
L'évolution du plafond d'emplois entre 2012 et 2018 est de -5,3 % en LFI et -4,8 % en exécution à périmètre courant. Il devient contraignant à la suite de l'application de l'article 11 de la LPFP 2018- 2022 (cf. 1.3.2).

Tableau n° 7 : Évolution du plafond d'emplois depuis 2012 à périmètre courant (hors modification LFR)

en ETPT	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2012/2018
<i>Plafond d'emplois LFI</i>	12 692	13 001	12 779	12 558	12 313	12 160	12 016	-5,3%
<i>dont transferts prévus en gestion</i>	1	2	3	2	14	3	-2	
<i>Exécution du plafond d'emplois</i>	12 285	12 397	12 234	12 129	12 022	11 891	11 690	-4,8 %
<i>Écart entre plafond et exécution</i>	-407	-604	-545	-429	-291	-269	-326	-19,9 %

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires (RAP de 2012 à 2018)

Graphique n° 13 : Évolution du plafond d'emplois depuis 2012



Source : Cour des comptes

S'agissant des plafonds d'autorisation d'emplois en LFI depuis 2012, leur évolution résulte :

- de la création d'un nouveau cadre d'emplois pour les enquêteurs de l'Insee en 2013, ainsi 1 000 agents (770 ETPT) ont été intégrés au

plafond d'emplois du programme 220 en PLF 2013 (exécution : 661 ETPT, 19,5 M€) ;

- des mesures de transfert en PLF parmi lesquelles le transfert sortant de la Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (- 262 ETPT en PLF 2013) ; le rattachement des services compétents en matière d'intelligence économique (+46 ETPT) en 2016 ; le transfert sortant de la Commission Régulation de l'Énergie (-129 ETPT) en 2017 ;

- des corrections techniques successives, notamment la correction intervenue en 2014 (- 200 ETPT) sur l'ensemble de la mission.

En ce qui concerne les **dépenses de personnel** de la mission, elles se répartissent ainsi : 43,3 % pour le programme 134, 40,5 % pour le programme 220 et 16,2 % pour le programme 305.

Elles représentant 82,7 % des dépenses exécutées du programme 220, 41,8 % du programme 134 et 35,2 % du programme 305. Les proportions sont similaires à celles de 2017, excepté pour le programme 134 qui augmente sa quote-part (41,8 % contre 36,2 % en 2017).

Tous les programmes ont tenu dans leur enveloppe budgétaire, le programme 305 a par ailleurs pu recourir à la fongibilité asymétrique.

Tableau n° 8 : Évolution des dépenses de personnel 2017/2018

T2 en M€	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 format 2018	Exéc. 2017 format 2018	LFI 2018	Exéc. 2018	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc retraitée
AE=CP	937,3	920,2	940,4	923,3	930,5	917,7	-0,7%	-0,3%	-1,1%	-0,6%

Source : Cour des comptes d'après la LFI pour 2018 et Chorus

Pour le **programme 134**, la masse salariale s'est établie à 397,4 M€ pour une ressource initiale de 399,93 M€, du fait principalement d'un socle de budgétisation favorable et d'une sur-exécution du schéma d'emploi de la DGE qui ont permis :

- d'autofinancer le report sur 2018 du PPCR pour les corps de catégorie A de la DGCCRF (2,5 M€) ;
- de libérer un disponible de 2,8 M€ dont 1,3 M€ ont fait l'objet d'une annulation en LFR.

En ce qui concerne la nature des emplois, comme les années précédentes, l'augmentation des emplois de catégorie A se poursuit. Elle s'accompagne d'une baisse des emplois de catégorie B (25 %) et C (5 %).

Ce mouvement de repyramidage des emplois en faveur de la catégorie A caractérise également les emplois du programme 220. Pour le programme 305, l'augmentation concerne essentiellement les emplois de catégorie A+.

Tableau n° 9 : Évolution de la structure d'emplois du programme 134 depuis 2016 (en M€)

		consommation du plafond d'emplois 2016	structures des emplois 2016	consommation du plafond d'emplois 2017	structures des emplois 2017	consommation du plafond d'emplois 2018	structures des emplois 2018	évolution en %
TOTAL PROGRAMME 134	A+	512,49	10%	512	10%	515,74	11%	0,30%
	A	2817,64	57%	2910	59%	2912,44	60%	1,31%
	B	1333,02	28%	1298	26%	1202,68	25%	-1,40%
	C	275,62	6%	247	5%	231,6	5%	-0,21%
	P134	4939	100%	4967	100%	4862	100%	

Source : Responsable du programme 134

Pour le **programme 220**, la gestion 2018 s'achève sur une exécution de 371,3 M€ (dont 101,1 M€ de CAS pensions), à mettre en regard des 374,4 M€ inscrits en LFI (dont 102,8 M€ de CAS pensions), soit un taux d'exécution égal à 99,2 % (98,3 % sur le CAS pensions).

Pour mémoire, l'exécution 2017 s'élevait à 373,4 M€ (dont 102,4 M€ de CAS pensions) pour 377,6 M€ inscrits en LFI (dont 104,1 M€ de CAS pensions), soit un taux d'exécution égal à 98,9 % (98,4 % sur le CAS pensions).

L'évolution des dépenses s'établit à - 2,1 M€ soit - 0,87 %, résultant principalement de l'effet conjugué du schéma d'emplois et du glissement vieillesse technicité (GVT).

En gestion, l'année 2018 s'est caractérisée par la mise en œuvre de l'enveloppe catégorielle dévolue aux enquêteurs (0,3 M€) et de la deuxième phase de revalorisation de l'indemnité mensuelle de technicité pour un montant égal à 1,4 M€

Pour le **programme 305**, la consommation des crédits T2 constatée en 2018 s'élève à 95 % des crédits votés en LFI, lesquels ont été diminués en gestion de 0,24 M€ au titre de la mise en œuvre du décret n° 2018-973 du 9 novembre 2018 portant transfert de crédits.

Pour le BOP administration centrale, il est à noter le paiement de l'indemnité compensatrice de la CSG (+0,3 M€) non prévue lors de l'élaboration du PLF 2018. Pour le BOP relatif aux effectifs à l'étranger, une baisse des indemnités de résidence à l'étranger au titre du change/prix (-1,5 M€) depuis la LFI, soit une baisse de - 1,73 % entre 2017 et 2018.

Tableau n° 10 : Évolution des surcoûts de rémunération liés au change depuis 2014 (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Ecart 2017-2018	Ecart 2014-2018
<i>Indemnité de résidence à l'étranger</i>	26,15	28,95	30,05	31,03	29,23	-1,80	3,08
<i>Supplément familial de traitement</i>	1,50	1,60	1,74	1,80	1,65	-0,15	0,15
<i>Indemnités supplémentaires des volontaires internationaux à l'étranger</i>	1,69	1,96	2,10	2,12	2,33	0,21	0,64
Total	29,34	32,51	33,89	34,94	33,21	-1,73	3,87

Source : Direction générale du Trésor

L'évolution des taux de change semble favorable sur l'exercice 2018, avec une économie de 1,1 M€ Mais, le MAEDI semble toujours opposé à la refonte des barèmes des IRE proposée par la DGT qui vise à introduire une part « fonction » des IRE et à décorrélérer le taux d'IRE de l'indice détenu par l'agent.

La décision de réduire la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger de 10 % d'ici 2022 a été prise par le Premier ministre lors de la réunion interministérielle du 6 avril 2018. Les modalités opérationnelles de mise en œuvre de cette décision, et notamment la répartition des suppressions de postes entre ministères et avec les opérateurs concernés, ainsi que le phasage de ces suppressions jusqu'en 2022 sont en cours d'études avec la direction du budget.

1.3.3.2 Des dépenses de fonctionnement en légère hausse (Titre 3)

En ce qui concerne les **dépenses de fonctionnement** de la mission, elles se répartissent en CP ainsi : 48,8 % pour le programme 305, 41,1 % pour le programme 134 et 10,1 % pour le programme 220.

En CP, elles représentent 63,8 % des dépenses exécutées du programme 305, 24,0 % du programme 134 et 12,5 % du programme 220. Les proportions sont similaires à celles de 2017 à périmètre constant, excepté pour le programme 134 qui augmente sa quote-part (41,8 % contre 36,2 % en 2017).

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses de fonctionnement 2017/2018

T3 en M€	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 format 2018	Exéc. 2017 format 2018	LFI 2018	Exéc. 2018	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc retraitée
AE	563,4	2 036,5	588,9	561,4	604,9	601,2	7,4%	-70,5%	2,7%	7,1%
CP	560,9	2 039,9	566,1	549,9	551,6	553,6	-1,7%	-72,9%	-2,6%	0,7%

Source : Cour des comptes d'après la LFI pour 2018 et Chorus

L'exécution du titre 3 recouvre essentiellement quatre types de dépenses :

- les dépenses de rémunération de la banque de France et de l'IEDOM/IEOM (249,16 M€ soit 45,0 % du titre 3 en CP) du programme 305,
- les subventions de service public aux opérateurs¹⁷ (131,3 M€ soit 23,7 % du titre 3), de BPI assurance export¹⁸ (45,2 M€ soit 8,2 %) et du règlement du contentieux SARA (15,5 M€ soit 2,8 %, cf. 2.2) du programme 134.

Pour le **programme 134**, il est à noter en outre que l'ARCEP a déménagé en 2018 après l'expiration au 31 décembre 2018 de son bail. L'autorité a rejoint l'immeuble le Crystal en novembre 2018. Si l'installation a engendré sur 2018 un surcoût lié aux travaux d'aménagements rendus nécessaires notamment du fait d'une contraction des surfaces occupées, cette opération devrait générer des économies nettes sur toute la durée du bail.

Pour le **programme 220**, les principaux postes de dépenses courantes de l'Institut sont les loyers et les dépenses liés aux implantations de l'Insee (nettoyage/gardiennage, mobilier, entretien immobilier, fluides, impôts/taxes/charges locatives) pour un montant de 24 M€ en 2018 en CP. Par ailleurs, les dépenses informatiques s'élèvent à 19 M€ (entretien des logiciels, matériel informatique, saisie et achat de fichiers) et les frais de déplacement à 6 M€

Dès lors, les efforts de maîtrise des dépenses sont concentrés sur l'affectation des moyens immobiliers et la maîtrise des frais de déplacement. L'Insee est attentif à adapter les surfaces occupées en

¹⁷ EPARECA, Business France, ANFR.

¹⁸ Le transfert de l'activité assurance export de la COFACE en 2017 a été répartie entre le P114 qui porte les garanties (titre 6) et BPI France – AE sur le P134, action 7, qui porte les dépenses de fonctionnement (titre 3).

fonction de l'évolution des effectifs et renégocie dès que possible les conditions de location. C'est ainsi qu'une discussion a été entamée en 2018 avec le propriétaire des locaux occupés par la direction régionale de la Réunion. En outre, une redéfinition de la politique des déplacements a été initiée en 2018 et doit aboutir en 2019 en vue de limiter les dépenses.

Pour le **programme 305**, la rémunération Banque de France s'est élevée à 243,97 M€ et celle des instituts d'émission d'outre-mer (IEDOM) à 5,19 M€ en baisse pour la Banque de 2,1 % conformément à la LFI. Depuis 2017 la compensation via les crédits budgétaires du programme 305 du coût supporté par la Banque de France a été accrue : ainsi, le taux de compensation est passé de 88 % en 2017 à 97 % en 2018, ce taux devrait être de 100 % en 2019. La sous-exécution des autres dépenses de fonctionnement du programme s'explique principalement par des dépenses inférieures à la prévision pour le réseau international (12,6 M€ exécutés pour 14,25 M€ programmés), une très faible dépense en audits pour le CIRI (0,14 M€ pour 1 M€ programmé) et des dépenses moindres que prévues pour l'AFT. La prise en charge de l'ensemble des dépenses d'études de l'APE (6,3 M€ en AE et 4,7 M€ en CP) est analysée en point 2.2.

1.3.3.3 Des dépenses d'investissement non significatives (Titre 5)

Les dépenses d'investissement (4,8 M€ en CP) ne représentent que 0,3 % des crédits consommés de la mission, essentiellement les programmes 220 et le programme 134¹⁹. Elles restent marginales, même si elles sont en hausse importante (+110,0 % par rapport à l'exécution 2017) du fait du programme 220.

Tableau n° 12 : Évolution des dépenses d'investissement 2017/2018

T5 en M€	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 format 2018	Exéc. 2017 format 2018	LFI 2018	Exéc. 2018	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc retraitée
AE	4,5	3,1	4,5	3,1	8,9	3,1	96,5%	0,0%	96,5%	0,0%
CP	4,3	2,3	4,3	2,3	8,9	4,8	107,7%	110,1%	107,7%	110,1%

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires et Chorus

Ces dépenses (achats de logiciels informatiques, de véhicules, etc.) se rapprochent des dépenses de fonctionnement. D'ailleurs, l'écart avec l'exécution pour les programmes 220 et 305 s'explique principalement par

¹⁹ La DG Trésor (programme 305) programme des dépenses en titre 5, mais les services communs de gestion des ambassades, qui les exécutent, les imputent sur du titre 3.

des motifs de changements d'imputation, certaines dépenses programmées sur les crédits d'investissement ayant finalement été comptabilisées en dépenses de fonctionnement.

1.3.3.4 Des dépenses d'intervention en nette baisse (Titre 6)

Les dépenses d'intervention de la mission se répartissent ainsi en CP : 96,4 % pour le programme 134, 5,6 % du programme 220, 1,1 % pour le programme 305 et -3,1 % pour le programme 343²⁰. En AE : 64,8 % pour le programme 134, 30,7 % pour le programme 343, 3,8 % pour le programme 220 et 0,7 % pour le programme 305.

En CP, elles représentent 35,8 % des dépenses exécutées du programme 134, 4,4 % du programme 220 et 0,9 % du programme 305. Les proportions sont similaires à celles de 2017 à périmètre constant, excepté pour le programme 134 qui augmente sa quote-part (41,8 % contre 36,2 % en 2017).

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses d'intervention 2017/2018

T6 en M€	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 format 2018	Exéc. 2017 format 2018	LFI 2018	Exéc. 2018	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc retraitée
AE	790,6	821,2	798,6	826,4	583,2	517,1	-26,2%	-37,0%	-27,0%	-37,4%
CP	377,3	503,0	386,3	512,4	374,4	353,1	-0,8%	-29,8%	-3,1% ²¹	-31,1%

Source : Cour des comptes d'après la LFI pour 2018 et Chorus

Sur le **programme 134** (96,4 % des dépenses de titre 6 en CP, 64,8 % en AE avec l'exécution du programme 343), quatre dépenses sont particulièrement importantes : l'aide au transport de presse (111,5 M€ en AE=CP), le dispositif de compensation carbone (98,73 M€ en AE=CP), les garanties accordées aux entreprises par BPI financement (39,7 M€ contre

²⁰ Dans le cadre des PIA, un rétablissement de crédits de 13 M€ en AE=CP a été effectué le 14 décembre 2018, pour reversement de 2,1 M€ et annulation de 10,9 M€ en LFR. Aucun crédit n'étant ouvert en CP sur le programme, le rétablissement de crédits a conduit à une consommation négative de 10,9 M€ au 31 décembre 2018. Lors d'une action dite de « mutualisation des crédits » menée le 7 janvier 2019, une opération de régularisation a été effectuée, ce qui conduit à ce que la consommation finale des CP soit *in fine* nulle.

²¹ Impact du rétablissement de crédit en AE=CP avant régularisation début 2019

48 M€ en CP prévus au titre de la LFI), et la dotation au CCED (15,3 M€ en CP).

Les dépenses les plus élevées sont majoritairement des dépenses récemment supportées par le programme 134²². Les dépenses « historiques », essentiellement des transferts aux entreprises, sont en forte baisse à l'instar du FISAC (-68,9 % depuis 2014), des subventions aux CTI (-50,3 %) et de celles relatives à la politique industrielle (-56,5 %), ou ont été supprimées : l'aide aux départs des commerçants, le comité professionnel de distribution de carburant, et les subventions APCE.

Tableau n° 14 : Exécution des dépenses d'intervention du programme 134 (M€ en CP)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2014/2018 en %	Variation 2017/2018 en %
Aide au départ des commerçants	6,2	8,2	3,1				
Aide d'urgence Saint-Martin, Aude, Calais et Corse				8,7	1,0		-88,6 %
Mouvements consommateurs	9,9	8,6	9,5	8,2	8,0	-19,3 %	-2,1 %
FISAC	34,0	12,3	21,5	3,7	10,6	-68,9 %	189,9 %
Développement des PME	8,5	7,3	8,2	4,6	0,6*	-92,8 %	-86,7 %
Comité professionnel de distribution de carburant	2,9	0,0				-100,0 %	
Mission des services à la personne	2,6	1,0	1,0	0,4	0,5	-79,2 %	31,7 %
Subventions tourisme	3,1	2,6	1,4	6,1	0,7	-76,1 %	-87,8 %
Subventions CTI	19,1	17,4	15,9	13,1	9,5	-50,3 %	-27,5 %
Subventions AFNOR	9,8	8,9	8,2	8,2	9,5	-3,6 %	15,8 %
Subventions APCE	2,9	2,6	0,8			-100,0 %	
Agence France Entrepreneur			1,8	12,0	3,8		-68,3 %
Subventions politique industrielle	35,2	30,0	22,2	17,8	15,3	-56,5 %	-13,9 %
Subventions à la Poste	1,4	1,4	1,3	1,4	1,8	25,0 %	25,0 %
Subventions organismes internationaux	11,4	9,8	13,7	5,1	10,9	-4,4 %	114,6 %
Actions en faveur du numérique **				0,2	0,1		-29,3 %
Mutations industrielles-constructions navales		2,2	0,6	0,0	0,0		

²² Retour de l'aide à la presse dans le programme en 2014, transfert en LFI pour 2017 du dispositif carbone en 2017 après un transfert en gestion 2016, transfert en LFI pour 2018 du CCED

COFRAC	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	-44,3 %	0,0 %
Compensation carbone				228,8	98,7		-56,8 %
CCED					15,3		
Bpifrance	40,0	26,0	23,0	12,8	39,7	-0,7 %	210,6 %
BPIAE				13,9	47,5		241,0 %
ESS			3,6	3,3	0,0		-100,0 %
Divers	7,1		2,7	0,4		-100,0 %	-100,0 %
Aide à la presse	100,0	130,0	119,0	121,0	111,5	11,5 %	-7,9 %
PIA 2014	133,0						
PIA 2015		100,0					
PIA 2016			36,0				
PIA 2017				0,1			
PIA 2018 DGE					0,3		
PIA 2018 DGCCRF					0,1		
Total	427,4	368,4	293,7	469,7	385,7	-9,8 %	-17,9 %

Source : Cour des comptes d'après les données du responsable de programme 134

* : Montant retraité des remboursements de crédits (4,3 M€ pour Irma et l'IFOCOP)

** : DVB Project office (association installée à Genève qui rédige des normes pour les plateformes de télévision numérique) et agence du numérique

En outre, pour le **programme 134**, la **compensation carbone** versée en 2018 au titre de 2017 est en baisse par rapport à 2017 (98,7 M€ contre 135,2 M€ en 2017, principalement due à la baisse du prix de marché moyen du quota carbone utilisé dans le calcul de l'aide (de 7,8 €/tonne à 5,40 €/tonne) et du rattrapage des dépenses 2016 réalisé en 2017.

Elle a bénéficié à 298 sites industriels, soit une assiette de 37,6 MWh, pour un montant de 98,7 M€ contre 99,7 M€ en LFI pour 2018 établie à partir d'une hypothèse d'assiette de 38 MWh. Ces sites sont en majorité des filiales de grands groupes français ou internationaux, ce qui était attendu au regard des secteurs d'activité éligibles au dispositif (sidérurgie, métallurgie, chimie, papier-carton).

S'agissant du cas de l'entreprise électro intensive en instance d'être payée au titre de 2017, le paiement de la compensation carbone 2018 au titre de 2017 (4,2 M€) a pu être opéré après accord de la Commission européenne. En raison des risques de requalification en aide d'État, il a toutefois été décidé de ne pas verser l'aide à laquelle l'entreprise était éligible en 2016 (au titre de 2015) et 2017 (au titre de 2016), soit 7,1 M€

Tableau n° 15 : Calcul de la compensation carbone en M€

Paramètres de calcul de la compensation	2017 versée en 2018
taux d'aide (%)	0,8
facteur d'émission CO2 régional (t/MWh)	0,76
prix quotas carbone (€/t)	5,40
référentiel d'efficacité de repli (%)	0,8
assiette théorique (MWh)	37,6
montant (M€)	98,8

Source : Direction du budget

Le **contentieux SARA** est développé au point 2.2.

La **rémunération de BPI Assurance Export** a été moindre qu'anticipée initialement du fait notamment du décalage sur 2019 de la dépense liée à des projets informatiques majeurs à hauteur de 4 M€

Le **FISAC** a permis en 2018 de financer l'appel à projet de 2017 à hauteur de :

- 11,9 M€ pour des opérations territoriales, dont 2,7 M€ pour des opérations rurales individuelles et 9,2 M€ pour des opérations collectives ;
- 1,3 M€ pour les pôles d'innovation pour l'artisanat.

Du fait de la mise en gestion extinctive du FISAC en 2019, l'appel à projets 2018 sera le dernier appel à projets FISAC et sera financé sur des ré imputations de la trésorerie restant disponible au RSI.

A compter du 1er janvier 2020 démarrera donc la période de gestion extinctive des dossiers, qui, compte tenu de la durée de vie d'un dossier FISAC (qui peut aller jusqu'à 5 ans à compter de la décision) devrait s'achever en 2023-2024.

L'année 2018 fut également la première d'année d'exécution de la dépense relative à l'activité du **Commissariat aux communications électroniques de défense (CCED)** sur le programme 134 (auparavant sur le programme 218) : 12,10 M€ en AE et 15,26 M€ en CP et l'engagement du **marché d'Allouis relatif au signal horaire** (24,90 M€ en AE et 4,98 M€ en CP), sachant qu'un article de la loi du 23 novembre 2018 (ELAN) prévoit le transfert de la gestion de ce marché à l'ANFr.

Pour **programme 220**, les dépenses d'intervention relèvent exclusivement du recensement de la population avec la dotation forfaitaire de recensement (DFR), dont les modalités de collecte ont été modernisées depuis 2015.

Tableau n° 16 : Impact du taux de réponse par internet sur la baisse de la DFR

	2015	2016	2017	2018
Taux de réponse par internet fixé par arrêté	Néant	18 %	33 %	39 %
Taux de réponse par internet réalisé	33 %	39 %	46 %	48 %
Consommation DFR en CP	22,29 M€	21,45 M€	23,33 M€	19,55 M€
Dont COM	0,009 M€	0	3,27 M€	0,008 M€

Source : Cour des comptes d'après les données de l'Insee

La généralisation du recensement par internet influe sur l'évolution de la dotation forfaitaire de recensement (DFR) qui est inscrite dans les textes réglementaires : la DFR 2018 s'est élevée à 19,5 M€ contre 23,3 M€ en 2017. Le décret du 15 décembre 2015 relatif aux modalités de calcul de la dotation forfaitaire de recensement met en place une nouvelle formule de calcul qui introduit un coefficient correctif lié au taux de réponse internet, en complément des deux autres critères habituels (le nombre d'habitants et le nombre de logements). Ce coefficient correctif est déterminé chaque année par arrêté du ministre de l'économie et des finances.

La réduction liée à l'augmentation du taux internet est en fait de 1,2 M€ mais elle a été en partie compensée par l'augmentation du point d'indice de juillet 2016 (sur lequel est indexé la DFR) et par l'augmentation de la population et des logements.

Pour le **programme 305**, le montant des crédits consommés (3,74 M€) supérieur par rapport à la LFI pour 2018 (1,2 M€) résulte principalement de la prise en compte d'un décret de transfert (1,5 M€) en provenance du programme 145 *Épargne* pour le financement la

participation de la France à l'installation de l'Autorité bancaire européenne en France.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Tableau n° 17 : Évolution des restes à payer 2017/2018

En M€	2017	2018	Évolution 2017/18
P 134	60,52	108,37	79,05%
P 220	35,90	43,32	20,67%
P 305	7,33	9,53	30,07%
P 343	2 225,33	2 394,75	7,61%
Total	2 329,08	2 555,97	9,74%

Source : Cour des comptes d'après les données de la direction du budget

Pour le **programme 134**, le montant des charges à payer (CAP) de 2018 sur 2019 est passé de 4,96 M€ à 3,89 M€. Cette baisse est essentiellement due à une diminution des CAP sur le FISAC. Elles portent essentiellement sur les crédits de la DGT (2,35 M€) au titre de l'ESS²³, de la DGE (0,6 M€), notamment sur les études et expertises et le projet guichet entreprises, de l'ARCEP (0,46 M€), et notamment son opération immobilière, de la DGCCRF (0,41 M€), et notamment ses achats informatiques.

Les restes à payer du programme, qui avaient connu une baisse importante entre 2016 (113,04 M€ au 31 décembre) et 2017 (60,52 M€ au 31 décembre), sont de nouveau en augmentation puisqu'ils s'établissent à 108,37 M€ au 31 décembre 2018. Ils concernent principalement :

- l'engagement du marché du signal horaire Allouis par la DGE²⁴ : +20 M€ (25 M€ engagés sur 5 ans pour 5 M€ payés en 2018)

²³ Du fait du transfert de cette politique au MTES, trois conventions, d'un montant total de 2,35 M€ engagées en 2017, auraient dû basculer sur le programme du MTES en 2018, lorsque les crédits leur ont été transférés.

²⁴ La transmission étant initialement assurée par Radio France- pour un montant de 19,92 M€

- l'engagement du bail de l'ARCEP : + 16,53 M€
 - le transfert des RAP du CCED du P218 vers le P134 : +16,7 M€
- la bascule des conventions n'avait pas encore été faite l'année dernière à cette période.
- les aides accordées aux entreprises dans le cadre du dispositif FISAC (17,18 M€).

Les postes dépenses suivants sont également concernés :

- le dispositif des « actions collectives » de centrale (11,36 M€) ;
- le bail de l'Autorité de la concurrence (8,12 M€) ;
- les enquêtes réalisées en faveur du tourisme (1,86 M€).

Les crédits non consommés sur le HT2 (8,24 M€ en AE et 9,15 M€ en CP) correspondent principalement en CP :

- à une sous-exécution de 4 M€ par rapport au financement des travaux informatiques prévu au profit de BPI AE (10 M€ sur 10 ans) qui seront financées par reports de crédits ;
- au report de charges à payer en 2019 pour la DGCCRF (1,5 M€) et à un décalage de paiement en 2019 de dépenses liées à son déménagement (travaux notamment) pour l'ARCEP (1,2 M€) ;
- à la sous-consommation de fonds de concours (1,5 M€) ;
- au coût moins élevé (-0,2 M€) que prévu des mesures catégorielles en raison du report en 2019 des mesures PPCR prévues en 2018.

Pour le **programme 220**, l'ensemble des charges à payer ainsi que les dettes fournisseurs sont estimées à 7,7 M€: 74 % des dépenses obligatoires concernent le fonctionnement et l'investissement informatique.

Toutes les AE n'ont pas été consommées en fin d'exercice 2018. La majeure partie des AE non consommées sont dues à des reports d'opérations sur l'exercice 2019 et au renouvellement de baux à engagements pluriannuels : installation dans les nouveaux locaux du centre statistique de Metz, renouvellement du bail de la direction régionale d'Ile-de-France (6,8 M€ durée 6 ans), renouvellement du bail de La Réunion initialement budgété sur 6 ans et finalement engagé sur 3 ans (2,03 M€ 3 ans ; 4,6 M€ supplémentaires prévus pour le bail de la DR de la Réunion).

Les travaux entrepris en vue de la rénovation et de l'aménagement des locaux de la gare impériale destinés à accueillir les personnels de l'Insee actuellement affectés au centre statistique de Metz (le CSM est implanté sur deux sites) ont en effet connu d'importants aléas de chantier, notamment sur le gros œuvre, qui ont conduit à revoir sensiblement le

calendrier prévisionnel d'intervention des autres corps de métier et par voie de conséquence celui de la mise à disposition du bâtiment.

À ce stade, aucune date précise quant à la fin des travaux et à la livraison du bâtiment à l'Insee n'est fixée. Une hypothèse, qui apparaît réaliste eu égard aux retards constatés, est d'ailleurs que l'installation ne soit opérationnelle qu'en 2020. Outre l'incertitude de calendrier, cette situation fait supporter à l'Insee des dépenses supplémentaires de loyers non budgétaires du fait de la poursuite de la location actuelle des locaux du CSM. Sous l'égide de France domaine, des discussions sont par ailleurs engagées avec les bailleurs pour une prolongation de bail jusqu'à la fin de l'année 2019 dans l'attente de l'installation effective dans la gare de Metz.

Pour le **programme 305**, le montant des charges à payer est stable entre 2017 et 2018 : 0,2 M€

Le montant des restes à payer constatés en fin d'année 2018 (9,5 M€) s'est accru par rapport à au montant mentionné dans le PAP pour 2019 (2,5 M€) en raison principalement des engagements réalisés pour les audits de l'APE qui sont désormais financés en totalité sur le seul programme 305, d'une part, et dans le cadre d'un marché de prestations de contrôle des procédures de conformité d'une entreprise multinationale en cours de réalisation, d'autre part.

Pour 2019, le plan « *Action Publique 2022* » comporte une mesure de rationalisation des réseaux de l'État à l'étranger, prenant notamment la forme d'un regroupement des fonctions support et des biens immobiliers de l'État à l'étranger au ministère des affaires étrangères. Aussi, une mesure de transfert depuis le programme 305 à destination du programme 105 a été intégrée dans le PLF pour 2019, portant sur les crédits correspondant à la quasi-totalité des dépenses exécutées à l'étranger (6,4 M€ en AE et CP), à 79 ETP et aux crédits de titre 2 associés (2,2 M€). La totalité du parc immobilier de la DG Trésor à l'étranger a été transférée au MEAE au 1er janvier 2019.

Pour le **programme 343**, comme il est destiné à ne porter que des AE jusqu'en 2018, associées aux accords de financement de projets attribués par le Premier ministre, il augmente de 2 384,75 M€ les restes à payer de la mission *Économie* en 2018 et cet effet devrait se poursuivre jusqu'en 2019, où le montant d'AE n'ayant pas donné lieu à consommation de CP devrait atteindre 2 460 Md€ pour baisser ensuite au fur et à mesure de la consommation des CP.

Pour 2019, à la suite d'une réunion interministérielles du 12 octobre 2018 pour le financement d'une mesure du Livre bleu outre-mer, une enveloppe de 10 M€ a été réservée sur le programme 343 pour répondre au

cas par cas aux problèmes spécifiques de couverture mobile outre-mer dans le cadre d'un programme exceptionnel de renforcement de la couverture mobile sur fonds publics dans les DOM, faute de pouvoir bénéficier du dispositif de couverture ciblée de métropole (dans le cadre du New Deal mobile). Ce nouvel appel à projet devrait être lancé courant 2019. Il pourra être financé par des reports grâce aux économies permises sur les enveloppes mobiles des programmes historiques précédents.

Aujourd'hui, l'imputation de toute nouvelle action sur les crédits du PIA versés au FSN, qui sont en fait déjà gagés par les actions prévues, revient non pas à renforcer la mobilisation du PIA mais plutôt à augmenter les dépenses du budget général (programme 343) qui doit reprendre à son compte, à due concurrence, les dépenses de déploiement des RIP.

Fonds national pour la société du numérique et programme 343

Pour mémoire, l'action 01 du FSN finance l'accélération du déploiement des réseaux à très haut débit fixe et mobile sur l'ensemble du territoire (dépenses FTHD et hors PFTHD) et le programme 343 assure un complément financier pour les RIP qui font partie du PFTHD²⁵. Depuis 2013, il y a eu des projets nouveaux qui se sont ajoutés à la liste des dépenses éligibles au financement PIA de l'action 01 du FSN visant à financer des programmes de couverture mobile et à diversifier les offres de subventionnement à d'autres technologies autres que les RIP :

- programme continuité territoriale numérique (CTN), couverture mobile du territoire, développement des infrastructures numériques à l'école (écoles connectées et collèges numériques ruraux)²⁶
- installation d'équipements de réception d'Internet par satellite ou réseaux hertziens terrestres (guichet cohésion numérique)²⁷.

Comme ces nouvelles dépenses n'ont pas fait l'objet de financement complémentaire par des crédits PIA, elles sont venues ponctionner l'enveloppe PIA initialement dédiée aux RIP (900 M€). Le gouvernement s'étant engagé sur une enveloppe de 3,3 Md€ pour le PFTHD, il a été nécessaire d'ouvrir à due concurrence les crédits sur le programme 343, que ces crédits relèvent des RIP du plan FTHD ou non, ce qui est critiquable (cf. 2.2).

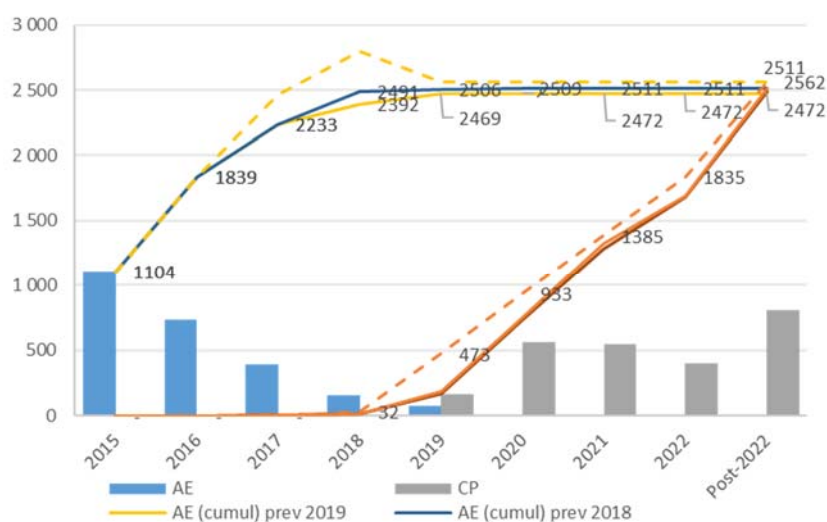
²⁵ Convention entre l'État et la CDC du 29 décembre 2015 relative à la gestion des fonds du programme d'investissement d'avenir (action « Développement de l'économie numérique ») et du plan « France très haut débit », complété par les crédits du programme 343

²⁶ Convention du 28 décembre 2016 portant avenant entre l'État et la CDC.

²⁷ Avenant n°1 du 7 décembre 2018 à la convention du 28 décembre 2016 entre l'État et la CDC.

Les nouvelles dépenses du FSN, hors RIP et en lien plus ou moins direct avec le « Développement des réseaux à très haut débit », pèsent *in fine* sur les crédits budgétaires au programme 343 puisque ces derniers financent les RIP par différence entre le coût total des RIP et les crédits disponibles pour cette action. D'après les prévisions du 18 janvier 2019, au total, les AE devraient atteindre 2 469 M€ dès 2019, mais les CP ne devraient atteindre 2 486 M€ qu'après 2022.

Graphique n° 14 : Prévisions de consommation d'AE et de CP du programme 343 (en M€)



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

La LFI pour 2018 prévoyait une décélération des engagements (208 M€ d'AE ont été ouverts en LFI pour 2018 au lieu des 409,50 M€ prévus dans le PAP 2017) qui a été intensifié en exécution : 158,52 M€ Les crédits prévus pour les RIP (3,3 Md€ au total avec les crédits du PIA²⁸) sont presque totalement engagés fin 2018 (il reste 182,96 M€ à engager). Le besoin en CP sur le programme 343 est révisé à 160,50 M€ pour 2019, contre 176,77 M€ prévus l'année dernière.

²⁸ Le rapport Jean Pisani Ferry de septembre 2017 suggère que des financements complémentaires au 3,3 Md€ prévus sont envisageables pour finaliser la couverture en très haut débit.

Cette décélération s'inscrit toutefois dans un contexte marqué par des facteurs inflationnistes : l'imputation de nouvelles dépenses sur le FSN (cf. 2.2), ce qui réduit d'autant sa capacité à financer le plan « France très haut débit » et le coût total du déploiement du très haut débit est chiffré par l'administration à 20 Md€, alors que la Cour l'a estimé « *plus proche de 34,9 Md€, raccordement final inclus*²⁹ ».

À court terme, le risque majeur pesant sur la mission *Économie* est la couverture en CP des engagements du programme 343, sur laquelle la visibilité n'est pas optimale, tant en montant qu'en cadencement de la dépense. Le responsable de programme souligne que l'année 2019 devrait voir le nombre de signatures de convention de financement largement progresser et permettre ainsi de préciser davantage ce cadencement. Il subsistera néanmoins une part d'aléa, liée notamment à des facteurs macroéconomiques, comme par exemple les tensions que connaissent les métiers participant au déploiement de la fibre optique.

En outre, l'intégration de la majeure partie de l'Agence du numérique (dont l'intégralité de la mission THD) à la future Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), tel qu'envisagé par la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires déposée le 2 octobre 2018 par Jean-Claude Requier³⁰ et en cours d'examen au Parlement, pourrait conduire à revoir le rattachement budgétaire du programme.

Constatant que le principe d'égalité entre toutes les collectivités et leurs habitants peine à se concrétiser dans de nombreux territoires fragiles, ruraux aussi bien qu'urbains, cette proposition de loi vise à créer une structure dont la vocation serait d'accompagner les collectivités ayant de faibles moyens d'ingénierie, devant faire face à la grande complexité des procédures, accrue par la multiplicité des intervenants et des opérateurs.

²⁹ *Les réseaux fixes de haut et très haut débit, Un premier bilan*, Cour des comptes, janvier 2017.

³⁰ Ce texte bénéficie d'un soutien de l'exécutif dans la mesure où le 18 juillet 2017, lors de la Conférence nationale des territoires, le Président de la République a annoncé la création de cette agence.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°134

La gestion 2018 pour le programme 134 a été marquée par quatre faits notables.

Tout d'abord, le **versement non budgétisé dans la LFI - alors qu'il était dû l'être car il était connu au moment de la programmation - de la quote-part due par le MEF à EDF (25 %, soit 15,47 M€ hors la provision déjà versée) à la suite des jugements rendus dans le cadre du contentieux de la Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles (SARA)**. Ce contentieux représente 62 M€ pour le principal, auquel s'ajoutent au moins 2,5 M€ d'intérêts légaux. Ce paiement a été rendu possible à la fois par des économies de constatation (rescrit fiscal permettant le non assujettissement à la TVA de BPI AE, soit un gain net de 2,9 M€) et un effort sur les dépenses pilotables.

Le contentieux SARA

De 2009 à 2014, le préfet de la Martinique a prescrit à EDF, qui exploite deux centrales dans le département, de s'approvisionner en fioul lourd auprès de la SARA, laquelle le lui fournissait au prix maximum autorisé au lieu du prix de marché.

En réparation du préjudice subi par EDF du fait de ces réquisitions, l'État a été condamné le 18 juin 2014 par le Conseil d'État à verser une provision de 10 M€ au titre de la compensation du préjudice résultant des réquisitions. A la suite de la réunion ministérielle du 19 mars 2015, le paiement a eu lieu en 2015 selon la répartition suivante:

- 40 % pour le ministère des outre-mer,
- 35 % pour le ministère de l'intérieur,
- 25 % pour le ministère de l'économie, soit 2,5 M€

Le tribunal de Fort de France, en première instance, le 15 mai 2015 (première période de réquisitions du 16 septembre 2009 au 31 décembre 2013) et le 10 novembre 2016 (deuxième période de réquisitions du 1er janvier au 26 août 2014) a condamné l'État à verser respectivement 55,7 M€ (sous déduction de la provision de 10), soit une indemnité de 62 M€ à laquelle se sont ajoutés des intérêts légaux.

Par arrêt du 27 juillet 2017, la cour d'appel administrative de Bordeaux a confirmé le bien-fondé de ces décisions et rejeté l'appel du ministre des outre-mer.

Le MEF a acquitté une quote-part de 25 % au cours de l'exercice 2018, pour un total de 15,47 M€: 13 M€ au titre du principal payé le 2 juillet 2018 et 2,47 M€ au titre des intérêts légaux.

Les délais occasionnés par l'arbitrage entre ministères sur le portage des indemnités à verser par l'État ont accru sensiblement les intérêts légaux.

La gestion 2018 a également été marquée par le **décalage sur 2018 du PPCR de la catégorie A de la DGCCRF (2,5 M€) sans crédits associés qui a exigé un pilotage fin du schéma d'emploi et de la masse salariale**. Cela a été financé grâce au socle d'exécution favorable et à une sur-exécution du schéma d'emplois de la DGE.

De même, le programme a dû assurer le **financement d'organisation d'évènements internationaux non prévus en budgétisation**³¹ (2,35 M€ en AE et 2,07 M€ en CP) **et des mesures d'aides d'urgence** au plus près des besoins du fait des contraintes du programme. Pour faire face à ces dépenses dans un contexte de crédits budgétaires en baisse, le responsable de programme a mobilisé la trésorerie dormante à l'ASP relative aux reliquats d'aides aux entreprises touchées par le cyclone IRMA (3,3 M€) ainsi qu'une subvention de l'IFOCOP (1,2 M€) par rétablissements de crédits.

S'agissant de **l'aide d'urgence à St Martin et St Barthélemy** pour le redémarrage des entreprises sinistrées par l'ouragan IRMA en septembre 2017, 6 M€ de crédits ont été délégués en AE=CP à la Dicccte Guadeloupe pour un transfert de fonds à l'Agence de Services et de Paiement (ASP) qui a procédé au versement de l'aide aux entreprises sinistrées pour un montant total de 2,72 M€. Les CP nécessaires en 2018 étaient donc déjà à disposition de l'ASP. La réunion interministérielle du 26 octobre 2018 ayant pour objet le suivi des engagements du Président de la République a acté la mobilisation de 0,20 M€ supplémentaires pour soutenir le redémarrage économique en vue de la saison touristique. Les crédits inemployés et devenus sans objet (3,08 M€) ont fait l'objet d'un reversement au programme 134 par voie d'avenant à la convention initiale par l'ASP. De même, le responsable de BOP a procédé au rétablissement de crédits d'une subvention de l'Institut de formation commerciale permanente, IFOCOP, (1,2 M€) devenue sans objet, car son régime doit

³¹ JO de 2024 : 00,84 M€ en T2 et 1 ETPT, exposition universelle de Dubaï de 202 : 1,08 M€ en AE=CP en HT2, Présidence française du G7 : 0,43 M€ en AE et 0,15 M€ en CP.

rejoindre les règles de droit commun applicables aux organismes de formation professionnelle, le désengagement du MEF étant annoncé dès 2015.

À ceci s'ajoute **l'aide exceptionnelle au redémarrage des entreprises sinistrées du Calais pour 0,74 M€ en octobre et des entreprises de l'Aude en novembre (0,30 M€) à la suite des inondations et coulées de boue du 14 au 15 octobre 2018**. La circulaire des MEF du 19 novembre 2018 a prévu le versement d'une aide exceptionnelle au redémarrage de l'activité pour les entreprises commerciales, artisanales, de services et industrielles sinistrées dans les communes du département de l'Aude visées par l'arrêté du 17 octobre 2018 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Cette aide est accordée pour les dommages subis par l'outil professionnel nécessaire au fonctionnement normal de l'activité et pour les pertes de chiffre d'affaires subies. À ce titre, 0,30 M€ ont été délégués à la DIRECCTE Occitanie qui procède aux versements des aides aux entreprises bénéficiaires au vu des décisions d'attribution du préfet.

2.2 Programme n°343

Des décisions prises fin 2017 et en 2018 ont affecté la gestion 2018 et la programmation pluriannuelle des AE et des CP du programme 343 :

S'agissant des dépenses du PFTHD :

- Le **financement du guichet « cohésion numérique des territoires »**, a été annoncé par le Premier ministre à Cahors le 14 décembre 2017. Doté d'une enveloppe de 100 M€ en 2018 sur décision du Premier ministre, il proposera, opérationnellement à compter de 2019, un soutien financier aux 6 % de foyers particuliers qui ne pourraient pas bénéficier de bon haut débit par une technologie filaire en 2020 au vu des prévisions de déploiements publics et privés. Cette aide s'élèverait jusqu'à 150 € pour l'installation d'équipements de réception d'Internet par satellite ou par les réseaux hertziens terrestres.

Ce nouveau guichet a été intégré dans la convention de 2016 liant l'État et la CDC pour le PFTDF par l'avenant n°1 du 7 décembre 2018 qui étend le champ de compétence du fonds aux subventions de l'État à l'installation d'équipements de réception d'Internet par satellite ou réseaux hertziens terrestres. Comme il a été décidé que le financement du guichet cohésion numérique serait réalisé dans le cadre des 3,3 Md€ du plan FTHD, **il a été assuré par des reprises d'engagement sur l'enveloppe RIP** ;

- la **décision de fermer le guichet RIP le 5 décembre 2017** du fait que la totalité de l'enveloppe était potentiellement engagée pour financer les RIP déjà validés (accords préalables de principe, phase 1) et ceux dont les démarches de financement étaient en cours d'instruction à cette date.

S'agissant des dépenses hors PFHD au sens strict (enveloppe des 3,3 Md€)³² :

- le 14 janvier 2018, les négociations entre le gouvernement, l'ARCEP et les opérateurs mobiles en métropole ont conduit à **renforcer les obligations de couverture des opérateurs dans le but d'améliorer et d'étendre la couverture mobile (« New deal mobile »)**. Ces obligations, désormais inscrites dans les licences des opérateurs, a remis en cause les programmes de couvertures mobiles historiques fonctionnant sur la base de subventions publiques. Ainsi, les crédits initialement ouverts pour ces programmes n'ont donc pas été consommés en 2018. Un nouveau cahier des charges pour traiter les reliquats des anciens programmes historiques a été lancé en janvier 2019. Ces événements ont conduit à revoir la programmation pluriannuelle de consommation des crédits (hors PFTHD) ;
- le **Livre bleu outre-mer du 28 juin 2018, synthèse des travaux des assises des outre-mer, liste plusieurs territoires non éligibles au fonds du PFTHD qui souhaitaient bénéficier d'un soutien** dans le déploiement d'équipements structurants. Ces projets étaient non éligibles en raison notamment de l'inapplicabilité du code des postes et des télécommunications dans les collectivités du Pacifique (Polynésie française et Wallis-et-Futuna). Un transfert de crédits à hauteur de 19,9 M€ des crédits PIA à la Direction générale des outre-mer (DGOM) a été décidé à la réunion interministérielle du 12 octobre 2018, compensé à due concurrence sur le programme 343.

L'exécution de la consommation des AE en 2018 a été significativement remaniée et abaissée, sans que cela soit signalé dans les CRG1 et CRG2³³, hormis la création du guichet « cohésion numérique ».

³² Ces dépenses contribuent aux objectifs du gouvernement en matière d'amélioration de la couverture numérique et notamment l'objectif fixé par le Président de la République d'une généralisation de la couverture mobile de qualité d'ici 2020

³³ CRG1 : la prévision d'exécution est ajustée ainsi : 53 M€ pour les réseaux d'initiative publique, 100 M€ pour le guichet « cohésion numérique » (nouveau) dont les premiers engagements devraient intervenir au quatrième trimestre 2018 et 106,7 M€ correspondant à la part que le FSN (CDC) ne pourra prendre en charge.

Si la difficulté de prévision des besoins est intrinsèque à la conduite de projets d'investissement décidés par des tiers, elle ne peut cependant justifier l'absence de précisions dans les prévisions de consommation. Il apparaît nécessaire que le responsable de programme progresse dans la connaissance fine du degré d'avancement des projets pour mieux maîtriser ces difficultés de prévision. C'est notamment l'objet de la mission confiée par le DGE au responsable de la mission du contrôle de gestion en août 2017 et dont le plan est en cours de mise en œuvre.

Tableau n° 18 : Écart entre programmation, crédits disponibles et exécution des crédits de l'année 2018 (en M€ en AE)

En M€	Prévisions	Crédits disponibles	Exécution	dont « EJ différentiel »	PTHD ?
Réseaux d'initiative publique	153,11	248,8	41,46	41,46	PTHD
Cohésion numérique	0		99,20	99,20	PTHD
Continuité territoriale numérique	45		7,72	7,72	PTHD
Écoles connectées			-0,1		PTHD
Frais CDC	2,11		1,25**	1,24	PTHD
Collèges numériques ruraux	2,08		2,08*		Hors PTHD
Couverture mobile	57,43		19,89	19,89	Hors PTHD
Annulation LFR			-10,9		
Total	259,7			158,52	

Source : Cour des comptes, prévisions d'après DPG 2018 du programme 343, crédits disponibles qui incluent la LFI, les reports et la LFR, exécution d'après les données DGE

CRG2 : la prévision d'exécution a été réajustée de -4,2 M€, 255,50 M€ d'engagements se décomposent ainsi : 41,9 M€ pour les RIP (-11,2 M€ par rapport aux 53,1 M€ prévus en CRG1 atténués par un redéploiement de 7 M€), 100 M€ pour le guichet « cohésion numérique » et 113,6 M€ correspondant à la part que le FSN (CDC) ne pourra pas prendre en charge.

* : exécution PIA (ex programme 323)

** : exécution 2018 de 1,4 M€ minorée de 0,16 au titre du correctif des années antérieures

Plus fondamentalement, l'objet du programme 343 qui se limite aujourd'hui à compléter les dépenses des RIP incluses dans le plan FTTHD du FSN n'est pas respecté.

En vertu de l'article 4.3.2.3.1 de la convention du 28 décembre 2016 portant avenant entre l'État et la CDC, le principe de compensation par le programme 343 des crédits qui ne peuvent pas être pris en charge par le FSN ne concerne que les besoins des RIP. Les autres objectifs et nouvelles dépenses doivent être effectués sur l'ex programme 323 (PIA) géré par le FSN.

Les nouvelles dépenses du FSN comptabilisées au titre des 3,3 Md€ du plan FTTHD (0,9 Md€ du PIA et 2,4 Md€ du programme 343) apparaissent de nature à être compensées par le programme 343 dans la mesure où elles obèrent *in fine* la capacité d'engagement de l'ex programme 323 (PIA) **au titre du plan FTTHD** dont font partie les RIP, même si elles s'éloignent de l'objet *stricto sensu* du programme.

Le financement par le programme 343 Plan FTTHD des nouvelles dépenses du FSN ne relevant pas des 3,3 Md€ du plan FTTHD apparaît encore plus discutable, c'est-à-dire le plan « couverture mobile » qui n'émerge pas sur l'enveloppe globale PFTTHD. Cela excède l'objet du programme budgétaire 343 qui est de porter les subventions de l'État aux collectivités territoriales pour le développement des « réseaux d'initiative publique » (RIP). D'après les dernières estimations, le programme 343 Plan 'France Très haut débit' (PFTTHD) dépensera 75,17 M€ pour des dépenses ne relevant pas du PFTTHD à l'horizon 2022.

Cette réallocation des crédits en faveur de dépenses ne relevant pas du PFTTHD s'illustre particulièrement en 2018 : la sous-consommation du programme 343 a conduit à compenser en cours de gestion des dépenses à réaliser en outre-mer non éligibles au fonds du PFTTHD en transférant des crédits de l'ex programme 323 (PIA) vers le programme 213 – *Conditions de vie outre-mer* de la mission Outre-mer via un fonds de concours, compensée intégralement par le programme 343 en 2018. Ces transferts opérés sur les crédits PIA du FSN ont pu être réalisés grâce aux économies permises sur les enveloppes mobiles, mais ils entrent en contradiction avec l'objet du programme 343.

Tableau n° 19 : Dépenses réalisées par le FSN complétées par le programme 343 pour les RIP ou compensées hors RIP (en M€ en AE)³⁴

	Type de dépenses	Dépenses cumulées à fin 2018	Dépenses annuelles prévisionnelles 2019	Enveloppe cible 2022	Total
PFTHD	RIP	2194,89	6,3	2201,19	2384,19
	Cohésion numérique	99,2		99,2	
	CTN	7,72	42,3	53	
	Écoles connectées	0,1		0,1	
	Frais CDC	21,87	8,03	30,7	
Hors PFTHD	Couverture mobile des centre-bourgs**	29,20		29,20	75,17
	Couverture mobile des 1300 sites stratégiques **	6,08		6,08	
	AAP mobile balais		10	10	
	Mobile OM		10	10	
	Transfert outre-mer	19,89		19,89	
	Collèges ruraux	10,18			10,18
Total hors PIA		2378,95	76,63	2459,36	

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

* : dépense entièrement supportée par le PIA et non compensée par le programme 343

** : ces montants devraient être revus à la baisse à la suite au New Deal Mobile : une partie des porteurs de projets éligibles aux anciens programmes ont choisis d'intégrer le nouveau dispositif, les engagements financiers correspondant devront donc être revus à la baisse.

Au total, toutes choses égales par ailleurs, la contribution financière du programme 343 aux dépenses à l'action 01 du FSN devrait s'élever à 2459,36 M€ en 2022 (contre 2400 M€ prévus), répartis entre 2384 M€ pour le PFTHD et 75,17 M€ pour des dépenses d'investissement dans l'économie numérique hors PFTHD. **Sur ces 2459,36 M€, 2201,19 M€ complèteraient réellement les dépenses du fonds au titre des RIP et**

³⁴ Dépenses totales, y compris les rétablissements de crédits PIA transitant par le programme 343

258,17 M€ représenteraient des compensations de dépenses du fonds (relevant du PFTHD ou non).

Recommandation n°3 (nouvelle) Modifier l'intitulé du programme afin de le mettre en cohérence avec les dépenses réellement effectuées hors RIP et hors PFTHD et rendre compte de façon détaillée de l'utilisation des crédits de ce programme.

2.3 Programme n°220

En dépenses, la gestion 2018 se caractérise pour le programme 220 par des **engagements importants en matière de renouvellement de baux** (13,37 M€ en AE de plus qu'en 2017) **et d'investissements informatiques** pour améliorer les calculs et le stockage, développer des projets générateurs à terme d'économies et préserver la sécurité des systèmes (environ 2 M€ révisé à 5 M€). Il a par ailleurs été réalisé des dépenses supplémentaires par rapport à 2017 de fonctionnement notamment dans le cadre de l'achèvement des opérations de déménagement à Montrouge (6,6 M€ en CP de plus qu'en 2017).

À ceci s'ajoutent des **dépenses potentielles non réalisées** : les dépenses de déménagement dans la gare impériale de Metz sont décalées à fin 2019, et le risque du contentieux amiante Le Tripode pour préjudice d'anxiété est affaibli avec le jugement du TA de Nantes du 19 juin 2018 prononcé pour les agents du ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui reconnaît la responsabilité de l'État, mais ne fait pas droit aux conclusions indemnitaires des requérants en considérant le recours comme forclus.

Contentieux amiante du bâtiment nantais « Le Tripode »

Le tribunal a tout d'abord estimé que l'État a commis deux fautes distinctes susceptibles d'engager sa responsabilité.

Il a ainsi été considéré que l'État, en s'abstenant de prendre avant 1996 (décret n° 96-98 du 7 février 1996 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante), des mesures propres à éviter ou du moins à limiter les dangers liés à l'exposition à l'amiante dans tout immeuble bâti, y compris les risques d'exposition dite « passive », et alors que les conséquences d'une telle exposition étaient déjà connues depuis de nombreuses années, a commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

Il a ensuite été considéré que l'État, en tant qu'employeur et propriétaire de l'immeuble Tripode, ne pouvait ignorer que le bâtiment en cause, réceptionné en 1972, comportait de l'amiante floqué en grande quantité. En attendant 1993 pour faire évacuer les locaux et en s'abstenant antérieurement de mettre en œuvre des mesures d'hygiène et de sécurité propres à soustraire ses agents à un danger connu, l'État a également commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

Toutefois, le tribunal n'a pas fait droit aux conclusions indemnitaires des requérants, car il a estimé que l'exception de prescription quadriennale opposée par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères devait être accueillie. Il a jugé que les requérants devaient être regardés comme ayant eu connaissance, au plus tard à partir de l'année 2007, des risques liés à une exposition aux poussières d'amiante et d'une défaillance de l'État dans la mise en œuvre de mesures de protection.

Le tribunal a ainsi estimé que le délai de prescription a commencé à courir au plus tard le 1er janvier 2008 pour s'achever, en l'absence de cause interruptive, le 31 décembre 2011. Aussi, le délai de prescription était déjà expiré lorsque la première demande indemnitaire préalable a été formée devant l'administration.

Un raisonnement analogue est donc prévisible pour les recours indemnitaires des agents de l'Insee qui partageaient le même bâtiment.

En recettes, la gestion 2018 est marquée par des **recettes exceptionnelles des fonds de concours Eurostat et du registre d'immatriculation des sociétés**.

Le montant des recettes perçues au titre des fonds de concours et des attributions de produit s'est élevé à 11,11 M€ en 2018 (2,46 M€ de fonds de concours et 8,64 M€ d'attribution de produit), pour une prévision en PAP de 5,50 M€, soit un écart de 5,6 M€.

Le montant rattaché au titre du fonds de concours d'Eurostat, 2,4 M€, est supérieur d'environ 1,3 M€ à celui prévu en moyenne (moyenne des années 2016 et 2017) chaque année dans les PAP et qui correspond au montant réellement rattaché. Cet écart s'explique par un « pic » d'enquêtes statistiques demandées en 2018 par Eurostat.

Plus que sur les fonds de concours, l'écart constaté entre la prévision PAP et la réalisation porte sur les attributions de produits (4,3 M€ environ) liées à l'immatriculation obligatoire au « *Legal Entity Identifier* » (LEI) des entreprises souhaitant se financer sur les marchés financiers ; cette inscription est assurée en France par l'Insee. Une nouvelle réglementation européenne (MIF2) a rendu en effet obligatoire cette attribution d'identifiant à compter de fin 2017, ce qui explique le niveau élevé enregistré en 2018.

Par ailleurs, et comme tous les ans, les rattachements tardifs de recettes ont perturbé l'exécution budgétaire. En 2018, des attributions de produits et fonds de concours pour un montant de 1,9 M€ ont ainsi été rattachés à une date très proche de la date de fin de gestion.

En outre, une erreur technique dans Chorus n'a permis le rattachement de 1,4 M€ que le 12 octobre 2018. La fin de gestion s'est donc réalisée avec des rattachements tardifs qui conduisent à une demande de reports sur 2019 : 6,8 M€ en AE et 5,2 M€ en CP au total.

2.4 Programme n°305

La gestion 2018 du programme 305 se caractérise par trois faits notables : la rémunération de la Banque de France presque intégralement par crédits budgétaires, la prise en charge par le programme, non prévue en LFI, de la totalité de la dépense des marchés d'études de l'APE (y compris la quote-part auparavant imputée sur le CAS Participations financières de l'État, le programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État. », dans le cas de réalisation d'une opération patrimoniale), et la dépense relative à l'Agence Bancaire Européenne financée par transfert de crédits pour 1,5 M€

2.4.1 Le dividende versé par la Banque de France est minoré pour la dernière année pour compenser le paiement incomplet des prestations accomplies pour le compte de l'État.

La dotation budgétaire versée à la Banque de France en rémunération des prestations qu'elle accomplit pour le compte de l'État

s'inscrit, depuis 2013, dans une tendance baissière favorisée par la mise en place de réformes, en particulier en matière de traitement du surendettement (mise en œuvre progressive du plan de modernisation du réseau à horizon 2020, simplification et accélération du traitement du surendettement, dématérialisation des dossiers de surendettement), qui ont permis à la Banque de France de réaliser d'importants gains de productivité et, partant, de réduire ses coûts.

La dotation initialement inscrite dans le projet de loi de finances pour 2018 était de 250 M€, destinée à couvrir quasi intégralement le coût alors estimé par la Banque de France pour ces missions à 252,1 M€ conformément à l'avenant au contrat de performance de 2016 et à l'échange de lettres entre le gouverneur et le ministre. La baisse de la dotation intervenue en 2018 résulte d'amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 par le Parlement.

Le montant qui a été versé à la Banque de France au titre des prestations accomplies en 2018 s'élève ainsi à 243,97 M€ contre 249,16 M€ en 2017, financé en partie par dégel de la réserve.

Dans le cadre de l'avenant au contrat de performance conclu en octobre 2016, l'État et la Banque de France ont défini un objectif pluriannuel contractualisé pour la rémunération des prestations que cette dernière accomplit pour le compte de l'État sur la période 2017-2020. Le montant qui avait été fixé dans cet avenant au titre de 2018 s'élevait ainsi à 260,4 M€. Ce montant a été revu à la baisse, conformément à l'article 3 de l'avenant, pour s'établir à 252,1 M€ afin de tenir compte de la baisse du nombre de dossiers de surendettement déposés qui a été constatée en 2017 (181 123 dossiers) par rapport à la volumétrie initialement prévue dans l'avenant pour (210 000 dossiers).

Le montant qui a été versé à la Banque de France sur le budget au titre des prestations accomplies en 2018 s'élève ainsi à 243,97 M€ contre 249,16 M€ en 2017. Le coût complet réel présenté par la Banque de France ayant été estimé à 252,1 M€, la différence, après retraitement pour prendre en compte l'impôt sur les sociétés et la répartition du résultat entre l'État et la Banque selon une clé 70/30, a été régularisée sur le dividende (1,62 M€).

L'avenant n° 2 au contrat de performance conclu fin 2016 entre le gouverneur de la Banque de France et le ministre avait pour finalité de parvenir à cette régularisation à l'issue d'une période de convergence s'étalant sur les exercices 2017 et 2018. L'engagement a été tenu dans la mesure où l'État a compensé, par le biais d'une dépense budgétaire portée par le programme 305, 88 % des coûts de la Banque de France en 2017, puis 97 % en 2018.

Tableau n° 20 : Coûts engagés par la Banque de France pour les missions effectuées pour le compte de l'État, compensation versée par l'État et minoration du dividende (M€)

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

Prestations	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Surendettement</i>	220,9	220,4	216,2	214,5	212,1	209,1	192,0	159
<i>Tenue du compte du Trésor</i>	96,3	86,3	80,9	79,1	80,4	80,5	80,1	81,8
<i>Monnaies métalliques neuves</i>	8,2	7,9	8,0	6,6	6,6	6,6	6,6	6,3
<i>Adjudications</i>	3,1	1,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2
<i>Accords de consolidation des dettes des États étrangers</i>	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1
<i>Comité monétaire de la zone franc</i>	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Coût total des prestations	330,9	318,6	309,9	304,9	303,9	301,1	283,7	252,1
Montant remboursé par l'État	316,6	316,7	304,6	290,0	272,7	250,0	249,2	244,0
Déficit de compensation	14,3	1,9	5,3	14,9	31,2	51,1	34,5	8,1
Minoration du dividende	-	-	0,7	2,8	5,8	9,5	6,8	1,62

2.4.2 La prise en charge désormais intégrale, par le programme, des dépenses d'études de l'APE

À la suite de la décision de la direction du budget du 16 octobre 2017 de mettre fin en gestion 2018 au mécanisme de ré imputation sur le compte d'affectation spéciale « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » de certaines dépenses d'audit et d'études de l'Agence des participations de l'État 2017, un changement d'imputation des études de l'APE a été mise en place : désormais le programme 305 doit financer sans distinction entre études liées à une opération de marché ou non.

L'affectation de toutes les dépenses d'études de l'APE sur le programme 305 met fin à la pratique consistant à engager dans un premier temps des AE sur le programme 305 et, si l'opération patrimoniale liée aux

études se dénouait sur le CAS PFE, à procéder à un retrait d'engagement sur le programme 305, puis à un engagement et paiement sur le programme 731 pour la partie relative à la réalisation de l'opération (hors étude préalable de faisabilité). Cette solution permet de respecter l'obligation d'exécution de la dépense en AE=CP sur le CAS PFE. Le désengagement en fin d'année n des AE restant à couvrir en CP, puis leur réengagement en début d'année n+1 n'était pas satisfaisant en matière de comptabilité budgétaire. Comme la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 rend impossible un traitement de toutes les études de l'APE sur le programme 731, la seule simplification possible était donc le traitement retenu par la DB sur le programme 305.

Le programme des études était évalué à 10 M€ en AE et 8,3 M€ en CP. En CRG1, le besoin de financement s'élevait à 5,73 M€ en AE et 4,48 M€ en CP. Le responsable de programme a demandé le dégel de la réserve de précaution (solde de la réserve initiale et reports) pour 1,30 M€ en AE et 2,29 M€ en CP, et l'ouverture de crédits complémentaires à hauteur de 4,26 M€ en AE et 6,70 M€ en CP. Un rétablissement de crédits a été opéré à hauteur de 0,481 M€ pour la centrale et 0,624 M€ pour le réseau. En CRG 2, le besoin était évalué à 5,27 M€ en AE et 3,04 M€ en CP. Il est prévu un mouvement du BOP réseau au BOP centrale de 0,5 M€ une fongibilité asymétrique de 2 M€ une ouverture de crédits en LFR de 2,39 M€ en AE et 0,24 M€ en CP et le versement à l'IEDOM retardé après la publication de la LFR.

En fin de gestion, un mouvement de fongibilité asymétrique de 1,5 M€ en AE et CP a été réalisé pour assurer la couverture des derniers paiements HT2, et notamment pour couvrir les engagements et paiements pour les audits de l'APE, dont le rythme d'exécution était incertain. Au final, l'exécution 2018 pour les études APE s'est élevée à 6,46 M€ en AE et 4,89 M€ en CP.

En 2019, les crédits inscrits sur le programme 305 augmentent de 5,25 M€ en PLF 2018 à 10 M€ en PLF 2019 en AE=CP.

Prise en charge intégrale des dépenses d'études de l'APE par le programme 305

Par note du 16 octobre 2017, la directrice du budget a signifié sa décision de mettre fin au mécanisme de ré imputation sur le CAS « Participations financières de l'État » des prestations de conseil financier, stratégique et juridique en lien avec les missions de l'État actionnaire initialement imputées sur le programme 305 dès lors qu'elles sont conclusives et sans que les crédits de paiement n'aient été entre-temps versés.

S'appuyant sur les articles 17 et 21 de la LOLF qui encadrent les mouvements budgétaires entre le budget général et un compte d'affectation spéciale, la directrice du budget a estimé qu'il y a un intérêt évident au plan de la lisibilité, de la sincérité et du pilotage de la dépense à ce que le programme 305 porte les crédits d'études de l'APE, le CAS PFE ne portant exclusivement que les frais indissociables des transactions, entendus comme étant constitués des commissions bancaires, frais juridiques et autres frais liés aux opérations s'imposant légalement.

Ce mode opératoire apparaît cohérent avec la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, qui n'impose pas l'inscription de la totalité des dépenses liées à une opération de nature patrimoniale sur le CAS PFE.

Cette décision de la direction du budget a eu pour conséquence une augmentation du montant des engagements et paiements imputés sur le programme 305 au titre des frais d'études de l'APE : 6,46 M€ en AE et 4,89 M€ en CP en 2018, contre 5,5 M€ en AE et 4,03 M€ en CP en 2017.

2.4.3 Le financement imprévu de l'installation de l'autorité bancaire européenne (ABE) à Paris

1,5 M€ ont été versés le 15 novembre 2018 par le programme 305 pour l'installation à Paris de l'ABE. 7 M€ versées par tranches annuelles jusqu'en 2027 sont destinés à aider au paiement de la location et des charges durant les 9 prochaines années (2,5 M€ le 31 janvier 2019, 2,4 M€ le 31 janvier 2020, puis 0,3 M€ le 31 janvier de chaque année jusqu'en 2027). Le coût total pour les finances publiques de l'implantation de l'ABE à Paris s'élève à 8,5 M€

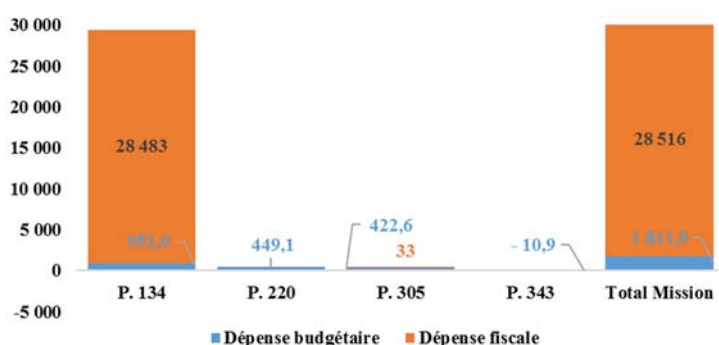
Les 8,5 M€ financés par la France ne représentent qu'une partie du coût réel de la relocation de l'agence à Paris. Le reste, concentré sur les exercices 2018 à 2020 (dépenses de déménagement, d'aménagement des locaux, dédit pour interruption du bail à Londres, double loyer jusqu'à fin 2020, « *dilapidation costs* » dus au titre des locaux actuels), largement supérieur à la contribution de la France, sera pris en charge selon les clés de répartition habituelles pour le budget de l'ABE (60 % par les autorités nationales de régulation, 40 % par le budget de l'Union).

3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Les dépenses fiscales

La mission *Économie* comporte 77 dépenses fiscales en 2018 (sur un total de 457 dans la LFI pour 2018) pour un montant évalué dans le PAP 2019 à 28,52 Md€ portées en majorité par le programme 134 et de façon résiduelle par le programme 305.

Graphique n° 15 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (en M€)



Source : Cour des comptes

3.1.1 La légère baisse des dépenses fiscales est plus que compensée par la montée en puissance du CICE

Les dépenses fiscales de la mission *Économie* sont estimées au total à **28,52 Md€³⁵ en 2018**, en nette augmentation par rapport à 2017 où elles s'établissaient à 24,69 Md€(soit +3,8 Md€ou +15 %).

Mais **le seul CICE représente 20,1 Md€** de ce montant en 2018, contre 15,72 Md€en 2017, soit une hausse de 4,38 Md€(+28 %) qui dépasse elle-même la hausse de l'enveloppe globale.

³⁵ Chiffres révisés inscrits au titre de 2018 dans le PAP pour 2019.

En d'autres termes, **les autres dépenses fiscales de la mission *Économie* (hors CICE) passent de 8,98 Md€ en 2017 à 8,38 Md€ en 2018, soit une baisse de 600 M€ (soit - 6,7 %).**

3.1.2 L'instabilité permanente des dépenses fiscales met en échec leur lisibilité

L'une des caractéristiques majeures et récurrentes des dépenses fiscales est **leur très grande instabilité** car elles sont sans cesse modifiées par les lois de finances successives et par les lois de règlement. Ainsi, entre le dépôt du PLF pour 2018 et celui du PLF pour 2019, on relève :

- la création de quatre nouvelles dépenses fiscales :
 - la n°090112 relative à l'exonération de la cotisation minimum de CFE les redevables réalisant un très faible chiffre d'affaires (art. 97 de la LFI pour 2018) ;
 - la n°440101 exonérant d'IFI les immeubles affectés à l'activité professionnelle principale ;
 - la n°440103 limitant l'imposition à l'IFI des seuls biens situés en France pour les redevables qui n'ont pas été fiscalement domiciliés en France au cours des cinq années précédentes ;
 - la n°440104 relative à l'exonération d'IFI en faveur des petits porteurs détenant moins de 5% du capital ou des droits de vote d'une société d'investissements immobiliers cotée (art. 31 de la LFI pour 2018) ;
- une demi-douzaine de modifications apportées par amendements dans la LFI pour 2018 ;
- deux modifications apportées en LFR pour 2018 ;
- une douzaine de modifications apportées dans la LFI pour 2019 ;
- une dizaine de mesures supprimées.

Au total, ce sont donc plus d'une trentaine d'ajouts, modifications ou suppressions qui sont intervenus en un an sur un total de 73 mesures, soit **une instabilité affectant plus du tiers du dispositif** fiscal relevant de deux programmes de la mission *Économie* 134 et 305, lesquels ont justement pour objectifs « le développement des entreprises » et « la stratégie économique et fiscale ».

La Cour ne peut que le déplorer.

3.1.3 L'incapacité récurrente à évaluer le coût et l'efficacité des dépenses fiscales nuit à leur crédibilité

Comme l'a déjà relevé la Cour à de nombreuses reprises, l'absence d'estimation du coût des dépenses fiscales et de leurs effets concrets reste une limite majeure, particulièrement regrettable dans le cas de la mission *Économie* pour laquelle les dépenses fiscales représentent l'essentiel des moyens d'intervention financiers (les neuf dixièmes des crédits en CP).

3.1.3.1 L'estimation du coût des dépenses fiscales de la mission *Économie* s'améliore mais reste moins fiable que la moyenne

Dans le PLF pour 2018, une légère amélioration du chiffrage avait été notée, puisque :

- 1,5 Md€ étaient portés dans le coût total des dépenses fiscales 2017 sans avoir fait l'objet d'un chiffrage à jour³⁶, contre 1,8 Md€ en 2016, soit une réduction de 15 % de la masse fiscale non chiffrée ;
- 7 dépenses « non chiffrables » n'avaient pas fait l'objet d'estimation d'ordre de grandeur³⁷, contre 12 dans le PLF pour 2017, soit une réduction de 40% du nombre de lignes non chiffrées (mais la différence résidait dans le déclassement de cinq dépenses fiscales de la TTF, recommandé par la Cour dans son rapport de juin 2017).

Mais dans le PLF pour 2019, sur 77 dépenses fiscales de la mission *Économie*, 27 soit **plus du tiers restent non chiffrées**, soit parce que leur chiffrage serait indisponible, soit parce qu'il n'est pas communiqué car inférieur à 0,5 M€ par mesure.

Hors CICE, l'évaluation des dépenses fiscales est passée de 7,84 Md€ dans le PLF pour 2018 à 8,38 Md€ en exécution, soit une hausse de 540 M€ (+ 7 %). Avec un écart de 7 % par rapport à la prévision, la fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales de la mission *Économie* est vingt fois moins bonne que la moyenne observée pour l'ensemble des dépenses fiscales, dont la différence entre prévision et exécution n'est que de 0,4 % (cf. section 3.6).

³⁶ Une mesure jugée « non chiffrable » a une contribution nulle à l'estimation du coût total, sauf lorsqu'une évaluation est disponible pour l'une des deux années précédentes, et c'est alors ce chiffre qui est pris en compte.

³⁷ Mesures n° 570101, 300204, 230601, 210307, 200307, 400101 et 530102.

3.1.3.1 Les raisons avancées par l'administration pour justifier les écarts restent identiques d'une année sur l'autre

Comme chaque année, l'administration indique que la dynamique des dépenses fiscales dépend des sous-jacents de l'économie et du comportement des agents davantage que d'une action volontariste des pouvoirs publics. Ainsi, les responsables du programme 134 reconnaissent que « *les dispositifs attachés à ces dépenses fiscales échappent largement à [notre] maîtrise car notre rôle en la matière ne peut que difficilement être volontariste* ». Ils soulignent aussi que ces dispositifs d'exonération fiscale ont pour finalité « *l'orientation de comportements économiques ne nécessitant pas, ne permettant pas, d'action volontaire de [leur] part car il ne dispose d'aucun levier, ni financier ni humain, pour influencer sur la qualité de leur réalisation, particulièrement tributaire des aléas des comportements des acteurs économiques* ».

En d'autres termes, l'efficacité de neuf dixième des moyens financiers de la mission *Économie* est soumise à une incertitude sur le comportement des citoyens qu'ils sont supposés orienter.

3.1.3.2 Les moyens mis en œuvre pour améliorer les prévisions semblent peu efficaces

Contrairement au vœu émis par la Cour l'an dernier et contrairement à ce que prévoit l'article 36 de la LPFP pour 2018-2022, il n'y a pas eu de revue des dépenses fiscales de la mission *Économie* en 2018.

Quant aux conférences fiscales entre la DB, la DLF et les directions chargées de piloter les programmes, elles devaient être une opportunité pour étudier les évolutions envisagées des dépenses fiscales, sur la base d'une évaluation de leur efficacité et d'un examen conjoint des crédits budgétaires et des mesures fiscales. Courant 2018, elles ont bien été tenues durant la même période que les conférences budgétaires, afin de faciliter cette coordination, « *notamment en matière de texte à faible rendement et de dépenses fiscales, les modifications fiscales relatives à de tels dispositifs pouvant donner lieu à des mesures budgétaires associées* ». Les administrations estiment que cette concomitance a permis « *une efficacité accrue du processus de préparation du PLF 2019, en particulier ses articles 9 et 11 qui ont proposé la suppression de 17 taxes à faible rendement et de 5 dépenses fiscales.* » Il faut donc souligner cette amélioration.

Cependant, les conférences fiscales ne s'appuient pas systématiquement sur des études de l'impact des mesures. Leurs procès-verbaux montrent que les préoccupations de la DLF sont essentiellement

juridiques sur les risques d'invalidation constitutionnelle ou communautaire. Leurs résultats sont modestes : les dépenses fiscales supprimées sont pour l'essentiel des mesures n'ayant plus d'incidence budgétaire ou reprises par d'autres dispositifs. L'amélioration du résultat des conférences fiscales supposerait qu'elles s'appuient sur des évaluations de l'efficacité des dépenses fiscales et qu'une réflexion approfondie soit menée sur leur articulation avec les crédits budgétaires concourant aux mêmes politiques publiques. Dans ces deux domaines, des progrès restent à accomplir.

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

Recommandation n°4 (reformulée) Renforcer le chiffrage et l'évaluation des dépenses fiscales de la mission et compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification pour les dépenses fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent

3.1.4 Le CICE demeure un cas particulier dans son montant et dans son suivi

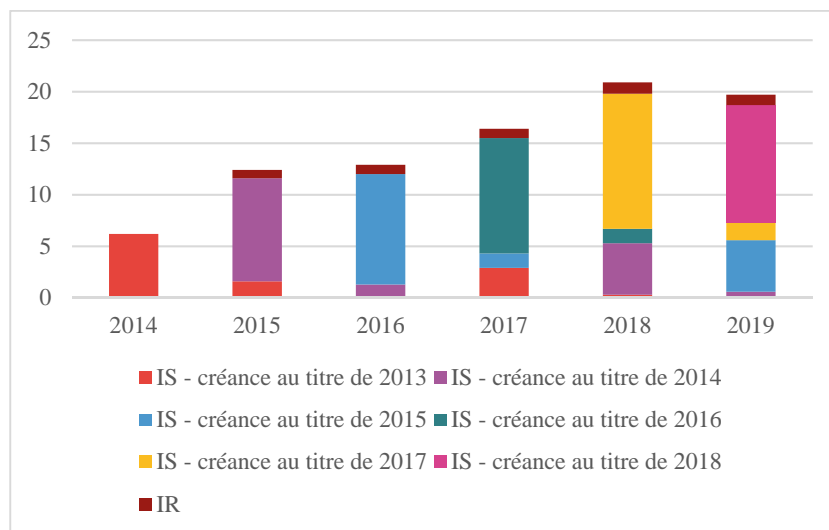
3.1.4.1 Le CICE fait l'objet d'un suivi particulier et précis

Créé par l'article 66 de la LFR pour 2012 à l'article 244 *quater* C du code général des impôts (CGI), le CICE est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il a une incidence budgétaire croissante depuis 2014, le mécanisme de base induisant un décalage entre l'année de calcul de la créance et l'année d'utilisation effective du crédit.

Compte tenu de son montant élevé, il bénéficie des travaux d'un **comité de suivi *ad hoc***³⁸ qui a d'ores et déjà rendu 6 rapports depuis sa mise en place en 2012.

³⁸ Dont les rapports annuels sont disponibles sur www.strategie.gouv.fr

Graphique n° 16 : Coût budgétaire du CICE (Md€)



Source : Cour des comptes d'après données DLF

La méthode d'évaluation a été affinée au fil du temps.

Un premier modèle avait été conçu en 2014 pour estimer les créances 2013 ainsi que les dépenses à venir en 2014 et 2015. Désormais, les coûts antérieurs jusqu'à 2017 inclus sont connus : ils ont permis de préciser les « taux de recours »³⁹ aux créances de 2013 à 2016 ainsi que le rythme de consommation de ces créances au fil des ans (« clés de consommation »). Pour établir la prévision des consommations au titres des années 2018 et 2019 – sous-jacentes à la LFI 2019 – il a été supposé que les comportements attendus seraient les mêmes que ceux observés pour les dépenses de 2017. Des hypothèses de comportement ont également été faites pour tenir compte du changement de taux puis de la suppression du mécanisme à partir de 2019, ces modifications étant susceptibles de modifier le rythme d'imputation des créances non consommées. Enfin, les prévisions macro-économiques influencent aussi les estimations de CICE, la masse salariale prévisionnelle ayant un impact direct sur le montant total de la créance déclarée.⁴⁰

³⁹ Le taux de recours est le rapport entre le total des créances réellement mobilisées et le total des créances potentielles.

⁴⁰ 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€

3.1.4.2 Le dispositif a connu déjà plusieurs modifications

La loi de programmation quinquennale a prévu de transformer le CICE en baisse de charge directement sur l'année en cours (*cf.* encadré), dispositif en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, sauf à Mayotte où il perdurera.

La transformation du CICE en baisse de charges à compter de 2019

Comme le prévoyait la loi quinquennale de programmation des finances publiques 2014-2019, la loi de finances 2019 transforme le CICE en baisse de charges : les salaires inférieurs à 2,5 SMIC versés en 2019 par les entreprises ne donnent pas droit au CICE, mais à une exonération de cotisations sociales au même taux de 6 % que celui du CICE portant sur les salaires de 2018.

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

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

Le CICE avait déjà été modifié à compter du 1^{er} janvier 2018 par deux mesures :

- d'une part, la réduction d'un point du taux d'exonération, passant de 7% des rémunérations salariales à 6% à compter du 1er janvier 2018 (il avait été augmenté en sens inverse de 6% à 7% pour 2017), tout en étant maintenu à 9% dans les départements d'Outre-mer, dont Mayotte. Cette mesure va engendrer une économie de dépense fiscale de 1,7 Md€ en 2018 ;
- d'autre part, l'éligibilité des salariés rattachables à des activités lucratives au sein des établissements publics, des collectivités territoriales et des organismes sans buts lucratifs.

3.1.4.3 Le coût annuel a augmenté mécaniquement en 2018

La chronique budgétaire du CICE s'établit désormais comme suit, en vertu des chiffres révisés chaque année dans les PAP :

Tableau n° 21 : Les dépenses fiscales du CICE

(Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2020
CICE global	6,4	12,4	12,90	15,72	20,099	19,6
dont sur l'IS		11,7	11,9	14,8	19,1	18,8
dont sur l'IR		0,8	0,9	0,9	0,9	0,8

Source : DLF, retraité Cour des comptes

Par construction, le CICE monte en puissance d'une année sur l'autre du fait de l'imputation progressive et cumulative des créances. Le millésime 2018 subit également l'effet retard de la hausse du taux à 7 % pour l'année 2017 sur l'ensemble du territoire et à 9 % dans les départements d'Outre-mer depuis 2016.

Toutefois, il s'est établi à un montant inférieur (20,1 Md€) à ce qui avait été prévu dans le PLF 2018 (20,96 Md€).

3.2 Les opérateurs

La mission comporte quatre 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). S'y ajoute le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA), sans être un opérateur.

Ce périmètre a légèrement évolué au cours de l'exercice 2018 :

- le FNPCA devait être dissout courant 2018 à la suite de l'abrogation en LFI de la taxe affectée prévue par l'article 1601A du CGI, mais il ne le sera finalement qu'une fois pris les décrets d'application de la loi PACTE mettant en place un dispositif de substitution ;
- l'AFE a été transférée à Bpifrance : créé en 2016, l'AFE reprenait les missions de l'Agence pour la création d'entreprises (ACPE). Elle n'était pas considérée juridiquement comme un « opérateur de l'État », l'État n'apportant qu'un tiers de ses ressources (1,8 M€ en 2018 sur 6 M€ en fonctionnement) à travers le programme 134. Au 1^{er} janvier 2019, l'AFE a été transférée à Bpifrance, ce qui a pour effet de supprimer ses coûts de structure. Il est prévu que la personnalité morale de l'AFE soit dissoute en juin 2019.

Ces opérateurs représentent dans la LFI pour 2018 :

- 2 595 ETPT, soit un cinquième des effectifs totaux relevant de la mission et la moitié de ceux relevant du seul programme 134,
- 133,1 M€ de SCSP, soit 7,1 % des CP de la mission et 13,8 % des CP du programme 134, soit des proportions presque identiques à celles de l'année précédente.

Parmi ces opérateurs, Business France représente toujours plus de la moitié des effectifs (58 %) et les deux tiers des concours budgétaires (68 %), cette proportion ayant diminué de 5 points entre 2017 et 2018.

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

3.2.1 Alors qu'en 2017 les opérateurs n'avaient consommé que 95 % de leur dotation initiale, l'exécution a été conforme à la LFI en 2018

3.2.1.1 Les effectifs des opérateurs poursuivent leur réduction

En LFI, leur plafond d'emplois s'élevait à 2 591 ETPT, soit un recul de 17 ETPT (-0,7 %) par rapport au plafond antérieur de 2017, lui-même en recul des mêmes proportions par rapport à 2016, soit une baisse de 1,25 % en deux ans.

En exécution, les opérateurs affichent 2 507 ETPT soit une baisse par rapport à l'exécution 2017 de -1,6 %, mais toujours en retrait par rapport au plafond autorisé (-3,24 %, soit 84 ETPT), sachant qu'en 2017, ce retrait avait été un peu moins marqué (-2,34 %, soit 61 ETPT).

Tableau n° 22 : Effectifs des opérateurs de la mission *Économie*

Mission Économie	Effectifs (plafond d'emplois) en ETPT						
	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	LFI 2017 / LFI 2018 en %	Exécution 2017 / LFI 2018 en %	Exécution 2017 / Exécution 2018 en %
EPARECA	43	41	43	41	=	4,9	0,0
INPI	738	696	733	681	-0,7	5,3	-2,2
ANFr	304	292	302	292	-0,7	3,4	0,0
Business France	1523	1518	1513	1493	-0,7	-0,3	-1,6
Total	2608	2547	2591	2507	-0,7	1,7	-1,6

Source : SG MEF, retraitement Cour des comptes

3.2.1.2 Les subventions aux opérateurs ont continué à baisser

Le profil de l'exécution en 2018 est sensiblement différent de celui observé l'année précédente : certes, les SCSP ont continué à baisser en 2018 dans la LFI (-2,3 M€ soit -1,7 %) ; en revanche, alors que l'exécution en 2017 avait été significativement en retrait par rapport à la LFI (-7 M€ soit - 5,2 %), l'exécution de 2018 est davantage conforme au budget initial (-2 M€ soit -1,5%),. C'est la conséquence à la fois d'une prévision plus juste, d'un taux de mise en réserve beaucoup plus faible, de dépenses imprévues moindres et peut-être aussi d'une moindre capacité des organismes à trouver des économies en cours d'année.

En conséquence, si la prévision de dépenses avait baissé en LFI entre 2017 et 2018 (-1,7%), les dépenses effectives en exécution ont augmenté d'une année sur l'autre (+2,1%).

Tableau n° 23 : Les ressources budgétaires des opérateurs de la mission *Économie*

Mission Économie (M€)	Budget (SCSP hors transferts)					
	LFI 2017	Exéc 2017	LFI 2018	Exéc 2018	LFI 2017/ LFI 2018 en %	Exéc 2017 / Exéc 2018 en %
EPARECA	5,98	5,73	5,98	5,81	=	+1,4
ANFr	31,3	30,6	32	31,5	+2,2	+2,9
Business France	97,76	92,1	95,12	93,79	-2,7	+1,8
Total	135,4	128,4	133,1	131,1	-1,7	+2,1

Source : SG Minefi

Note : la FNPCA n'apparaît pas dans la LFI pour 2018 et l'INPI est financé par des redevances, d'où leur absence dans ce tableau.

3.2.2 Plusieurs événements marquants en cours d'exécution

3.2.2.1 Des subventions liquidées normalement

Comme en 2017, dans la gestion des relations budgétaires avec ces opérateurs – et plus particulièrement pour la mise en réserve initiale et pour les échéanciers de versements –, les responsables du programme ont bien respecté en 2018 les circulaires du 20 août 2015 et du 24 août 2016 : le principe prévu par ces textes a bien été appliqué, à savoir que des échéanciers précis doivent être conçus puis tenus pour les crédits supérieurs

à 20 M€ « en fonction des besoins de trésorerie et dans un objectif d'optimisation de la gestion de trésorerie de l'État et des administrations publiques ».

Ainsi :

- la subvention à l'ANFr (31,5 M€) a été versée en une fois, en septembre, sur un engagement intervenu en mai ;
- concernant Business France, deux versements de 50 % sont intervenus, en juin et en novembre, sur un engagement global de 93,8 M€ effectué en mai ;
- la SCSP à l'EPARECA (5,8 M€) n'était pas concernée par ce dispositif. Les versements sont intervenus par quart, en juin, août, octobre et décembre.

Il faut donc saluer le respect des échéanciers de versement en 2018, alors que l'exécution avait été marquée par des mouvements erratiques en 2017, notamment au détriment de Business France.

3.2.2.2 La mise en place d'un nouveau COM avec Business France

Sur la période 2015-2018, un effort important a été accompli pour réduire la dépense publique en faveur de Business France, passée de 108 M€ à 95 M€ soit près de -15%. Cette baisse des concours a été rendue possible à la fois par des économies de gestion de la structure et par des revenus supplémentaires (notamment développement de l'activité des VIE), permettant à l'agence d'augmenter la couverture de ses charges par ses ressources propres, le taux de couverture augmentant de 6 points pour s'établir à 52% en 2018, sensiblement au-dessus du niveau cible de 43% qui avait été défini.

Pour la période 2018-2022, un nouveau contrat a été négocié. Il porte à la fois sur l'accompagnement des entreprises françaises à l'export et sur le développement des investissements étrangers en France, correspondant aux deux missions principales de l'opérateur. Il comprend plusieurs actions concrètes qui accentuent l'effort déjà réalisé au cours des années précédentes, notamment :

- la réorganisation du réseau de Business France tant en France qu'à l'étranger, avec la mise en place de guichets unique dans chaque région en partenariat avec les CCI et le transfert de l'activité dans certains pays à des acteurs locaux, dans le cadre de contrats de concession de service public. Fin 2018, ce nouveau schéma a été mis en place dans 6 pays (Belgique, Norvège, Philippines, Singapour, Maroc et Hongrie) ;

- la performance de chacune des activités de l'agence ;
- l'adoption d'un plan d'action après la réalisation d'un audit sur le pilotage et le suivi budgétaire de la masse salariale et des emplois de l'agence, conduisant à l'adoption d'un plan d'actions ;
- enfin, l'élaboration d'un « schéma pluriannuel de stratégie immobilière » pour rationaliser les implantations, adopté par le conseil d'administration de l'agence en juin 2018.

3.2.2.3 La mise en place d'un nouveau COP avec l'ANFr

Dans le cadre d'Action publique 2022, un nouveau contrat pluriannuel d'objectifs et de performance a été élaboré pour l'agence, portant sur la période 2018-2020. Il comprend 28 indicateurs permettant de suivre 9 objectifs eux-mêmes regroupés autour des 3 axes suivants :

- les missions de planification et de gestion du spectre des fréquences au niveau national et international ;
- les missions à destination du grand public, pour contrôler l'exposition aux champs électromagnétiques, surveiller les équipements radioélectriques, protéger la réception de la télévision, informer le public sur la nouvelle technologie 5G, sur le « débit d'absorption spécifique » ou encore sur la lutte contre les brouilleurs illicites ;
- la modernisation des fonctions supports de l'agence, afin d'accompagner la diversification des missions tout en réduisant les dépenses.

3.2.2.4 Le COP de l'INPI

Ce contrat couvre la période 2017-2020. Il vise à « offrir des outils de protection plus performants à l'ensemble des parties prenantes », sur la qualité des titres de propriété délivrés, la dématérialisation des procédures, la mise à disposition gratuite de données fiables, des nouveaux services à haute valeur ajoutée, tout en renforçant les compétences des collaborateurs et en maîtrisant mieux la gestion des ressources.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

À ce jour, deux grands fonds sans personnalité juridique se rattachent directement et indirectement à la mission *Économie*.

Le **programme 134** intègre le **fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**, créé par l'article 4 de la loi

du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales modifiée et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social et le décret du 15 mai 2015 pris pour l'application de l'article L. 750-1-1 du code de commerce. Il est géré par la caisse nationale du régime social des indépendants. Il consiste au versement de subventions attribuées par décision du ministre chargé du commerce pour répondre aux risques pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales.

Depuis 2015, il a été profondément rénové et se présente sous forme d'une procédure d'appel à projets, avec une déconnexion entre les AE et des CP. Le dispositif a été renforcé sur les modes d'évaluation des projets et de sélection des dossiers. En diminution quasi-constante, il est désormais en gestion extinctive.

Tableau n° 24 : Évolution des dotations et exécutions du FISAC depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LFI AE	42,7	25,0	18,23	19,3	18,1	16,2	16,0
LFI CP	42,7	25,0	18,23	16,95	13,1	9,7	13,1
Exécution AE	41,8	38,9*	29,83	12,30	29,72	9,8	13,27
Exécution CP	41,8	38,9	29,83	12,30	21,45	3,6	10,58

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

* redéploiements en provenance de l'ANSP et redéploiements internes

Le **programme 343** a vocation à compléter les crédits du **fonds national pour la société numérique (FSN)** en ce qui concerne le financement des RIP. Ce fonds a été créé en 2010 dans le cadre du grand emprunt national : sur les 35 Md€ d'emprunt, 4,5 Md€ ont été affectés au FSN, soit 2,5 Md€ pour les usages et 2 M€ pour les infrastructures, dont 1 Md€ pour soutenir les projets des opérateurs en zone dense, 250 M€ pour le développement d'un satellite permettant une connexion très haut débit, et 750 M€ pour un soutien des projets des collectivités. Les relations entre le FSN et le programme 343 sont évoquées *supra*.

Le fonds FrenchTech accélération, fonds sans personnalité juridique régi par la convention du 5 décembre 2014 entre l'État et la CDC relative au programme PIA (action « quartiers numériques » « French Tech ») pourrait être rattaché indirectement à la mission *Économie* dans la mesure où il concourt à la réalisation de ses objectifs.

3.4 Les programmes d'investissements d'avenir

Alors qu'en 2017 la dépense au titre des crédits du PIA ne s'était élevée qu'à 0,5 M€, elle concerne cette année 21,7 M€ portés en gestion sur le **programme 134**, à raison de :

- 0,14 M€ pour le financement de deux projets de l'ANFr, baptisés *FreqLab* et *BlockChain* ;

- 21,56 M€ abondés par rétablissement de crédits sur le programme 134, eux-mêmes subdivisés en :

- 4 M€ redéployés à partir d'une demi-douzaine d'actions dont l'opérateur est la Caisse des dépôts et consignations et répartis entre Business France (pour 2,7 M€) et la mission French Tech (pour 1,3 M€) afin de promouvoir la French Tech à l'international ;

- 17,56 M€ redéployés de l'action « Prêts croissance automobile » vers l'action « Projets industriels d'avenir (PIAVE) ». Ces crédits proviennent de Bpifrance et ont fait l'objet d'une annulation par la LFR du 10 décembre 2018 pour gager l'ouverture, pour un montant équivalent, de crédits sur le programme 192.

Pour le **programme 343**, un rétablissement de crédits de 13 M€ a eu lieu à la suite du versement de Bpifrance, action « Soutien aux usages – CIN », annulation de 10,9 M€ en LFR, pour gager le redéploiement de ces crédits vers l'action « Concours d'innovation ». La totalité des crédits du programme 343- *Plan France très haut débit* contribue au grand plan d'investissement d'avenir.

3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période

Les principaux bénéficiaires des taxes affectées de la mission sont les suivants :

- **chambres de commerce et d'industrie (CCI)** : taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises affectée aux CCI (CVAE) : son plafond est abaissé de 150 M€ en 2018 (article 19 du PAF).

Depuis 2013, le montant de la TA-CVAE a été progressivement réduit de 819 à 376,12 M€ en 2016 et 2017, soit une TFC globale de 925,12 M€. Cette baisse des ressources affectées est sous-tendue par un objectif de meilleure efficacité des CCI (mutualisations, etc) ;

- **chambres des métiers de l'artisanat (CMA)**, dont la fiscalité a été plafonnée à 203 M€ en 2018 pour la composante hors formation ;

- **centres techniques industriels (CTI)** : 6 CTI bénéficient d'une dotation budgétaire du programme 134 (centre technique des industries de la fonderie, institut français du textile et de l'habillement, centre technique de la teinture et du nettoyage, institut technique d'études et de recherche des corps gras, centre technique du papier, centre « forêt, cellulose, bois, ameublement ») et 6 CTI et 4 CPDE perçoivent une taxe affectée : centre technique de l'industrie de la mécanique, des industries aéronautiques et thermiques, des industries du décolletage, et celui des industries de la transformation des matières plastiques et des composites à matrice organique, institut de la soudure, centre « forêt, cellulose, bois, construction, ameublement », comité de développement économique de l'habillement, des industries de la forêt, du bois et de l'ameublement, du cuir, de l'horlogerie, de la joaillerie, de la bijouterie et des arts de la table. Dotations budgétaires 2012 : 20,76 M€ effectivement disponibles contre 9,95 M€ en PLF 2018, soit une baisse de 52,07 %.

Mis en place par la loi de finances pour 2016, le passage d'un mode de financement par dotation budgétaire de l'État à un mode de financement par taxe fiscale affectée pour le Centre technique des industries de la fonderie (CTIF), l'Institut des corps gras (ITERG) et le Centre technique du papier (CTP) s'est étalé sur les exercices 2016, 2017 et 2018, pendant lesquels ces trois établissements ont bénéficié à la fois du produit de la taxe et d'un reliquat de dotation budgétaire, afin de leur garantir un niveau de ressources suffisant dans l'attente du plein rendement de la taxe. On observe ainsi, pour l'ensemble des CTI, que la fiscalité affectée a intégralement compensé la baisse des dotations budgétaires de 2014 à 2018, mais qu'une mesure d'économie de 10 M€ a été mise en œuvre en 2019 :

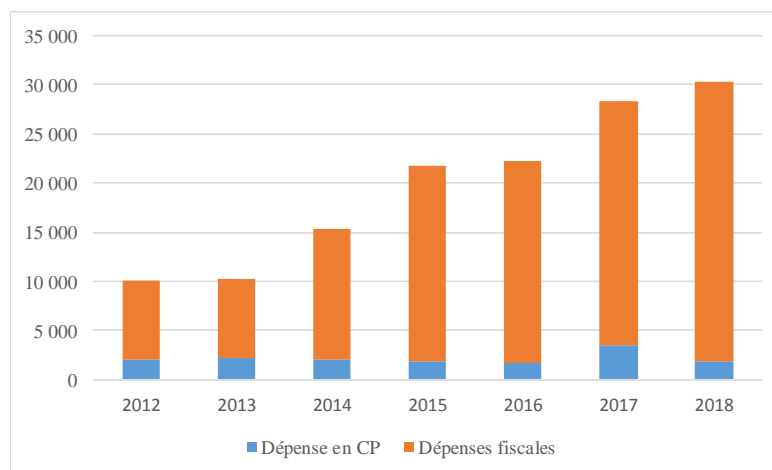
Tableau n° 25 : Évolution 2014-2019 des dotations budgétaires et des plafonds des taxes affectées pour les CTI (hors IFM)

	2014 (exécution)	2015 (exécution)	2016 (exécution)	2017 (exécution)	2018 (exécution)	2019 (LFI)	Variation 2014/2018	Variation 2014/2019
Dotations budgétaires	19 078 000	18 577 920	15 920 000	10 668 003	6 616 611	8 950 000	-65,3%	-53,1%
Taxes Fiscales Affectées (TFA)	85 058 000	81 754 000	88 819 137	95 110 235	99 381 685	89 821 550	16,8%	5,6%
Total	104 136 000	100 331 920	104 739 137	105 778 238	105 998 296	95 260 081	1,8%	-8,5%

NB : 2016 création de CTIPC financé par TFA ; 2019 baisse de plafond des TFA de 10 M€
Source : Cour des comptes d'après les données du responsable de programme 134

De façon plus générale, la mission se caractérise par un poids des dépenses fiscales nettement supérieur à celui des dépenses budgétaires :

Graphique n° 17 : Dépense budgétaire et fiscale 2012-2018 (M€)



Source : Cour des comptes

3.6 L'analyse de la performance

Dans ses rapports sur l'exécution en 2016 et l'exécution en 2017, la Cour avait critiqué les objectifs et les indicateurs de la mission *Économie*, tant dans leur définition que dans leur suivi, en soulignant deux constats :

- leur trop faible représentativité des actions portées par les programmes et de la qualité des services rendus ;
- leur suivi insuffisant, notamment parce que l'allocation budgétaire sur les actions pour une année ne semblait absolument pas guidée par les résultats des indicateurs des années précédentes.

Un effort de rationalisation a été effectué puisque l'appréciation des **12 objectifs** est désormais approchée par **18 indicateurs** au lieu de 28 précédemment, soit une réduction d'un tiers. Mais cette rationalisation apparente n'atténue pas le constat établi sur les défauts de conception des indicateurs, ni sur leur trop faible prise en compte lorsqu'il s'agit de fixer le niveau de la dépense budgétaire d'une année sur l'autre.

L'administration semble se satisfaire de cette situation puisqu'elle écrit elle-même en réponse à la Cour que « *compte tenu de la diversité des programmes de la mission et des politiques publiques qu'ils portent, il n'aurait pas été significatif de faire remonter, au niveau de la mission, un indicateur représentatif de chaque programme* ».

De même, la DB répond à la Cour que « *les indicateurs de performance ne jouent généralement pas un rôle direct dans la définition du niveau des crédits alloués. La plupart des indicateurs de performance sont en effet des indicateurs de qualité de service qui, à la différence d'indicateurs d'efficience, ne permettent pas à eux-seuls de déduire un niveau de crédits budgétaires.* » On peut dès lors s'interroger sur la nature et les niveaux de ces « indicateurs d'efficience » qui ne sont pas présentés explicitement par les administrations dans les documents budgétaires. S'agissant de l'exécution budgétaire, la DB ajoute que « *les indicateurs de performance n'ont pas été utilisés en infra-annuel durant l'année 2018 pour ajuster les crédits alloués* ».

En définitive, les indicateurs de la mission *Économie* sont peu pertinents par rapport à ses finalités et pas utilisés dans son pilotage, ce qui suscite une grande perplexité sur l'ensemble de ce dispositif dit « de performance » de ladite mission.

Certes, chaque direction a par ailleurs mis en place des « indicateurs de pilotage » pour compléter et enrichir l'analyse fournie par les « indicateurs de performance », mais leur suivi n'est pas institutionnalisé ni présenté au contrôle de la Cour.

3.6.1 Programme 134 : la démarche de performance reste confuse

La performance du programme 134 est difficile à mesurer car elle est emblématique des défauts énoncés ci-dessus pour l'ensemble de la mission *Économie*.

La diversité des politiques portées par le programme, l'éclatement de son pilotage entre trois directions du ministère (DGT, DGE, DGCCRF) ainsi que plusieurs opérateurs ou AAI, l'évolution constante de son périmètre et les incessants changements de nomenclature, et l'hétérogénéité de ses objectifs, créent une grande confusion, qu'illustrent bien les énoncés des objectifs et des indicateurs eux-mêmes.

En effet, malgré les défauts méthodologiques précédemment soulignés, et malgré la demande de la Cour d'élaborer un nouveau cadre global pour mesurer l'efficacité du programme 134, le dispositif de performance a été modifié, mais seulement à la marge :

- par la suppression de l'objectif 4 et de son indicateur 4.1 « *impact des politiques sociales de l'ANCV* ». L'an dernier, la Cour avait estimé que cet indicateur, exprimé uniquement en nombre de bénéficiaires, était trop étroit pour rendre compte d'une politique qui vise plus largement à « *promouvoir le tourisme de qualité* ». Cette suppression est donc la bienvenue ;

- et par le remplacement de l'indicateur 3.1 « *taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anticoncurrentielles transmis aux services spécialisés (BIEC)* » par « *taux de suite opérationnelle des enquêtes en matière de pratiques anticoncurrentielle* » car l'indicateur initial semblait nuire à la transmission de l'information relative aux pratiques anti-concurrentielles.

Ces modifications entreront en vigueur dans le PAP 2019.

Ces handicaps méthodologiques étant rappelés, les objectifs et indicateurs du programme 134 se présentent comme suit en 2018 (*cf. tableau infra*) :

Tableau n° 26 : Objectifs et indicateurs du programme 134

Objectifs	N°	Indicateurs	Exécution 2018
« Renforcer l'efficacité des aides aux entreprises »	134-1.1	« Écart entre le taux de croissance des entreprises aidées par Bpifrance et celui des entreprises comparables »	<i>Non disponible</i>
	134-1.2	« Ecart de taux de pérennité à trois ans des entreprises aidées »	<i>Non disponible</i>
« Améliorer l'efficacité du soutien public à l'internationalisation des entreprises »	134-2.1	« Évolution de l'efficacité du financement public de Business France en matière d'internationalisation des entreprises »	<i>Non disponible</i>
« Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés »	134-3.1	« Taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anti-concurrentielles transmis aux services spécialisés (BIEC) »	<i>Résultat de 43,37 % pour une cible de 42,4 %, en progression sur 2017</i>
	134-3.2	« Part des suites correctives et répressives dans les suites aux contrôles d'établissements »	<i>Résultat de 37 % pour une cible de 33 %, en progression sur 2017</i>
« Promouvoir l'offre touristique de qualité et le tourisme social »	134-4.1	« Impact des politiques sociales de l'ANCV »	<i>244 282 bénéficiaires en 2017, inférieur (-2,4%) au 250 000 attendus. Pour 2018, la DGE indique que « le résultat est en ligne avec le COP 2017-2021 » mais ne sera connu qu'au prochain semestre</i>

Source : MEF, Cour des Comptes

Près de la moitié des indicateurs restent indisponibles à ce jour.

Pour l'indicateur 2.1, l'efficacité du financement public de Business France est mesurée par « le ratio entre le financement de l'État d'une part et le nombre de nouveaux courants d'affaires conclus par les entreprises bénéficiaires de prestations individuelles, ou utilisatrices du volontariat international en entreprises (VIE) et le nombre de projets d'investissements aboutis d'autre part ». En d'autres termes, plus grand est

le nombre des nouveaux courants d'affaires et le nombre des projets d'investissements aboutis, plus petit est le ratio, et c'est sa réduction qui est considérée comme un progrès.

Mais la pertinence du ratio n'est pas avérée car une augmentation du nombre d'opérations financées par la dotation budgétaire peut être le signe d'un émiettement plutôt que d'une meilleure efficacité.

Pour les indicateurs 3.1 et 3.2, plus ces taux sont élevés, plus ils témoignent de l'efficacité des actions de contrôle de la DGCCRF en ce qu'elles conduisent à des suites ou à des sanctions effectives. Ces deux indicateurs sont en progression en 2018 par rapport à 2017 et dépassent même tous deux leurs niveaux cibles pour 2020.

La DGCCRF souligne également qu'en 2018, l'indicateur 3.2 a permis de s'assurer de la compatibilité de sa politique des suites avec les exigences de la loi ESSOC.

Pour l'indicateur 4.1, la DGE n'a pas fourni de résultat 2018 en expliquant, comme l'an dernier, que les chiffres ne sont généralement connus que 6 mois après la fin de l'exercice. Elle indique sobrement que « *le résultat sera en ligne avec le COP 2017-2021* ». En réalité, le résultat en 2017 a été légèrement inférieur à l'objectif (244.000 bénéficiaires pour 250.000 attendus, soit 2,4% en deçà de la cible). En tout état de cause, cet objectif et son indicateur sont supprimés à partir de 2019 (*cf. supra*).

En définitive, la performance du programme 134 est confuse dans la définition de ses indicateurs – dont beaucoup ne sont pas encore disponibles – et inégale dans ses résultats.

3.6.2 Programme 220 : les objectifs, jusqu'ici clairs et bien suivis, ont été maladroitement remaniés en 2018

Jusqu'à l'année 2017 incluse, les quatre objectifs du programme 220 de l'Insee et les quatre indicateurs qui les mesuraient étaient clairs, précis et pertinents dans leur définition, même si leurs formulations étaient parfois inutilement technocratiques. Ils avaient été en constant progrès sur 5 ans et avaient largement atteint leurs cibles en 2017.

En dépit de ce constat de satisfaction, l'administration les a profondément remaniés à partir de 2018 et pour toute la programmation triennale 2018-2020 :

- le premier objectif, portant sur les délais de diffusion des statistiques économiques, est le seul conservé ;

- les trois autres ont été supprimés, pour des motifs variables exposés dans le rapport de l'an dernier ;
- deux nouveaux objectifs ont été introduits à compter de 2018 afin d'inscrire la démarche de performance de l'Insee en cohérence avec les orientations de son plan stratégique à l'horizon 2025 :
 - 2.1 « *Développer la dématérialisation des enquêtes dans le but d'alléger la charge de réponses des enquêtés, de gagner en qualité et de réduire les coûts* »
 - 3.1 « *Faire parler les chiffres de l'Insee et aller au-devant de tous les publics* »

L'objectif 2.1, très louable, est d'inciter les enquêtés à utiliser des moyens digitaux afin d'alléger pour eux la charge des réponses et d'alléger pour l'Insee les coûts de traitement. Il est suivi par trois indicateurs portant sur le degré de dématérialisation des enquêtes et l'utilisation de moyens digitaux.

Quant à l'objectif 3.1, il est suivi par un seul indicateur.

La Cour avait regretté l'an dernier la suppression d'indicateurs clairs et précis après seulement quelques années d'utilisation. Elle avait souligné la lourdeur inutile de certaines des formulations. S'agissant de l'objectif 3.1, elle avait souligné la contradiction entre le but d'« *aller au-devant de tous les publics* » et l'indicateur portant uniquement sur la satisfaction des utilisateurs du site insee.fr, qui ne représentent pas tous les publics.

Les résultats communiqués pour l'exécution 2018 sont contrastés (cf. tableau *infra*) :

- sur l'objectif 1.1, on observe pour une contreperformance inédite sur la diffusion des comptes trimestriels, accusant un retard de 44 jours, auquel l'INSEE tente d'apporter des explications⁴¹ ;

⁴¹ L'INSEE décrit le contexte sans contester clairement le résultat l'indicateur de performance lui-même : « *Depuis septembre 2014, un nouveau règlement du système européen des comptes nationaux et régionaux « SEC 2010 » a réduit les délais d'envoi des comptes trimestriels à Eurostat. En 2016, le calendrier de publication des comptes trimestriels a encore été modifié, avec l'adoption d'un nouveau « gentleman's agreement » qui réduit de 45 à 30 jours les délais de transmission pour la première estimation de la croissance. Malgré ces contraintes de plus en plus fortes, et malgré le changement de base des comptes intervenu en 2018, l'Insee a, cette année encore, respecté les échéances pour l'ensemble des 12 tableaux devant être transmis pour trois*

- sur le nouvel objectif 2.1, deux indicateurs sont satisfaisants et le troisième n'est pas disponible ;
- le nouvel objectif 3.1 affiche un dépassement positif, les utilisateurs du site insee.fr jugeant donc majoritairement ce site très « *pertinent* »,

La Cour est donc contrainte de formuler les mêmes réserves que l'an dernier sur ce point.

Tableau n° 27 : Objectifs et indicateurs du programme 220

Objectifs	N°	Indicateurs	Exécution 2018
« Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques »	220-1.1	« Nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion et les dates dans prévues dans les engagements européens »	Atteint (0 jours de retard) pour les indices économiques conjoncturels Mais retard très important (44 jours) pour les comptes trimestriels
« Développer la dématérialisation dans les enquêtes, dans le but d'alléger la charge de réponse des enquêtés, de gagner en qualité et de réduire les coûts »	220-2.1	2.1.1 « Taux de réponse par Internet au recensement de la population » 2.1.2 « Pourcentage d'enquêtes auprès des entreprises (Insee ou SSM) utilisant le dispositif Coltrane » 2.1.3 « Nombre d'opérations méthodologiques et de tests menés dans le domaine des enquêtes auprès des ménages »	48% (= cible) 59% (>cible de 50%), soit +26 points par rapport à 2017 (33%) alors que la hausse prévue n'était que de 17 points Non disponible (cible de 33%)
« Faire parler les chiffres et aller au-devant de tous les publics »	220-3.1	« Pertinence de l'Insee du point de vue des utilisateurs de insee.fr »	>86% (=cible)

Source : MEF, Cour des Comptes

3.6.3 Programme 305 : des performances en amélioration

Les objectifs et les indicateurs du programme 305 sont précis et documentés. Ils sont toutefois d'une nature très différente, selon qu'ils

des quatre trimestres de l'année. Pour le troisième trimestre, 10 des 12 tableaux ont été transmis dans les temps. Seuls deux tableaux portant sur la ventilation des exportations et importations par zones géographiques, ont été transmis avec retard ; rapporté au nombre de tableaux transmis dans l'année (48), cela représente un retard moyen inférieur à une journée. Les indices économiques conjoncturels ont été envoyés à Eurostat aux dates prévues par les engagements européens. Le processus de production de ces indices est très tendu et le respect de ces engagements reste en particulier soumis à la mise à disposition dans les délais de certaines données externes. »

mesurent une performance qualitative (la fiabilité des prévisions de la DGT) ou quantitative (le processus de traitement des dossiers de surendettement par la Banque de France).

Les principales observations pour 2018 sont les suivantes (cf. tableau *infra*) :

- **la prévision d'inflation** pour 2018 a été fortement révisée à la hausse entre le RESF 2018 (+1,1%) et le RESF 2019 (+1,8%) mais l'administration fait valoir que dans les deux cas, elle correspond au consensus des économistes ;
- **la croissance effective du PIB** en 2018 n'est pas encore communiquée par l'Insee mais la prévision glissante est restée stable (à +1,7 %) entre les RESF 2018 et 2019. Elle correspond à la moyenne des prévisions des grandes organisations économiques internationales (OCDE, UE, FMI) et a été qualifiée de « *raisonnable* » puis de « *crédible* » par le Haut conseil des finances publiques ;
- **les recettes fiscales** en exécution 2018 se sont établies à 292,9 Md€ au lieu d'une prévision en LFI pour 2018 de 286,6 Md€, soit un surcroît de 6,6 Md€ (soit +2,2%). Les principaux écarts positifs portent sur la TVA (+2,4 Md€) et sur les droits de mutations à titre gratuit (donations et successions pour +3 Md€), y compris la réintégration du stock non comptabilisé en 2017. Cela explique la relative mauvaise qualité de la prévision par rapport à l'exécution ;
- **les dépenses fiscales** rattachées à la mission *Économie* relèvent des programmes 134 et 305 et sont examinées plus haut. Cependant, la qualité de la prévision de l'ensemble des dépenses fiscales de la loi de finances fait partie des indicateurs de performance du programme 305. Le montant de ces dépenses fiscales pour 2018 a connu plusieurs évolutions :
 - 99 811 M€ dans le PLF 2018 ;
 - 99 847 M€ (+36 M€) dans la LFI pour 2018 en intégrant les mesures nouvelles votées par amendements⁴² tant dans la loi de finances pour 2018 que dans la LFR pour 2017 ;

⁴² Il s'agit de trois mesures de dépenses fiscales : la première réduit le périmètre des entreprises éligibles au taux réduit de TICFE (réduisant le coût de -67 M€), les deux

- 100 166 M€ en exécution (+319 M€), selon les estimations faites lors du PLF 2019, la différence provenant pour -119 M€ de « *changements de méthode* »⁴³ et pour +438 M€ de « *révision due à l'évolution spontanée des mesures* »⁴⁴.

Au total, la prévision initiale de dépense fiscale n'a été démentie que par une hausse en cours d'exécution de +0,4% du montant total, ce qui est très faible et témoigne donc d'une bonne qualité de prévision, compte tenu des difficultés que connaît l'administration à modéliser et quantifier les mesures de dépenses fiscales (*cf. supra*).

- **la performance en matière d'instructions fiscales** est mesurée par la proportion des publications respectant un délai de 6 mois après l'entrée en vigueur d'un texte. Celle-ci a fortement progressé par rapport à 2017, puisqu'elle est passée de 66,7% (inférieure à son objectif de 70%) à 75% (atteignant son objectif relevé en 2018). Toutefois, cette performance reste inférieure à celle des années 2015 et 2016 où elle dépassait 85%. On peut s'interroger sur le choix du délai comme seul indicateur de la performance des instructions fiscales, leur clarté et leur intelligibilité étant probablement des critères plus pertinents, quoique plus difficile à mesurer ;
- **les services économiques de la DGT** ont continué à faire progresser leur indicateur sur la « proportion de services économiques mettant une information économique pertinente et actualisée à la disposition du public » : il a atteint 95 % en 2018, légèrement au-dessus de sa cible (94 %) et meilleur qu'en 2017 (92 % pour une cible à 90 %) ;
- **quant au traitement du surendettement** par la Banque de France, il enregistre une amélioration sur plusieurs indicateurs :
 - le délai moyen de traitement s'améliore, bien que seul un indicateur établi en octobre 2018 soit disponible ;

autres concernant la TICPE avec la création d'un taux réduit pour l'E85 (+67 M€) et l'exonération pour les avions et navires utilisés pour des besoins d'essai (+29 M€).

⁴³ Il s'agit essentiellement de changements concernant les dépenses fiscales relatives aux taux de TVA applicables en Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, aux taux réduits dont bénéficient les organismes de logements sociaux et aux taux applicables aux travaux portant sur des locaux à usage d'habitation.

⁴⁴ Il s'agit principalement d'évolutions affectant (i) à la hausse la déduction des dépenses de réparation et d'amélioration, le tarif réduit de TICFE en faveur des sites électro-intensifs, et l'abattement de 10% sur le montant des pensions, (ii) à la baisse le CICE et la taxation au taux réduit d'IS des plus-values à long terme provenant des produits de cession et de concession de brevets.

- l'efficacité des plans de surendettement progresse, mesuré par le pourcentage de mesures qui permettent un apurement définitif (85% > cible de 83%) ;
- le coût de traitement par dossier baisse sensiblement (956€ au lieu de 1033€ en 2017, année marquée par de fortes perturbations dues au stockage de 20.000 dossiers en attente d'application de la « loi Sapin 2 ») mais reste très supérieur à la cible (811€), les coûts fixes et notamment informatiques étant élevés alors que le nombre de dossiers à traiter baisse ;
- le nombre moyen de dossiers traités par agent progresse à 201 (au lieu de 165 en 2017) par effet mécanique des réductions d'effectifs.

On observe donc un progrès indéniable sur cette composante du programme 305, mais la Banque de France et le Trésor n'ont pas encore résolu l'équation entre des coûts fixes de traitement élevés (et accrus par des investissements récents) et une baisse rapide du nombre de dossiers à traiter (-10% sur les neuf premiers mois entre 2017 et 2018 et division par deux depuis 2011).

Cette baisse est évidemment une bonne nouvelle en soi, mais elle détériore les ratios de productivité de ce dispositif, dont il est manifeste que la Banque de France profite indirectement pour couvrir des coûts qui lui sont propres.

La Cour recommande à nouveau à l'administration et à la Banque de France de réexaminer les conditions économiques de traitement des dossiers de surendettement pour en réduire le coût moyen, en tenant mieux compte du volume déclinant des dossiers.

Tableau n° 28 : Objectifs et indicateurs du programme 305

Objectifs	N°	Indicateurs	Exécution 2018
« Assurer la qualité de l'analyse et de la prévision »	305-1.1	10 indicateurs conjoncturels	<i>Inflation en 2018 révisée à 1,8 % dans le RESF 2019 vs. 1,1 % prévu dans le RESF 2018 (conforme au consensus des économistes)</i> <i>Croissance en 2018 prévue à 1,7 % dans le RESF 2018 (soit la moyenne entre l'OCDE à 1,6%, la Commission à 1,7% et le FMI à 1,8%) et maintenue au même niveau dans le RESF 2019</i>
	305-1.2	« Fiabilité de la prévision de la recette fiscale »	<i>Recette fiscale 2018 réévaluée à 292,9 Md€ vs. une prévision à 286,6 Md€ dans la LFI</i>
	305-1.3	« Fiabilité de la prévision de la dépense fiscale »	<i>Dépense fiscale 2018 réévaluée à 100,17 Md€ vs. une prévision à 99,8 Md€ dans le PLF (+0,4%)</i>
« Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale »	305-2.1	« Délai de production de la doctrine fiscale opposable à l'administration »	<i>Délai de 6 mois pour la publication respectée à 75 % vs. cible à 75 %</i>
« Assurer l'efficacité du réseau international de la DG Trésor »	305-3.1	« Mise à disposition par les services économiques d'une information économique ciblée, pertinente et actualisée »	<i>94 % (>cible de 92 %)</i>
« Assurer un traitement efficace du surendettement »	305-4.1,	Divers indicateurs relatifs à la gestion des dossiers individuels	<i>Délai de traitement moyen de 3,5 mois vs. cible de 3,53</i>
	305-4-2		<i>85% des mesures permettent un apurement définitif (> cible de 83%)</i>
	305-4-3		<i>Coût de traitement par dossier en baisse : 956 € (<1033€ en 2017 mais > cible de 811€)</i> <i>201 dossiers traités par agent (>165 en 2017)</i>

Source : MEF, Cour des Comptes

3.6.4 Programme 343 : l'indicateur est désormais clarifié

Le programme 343 a pour objectif unique de « *couvrir la France en accès à très haut débit à 100% d'ici 2022* ». Cet objectif doit être couvert à 55% par les investissements de opérateurs privés sur les 3600 communes les plus densément peuplées, le reste du territoire faisant l'objet de réseaux d'initiative public déployés par les collectivités locales et subventionnés par le programme 343.

L'indicateur de performance est le pourcentage de locaux équipés rapporté à l'ensemble des logements et locaux professionnels de la zone d'intervention publique éligibles au très haut débit à l'horizon 2022. Il agrège les locaux équipés de fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) et ceux desservis par la fibre optique seulement jusqu'à un nœud ou un répartiteur du réseau (FttN), auxquels se sont ajoutés à partir de 2014 les locaux équipés en VDSL2. Il ne prend pas en compte les locaux pouvant bénéficier du très haut débit par une technologie hertzienne, qui feront désormais l'objet de l'enveloppe spécifique alloués au guichet de « cohésion numérique des territoires ».

L'an dernier, la Cour avait examiné en détail la construction de cet indicateur, en regrettant notamment qu'il ne couvre que 45 % du total des locaux éligibles au très haut débit en France (soit 17,2 millions de locaux) et qu'il exclut ceux couverts par les investissements des opérateurs. La Cour avait également constaté que le nombre des locaux ciblés n'était pas exactement le même entre l'ARCEP, qui anime l'Observatoire du Très haut débit, et la DGE, qui fournit les chiffres dans la documentation budgétaire, avec un écart de 4% entre les deux.

Ces deux remarques n'ont plus lieu d'être pour 2018.

D'une part, il est normal que l'objectif de performance du programme porte seulement sur l'agrégat qu'il contribue à faire progresser, à savoir le taux de couverture THD dans les territoires où il est mobilisé aux côtés des collectivités territoriales. Le périmètre des locaux retenus pour bâtir le ratio est donc pertinent. Cela n'exclut pas que soit suivi en parallèle le taux de couverture sur l'ensemble du territoire, y compris les zones couvertes par les investissements des opérateurs : tel est justement l'objet de l'observatoire animé par l'ARCEP. Toutefois, dans un souci de lisibilité des documents budgétaires, cette information plus globale devrait être communiquée en même temps que l'indicateur concernant le programme lui-même.

D'autre part, s'agissant des écarts de volumes, l'administration a indiqué qu'elle est consciente des différentes bases de données possibles. Elle conduit avec l'ARCEP des travaux d'harmonisation sur ce point. Elle

préfère conserver son périmètre afin de donner à l'indicateur une référence de comparaison stable dans le temps.

S'agissant de la mesure de la performance elle-même, elle est en progrès par rapport à l'an dernier 81% au lieu de 75%), ce qui est normal s'agissant d'une performance cumulative au fur et à mesure que les projets sont déployés, et conforme à la prévision (81% également).

Tableau n° 29 : Objectif et indicateur du programme 343

Objectifs	N°	Indicateurs	Exécution 2018
« Couvrir intégralement la France en accès très haut débit d'ici 2022 »	345-1.1	« Part des logements et locaux professionnels de la zone d'intervention des collectivités territoriales qui seront éligibles au très haut débit d'ici 2022 »	81% (= <i>prévision</i>) (>75% en 2017)

Source : MEF, Cour des Comptes

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

Référé du 7 mai 2013 sur le fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNCPA) : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/25244>

Référé du 20 octobre 2014 sur l'institut national de la propriété industrielle (INPI) : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/28871>

Rapport particulier : Les comptes et la gestion d'UbiFrance (ex Business France), avril 2015 : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20151112-comptes-gestion-Ubifrance-72367.pdf>

Rapport public thématique : le programme d'investissements d'avenir, Une démarche exceptionnelle des dérives à corriger, décembre 2015 : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000840.pdf>

Le transfert de services de l'Insee à Metz, bilan d'étape, octobre 2015 : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20151103-transfert-services-Insee-Metz.pdf>

Référé du 4 juillet 2016 sur la politique des pôles de compétitivité : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-06/20161010-refere-S2016-2236-politique-poles-competitivite.pdf>

Rapport public thématique : BpiFrance Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider, novembre 2016 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/bpifrance-une-mise-en-place-reussie-un-developpement-stabiliser-des-perspectives>

Rapport particulier sur l'Institut national de la consommation, Exercice 2010 à 2015, décembre 2016 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linstitut-national-de-la-consommation>

Rapport public thématique : Les réseaux fixes de haut et très haut débit, Un premier bilan, janvier 2017 : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170131-rapport-reseaux-haut-tres-haut-debit.pdf>

Référé du 14 mars 2017 sur la direction générale des entreprises : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170620-refere-S2017-0713-dge.pdf>

Référé du 18 décembre 2017 sur l'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en matière de protection économique du consommateur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-02/20180305-refere-S2017-3908-DGCCRF-protection-eco-consommateur.pdf>

Rapport public thématique : Banque de France, Exercices 2011-2017, Accentuer la transformation engagée, 3 décembre 2018 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-banque-de-france-0>

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Formaliser, dans le cadre du processus budgétaire et de la démarche de transformation « Action publique 2022 », la réflexion sur les orientations stratégiques de la mission et la simplification de son architecture en s'appuyant sur le responsable de mission et les responsables de programme	<p>Les responsables de programme ont précisé que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour le programme 134, 'une trajectoire budgétaire 2018-2022 a été bâtie « <i>en s'appuyant sur une revue de l'ensemble des mesures et dispositifs existants</i> ». En particulier, les aides dispensées aux entreprises auraient fait l'objet d'un « examen systématique », de même que les taxes à faible rendement. L'architecture du programme 134 a été simplifiée par « <i>la réduction du nombre d'actions et de BOP</i> » ; - pour le programme 305, le plan « <i>Action publique 2022</i> » comporte une mesure de rationalisation des réseaux de l'État à l'étranger, prenant notamment la forme d'un regroupement auprès du ministère chargé des affaires étrangères des fonctions support et des 	<p>Mise en œuvre en cours</p>

		<p>biens immobiliers de l'État à l'étranger. En conséquence, les crédits correspondant à la quasi-totalité des dépenses exécutées à l'étranger ont été transférés dans la loi de finances pour 2019 depuis le programme 305 vers le programme 105. Ce transfert porte sur 6,4 M€ en AE=CP et concerne 79 ETP pour un montant de 2,2 M€ de crédits associés en titre 2. Dans le même esprit, la totalité du parc immobilier de la DG Trésor à l'étranger a été transférée au ministère chargé des affaires étrangères à compter du 1^{er} janvier 2019.</p> <p>Ce début de rationalisation dans les programmes 134 et 305 est positif, mais ne représente qu'une mise en œuvre très partielle de la recommandation n°1 de la Cour.</p> <p>Puisque les conditions de son édicton n'ont par ailleurs pas changé, <u>cette recommandation est maintenue.</u></p>	
2	Transférer l'aide au transport de presse vers le programme 180 – presse	Il n'y a pas de consensus au sein des administrations sur ce transfert. Les arguments pour et contre avaient déjà été présentés de façon exhaustive et commentés l'an dernier. La situation n'a pas évolué. La DB relève – à juste titre – que les crédits relatifs à	Non mise en œuvre

		<p>la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal ont été unifiés sur le programme 134 en 2013 ; que ce programme comporte tous les autres crédits versés à La Poste ; et qu'il est donc préférable de préserver la stabilité de la maquette budgétaire.</p> <p><u>Cette recommandation n'est donc pas reconduite.</u></p>	
3	<p>Poursuivre l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention de la mission, et en tirer les conséquences pour en accroître la performance et la lisibilité</p>	<p>L'évaluation des dispositifs d'intervention de la mission <i>Économie</i> a été poursuivie en 2018 et a abouti notamment à la mise en extinction du FISAC à compter de 2019. L'appel à projet du FISAC en 2018 a été le dernier et sera financé par la trésorerie restant disponible au RSI. La période de gestion extinctive des dossiers courra de 2020 à 2024, la durée de vie d'un dossier pouvant aller jusqu'à 5 ans à partir de la décision.</p> <p>Ce travail doit être poursuivi, notamment sur la compensation carbone. En tout état de cause, le nombre et/ou les montants des dispositifs d'intervention de la mission ont été sensiblement réduits au cours des dernières années. <u>Cette recommandation est donc maintenue, mais reformulée, en remplaçant « poursuivre » par « mener à bien ».</u></p>	<p>Mise en œuvre en cours</p>

4	Renforcer l'estimation et l'évaluation des mesures fiscales de la mission et compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification pour les mesures fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent	<p>Comme pour la recommandation n°1, la DB indique que « <i>l'exercice 2018 n'a pas permis d'approfondir significativement les informations relatives aux dépenses fiscales dans les documents budgétaires</i> », sans autre précision.</p> <p>Toutefois, les responsables du programme 134 indiquent qu'en 2018 leur action s'est « <i>concentrée sur l'identification et la suppression des taxes à faible rendement</i> ». Un travail serait également en cours avec la DLF pour enrichir les documents budgétaires.</p> <p>La Cour renouvelle donc sa recommandation, mais elle la reformule.</p>	Mise en œuvre en cours
5	Modifier l'architecture de gestion du programme 343, en procédant soit à une ré-internalisation de cette gestion, soit à l'établissement d'une convention de mandat dans le cadre défini par la loi du 20 décembre 2014	<p>Les services concernés (DB et DGE) sont défavorables à cette recommandation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur le plan strictement juridique, la DB considère que la délégation de crédits à la Caisse des dépôts et consignations est certes un mode de gestion « <i>exorbitant du droit public</i> », mais qu'il est légal car « <i>encadré par les habilitations législatives inscrites à l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2010,</i> 	Non mise en œuvre

		<p><i>et surtout à l'article 122 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 ». En outre, l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014, qui définit le cadre des conventions de mandat, « n'exclue pas la mise en place par le législateur d'autres mécanismes dérogeant au principe d'exclusivité du comptable public dans le maniement des deniers publics, dès lors que ces mécanismes sont suffisamment explicites et précis ». C'est le cas du dispositif prévu par les lois de finances de 2010 et 2015. La convention de mandat s'avère donc inutile. Par ailleurs, la convention de gestion passée entre l'État et la CDC en 2010 a déjà été renouvelée deux fois ;</i></p> <ul style="list-style-type: none">- <i>sur le plan de la pratique budgétaire, la DB estime que l'architecture du programme donne au « plan très haut débit » « une bonne visibilité budgétaire sur la durée », tout en « l'inscrivant pleinement dans la logique de performance et de compte-rendu de gestion comparable aux autres programmes dans les documents de suivi budgétaire » ;</i>	
--	--	--	--

		<p>- sur le plan opérationnel, la DGE estime n'avoir constaté aucune difficulté particulière dans la gestion de ces crédits, dont les premiers décaissements n'interviendront qu'en 2019. La DB fait valoir de son côté que l'implication de la CDC est précieuse du fait de son rôle historique dans le financement des territoires. Enfin et surtout, les services font valoir que ré-internaliser la gestion soulèverait « <i>les difficultés opérationnelles inhérentes à tout changement en cours de vie d'un dispositif : rupture dans la gestion, perte de savoir et besoin de mobiliser des personnels supplémentaires à la DGE pour assurer la charge de travail</i> ».</p> <p>Enfin, l'intégration de la majeure partie de l'Agence du numérique (dont l'intégralité de la mission « très haut débit ») à la future Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), tel qu'envisagée par le projet de loi déposé en 2019 et en cours d'examen au Parlement, va modifier de manière plus générale la répartition institutionnelle établie, bien au-delà de la question budgétaire.</p>	
--	--	---	--

		Compte tenu de la pertinence des éléments évoqués pour justifier l'absence de mise en re coplace d'une « convention de mandat » entre les diverses parties prenantes du programme 343 et <i>a fortiori</i> le refus de ré-internaliser sa gestion au sein des services de l'État, <u>cette recommandation n'est pas maintenue.</u>	
--	--	--	--

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

