

N° 1492

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 juin 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI *relative aux résultats de la
gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024* (n° 1285)

TOME II

COMMENTAIRES DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUR L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

PAR M. CHARLES DE COURSON,

Rapporteur général,

Député

SOMMAIRE

	Pages
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT (<i>M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial</i>).....	7
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT (<i>M. Jean-Pierre Bataille, rapporteur spécial</i>)	17
AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORêt ET AFFAIRES RURALES ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL (<i>M. Vincent Trébuchet, rapporteur spécial</i>)	27
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS (<i>M. Corentin Le Fur, rapporteur spécial</i>).....	43
ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION (<i>Mme Yaël Ménaché, rapporteure spéciale</i>)	55
COHÉSION DES TERRITOIRES : LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE (<i>M. François Jolivet, rapporteur spécial</i>).....	63
COHÉSION DES TERRITOIRES : POLITIQUE DES TERRITOIRES (<i>M. David Guiraud, rapporteur spécial</i>).....	73
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT (<i>M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial</i>).....	83
CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE (<i>M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial</i>).....	95
CULTURE : PATRIMOINES (<i>M. Philippe Lottiaux, rapporteur spécial</i>).....	107
DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE (<i>M. Emeric Salmon, rapporteur spécial</i>)	119

DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR (<i>M. Christophe Plassard, rapporteur spécial</i>)	131
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE (<i>Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial</i>).....	145
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ; CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (<i>Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale</i>).....	165
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ; SURETÉ NUCLÉAIRE ET RADIOPROTECTION ; FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (<i>M. David Amiel, rapporteur spécial</i>)	179
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ; PRÉVENTION DES RISQUES ; EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES ET FONDS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES (<i>M. Tristan Lahais et Mme Eva Sas, rapporteurs spéciaux</i>)	191
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE (<i>M. Matthias Renault, rapporteur spécial</i>).....	205
ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION ; PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT » ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS (<i>M. Jacques Oberti, rapporteur spécial</i>).....	217
ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIES ÉCONOMIQUES ; ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX (<i>M. Michel Castellani, rapporteur spécial</i>).....	227
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT (<i>M. Kévin Mauvieux, rapporteur spécial</i>)	235
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE (<i>M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial</i>)	247
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (<i>M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial</i>).....	263
COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT (<i>M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial</i>)	273

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION (MM. Mathieu Lefèvre et Charles Rodwell, rapporteurs spéciaux).....	281
INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 ; PLAN DE RELANCE (M. Carlos Martens Bilongo, rapporteur spécial)	291
JUSTICE (M. Jean-Didier Berger, rapporteur spécial).....	305
MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES ; AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC (M. Denis Masseglia, rapporteur spécial)	323
OUTRE-MER (M. Christian Baptiste, rapporteur spécial)	339
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÉTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS (M. Philippe Brun, rapporteur spécial)	355
POUVOIRS PUBLICS (Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale).....	363
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE (MM. Thomas Cazenave et Charles Sitzensthul, rapporteurs spéciaux)	373
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE (MM. Mickaël Bouloux et Pierre Henriet, rapporteurs spéciaux)	385
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS (M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial)	395
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Mme Marina Ferrari et M. Emmanuel Mandon, rapporteurs spéciaux)	407
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS (Mme Christine Pirès Beaune, rapporteure spéciale)	419
SANTÉ (M. Philippe Juvin, rapporteur spécial).....	429
SÉCURITÉS : POLICE NATIONALE ; GENDARMERIE NATIONALE ; SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES ; CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS (Mme Constance Le Grip, rapporteure spéciale)	443
SÉCURITÉS : SÉCURITÉ CIVILE (M. Damien Maudet et Mme Sophie Pantel, rapporteurs spéciaux)	453

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES <i>(Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale).....</i>	461
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE (<i>M. Benjamin Dirx, rapporteur spécial</i>).....	475
TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES ; CRÉDITS NON RÉPARTIS (<i>Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale</i>)	487
TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX (<i>M. Emmanuel Maurel et Mme Estelle Mercier, rapporteurs spéciaux</i>).....	501

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

I. LE PROGRAMME 105 <i>ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</i>	11
II. LE PROGRAMME 185 <i>DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE</i>	13
III. LE PROGRAMME 151 <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</i>	15

La mission *Action extérieure de l'État*, relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), comprend trois programmes concourant à la mise en œuvre de la politique étrangère de la France :

- le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* qui regroupe les crédits destinés à permettre à notre pays d'intervenir dans les relations internationales, qu'il s'agisse de sa contribution financière aux organisations multilatérales ou des moyens matériels et humains de son réseau d'ambassades et de représentations permanentes ;
- le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* qui subventionne principalement l'enseignement français à l'étranger mais aussi les différents acteurs des réseaux d'action culturelle et de coopération scientifique ;
- le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* qui assure le fonctionnement du service public dédié à nos compatriotes dans le monde au travers de son réseau consulaire.

L'année 2024 a été marquée par l'annulation d'une partie non négligeable des crédits dès le début de la gestion. Le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits a porté sur près de 175 millions d'euros en AE et en CP. **Le rapporteur spécial observe que la mission Action extérieure de l'État a contribué à hauteur de 1,7 % à l'effort de 10 milliards d'euros demandé aux ministères alors que ses crédits ne représentaient que 0,6 % de ceux du budget général en LFI. Il ne peut que constater le coup d'arrêt donné à l'éphémère plan de « réarmement complet » de la diplomatie française** qui devait se traduire par une augmentation sur quatre ans des effectifs du ministère de 700 emplois et par une hausse des crédits de plus de 20 %.

Les crédits de la mission n'ont ainsi pu être consommés qu'à hauteur de 3,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,29 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ce niveau est nettement inférieur au montant fixé en loi de finances initiale (LFI)⁽¹⁾, le taux de consommation des crédits n'atteignant que 94,1 % pour les AE et 93,8 % pour les CP. Par rapport à l'ensemble des crédits ouverts au cours de l'année 2024, l'exécution des AE et des CP n'a finalement pu s'élever respectivement qu'à 97,2 % et à 97,4 %.

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 (PLRG 2024) demande l'annulation de 27,42 millions d'euros en AE et de 39,49 millions d'euros en CP, soit respectivement 0,8 % et 1,2 % des crédits ouverts.

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT EN 2024

(en millions d'euros)

	P105 - Action de la France en Europe et dans le monde		P185 – Diplomatie culturelle et d'influence		P151 – Français à l'étranger et affaires consulaires		Total mission Action extérieure de l'État	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale	2 265,58	2 263,78	805,97	805,97	437,28	436,88	3 508,84	3 506,63
Décret d'annulation du 21 février 2024	- 134,48	- 134,48	- 28,04	- 28,04	- 11,49	- 11,49	- 174,01	- 174,01
Loi de finances de fin de gestion	- 32,86	- 32,86	- 21,22	- 21,22	- 4,67	- 4,65	- 58,76	- 58,74
Reports de 2023	48,18	32,75	0,42	2,05	0,77	1,74	49,37	36,64
Mouvements réglementaires	28,23	20,90	7,45	7,45	2,28	2,28	37,97	30,63
Fonds de concours et attribution de produits	27,48	27,48	4,60	4,60	1,69	1,69	33,77	33,77
Total des crédits disponibles	2 202,14	2 177,56	769,18	770,81	425,85	426,44	3 397,17	3 374,82
Exécution	2 119,91	2 105,04	766,90	769,58	415,25	413,93	3 302,06	3 288,55
Taux de consommation des crédits de la LFI	93,6 %	93,0 %	95,2 %	95,5 %	95,0 %	94,7 %	94,1 %	93,8 %
Annulations demandées	15,54	26,75	2,05	1,01	9,83	11,74	27,42	39,49
Reports sur 2025	66,68	45,78	0,22	0,22	0,78	0,78	67,68	46,78

Source : développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2024.

I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Initialement doté de 2,27 milliards d'euros en AE et de 2,26 milliards d'euros en CP par la loi de finances pour 2024, le programme a rapidement vu une partie de ses crédits (5,9 %) être supprimée en début de gestion, à hauteur de 134,48 millions d'euros en AE et en CP, par le décret précité du 21 février 2024.

L'exécution des crédits du programme n'a finalement pu atteindre que 2,12 milliards d'euros en AE et 2,11 milliards d'euros en CP, soit un taux de consommation logiquement en-deçà du montant de la LFI (93,6 % en AE et 93 % en CP), faisant notamment apparaître un écart constraint de 158,74 millions d'euros (- 7 %) entre les dépenses constatées et les CP ouverts en LFI.

L'annulation par décret d'une partie des crédits en début de gestion a, en partie, pu être absorbée par le moindre montant des contributions européennes et internationales par rapport à ce qui était prévu en LFI (- 105 millions d'euros) **comme le rapporteur spécial avait pu le constater lors d'un contrôle sur pièces et sur place à la direction des affaires financières du MEAE le 27 mars 2024.**

La participation du MEAE à la Facilité européenne pour la paix (FEP) ne s'est finalement élevée qu'à 94,03 millions d'euros. L'écart de - 49,61 millions d'euros (- 34,5 %) s'explique par la difficulté de prévoir le montant des appels de fonds de ce mécanisme extrabudgétaire de l'Union européenne (UE) dont la détermination demeure complexe. **Le rapporteur spécial s'interroge également sur un manque de volonté de mieux doter cet outil crucial dans le soutien à l'Ukraine et ce dans la perspective éventuelle d'un retrait de États-Unis de l'aide internationale à ce pays.**

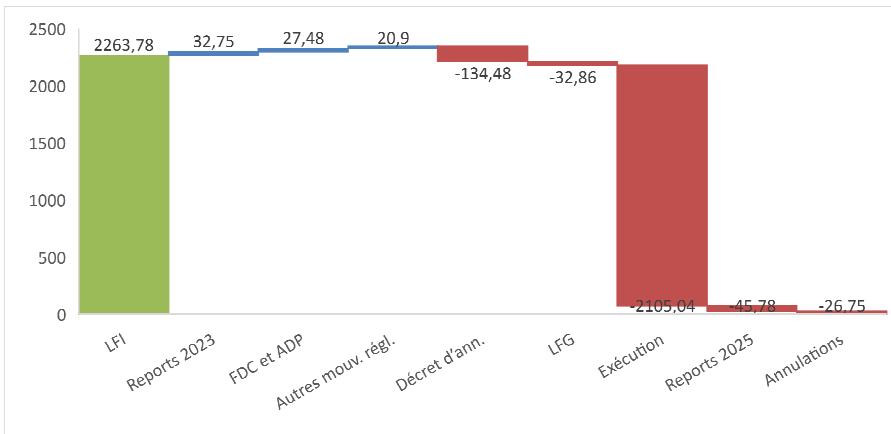
En ce qui concerne le financement des opérations de maintien de la paix, il faut noter l'effet de la liquidation plus rapide que prévue de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA), celle-ci faisant apparaître une sous-consommation de 56,08 millions d'euros, ainsi que le moindre coût du financement de la mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), de l'ordre de - 12,14 millions d'euros, en cours de désengagement.

Le rapporteur spécial constate également une sous-exécution importante des dépenses d'investissement en matière immobilière à l'étranger : - 8,84 millions d'euros en AE et - 15,51 millions d'euros en CP. Il y voit la conséquence directe du décret d'annulation et des mises en réserve supplémentaires (« surgels ») décidées et ce alors que les besoins de rénovation et de sécurisation sont importants.

En ce qui concerne les emplois, la LFI pour 2024 prévoyait la rémunération de 8 213 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 59,7 % du plafond d'emplois ministériel. La réalisation s'est avérée très proche de la prévision (100,5 %).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2024.

En fin de gestion, le programme a supporté l'annulation de 32,86 millions d'euros en AE et en CP, correspondant à des crédits mis en réserve, par la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion (LFG) pour 2024. En prenant en compte le décret du 21 février 2024, **le rapporteur spécial constate que le programme aura ainsi perdu 7,4 % de son budget initial.**

En dehors du décret d'annulation et de la LFG, le solde des autres mouvements de crédits en cours de gestion a été peu élevé sans pour autant être négligeable : + 103,89 millions d'euros en AE (4,6 % des crédits en LFI) et + 81,13 millions d'euros en CP (3,6 %).

Il faut d'abord noter le report sur 2024 de 48,18 millions d'euros en AE et 32,75 millions en CP de crédits issus de l'exercice 2023.

Le programme a également bénéficié de 27,48 millions d'euros de fonds de concours (FDC) et d'attributions de produits (ADP) en AE et en CP dont les deux principaux relèvent de la participation de tiers étrangers (dont les institutions de l'Union européenne) aux dépenses de coopération militaire et de sécurité de la France (7 millions d'euros) et des contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger (7 millions d'euros).

Quant aux autres mouvements réglementaires (solde de + 20,9 millions d'euros), ils ont été marqués par des transferts en provenance d'autres programmes du budget général de l'État destinés notamment à l'amplification de la campagne « *Choose France* » (15 millions d'euros), au financement des dépenses de fonctionnement et d'équipement des personnels du ministère des armées affectés aux enceintes diplomatiques (9,99 millions d'euros) et à la préparation du sommet

pour l'action sur l'intelligence artificielle de Paris des 10 et 11 février 2025 (5,93 millions d'euros).

En 2025, le programme ne pourra bénéficier que du report de 66,68 millions d'euros d'AE non engagées et de 45,78 millions d'euros de CP non exécutés en 2024, principalement au titre des crédits affectés mais non engagés, des restes à payer et des FDC et ADP non utilisés.

Le présent projet de loi demande donc l'annulation de 15,54 millions d'euros d'AE et de 26,75 millions d'euros de CP, soit respectivement 0,7 % et 1,2 % des crédits ouverts sur l'ensemble de l'année, qui étaient gelés.

II. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE

La LFI pour 2024 a doté ce programme de 805,97 millions d'euros en AE et en CP. Le décret d'annulation du 21 février 2024 a réduit ce montant de 28,04 millions d'euros (- 3,5 %), réduction essentiellement supportée par la réserve de précaution initiale.

Les crédits du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* n'ont pu être exécutés qu'à hauteur de respectivement 766,9 millions d'euros et 769,58 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits de seulement 95,2 % en AE et de 95,5 % en CP.

Près de 70 % des crédits du programme ont été alloués à des opérateurs sous la forme de transferts ou de subventions pour charges de service public :

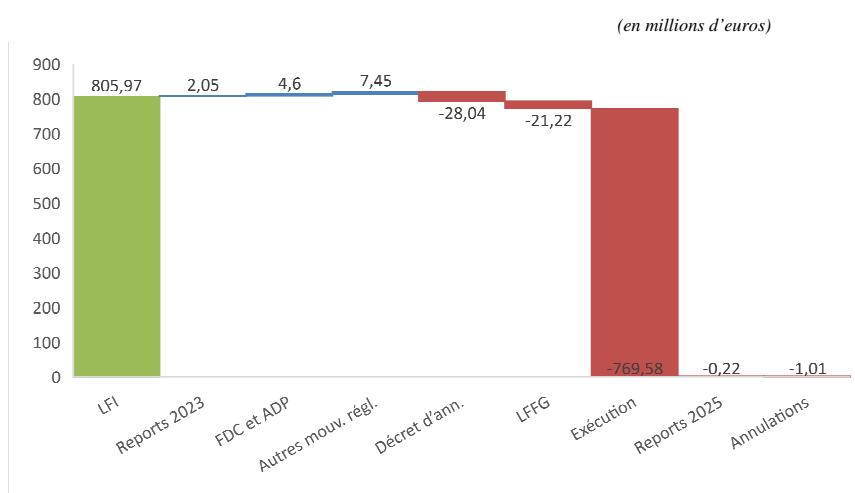
- 450 millions d'euros à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), soit 98,9 % de la prévision ;
- 48,11 millions d'euros à Campus France (62,3 %) ;
- 31,3 millions d'euros à l'Institut français (110,7 %).

Le rapporteur spécial constate que la sous-consommation concerne particulièrement l'action 05 Enseignement supérieur et recherche (- 34,56 millions d'euros en AE et - 33,25 millions d'euros en CP), action qui porte aussi les transferts destinés à Campus France (46,11 millions d'euros) et sa subvention pour charges de service public (2 millions d'euros). Le financement dédié aux bourses aux étudiants étrangers a, à lui seul, été inférieur de 20,65 millions d'euros au montant prévu en LFI. Cette sous-exécution traduit en réalité une mobilisation de la trésorerie de Campus France.

En 2024, le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* a directement rémunéré 789 ETPT, autrement dit 101,4 % de ce qui avait été prévu en LFI. Si ce contingent ne représente que 5,7 % du plafond d'emplois du MEAE, il faut noter que les trois opérateurs du programme ont quant à eux rémunéré 5 800 ETPT sous plafond de la loi de finances :

- 5 441 ETPT par l'AEFE, correspondant à un taux de réalisation de 97,3 % ;
- 210 ETPT par Campus France (92,1 %) ;
- 149 ETPT par l'Institut français (97,4 %).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE EN 2024



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2024.

En fin de gestion, la LFG a annulé 21,22 millions d'euros en AE et en CP, un montant supérieur à celui de la réserve de précaution reconstituée (14,7 millions d'euros) après les annulations de février 2024. Le MEAE avait en effet décidé de mobiliser l'excédent de trésorerie de l'opérateur Campus France comme indiqué plus haut. En incluant le décret d'annulation, **le rapporteur spécial remarque que le programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence a vu son budget initial être réduit de 6,1 % (- 49,26 millions d'euros)**.

En dehors des annulations du décret du 21 février 2024 et de la LFG, les autres mouvements de crédits en cours de gestion (reports, fonds de concours, attributions de produits, transferts et virements) ont été faibles : + 12,47 millions d'euros en AE (1,5 % des crédits en LFI) et + 14,1 millions d'euros en CP (1,7 %).

Seulement 0,22 million d'euros d'AE non engagées et de CP non dépensés ont pu être reportés sur 2025. **Le présent projet de loi demande donc l'annulation de 2,05 millions d'euros en AE et 1,01 million d'euros en CP, soit respectivement 0,3 % et 0,1 % des crédits ouverts au cours de l'année.**

III. LE PROGRAMME 151 *FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES*

Disposant d'un budget de 437,28 millions d'euros en AE et de 436,88 millions d'euros en CP en LFI, ce programme a supporté une annulation de 11,49 millions d'euros de ses crédits en application du décret du 21 février 2024 (– 2,6 %), issus de la réserve de précaution initiale.

L'exécution des crédits de ce programme n'a pu s'élever qu'à 415,25 millions d'euros en AE et à 413,93 millions d'euros en CP. La consommation n'a ainsi pu atteindre que 95 % et 94,7 % respectivement des crédits votés en LFI, soit 437,28 millions d'euros en AE et 436,88 millions d'euros en CP.

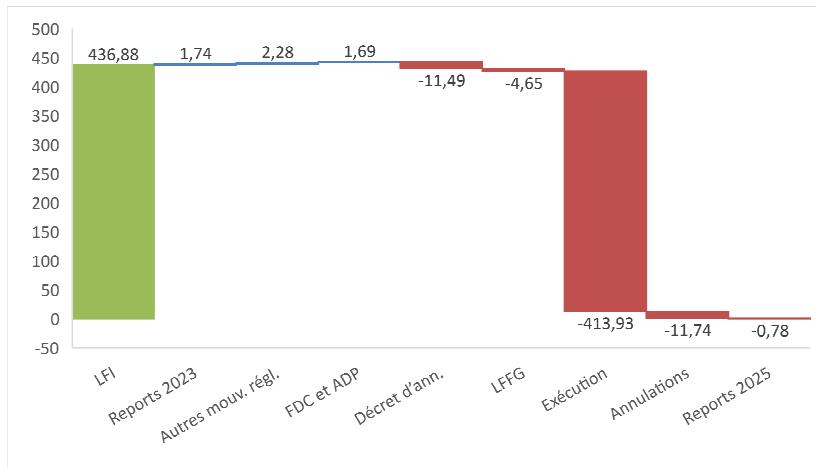
Le rapporteur spécial regrette que le montant des aides à la scolarité des enfants français à l'étranger fasse état d'une telle sous-consommation, de l'ordre de – 12,89 millions d'euros par rapport à la prévision (taux de réalisation de 89,3 %). La baisse continue du nombre d'élèves exonérés de tout ou partie des frais de scolarité, qui passe de 23 790 à 22 074 entre 2023 et 2024 (– 7,2 %), dans un contexte d'inflation au niveau mondial et de hausse générale des frais de scolarité et alors même que le nombre d'enfants scolarisés dans le réseau de l'AEFE demeure stable, doit interroger, d'après le rapporteur spécial. **D'après lui, on assiste à un véritable phénomène d'exclusion d'élèves français du système de bourse dont les conséquences mériteraient d'être étudiées.**

Dans le même ordre d'idées, **le rapporteur spécial déplore la sous-consommation des aides sociales, de l'ordre de – 7,8 % (– 1,26 million d'euros)** alors même que les taux de base de calcul de ces allocations avaient été revus à la baisse, comme il l'avait constaté dans son rapport d'information sur les dépenses d'action sociale destinées aux Français de l'étranger présenté lors du Printemps de l'évaluation de 2024.

La LFI prévoyait la rémunération de 3 277 ETPT par le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, soit 23,8 % du plafond d'emplois ministériel. Le taux de réalisation s'est élevé à 96,7 % avec 3 170 ETPT.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 151 FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER
ET AFFAIRES CONSULAIRES EN 2024**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2024.

En LFG, le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* a fait l'objet d'annulations de 4,65 millions d'euros en AE et en CP. Ces montants ne correspondent qu'à une partie seulement de la réserve de précaution reconstituée suite au décret d'annulation, dans la mesure où la couverture des frais liés à l'organisation de l'élection des députés des Français de l'étranger à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024 a entraîné un « dégel » partiel.

Le rapporteur spécial note que le programme a, au total, perdu 16,16 millions d'euros en AE et 16,14 millions d'euros en CP (− 3,7 %) sous l'effet combiné du décret d'annulation et de la LFG.

Hors ces deux textes, les crédits ont été peu affectés par des mouvements en cours de gestion. Le total des reports de 2023, des fonds de concours, des attributions de produits, des transferts et des virements ne représente que 1,1 % des AE (4,74 millions d'euros) et 1,3 % des CP (5,71 millions d'euros) ouverts en LFI.

Seulement 0,78 million d'euros d'AE non engagées et de CP non consommés ont pu être reportés sur l'exercice suivant. En conséquence, **le présent projet de loi demande l'annulation de 9,83 millions d'euros des AE et de 11,74 millions d'euros des CP ouverts sur l'année.**

*

* *

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

M. Jean-Pierre Bataille, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

	Pages
I. LE PROGRAMME 354 <i>ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT</i>	21
II. LE PROGRAMME 232 <i>VIE POLITIQUE</i>	22
III. LE PROGRAMME 216 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR</i>	24

La mission *Administration générale et territoriale de l’État* (AGTE) relève du ministère de l’intérieur. Elle comprend trois programmes :

- le programme 354 *Administration territoriale de l’État*, qui porte les moyens et les emplois des préfectures, des sous-préfectures, des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), des secrétariats généraux communs départementaux (SGC-D) ainsi que, partiellement, des directions départementales interministérielles (DDI) pour leurs dépenses de fonctionnement et d’investissement et leurs emplois de direction ;
- le programme 232 *Vie politique*, qui assure le financement public des partis, permet l’organisation des élections et porte les moyens et les emplois de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ;
- le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur*, qui regroupe les crédits d’une grande partie de l’administration centrale du ministère – notamment au travers des fonctions support à dimension transversale – ainsi que ceux destinés au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), aux secrétariats généraux pour l’administration du ministère de l’intérieur (SGAMI) et aux cultes dans les trois départements concordataires.

En 2024, les crédits de la mission ont été consommés à hauteur de 5,3 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et de 4,66 milliards d’euros en crédits de paiement (CP). Les dépenses exécutées sont quasi égales au montant fixé en loi de finances initiale (LFI)⁽¹⁾, le taux de consommation des CP s’établissant à 100,1 %. En revanche, les dépenses engagées sont sensiblement inférieures, la consommation des AE n’étant que de 94,7 %. Par rapport à l’ensemble des crédits disponibles au cours de l’année 2024, l’exécution des AE et des CP s’élève respectivement à 90,8 % et à 98,2 %.

Cet écart s’explique par les mesures d’économies réalisées sur les dépenses immobilières du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur* principalement mais aussi du programme 354 *Administration territoriale de l’État*.

Quant au programme 232 *Vie politique*, il a été, au contraire, marqué par une sur-exécution inattendue de ses crédits en raison de l’organisation des élections législatives consécutives à la dissolution de l’Assemblée nationale le 9 juin 2024.

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) de l’année 2024 demande l’annulation de 206,20 millions d’euros en AE et de 43,82 millions d’euros en CP.

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

**ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT EN 2024**

(en millions d'euros)

	P354 – Administration territoriale de l'État		P232 – Vie politique		P216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur		Total mission Administration générale et territoriale de l'État	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale	2 633,24	2 583,17	257,73	257,62	2 704,63	1 816,33	5 595,60	4 657,12
Reports de 2023	47,98	21,99	8,52	11,31	167,95	89,06	224,45	122,37
Décret du 21 février 2024	– 65,94	– 65,94	– 19,66	– 19,66	– 84,91	– 84,91	– 170,52	– 170,52
Loi de finances de fin de gestion	15,84	20,84	124,31	123,11	– 46,15	– 113,15	94,00	30,80
Mouvements réglementaires	– 4,29	– 1,09	50,95	50,95	– 17,03	– 4,04	29,62	45,82
Fonds de concours et attributions de produits	40,13	40,13	0,00	0,00	20,31	20,31	60,45	60,45
Total des crédits disponibles	2 666,96	2 599,10	421,84	423,33	2 744,81	1 723,60	5 833,60	4 746,03
Exécution	2 545,61	2 593,98	358,03	355,13	2 393,48	1 712,90	5 297,12	4 662,01
Taux de consommation des crédits de la LFI	96,7 %	100,4 %	138,9 %	137,9 %	88,5 %	94,3 %	94,7 %	100,1 %
Annulations demandées	107,06	1,82	33,74	38,36	65,40	3,64	206,20	43,82
Reports sur 2025	14,29	3,30	30,06	29,85	285,93	7,06	330,28	40,21

Source : développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2024.

I. LE PROGRAMME 354 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

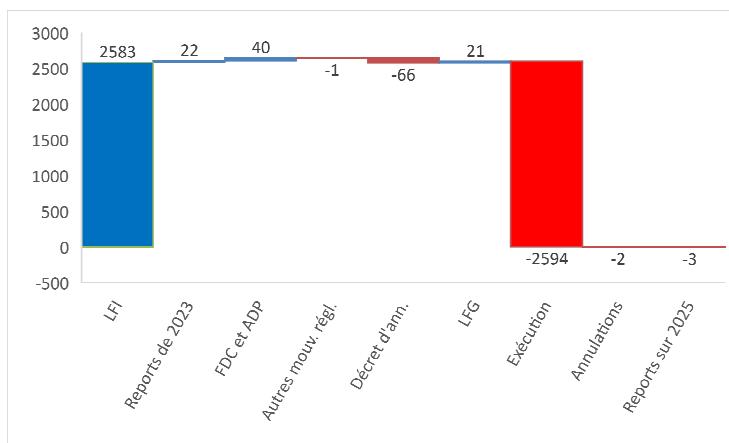
Initialement doté de 2,63 milliards d'euros en AE et de 2,58 milliards d'euros en CP par la loi de finances pour 2024, l'exécution des crédits du programme a respectivement atteint 2,55 et 2,59 milliards d'euros, soit un écart de seulement – 3,3 % pour les AE et de + 0,4 % pour les CP. **Le rapporteur spécial observe une régularité certaine dans la consommation des crédits par comparaison à celle des deux autres programmes de la mission.**

En effet, le programme 354 *Administration territoriale de l'État* a été peu affecté par des mouvements en cours de gestion. Si le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 a bien annulé 65,94 millions d'euros de ses crédits, soit 2,5 % des AE et 2,6 % des CP de la LFI, la loi de finances de fin de gestion (LFG)⁽¹⁾ en a finalement rétabli une partie, à hauteur de 15,84 millions d'euros en AE et de 20,84 millions d'euros en CP, soit respectivement 0,6 % et 0,8 % des crédits initiaux. Les ouvertures en LFG avaient pour but de couvrir des dépenses supplémentaires liées à la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris ainsi qu'aux émeutes en Nouvelle-Calédonie.

Quant aux autres mouvements en cours de gestion (reports de 2023, fonds de concours, attributions de produits, transferts et virements), ils n'ont représenté que 83,82 millions d'euros en AE et 61,03 millions d'euros en CP, soit un solde respectif de + 3,2 % et + 2,4 %.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 354 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT EN 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir du RAP.

(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

Le seul écart notable dans l'exécution des crédits du programme concerne l'action 06 *Dépenses immobilières de l'administration territoriale* dont le taux de consommation des AE n'atteint que 77,4 % par rapport à la LFI (- 80,11 millions d'euros) en raison du report d'une trentaine d'opérations.

En ce qui concerne les emplois, 29 579 équivalents temps plein travaillé (ETPT) avaient été alloués au programme 354 *Administration territoriale de l'État*. Sur l'année 2024, 29 202 ETPT ont été réalisés, soit un taux d'exécution proche de la prévision (98,7 %). D'après le ministère de l'intérieur, ce léger écart de 377 ETPT est la conséquence des annulations de crédits du décret du 21 février 2024.

Les reports d'AE non consommées sur l'année 2025 sont d'ailleurs beaucoup plus importants (14,29 millions d'euros) que ceux des CP non exécutés (3,3 millions d'euros).

En conséquence, **le présent projet de loi demande l'annulation de 107,06 millions d'euros d'AE et de 1,82 million d'euros de CP**, soit respectivement 4 % et 1,8 % des crédits ouverts pour l'année 2024.

II. LE PROGRAMME 232 *VIE POLITIQUE*

La LFI pour 2024 a doté ce programme de 257,73 millions d'euros en AE et de 257,62 millions d'euros en CP. Ses crédits ont été exécutés à hauteur de 358,03 millions d'euros en AE et de 355,13 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation de respectivement 138,9 % et de 137,9 %.

Ces écarts importants, de l'ordre de 100,3 millions d'euros en AE et de 97,51 millions d'euros en CP, sont la conséquence directe de la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République le 9 juin 2024 et de l'organisation d'élections législatives le 30 juin et le 7 juillet suivants. La LFI pour 2024 ne prévoyait en effet la tenue que d'un seul scrutin d'envergure nationale avec l'élection des représentants français au Parlement européen du 9 juin.

Les dépenses afférentes à l'organisation de l'élection de 577 députés correspondent au remboursement forfaitaire des dépenses des candidats retracées dans les comptes de campagne, à celui des frais d'impression de la propagande électorale des candidats, à la mise sous pli et à l'acheminement de cette dernière ainsi qu'à la participation de l'État aux charges matérielles des communes pour l'organisation du scrutin.

Ces dépenses ont pu être couvertes, dans un premier temps, par le transfert de 56,1 millions d'euros en AE en CP des programmes 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* (49 millions d'euros) et 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* (7,1 millions d'euros) de la mission *Crédits non répartis* vers le programme 232 *Vie politique* (décret n° 2024-891 du 19 septembre 2024 portant ouverture et annulation de crédits et arrêté du ministre chargé des comptes publics du 12 septembre 2024 portant répartition de crédits).

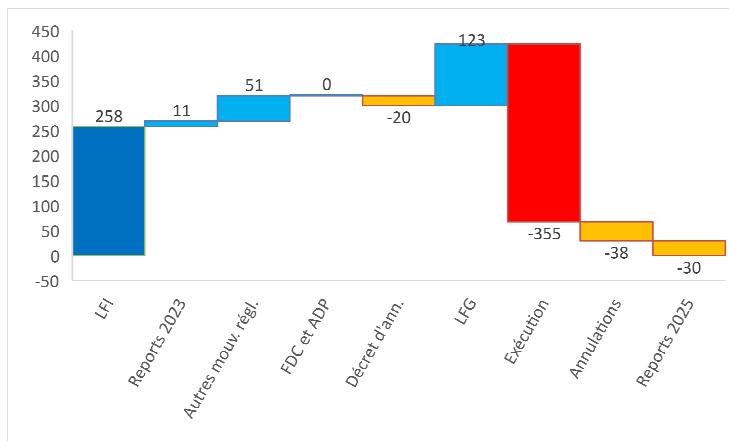
Dans un second temps, la LFG a ouvert 124,31 millions d'euros en AE et 123,11 millions d'euros en CP, montants qui se sont finalement avérés supérieurs de 63,81 millions d'euros en AE et de 68,2 millions d'euros aux besoins réels en fin de gestion.

Le rapporteur spécial rappelle que les élections législatives continueront de représenter un coût pour le programme 232 *Vie politique* en 2025 comme il l'a indiqué dans son rapport spécial lors de l'examen du dernier projet de loi de finances. En effet, les remboursements des dépenses retracées dans les comptes de campagne dépendent des décisions de la CNCCFP.

Le rapporteur spécial considère également qu'un tel abondement de crédits en cours de gestion était d'autant plus nécessaire que le décret du 21 février 2024 était venu annuler 19,66 millions d'euros, soit 7,6 % des crédits en LFI pour 2024.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 232 *VIE POLITIQUE* EN 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir du RAP.

Contrairement aux deux autres programmes de la mission, le programme 232 *Vie politique* rémunère peu d'emplois, ces derniers correspondant en totalité aux effectifs de la CNCCFP. Fixé à 55 ETPT, le plafond d'emplois a été presque atteint (54,2 ETPT).

Eu égard à la nature des dépenses du programme 232 *Vie politique*, notamment en ce qui concerne les remboursements aux candidats, celui-ci bénéficiera de reports relativement importants en 2025, à hauteur de 7,1 % des crédits ouverts au cours de l'année 2024, soit 33,74 millions d'euros en AE et 38,36 millions d'euros en CP.

En conséquence, le présent projet de loi demande l'annulation de **33,74 millions d'euros d'AE non engagées et de 38,36 millions d'euros de CP non dépensés**, correspondant à respectivement 8 % et 9,1 % du total des crédits ouverts en 2024.

III. LE PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

L'exécution des crédits de ce programme s'est élevée à 2,39 milliards d'euros en AE et à 1,71 milliard d'euros en CP. Les dépenses constatées ont été inférieures au montant de la LFI, le taux de consommation ne s'élevant qu'à 94,3 % en CP. Cette exécution en-deçà de la prévision a été encore plus marquée pour l'engagement de dépenses (88,5 % pour les AE).

En début de gestion, le programme a bénéficié d'importants reports de l'année précédente : 167,95 millions d'euros en AE et 89,06 millions d'euros en CP. L'effet de ces reports a nettement été atténué par l'annulation de 84,91 millions d'euros de crédits par le décret du 21 février 2024, de moitié pour les AE et presque en totalité pour les CP.

L'écart de 311,15 millions d'euros en AE et de 103,43 millions d'euros en CP s'explique par une très nette sous-exécution de deux actions du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* :

– l'action 03 *Numérique* (– 95,12 millions d'euros en AE et – 52,61 millions d'euros en CP) ;

– l'action 05 *Affaires immobilières* (– 191,69 millions d'euros en AE et – 39,48 millions d'euros en CP).

Pour la première, cette sous-consommation s'explique par la rétrocession des crédits liés au numérique aux différentes directions métiers du ministère de l'intérieur, jusqu'alors concentrés dans ce seul programme. **Le rapporteur spécial note un retour à l'organisation qui prévalait avant 2020. Il partage le constat d'« instabilité de l'organisation budgétaire de la fonction numérique » du ministère que dresse la Cour des comptes⁽¹⁾.**

Pour la seconde, l'écart provient principalement du report de l'engagement de dépenses, notamment dans le cadre du grand chantier de site unique pour la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) à Saint-Ouen, mais aussi au décalage d'opérations immobilières en raison des restrictions budgétaires entraînées par le décret d'annulation du 21 février 2024 ainsi qu'au motif de la tenue des JOP de Paris.

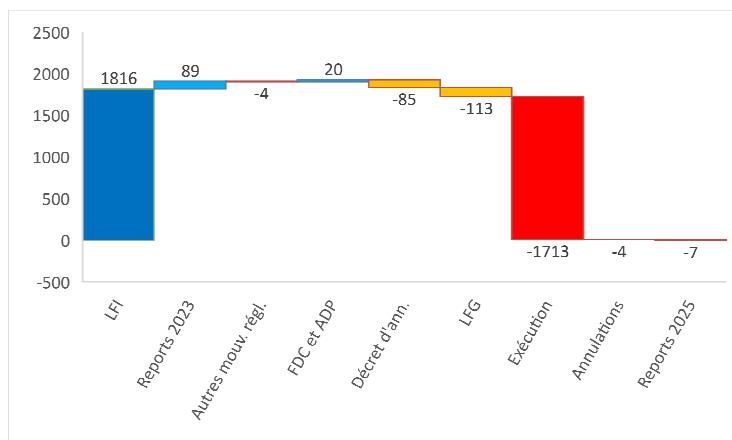
(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la mission Administration générale et territoriale de l'État en 2024.

Le rapporteur spécial relève également une sous-consommation notable des crédits destinés au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et aux équipements de vidéo-protection. L'exécution des crédits du FIPD est en effet inférieure de 26 % aux crédits initiaux (- 16 millions d'euros en AE et CP). Celle dédiée au matériel de surveillance des lieux publics l'a été de 90,1 % (- 22,49 millions d'euros) en AE et de 34,1 % (8,5 millions d'euros) en CP. Ces écarts sont également la conséquence de mesures d'économie réalisées en 2024.

Ces moindres consommations ont ainsi conduit la LFG à annuler 46,15 millions d'euros en AE et 113,15 millions d'euros en CP, tandis que 285,93 millions d'euros en AE ont pu être reportés sur l'année 2025, mais seulement 7,06 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR EN 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir du RAP.

Quant aux emplois, leur réalisation a été très proche de la prévision dans la mesure où 11 149 ETPT ont été consommés, sur un plafond de 11 131 ETPT (100,2 %).

Le présent projet de loi demande donc l'annulation de 65,4 millions d'euros en AE et de 3,64 millions d'euros en CP, soit respectivement l'équivalent de 2,4 % et 0,2 % des crédits ouverts tout au long de l'année 2024.

*

* *

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORêt ET AFFAIRES RURALES ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

M. Vincent Trébuchet, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORêt ET AFFAIRES RURALES.....	29
A. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS AU PRIX D'IMPORTANTS MOUVEMENTS EN GESTION	29
1. Une sous-exécution de la prévision initiale	31
2. Des mouvements significatifs de crédits en gestion	31
B. PROGRAMME 149 COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORêt	32
1. Des crédits qui traduisent la récurrence des crises agricoles	33
2. Des moyens des opérateurs supérieurs de 65 % à la programmation	34
3. Une maquette de performance atteignant globalement ses cibles	35
C. PROGRAMME 206 SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION.....	36
D. PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE.....	37
E. PROGRAMME 381 ALLÈGEMENTS DU COÛT DU TRAVAIL	38
II. COMPTE SPÉCIAL DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL.....	39
A. UN ONZIÈME EXERCICE CONSÉCUTIF EXCÉDENTAIRE	40
B. PROGRAMME 775 DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT EN AGRICULTURE	41
C. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION EN AGRICULTURE	41

I. MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORêt ET AFFAIRES RURALES

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) était composée durant l'exercice 2024 de quatre programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*, 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et 381 *Allègements du coût du travail en agriculture*, ce dernier ayant été créé par le projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

A. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS AU PRIX D'IMPORTANTS MOUVEMENTS EN GESTION

Le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG) pour 2024 fait apparaître une **mobilisation de 5,17 milliards d'euros en autorisations d'engagement** (AE) et de **4,5 milliards d'euros en crédits de paiement** (CP). L'année 2024 marque ainsi un record d'exécution en AE, tandis que le décaissement en CP est inférieur de 210 millions d'euros par rapport au point haut de l'année 2023.

Sont reportés 135,48 millions d'euros en AE et 259,4 millions d'euros en CP sur 2024, tandis que le présent texte propose d'annuler 132,8 millions d'euros en AE et 204,7 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION AAFAR DE 2013 À 2024

(en milliards d'euros)

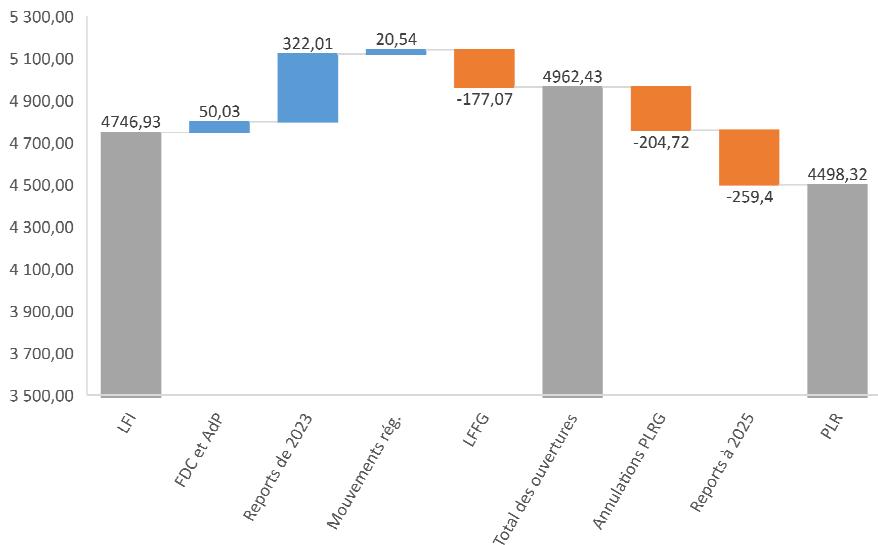
Programmes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
P. 149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture et de la forêt	2,08	2,37	2,77	1,92	3,36	2,24	1,77	1,71	2,38	3,28	2,91	2,57
P. 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	0,5	0,51	0,51	0,55	0,63	0,55	0,55	0,56	0,61	0,79	0,77	0,87
P. 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0,73	0,73	0,72	0,68	0,65	0,65	0,63	0,62	0,61	0,6	0,6	0,62
P. 381 Allègements du coût du travail en agriculture							s.o.			0,43	0,44	
Total	3,32	3,62	3,99	3,16	4,64	3,44	2,94	2,89	3,6	4,67	4,71	4,5

Source : lois de règlement (LR) pour 2013 à 2020 ; PLR pour 2021 à 2024.

La consommation des CP atteint 94,8 % de l'autorisation donnée par la loi de finances initiale (LFI). Pour la première fois depuis 2020, les AE et les CP exécutés sont ainsi inférieurs de 3,2 % et de 5,2 % à la programmation initiale. Ceci s'explique notamment par une hausse significative de 37,5 % en AE et de 23,1 % en CP inscrits dans la loi de finances initiale pour 2024.

**PASSAGE DU PLF AU PLRG POUR 2024
À L'ÉCHELLE DE LA MISSION AAFAR (haut) ET DE SES PROGRAMMES (bas)
ET COMPARAISON ENTRE LA LFI ET LE PLRG PAR TITRES (bas)**

(en CP ; en millions d'euros)



	Programme 149		Programme 206		Programme 215		Programme 381		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024	3 176,63	2 735,85	1 036,12	905,70	702,17	682,37	423,00	423,00	5 337,92	4 746,93
Reports de gestion 2023	83,15	125,67	176,87	194,40	43,66	1,94	0,00	0,00	303,68	322,01
Fonds de concours et attributions de produits	1,32	1,32	35,22	35,22	13,49	13,49	0,00	0,00	50,03	50,03
Transferts, virements et annulations	2,69	16,03	-7,29	-1,13	4,48	5,64	0,00	0,00	-0,12	20,54
LFG 2024	- 118,08	18,13	- 89,83	- 134,55	- 59,10	- 76,10	15,43	15,43	- 251,58	- 177,09
Crédits non consommés	- 90,41	- 323,64	- 88,09	- 129,80	- 89,75	- 10,68	0,00	0,00	- 268,25	- 464,12
Reports sur 2025	- 0,76	- 182,26	- 48,15	- 69,13	- 86,57	- 8,01	0,00	0,00	- 135,48	- 259,40
Crédits annulés par le PLRG	- 89,65	- 141,38	- 39,94	- 60,67	- 3,18	- 2,67	0,00	0,00	- 132,77	- 204,72
Exécution	3 055,30	2 573,38	1 063,00	869,84	614,95	616,67	438,43	438,43	5 171,68	4 498,32
Taux d'exécution	96,18 %	94,06 %	102,59 %	96,04 %	87,58 %	90,37 %	103,65 %	103,65 %	96,89 %	94,76 %

Source : rapport annuel de performances (RAP) annexé au PLRG pour 2024 ; note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la Cour des comptes pour 2024.

1. Une sous-exécution de la prévision initiale

La LFI pour 2024 avait doté la mission AAFAR de 5,3 milliards d'euros en AE et 4,7 milliards d'euros en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR EN 2024 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLRG	Exécution	LFI	PLRG	Exécution
P. 149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture	3 176,63	3 055,29	96,18 %	2 735,85	2 573,38	94,06 %
P. 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	1 036,12	1 063	102,59 %	905,7	869,85	96,04 %
P. 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	702,17	614,95	87,58 %	682,37	616,67	90,37 %
P. 381 Allègements du coût du travail en agriculture	423	438,43	103,65 %	423	438,43	103,65 %
Total	5 337,92	5 171,67	96,89 %	4 746,92	4 498,32	94,76 %

Source : RAP annexé au PLRG pour 2024.

La consommation est donc de 96,9 % en AE et 94,8 % en CP, contre 121 % en AE et 122 % en CP pour 2023. Pour la première fois depuis 2020, l'exécution 2024 est inférieure à la prévision budgétaire, principalement en raison de l'importante augmentation des crédits de la mission AAFAR en loi de finances initiale (+ 37,5 % en AE et + 23,1 % en CP).

2. Des mouvements significatifs de crédits en gestion

Les mouvements en cours d'année ont porté les montants disponibles à 5,44 milliards d'euros en AE et 4,96 milliards d'euros en CP, soit une **augmentation de respectivement 1,9 % en AE et 4,5 % en CP par rapport à la LFI**.

Sur cette base, ont été consommés 95,1 % des AE et 90,6 % des CP.

De premières opérations ont été réalisées par la **voie réglementaire** : fonds de concours et attributions de produits de 50,03 millions d'euros en AE et en CP ; reports à partir de l'exercice 2023 de 303,68 millions d'euros en AE et 322,01 millions d'euros en CP ; transferts, virements et annulations de crédits pour 20,54 millions d'euros en CP.

La **loi de finances de fin de gestion** (LFG) de décembre 2024 a procédé à l'annulation de 251,6 millions d'euros en AE et de 177,1 millions d'euros en CP. En AE, seul le programme 381 connaît un abondement net de 15,4 millions d'euros, tandis que les programmes 149, 206 et 215 subissent une annulation de respectivement

118,1 millions d'euros, 89,8 millions d'euros et 59,1 millions d'euros. En CP, la LFG prévoit un abondement net du programme 149 pour 18,1 millions d'euros et du programme 381, pour 15,43 millions d'euros. Le programme 206 connaît une annulation de 134,5 millions d'euros et le programme 215 de 76,1 millions d'euros.

La NEB de la Cour des comptes note ainsi une « *exécution conforme au prévisionnel pour la première fois depuis 2020 mais au prix de mouvements d'ampleur* », relevant ainsi l'importance en valeur des fonds de concours, des reports de 2023 et des remontées de crédits non utilisés par les opérateurs.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR EN 2024
PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES CRÉDITS OUVERTS**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertures	PLRG	Exécution	Ouvertures	PLRG	Exécution
P. 149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture	3 145,71	3 055,29	97,13 %	2 897,01	2 573,38	88,83 %
P. 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	1 151,1	1 063	92,35 %	999,64	869,85	87,02 %
P. 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	704,7	614,95	87,26 %	627,35	616,67	98,30 %
P. 381 Allègements du coût du travail en agriculture	438,43	438,43	100,00 %	438,43	438,43	100,00 %
Total	5 439,93	5 171,67	95,07 %	4 962,43	4 498,32	90,65 %

Source : RAP annexé au PLRG pour 2024.

Des dépenses fiscales équivalentes à la moitié des crédits de la mission

Toutes les dépenses fiscales de la mission AAFAR relèvent du programme 149, pour un effort de 2,28 milliards d'euros en 2024. Ce total représente 50,7 % des crédits consommés de la mission. Vingt-six « niches » portent sur des impôts d'État, pour un montant arrêté à 2,17 milliards d'euros, tandis que six dépenses fiscales diminuent le rendement de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, pour un montant de 112 millions d'euros.

B. PROGRAMME 149 COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Le programme 149, dont est responsable la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), représente 57 % des crédits de la mission, en baisse d'environ 5 points par rapport à 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149 EN 2024 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros : en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLRG	Exécution	LFI	PLRG	Exécution
21 Adaptation des filières	269,85	244,89	90,75 %	270,99	241,12	88,98 %
22 Gestion des crises et des aléas de la production agricole	284,31	567,9	199,75 %	282,17	376,58	133,46 %
23 Appui au renouvellement et à la modernisation	111,4	112,01	100,55 %	123,19	138,08	112,09 %
24 Gestion équilibrée et durable des territoires	548,37	504,71	92,04 %	526,49	520,39	98,84 %
25 Protection sociale	155,42	180,03	115,83 %	155,42	180,07	115,86 %
26 Gestion durable de la forêt	298,43	275,63	92,36 %	305,74	281,68	92,13 %
27 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques	477,84	495,05	103,60 %	477,84	497	104,01 %
29 Planification écologique	1 031	675,08	65,48 %	594	338,48	56,98 %
Total	3 176,63	3 055,29	96,18 %	2 735,85	2 573,38	94,06 %

Source : RAP annexé au PLRG pour 2024.

1. Des crédits qui traduisent la récurrence des crises agricoles

Le rapport annuel de performances (RAP) indique une consommation de 96,2 % des AE et 94,1 % des CP votés en 2024, contre 138,4 % en 2023 et 186,1 % en 2022.

- D'une part, la consommation des actions 21, 24, 26 et 29 est inférieure à ce qui avait été programmé, pour une moindre dépense de 315,5 millions d'euros.

Outre divers mouvements modestes, la majeure fraction de l'écart (81 %) tient à la sous-consommation de l'enveloppe dédiée à la planification écologique, prévue par l'action 29. Le RAP indique que cette sous-exécution est liée au calendrier de déclinaison opérationnelle des différentes sous-actions, avec une mise à disposition tardive des crédits pour les opérateurs et les services déconcentrés.

Le rapporteur spécial tient ainsi à relever le pilotage erratique des crédits de la planification écologique, qui n'ont pas fait l'objet d'une étude préalable à leur déploiement et n'ont ainsi pas pu être décaissés. Le montant de ces crédits a par ailleurs sensiblement décrû dans le cadre de la loi de finances pour 2025, sans attendre les premiers résultats de l'exécution 2024.

- D'autre part, l'exécution des actions 22, 23, 25 et 27 dépasse la LFI, pour un surcroît de dépenses de 153,1 millions d'euros.

62 % de cette différence tiennent à la principale enveloppe consacrée à la gestion des crises, soit l'**action 22**, qui affiche une sur-exécution de 94,4 millions d'euros – très inférieure toutefois à celle constatée en 2023, à hauteur de 646,1 millions d'euros.

Si son taux de consommation de 133,5 % est important, il est sans commune mesure avec les taux spectaculaires de 14 645,7 % en 2021 puis 13 443,4 % en 2022.

Le rapporteur spécial y voit les difficultés du ministère de l'agriculture à anticiper les crises dès la phase de prévision budgétaire et son incapacité à adopter une stratégie d'anticipation et de prévention en faveur des agriculteurs. Ce choix de sous-budgétisation des crédits dédiés aux crises agricoles illustre le mécanisme de gestion de crise permanente dont le ministère est tributaire.

2. Des moyens des opérateurs supérieurs de 65 % à la programmation

Le programme 149 porte les crédits de huit des dix opérateurs de la mission, parmi lesquels l'Agence de services et de paiement (ASP), FranceAgriMer et l'Office national des forêts (ONF), qui représentent à eux seuls environ 90 % des moyens inscrits.

Avec **1,7 milliard d'euros** en CP, le total des subventions pour charges de service public (468,6 millions d'euros), subventions pour charges d'investissement (53,9 millions d'euros) et transferts (1,16 milliard d'euros) attribués à ses établissements mobilise 37,8 % du programme. Ce niveau représente la moitié de celui exécuté en 2022 (79,7 %) : la différence s'explique à la fois par la diminution des transferts à FranceAgriMer pour faire face aux épizooties et par l'augmentation du volume total des crédits de paiements de la mission.

Il faut ajouter à ce montant **56,9 millions d'euros** de taxes affectées, ce qui correspond à un montant supérieur de 16,1 % à celui de 2022 et de 6,6 % à la prévision.

Les opérateurs ont respecté le plafond d'emplois, avec 11 533 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour une autorisation de 12 128 ETPT et ont connu un schéma de + 39 équivalents temps plein (ETP) au lieu de + 47 ETP, compte tenu de ce que le ministère qualifie de « *difficultés de recrutement qui deviennent récurrentes* » chez l'Agence de services et de paiement, le Centre national de la propriété forestière (CNPF) et l'ONF.

**CRÉDITS ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 149 EN 2024
PAR RAPPORT À LA LFI**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Opérateurs	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLRG	Exécution	LFI	PLRG	Exécution
Agence de services et de paiement	806,69	806,54	99,98 %	792,56	836,36	105,53 %
Centre national de la propriété forestière	16,07	17,79	110,70 %	16,07	17,90	111,39 %
FranceAgriMer	129,04	701,53	543,65 %	129,66	383,72	295,94 %
Agence pour le développement et de l'agriculture biologique	25,91	24,03	92,74 %	25,91	24,03	92,74 %
Institut français du cheval et de l'équitation	38,20	36,31	95,05 %	38,20	36,31	95,05 %
Institut national de l'origine et de la qualité	18,22	17,93	98,41 %	18,22	17,93	98,41 %
Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer	103,49	97,20	93,92 %	103,49	97,20	93,92 %
Office national des forêts	228,71	307,39	134,40 %	227,65	265,83	116,77 %
Total	1 366,33	2 008,72	147,02 %	1 351,76	1 679,28	124,23 %

Source : RAP annexé au PLRG pour 2024.

En outre, plusieurs établissements ou associations rattachés à d'autres ministères ont bénéficié d'un soutien à partir du programme 149, pour un montant de 203,28 millions d'euros en CP⁽¹⁾.

3. Une maquette de performance atteignant globalement ses cibles

Pour ce qui concerne les huit **indicateurs de performance** du programme, le rapporteur spécial regrette que l'indicateur relatif à la part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole pour l'exercice 2024 ne soit disponible qu'à partir de juin 2025. La cible de 15 % pour cet exercice 2024 est clairement inaccessible, au regard de la réalisation 2023 à 10,4 % et du phénomène de déconversion qui frappe l'agriculture biologique. Le choix d'augmenter le budget du Fonds Avenir Bio à 18 millions d'euros en 2024 est à ce titre cohérent avec l'objectif de structuration de la filière, mais l'écart entre

(1) Météo France, l'Office français de la biodiversité (OFB), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Business France, des universités, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), l'Association de coordination technique agricole (ACTA) et celle des industries agroalimentaires (ACTIA), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM).

l'indicateur de performances et la réalisation en 2023 démontre un optimisme budgétaire, plutôt qu'une gestion fondée sur les cycles réels de conversion et de déconversion.

Par ailleurs, la campagne de communication « Bioréflexe », rattachée aux crédits de la planification écologique et mise en œuvre par l'Agence Bio pour 8 millions d'euros en 2024, a été reconduite en 2025. Pourtant, l'intérêt de ces campagnes pour les agriculteurs n'est pas démontré. À court terme, le bénéfice pour les producteurs n'est pas assuré, alors que des appuis techniques, des formations ou des aides ciblées aux exploitations en conversion auraient un impact plus direct sur la remontée des parts de marché.

Le rapporteur spécial présentera à ce titre un rapport d'information relatif au financement de l'agriculture biologique en France dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2025 de la commission des finances.

C. PROGRAMME 206 SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

Le programme 206 est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'alimentation (DGAL). Les AE exécutées du programme représentent 1 063 millions d'euros, marquant un taux d'exécution de 102,59 %. Les CP présentent un taux d'exécution de 96,04 %, à 869,8 millions d'euros.

Alors que les emplois de la DGPE (programme 149) sont inscrits sur le programme 215, ceux de la DGAL ne sont pas séparés du programme 206. La rémunération de ses 5 141 ETPT et les contributions ou cotisations de sécurité sociale y afférentes (titre 2) comptent pour 41,2 % de ses crédits.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 206 EN 2024 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLRG	Exécution	LFI	PLRG	Exécution
1 Santé et protection des végétaux	41,18	31,96	77,61 %	39,95	31,04	77,71 %
2 Santé et protection des animaux	128,97	268,43	208,13 %	125,35	246,02	196,27 %
3 Sécurité de l'alimentation	118,72	90,82	76,50 %	93,17	66,92	71,83 %
4 Actions transversales	96,01	95,16	99,11 %	96,01	93,92	97,82 %
5 Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	4,00	3,80	95,00 %	4,00	3,80	95,00 %
6 Mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire	391,32	359,50	91,87 %	391,32	359,20	91,79 %
8 Qualité de l'alimentation	5,91	9,59	162,27 %	5,91	6,71	113,54 %
9 Planification écologique	250,00	203,74	81,50 %	150,00	62,25	41,50 %
Total	1 036,12	1 063,00	102,59 %	905,70	869,87	96,04 %

Source : RAP annexé au PLRG pour 2024.

Les mouvements en gestion sur les CP font apparaître 229,62 millions d'euros d'ouvertures (35,22 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits, 194,4 millions d'euros de reports) et 135,7 millions d'euros d'annulations (1,13 million d'euros de mouvements réglementaires et 134,55 millions d'euros dans la LFG). Le taux de consommation des crédits tenant compte de ces mouvements de gestion s'établit à 92,3 % en AE et 87 % en CP.

L'action 2 présente un taux d'exécution de 208,1 % en AE et de 196,3 % en CP. Cette surconsommation de l'enveloppe s'explique par la poursuite de la vaccination préventive des canards et le lancement de campagnes de vaccination pour faire face à la maladie hémorragique épidézique (MHE) et à la fièvre catarrhale ovine (FCO). Le rapporteur spécial relève toute la nécessité de ces dépenses, mais regrette là encore l'incapacité du ministère à demander lors des débats budgétaires l'ouverture de crédits suffisants pour basculer dans une logique de prévention des épizooties.

L'action 9 relative à la planification écologique présente un taux d'exécution de 41,5 % en CP. Le rapporteur spécial réitère sa critique relative à la faiblesse du pilotage des crédits relatifs à la planification écologique au sein de la mission AAFAFAR.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée à ce programme.

Son unique opérateur, l'**Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail** (ANSES), est placé sous la responsabilité de six directions d'administration centrale⁽¹⁾. Sur les 122,8 millions d'euros en CP que lui a attribués l'État en 2024, la contribution du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) est de 76,2 millions d'euros (+ 9 % par rapport à 2023), auxquels s'ajoutent 27 millions d'euros de taxes affectées (+ 11,53 %). Le programme 206 a aussi financé cinq opérateurs relevant d'autres programmes de la mission AAFAFAR⁽²⁾ et onze extérieurs à elle⁽³⁾, pour 46,6 millions d'euros en CP.

D. PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

Le programme 215, géré par le secrétariat général du MASA, retrace les crédits mobilisés en faveur des programmes informatiques et immobiliers, d'une simplification des démarches des usagers, de la formation continue, de l'action sanitaire et sociale, de la communication, etc.

(1) Directions générales de l'alimentation (DGAL), de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la prévention des risques (DGPR), de la santé (DGS), du travail (DGT) et direction du budget (DB).

(2) Le CNPF, FranceAgriMer, l'INAO et l'ONF (cf. supra), ainsi que l'INFOMA (cf. infra).

(3) Outre ceux que soutient aussi le programme 149 (cf. supra), ce sont les parcs nationaux, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215 EN 2024 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLRG	Exécution	LFI	PLRG	Exécution
1 Moyens de l'administration centrale	222,88	206,69	92,74 %	228,98	210,95	92,13 %
2 Évaluation de l'impact des politiques publiques	18,83	20,29	107,75 %	18,83	20,65	109,67 %
3 Moyens des directions régionales et départementales	335,76	313,17	93,27 %	335,94	312,88	93,14 %
4 Moyens communs	124,73	74,81	59,98 %	98,62	72,19	73,20 %
Total	702,17	614,95	87,58 %	682,37	616,67	90,37 %

Source : RAP annexé au PLRG pour 2024.

Son exécution de 87,6 % en AE et 90,4 % en CP en prenant pour base la LFI peut être ramenée à un taux de 95,1 % en AE et 90,6 % en CP après prise en compte des mouvements en gestion (fonds de concours et attributions de produits pour 13,5 millions d'euros en AE et en CP ; reports de 43,7 millions d'euros en AE et 1,9 million d'euros en CP ; mouvements réglementaires de 4,5 millions d'euros en AE et de 5,6 millions d'euros en CP ; annulations à hauteur de 59,1 millions d'euros en AE et 76,1 millions d'euros en CP via la LFG).

Le plafond d'emplois, prévu à 6 655 ETPT, est exécuté à hauteur de 6 468 ETPT, ce qui s'explique principalement par le non-renouvellement ou le départ de postes vers les régions du fait des transferts de compétences liés à la réforme de la politique agricole commune (PAC).

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 215.

L’Institut national de formation des personnels du ministère de l’agriculture (INFOMA), son seul opérateur, a bénéficié de subventions à hauteur de 1,44 million d'euros en 2024. Les ETPT pris en charge par le programme 215 et ceux sous plafond s'élèvent respectivement à 48 et 6. Ont aussi été soutenus, malgré leur rattachement à d'autres programmes, FranceAgriMer et plusieurs établissements de recherche, pour 1,3 million d'euros.

E. PROGRAMME 381 ALLÈGEMENTS DU COÛT DU TRAVAIL

Créé par le PLF pour 2023, ce programme prévoit la compensation aux organismes de sécurité sociale des trois quarts de la perte de recettes causée par l'exonération de cotisations sociales pour les entreprises de la production agricole recrutant des travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi (TO-DE).

En effet, l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale prévoit que, sauf dans des cas dérogatoires excédant l'objet du présent rapport, l'État attribue des recettes fiscales ou des crédits aux organismes de sécurité sociale afin de compenser

toute mesure de réduction ou d'exonération de recettes affectées aux organismes de sécurité sociale.

Les effets du TO-DE, représentant 618,5 millions d'euros en 2023 (contre 567 millions d'euros en 2023) sont donc neutralisés par un double mouvement :

– la part de l'exonération dont le périmètre est le même que celui des allègements généraux, antérieurement couverte par l'affectation aux régimes concernés d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), repasse depuis 2023 par des dépenses, soit 438,43 millions d'euros sur le programme 381 ;

– la part correspondant au surplus du TO-DE comparativement aux allègements généraux, a mobilisé 180,1 millions d'euros sur l'action 25 *Protection sociale* du programme 149.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 381 EN 2024 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLRG	Exécution	LFI	PLRG	Exécution
1 Allègements de cotisations	423	438,43	103,65 %	423	438,43	103,65 %
Total	423	438,43	103,65 %	423	438,43	103,65 %

Source : RAP annexé au PLRG pour 2024.

Le calcul de la créance des organismes sociaux a nécessité l'ouverture de 15,4 millions d'euros supplémentaires en AE et en CP, justifiant le taux d'exécution de 103,6 %.

Le rapporteur spécial relève que la NEB de la Cour des comptes reprend la préconisation tendant à supprimer le programme 381 et intégrer ses crédits à l'action 25 du programme 149, la distinction ayant pour seules conséquences de complexifier le travail des gestionnaires et de méconnaître le cadre organique. La Cour déplore une « *absence de ligne de partage* » entre les deux unités de compensation du TO-DE, sans « *aucun élément éclairant apporté par le ministère* ».

II. COMPTE SPÉCIAL DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le compte d'affectation spéciale⁽¹⁾ *Développement agricole et rural* (CAS DAR) est composé des programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*. Institué par l'article 52 de la loi de finances pour 2006, il est alimenté par une fraction, portée à 100 % en 2015, du produit de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, prévue à l'article 302 bis MB du code général des impôts.

(1) L'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « les comptes d'affectation spéciale retracent [...] des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées [...] ».

Son objet est de permettre le déploiement du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) pour les années 2022 à 2027, lequel vise à rendre l'agriculture moins dépendante des intrants énergétiques ou chimiques et donc plus résiliente, durable et compétitive.

A. UN ONZIÈME EXERCICE CONSÉCUTIF EXCÉDENTAIRE

En 2024, le CAS enregistre 151,9 millions d'euros de recettes, soit 7,7 % de plus que les 141 millions prévus par la LFI. Le taux d'exécution des dépenses est de 107 % en AE et de 98,4 % en CP. Il résulte de la sous-estimation des recettes et des dépenses **un excédent de 8,3 millions** d'euros en 2024, auquel s'ajoutent 29,83 millions d'euros en AE et 113,84 millions d'euros en CP, reportés depuis l'année 2023.

18,1 millions d'euros en AE et 116,21 millions d'euros en CP sont reportés pour l'année 2025. Sont par ailleurs annulés 1,49 million d'euros d'AE et 73 centimes d'euros de CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS DAR EN 2024 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Programme 775		Programme 776		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024	67,93	67,93	78,07	78,07	146	146
Reports de gestion 2023	9,47	34,83	20,36	79,01	29,83	113,84
Fonds de concours et attributions de produits	0	0	0	0	0	0
Transferts, virements et annulations	0	0	0	0	0	0
LFFG 2024	0	0	0	0	0	0
Crédits non consommés	- 11,02	- 37,64	- 8,58	- 78,57	- 19,6	- 116,21
<i>Report pour 2025</i>	<i>- 10,46</i>	<i>- 37,64</i>	<i>- 7,65</i>	<i>- 78,57</i>	<i>- 18,11</i>	<i>- 116,21</i>
<i>Annulés</i>	<i>- 0,56</i>	<i>0</i>	<i>- 0,93</i>	<i>0</i>	<i>- 1,49</i>	<i>0</i>
Exécution	66,38	65,12	89,85	78,51	156,23	143,63
Taux d'exécution	97,72 %	95,86 %	115,09 %	100,56 %	107,01 %	98,38 %

Source : RAP annexé au PLRG pour 2024.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS DAR EN 2024 PAR RAPPORT AUX OUVERTURES

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertures	PLRG	Exécution	Ouvertures	PLRG	Exécution
P. 775 Développement et transfert en agriculture	67,93	66,38	97,72 %	67,93	65,12	95,86 %
P. 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture	78,07	89,85	115,09 %	78,07	78,51	100,56 %
Total	146	156,2	107,01 %	146	143,63	98,38 %

Source : RAP annexé au PLRG pour 2024.

Puisque les excédents interviennent exercice après exercice et que le dernier alinéa du II de l'article 21 de la LOLF prévoit que « *les AE et les CP disponibles en fin d'année [sur un CAS] sont reportés sur l'année suivante [...] pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte* », **le solde cumulé du compte atteint 142,5 millions d'euros** à la fin de 2024. Son montant correspond maintenant à 101 % du plafond prévisionnel, qui a pourtant été relevé en 2024, de 136 à 141 millions d'euros.

Dans sa note d'analyse, la Cour des comptes réitère avec force son opinion suivant laquelle le CAS DAR serait « *inadapté* » à raison de ses violations des principes d'annualité et d'universalité, mais aussi de ses coûts de gestion et de la « *récurrence* » de la plupart de ses subventions, et devrait donc être réintégré au budget général.

B. PROGRAMME 775 DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT EN AGRICULTURE

Porté par la DGPE, le programme 775 vise à diffuser, auprès des agriculteurs, les progrès et les innovations scientifiques, techniques ou culturelles.

Le RAP détaille ainsi sa consommation en 2024 de 65,1 millions d'euros : 40 millions d'euros d'aides aux chambres d'agriculture (- 0,5 %) ; 7,8 millions d'euros attribués aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) ou aux coopératives et à leur réseau (- 12,3 %) ; 8,1 millions d'euros pour un programme de génétique animale (+ 1,2 %) ; 5,9 millions d'euros pour financer les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) à labelliser (+ 9,6 %) ; 3,1 millions d'euros pour des appels à projet nationaux (+ 10,7 %).

Ces sommes ont été versées à 90 % par l'ASP et FranceAgriMer.

C. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION EN AGRICULTURE

Sous la responsabilité de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), le programme 776 tend à mener des expérimentations pour renouveler les formes d'exercice de l'activité agricole.

Sur les 78,5 millions d'euros de CP exécutés sur ce programme, 39,3 millions d'euros ont permis le financement pour les cinq études des instituts techniques agricoles (ITA) et de l'Association de coordination technique agricole (ACTA), concernant par exemple l'élevage, la numérisation et le changement climatique. Par ailleurs, trois appels à projets nationaux, notamment relatifs à la lutte contre le dépérissement du vignoble, ont fait l'objet d'un financement par le programme 776 à hauteur de 15,6 millions d'euros.

La part des décaissements effectuée par FranceAgriMer est de 78,5 %.

*

* * *

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ;
PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

M. Corentin Le Fur, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE TRÈS FORT RALEMENTISSEMENT DES DÉPENSES DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2024	45
A. VUE D'ENSEMBLE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	46
B. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT.....	49
C. LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT.....	50
D. LES PROGRAMMES 365 RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT ET 370 RESTITUTION DES BIENS MAL ACQUIS	51
II. ANALYSE DE L'EXÉCUTION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	52

La mission *Aide publique au développement* (APD) et le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* concourent à la mise en œuvre de la politique d'investissement solidaire et durable (ISD) de la France. Cette politique est guidée par les orientations et décisions du Conseil présidentiel du développement (CPD) – désormais appelé Conseil présidentiel pour les partenariats internationaux (CPPI) depuis sa récente réunion par le chef de l'État le 4 avril dernier, et du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). La présente fiche expose la nature et l'évolution des crédits exécutés au cours de la gestion 2024.

I. LE TRÈS FORT RALEMENTISSEMENT DES DÉPENSES DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2024

Selon les tableaux figurant à l'article 4 du présent projet de loi, les dépenses totales de la mission se sont élevées pour 2024 à 4,76 milliards d'euros en AE et 4,82 milliards d'euros en CP, en baisse très significative de 30,5 % en AE et de 13,5 % en CP par rapport à 2023.

Malgré une prévision initiale 2024 concernant les crédits de paiement en hausse de 360 millions d'euros par rapport à 2023, l'exécution 2024 a représenté une moindre dépense de 750 millions d'euros au regard des dépenses de l'année passée.

La mission budgétaire *Aide publique au développement* représente moins de 40 % des crédits déclarés par la France à l'OCDE comme relevant de l'aide au développement. La totalité de ces crédits est retracée au sein du document de politique transversale (DPT). Pour l'année 2024, les chiffres provisoires publiés le 16 avril dernier par l'OCDE évaluent l'effort de la France à 13,5 milliards d'euros contre 14,8 milliards d'euros anticipés pour 2024 par le DPT annexé au projet de loi de finances pour 2025.

Il est à noter une certaine plasticité des statistiques d'APD validées par l'OCDE par rapport aux montants dépensés dans le cadre de la mission budgétaire APD. En effet, la baisse du volume totale d'APD en 2024 par rapport à ce que ce qui a été définitivement approuvé par l'OCDE au titre de l'année 2023⁽¹⁾ n'est « que » de 400 millions d'euros, alors que dans le même temps, la mission budgétaire perdait en exécution 750 millions d'euros.

Sur la base de ces chiffres et de l'exécution 2024, la part relative de la mission APD au sein du DPT s'infléchit en 2024 et s'établit à 35 %.

(1) Les chiffres définitifs de l'année N sont publiés par l'OCDE en janvier de l'année N+2. En janvier 2025, l'OCDE a donc arrêté la contribution définitive de l'APD française 2023 à 15,4 milliards de dollars US soit, avec le taux de change en vigueur au 31 décembre 2023, 13,87 milliards d'euros.

**ÉVOLUTION DU POIDS RELATIF DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT
AU SEIN DE L'APD FRANÇAISE TOTALE ENTRE 2017 ET 2024**

(en milliards d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Consommation budgétaire en CP de la mission Aide publique au développement (*)	2,49	2,6	2,9	3,38	3,9	4,89	5,42	4,67
APD française totale	9,4	10,2	10,9	12,4	13,1	15,2	13,9	13,5 (**)
Poids de la mission au sein de l'APD totale	26 %	25 %	26 %	27 %	29 %	32 %	39 %	35 %

(*) Hors programme 365

(**) Prévisions

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires de l'année considérée et des statistiques OCDE

A. VUE D'ENSEMBLE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

L'exercice 2024 a été marqué par un coup d'arrêt dans la hausse continue des dépenses constatées depuis 2017. Alors que le projet de loi de finances pour 2024 avait posé un cadre budgétaire favorable à la poursuite de cette hausse, les annulations de crédits successives décidées par le décret d'annulation du 21 février 2024⁽¹⁾ et par la loi de fin de gestion du 6 décembre 2024⁽²⁾ ont contredit cette ambition. La trajectoire budgétaire proposée par la loi de finances pour 2025 confirme cette décroissance des budgets traditionnels de l'aide publique au développement, décroissance initiée dans le cadre de l'exécution 2024.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

MONTANT DES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2024

(en millions d'euros)

	Programme 110		Programme 209		Programme 165		Programme 370		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (a)	2 787,13	2 337,91	3 349,39	3 434,91	150,00	150,00	6,10	6,10	6 292,61	5 928,92
Reports de gestion 2 023 (b)	143,57	10,64	7,42	8,75	0,00	0,00	0,00	0,00	150,99	19,39
Fonds de concours et attributions de produits	0,00	0,00	4,76	4,76	0,00	0,00	0,00	0,00	4,76	4,76
Transferts et virements (c)	9,54	39,54	1,08	- 28,99	0,00	0,00	0,00	0,00	10,62	10,55
Annulations (d)	- 250	- 200	- 492,12	- 542,12	0,00	0,00	0,00	0,00	- 742,12	- 742,12
LFG 2024 (e)	- 252,05	- 207,26	- 67,80	- 67,80	0,00	0,00	0,00	0,00	- 319,85	- 275,06
Solde des crédits ouverts a + b + c + d	2 438,18	1 980,83	2 802,73	2 809,51	150,00	150,00	6,10	6,10	5 397,01	4 946,44
Reports pour 2025	0,00	0,00	7,00	7,00	0,00	0,00	6,10	6,10	13,1	13,1
<i>Propositions d'annulation de crédits par le PLRG</i>	575,85	105,42	50,1	5,57	0	0	0	0	626	110,98
Exécution	1 862,33	1 875,41	2 745,51	2 796,91	150,00	150,00	0,00	0,00	4 757,85	4 822,33
Taux d'exécution par rapport à la LFI	67 %	80 %	82 %	81 %	100 %	100 %	0 %	0 %	76 %	81 %
Taux d'exécution par rapport au solde des crédits ouverts	82 %	97 %	98 %	100 %	100 %	100 %	0 %	0 %	88 %	97 %

Source : commission des finances d'après les documents annexés au projet de loi d'approbation des comptes de l'année 2024

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(b) Arrêté du 25 janvier 2024 portant report de crédits de fonds de concours ; arrêté du 5 mars 2024 portant report de crédits et arrêté du 12 mars 2024 portant reports de crédits généraux.

(d) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(d) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

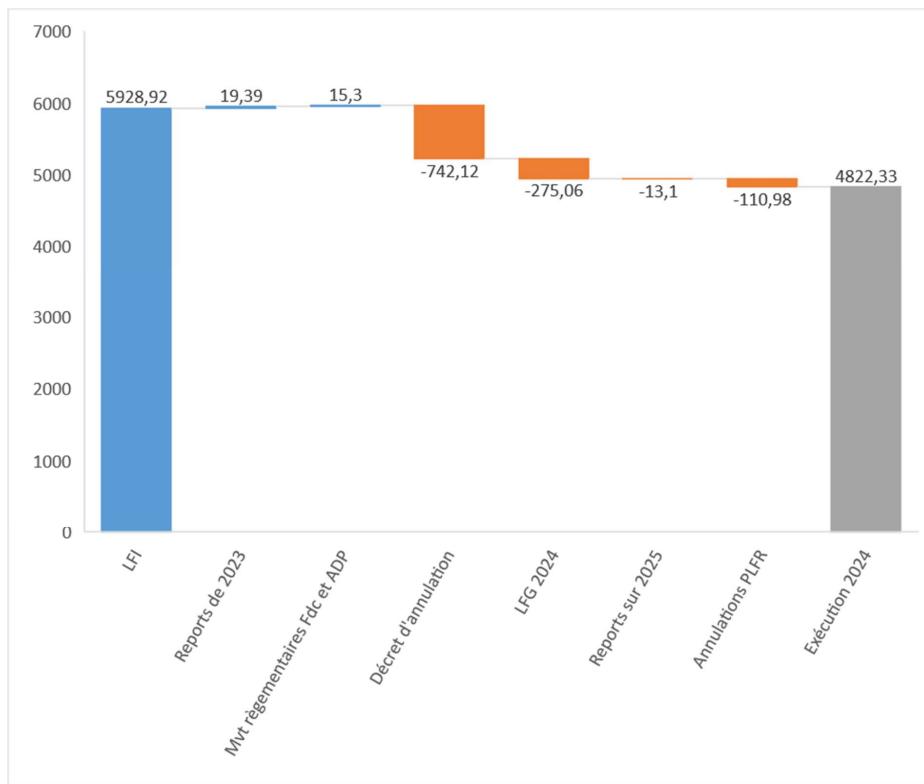
Du fait de ces freinages de dépenses, le taux d'exécution moyen de la mission par rapport aux crédits votés en LFI s'élève en 2024 à 81,26 % (CP) contre 94,2 % en 2023, en baisse de 12,9 points. En 2024, les crédits de paiement exécutés sont en baisse de 750 millions d'euros par rapport aux crédits de paiement exécutés en 2023.

Sur l'ensemble de la mission, l'exécution est inférieure de 1,5 milliard d'euros d'AE et 1,1 milliard d'euros de CP à la prévision de la loi de finances initiale.

Un tel écart interroge quant au **pilotage politique de l'aide internationale française**, celle-ci ayant revêtu en **2024 toutes les caractéristiques d'une variable d'ajustement budgétaire**. Le rapporteur spécial plaide pour une réaffirmation de nos priorités politiques dès 2025 dans le cadre d'un comité interministériel, avant la construction du prochain projet de loi de finances.

PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024 À L'ÉCHELLE DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

Une rapide analyse des mouvements des principaux programmes permettra de mieux comprendre les mouvements intervenus en gestion et leur impact sur la politique publique financée par la mission.

B. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110, placé sous la responsabilité de la direction générale du Trésor, rassemble les contributions financières à l'APD, *via* les institutions multilatérales de développement ou l'aide bilatérale ; une partie de ses crédits finance les annulations de la dette des pays pauvres.

Ce programme avait bénéficié en loi de finances initiale d'une dotation en crédits de paiement égale à 2,3 milliards d'euros. Malgré une minoration de 407 millions d'euros en cours de gestion, l'exécution 2024 reste décevante avec 105 millions d'euros de CP que le présent projet de loi propose d'annuler. En ce qui concerne les AE, le niveau de sous-consommation des crédits disponibles est encore plus élevé ; après des annulations en cours de gestion de 502 millions d'euros, la proposition d'annulation par le présent projet de loi s'élève à 575 millions d'euros, pour une dotation initiale égale à 2,7 milliards d'euros. Le taux de consommation des AE du programme par rapport au solde des crédits disponibles est de 82 %, en dégradation par rapport aux deux années précédentes (il était de 86,1 % en 2024 et de 97,5 % en 2022).

Ces moindres dépenses ont essentiellement affecté :

– les engagements multilatéraux, notamment le fonds vert pour le climat, le Gouvernement ayant cherché à négocier le report ou la réduction des contributions françaises lorsque cela était juridiquement possible ;

– la dotation au mécanisme de bonification des prêts de l'Agence française de développement (AFD), qui a été également modérée. Les crédits de bonification se sont élevés à 1 018,8 millions d'euros en AE et 262,3 millions d'euros en CP (contre 1 700 millions d'euros d'AE et 380 millions d'euros de CP prévus en LFI). Il est à noter que cette économie a été exploitée en gestion pour financer le nouveau fonds bilatéral « Infrastructures civiles en Ukraine », créé en 2024 sur le programme 110 et doté d'une enveloppe totale de 200 millions d'euros. Pour financer la totalité des 19 projets identifiés et portés par des entreprises françaises, la quasi-totalité des AE (soit 198,8 millions d'euros dont 140 millions d'euros sur le programme 100) a été engagée. Le rapporteur spécial se félicite de ce mouvement de crédits qui permet d'abonder un fonds d'aide au développement directement lié au soutien du commerce extérieur français ;

– certains mécanismes bilatéraux comme les aides budgétaires globales (ABG) ont été fortement freinés, la dotation prévue de 120 millions d'euros sur cette ligne a été réduite à 68 millions d'euros en gestion⁽¹⁾.

(1) Les pays ayant bénéficié d'une ABG en 2024 sont les suivants : Mozambique, Guinée Bissau, Madagascar, République démocratique du Congo, Kenya et Éthiopie.

ORIGINE DES CRÉDITS NON CONSOMMÉS SUR LE PROGRAMME 110

	AE	CP
<i>Revue à la baisse de contributions</i>	86 %	78 %
<i>Revue à la baisse de reconstitutions</i>	5 %	4 %
<i>Baisses de dépenses bilatérales</i>	8 %	2 %
<i>Décalage de projets</i>	0 %	2 %

Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire, avril 2025.

C. LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le programme 209, piloté par la direction générale de la mondialisation, concentre les moyens d'interventions en dons (don-projet de l'AFD et aide-projet du MEAE, crédits d'action humanitaire). Sont également compris dans ce programme les dépenses liées au volontariat, le soutien aux organisations de la société civile, les contributions volontaires aux institutions multilatérales ainsi que la participation française à la coopération européenne.

L'exécution du programme en crédits de paiement est de 2,8 milliards d'euros, soit 638 millions d'euros de moins que la prévision initiale. Au regard des crédits disponibles, une fois prises en compte les annulations en cours de gestion à hauteur de 560 millions d'euros en AE et 610 millions d'euros en CP, le taux d'exécution du programme reste élevé en AE comme en CP, respectivement 98 % et 100 %.

Les mesures d'économies ont porté essentiellement sur :

- les fonds octroyés à l'AFD avec une réduction de 173 millions d'euros en CP sur le don-projet et le don-ONG ;
- la diminution ou l'annulation de certains engagements internationaux⁽¹⁾.
- la provision pour crises majeures dont le montant, qui avait été fixé à 270 millions d'euros en LFI, a été plusieurs fois revu à la baisse en cours de gestion, jusqu'à atteindre un montant de seulement 53 millions d'euros⁽²⁾. À noter qu'en fin de gestion, à la suite de la conférence internationale de soutien à la population et à la souveraineté du Liban tenue à Paris le 24 octobre 2024, cette provision a été réabondée de 50 millions d'euros afin d'apporter une réponse à la crise humanitaire. Au final, l'exécution sur cette ligne s'est donc élevée à 103 millions d'euros.

(1) Par exemple, la contribution à l'Initiative mondiale pour l'éradication de la poliomyélite a été annulée à hauteur de 15 millions d'euros, tout comme celle à l'initiative « Education Cannot Wait », réduite de 10 millions d'euros. Les baisses ont également touché des fonds spécifiques tels que le Fonds français Muskoka (-5 millions d'euros) dédié à la promotion de la santé des femmes et la diplomatie féministe.

(2) Trois réductions successives ont affecté la provision pour crises : une première de 30 millions d'euros pour financer le nouveau fonds de reconstruction des infrastructures en Ukraine, puis à deux reprises pour soutenir les mesures d'économies : 70 millions d'euros en application du décret du 21 février 2024, puis 117 millions d'euros au mois de juillet.

**La mobilisation de la provision pour crises par le centre de crises et de soutien
(CDCS) en 2024 : 42,6 millions d'euros en réponse aux crises humanitaires
suivantes**

15 M€ en faveur du renforcement des opérations humanitaires à Gaza (13 mai 2024) ;
5 M€ pour soutenir les actions humanitaires des ONG à la suite de l'aggravation de la situation humanitaire au Soudan et répondre à la crise des réfugiés au Tchad (17 mai 2024) ;
1 M€ en réponse à l'épidémie de choléra en Afrique de l'Est (30 mai 2024) ;
0,10 M€ au titre de la participation aux efforts de secours à la suite d'un glissement de terrain en Papouasie-Nouvelle-Guinée (31 mai 2024) ;
1,50 M€ en réponse à l'épidémie de variole du singe en République Démocratique du Congo - Kivu (11 septembre 2024) ;
0,50 M€ suite au passage du typhon Yagi au Vietnam (25 septembre 2024) ;
3,50 M€ en réponse à la crise au Liban et aux populations déplacées par le conflit en Syrie (17 octobre 2024) ;
1 M€ pour la gestion de la crise en Ukraine (17 octobre 2024) ;
15 M€ pour répondre à la crise au Liban (fin novembre 2024).

D. LES PROGRAMMES 365 RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT ET 370 RESTITUTION DES BIENS MAL ACQUIS

Le programme 365 est un programme qui concourt au financement d'un circuit relativement complexe, pour répondre aux besoins de l'AFD en matière de capitalisation dans le cadre des obligations prudentielles européennes. Ce mécanisme se traduit en comptabilité budgétaire par une suite de mouvements faisant intervenir les programmes 365, 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* et 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*, se compensant partiellement, pour aboutir à un décaissement net du niveau des crédits inscrits au programme 365. Toutefois, en comptabilité nationale, cette opération est neutre pour le budget de l'État dans la mesure où elle constitue une prise de participation et non une dépense.

En 2024, la loi de finances initiale a prévu 150 millions d'euros d'autorisations d'engagement, comme en 2023. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes relève que cette stabilité « *masque toutefois une diminution du volume des bonifications de prêts, en contrepartie de l'augmentation des charges d'intérêts à compenser* ». La Cour conclut que dans ce contexte de hausse de taux, l'allocation des fonds doit être optimisé par l'AFD, par une plus grande sélectivité, à la fois, dans la nature des projets financés, la répartition géographique de ceux-ci et le volume de prêt concessionnel. Le rapporteur spécial souligne l'importance de cette recommandation et rappelle d'ailleurs, à l'instar de

la Cour des comptes, qu'en fin d'année 2022, pour la première fois, sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt, certains prêts octroyés par l'AFD ont affiché une consommation d'AE de bonifications de l'État supérieure au volume d'aide publique au développement générée.

Le programme 370 *Restitutions des biens mal acquis* a été créé en 2022 en application de la loi de programmation du 4 août 2021⁽¹⁾. Il est géré par le ministère des affaires étrangères. Ce programme a été doté en LFI pour 2024 pour la première fois de 6,1 millions d'euros, dans le cadre de l'affaire « Obiang », nom d'un homme politique équato-guinéen. Abondés pour la première fois dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2024, ses crédits n'ont pas été consommés faute de dialogue fructueux avec les autorités (M. Obiang est toujours vice-Président de la Guinée Équatoriale, ce qui rend la restitution malaisée) et ont été intégralement reportés sur la gestion 2025. Le rapporteur spécial a pu constater à l'occasion de l'audition de la directrice générale de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) que le dialogue avec le MEAE pourrait être renforcé, l'agence ne disposant d'aucune visibilité sur le devenir des virements qu'elle effectue au bénéfice de la direction générale de la mondialisation.

II. ANALYSE DE L'EXÉCUTION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* retrace en dépenses les versements réalisés au titre des prêts consentis à des États étrangers et à l'AFD. Les recettes du compte sont composées des remboursements en capital effectués par les débiteurs. Les quatre programmes du compte de concours financiers sont sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et sont dotés de crédits évaluatifs, comme le prévoit l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le compte de concours financiers n'a subi aucun mouvement de crédits en gestion.

En 2024, le résultat du compte est excédentaire de 1,6 milliard d'euros, alors que la loi de finances initiale prévoyait un déficit de 691,6 millions d'euros. Cet écart à la prévision résulte à titre principal du remboursement anticipé par la Grèce de ses échéances de prêts pour 2026 à 2028.

(1) Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DU COMPTE
DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR 2024**

	Prévision en LFI	Exécution 2024
Recettes	507,5	2 250,51
Dépenses en AE	1 287,12	509,64
Dépenses en CP	1 199,13	625,19
Solde annuel (recettes-CP)	- 691,63	1 625,32
Solde cumulé depuis la création du compte		- 13 639

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances pour l'année 2024

– Le programme 851 *Prêts du Trésor à des états étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France* permet d'octroyer des prêts à des États pour le financement de projets de développement, tout en faisant appel pour les réaliser à des biens et services produits en France. La concrétisation des projets est souvent incertaine et dépend de facteurs exogènes, dont la concurrence internationale et la situation économique et politique des pays bénéficiaires.

Ceci explique en grande partie la sous-exécution des AE du programme : alors que 1 milliard d'euros avaient été ouverts en LFI, seulement 413 millions d'euros ont été engagés. Ce faible niveau d'exécution est notamment le résultat du report en 2025 des engagements prévus pour un projet concernant une infrastructure ferroviaire au Maroc (pour un montant de 781 millions d'euros).

– Le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* participe aux opérations de traitement de dette de l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE), qui vise à restaurer la solvabilité des pays bénéficiaires par des opérations d'annulation de dette extérieure.

En 2024, les dépenses se sont élevées à 95,8 millions d'euros. Elles correspondent à la mise en œuvre du traitement des dettes du Suriname (3,5 millions d'euros) et de la Zambie (92,4 millions d'euros). Le faible niveau de consommation de crédits (seulement 33 % des AE et des CP ont été consommés) reflète le retard de trois projets de refinancement de traitement de flux reportés à 2025 et qui concernent l'Éthiopie, le Ghana et le Sri Lanka.

– Le programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* contribue au financement de l'AFD. Ses dépenses permettent à l'État d'octroyer à l'AFD une ressource à condition spéciale (RCS), prenant la forme de prêts à taux très préférentiels. Cette ressource permet ensuite à l'AFD d'octroyer des prêts concessionnels à des États ou des organismes non-souverains dans des pays étrangers. Étant donné que les RCS ne sont plus valorisées comme des fonds propres et ne sont donc plus utilisées comme outil de financement de l'AFD, ce programme ne portait plus d'AE depuis 2019. Comme pour 2023, seuls 150 millions d'euros en CP ont donc été ouverts en LFI au titre des prêts antérieurs. Ce montant a été versé

à l'AFD puis remboursé par anticipation, afin d'alimenter le mécanisme de recapitalisation.

– Le programme 854 *Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro* retrace uniquement les recettes constituées des échéances du prêt bilatéral accordé à la Grèce en 2020, dans le cadre de la *Greek Loan Facility*. Le remboursement de ce prêt a débuté en 2020, un montant de recettes de 570,2 millions d'euros était attendu en application de l'échéancier prévu. La Grèce a toutefois souhaité effectuer un remboursement anticipé de ses échéances de 2025 à 2028, portant les recettes du programme pour 2024 à 1,7 milliard d'euros.

*
* * *

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Mme Yaël Ménaché, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

—

Pages

I. LE PROGRAMME 169 <i>RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION</i>	59
II. LE PROGRAMME 158 <i>INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE</i>	61

La mission interministérielle *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* comprend deux programmes relevant respectivement du ministre des armées et du Premier ministre :

– le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation*, placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l’administration du ministère des armées, qui regroupe principalement les crédits destinés au versement des pensions militaires d’invalidité, de l’allocation de reconnaissance du combattant et des droits connexes à ces prestations mais aussi les moyens alloués aux politiques de mémoire, à la journée Défense et Citoyenneté et au service militaire volontaire ;

– le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale*, placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du Gouvernement, qui rassemble trois dispositifs de réparation en faveur des orphelins de déportés et de victimes d’actes de barbarie sous l’Occupation allemande ainsi que de personnes spoliées du fait des législations antisémites du régime de Vichy.

En 2024, les crédits de la mission ont été consommés à hauteur de 1,97 milliard d’euros en autorisations d’engagement (AE) et de 1,96 milliard d’euros en crédits de paiement (CP). Ce niveau est à peine supérieur au montant fixé en loi de finances initiale (LFI)⁽¹⁾, le taux de consommation des crédits s’établissant à 102,8 % pour les AE et à 101,6 % pour les CP. Par rapport à l’ensemble des crédits disponibles au cours de l’année 2024, l’exécution des AE s’élève à 98,8 % et celle des CP à 98,6 %.

Le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2024 (PLRG 2024) demande l’annulation de 4,28 millions d’euros d’AE et de 3,75 millions d’euros de CP.

(1) La loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, ayant autorisé une ouverture de 1,92 milliard d’euros en AE et 1,93 milliard d’euros en CP.

ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION EN 2024

(en millions d'euros)

	P169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant		P158 – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale		Total pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	1 830,16	1 839,32	88,14	88,14	1 918,3	1 927,46
Reports de 2023	6,73	8,27	1,97	2,14	8,7	10,41
Décret d'annulation du 21 février 2024	- 17	- 17	- 7	- 7	- 24	- 24
Autres mouvements règlementaires	18,1	0,5	0	0	18,1	0,5
Loi de finances de fin de gestion (LFG)	51,78	48,69	- 2,50	- 2,53	49,28	46,16
Fonds de concours et attributions de produits (FDC et ADP)	25,80	25,80	0	0	25,80	25,80
Total des crédits disponibles	1 915,57	1 905,58	80,61	80,75	1 996,18	1 986,33

Source : rapport annuel de performances annexé au PLRG 2024.

ÉTAT DES CRÉDITS DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION EN 2024

(en millions d'euros)

	P169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant		P158 – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale		Total pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total des crédits disponibles	1 915,57	1 905,58	80,61	80,75	1 996,18	1 986,33
Exécution	1 895,89	1 882,21	76,81	76,95	1 972,71	1 959,16
Annulations demandées par le PLRG	0,54	0	3,74	3,74	4,28	3,75
Reports sur 2025	19,08	23,33	0	0	19,08	23,33

Source : rapport annuel de performances annexé au PLRG 2024.

I. LE PROGRAMME 169 RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Initialement doté de 1,83 milliard d'euros en AE et de 1,84 milliard d'euros en CP par la loi de finances pour 2024, l'exécution des crédits du programme a respectivement atteint 1,90 et 1,88 milliard d'euros, soit un taux de consommation légèrement supérieur au montant de la LFI (103,59 % pour les AE et 102,33 % pour les CP).

Restant modestes au regard de l'inflation, la revalorisation du point de la pension militaire d'invalidité (PMI) et de l'allocation de reconnaissance du combattant (ARC) ainsi que la hausse des dépenses d'allocation reconnaissance et d'allocation viagère (AR-AV) et des majorations des rentes mutualistes **ont nécessité un abondement en gestion des crédits votés en loi de finances initiale**.

La valeur du point de PMI est ainsi passée de 15,63 € au 1^{er} janvier 2023 à 15,90 € au 1^{er} janvier 2024 et le décret n° 2023-1274 du 26 décembre 2023 modifiant les dispositions transitoires de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité a anticipé la prise en compte dès le 1^{er} janvier 2024 de la revalorisation des PMI (et non en 2025 comme prévu initialement). Cette **augmentation de la dépense, d'un coût estimé à 33,5 millions d'euros**, n'avait pu être prise en compte dans le cadre de la programmation 2024.

Par ailleurs, le montant annuel de l'allocation de reconnaissance du combattant a été revalorisé de 812,76 € au 1^{er} janvier 2023 à 826,80 € au 1^{er} janvier 2024 et un amendement parlementaire a modifié le dispositif de l'allocation de reconnaissance (AR) et de l'allocation viagère (AV) pour harmoniser les allocations viagères et créer une nouvelle rente viagère.

Enfin, un amendement gouvernemental a ouvert 4 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2024 pour renforcer les crédits d'action sociale de l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaC-VG) destinés aux pupilles de la Nation et orphelins de guerre majeurs.

Ces besoins ont été couverts par l'ouverture de ressources supplémentaires dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion pour 2024 (LFFG 2024)⁽¹⁾ pour un montant de 51,8 millions d'euros en AE et de 48,69 millions d'euros en CP – qui ont plus que compensé les annulations de crédits de 17 millions d'euros en AE et CP résultant du décret du 21 février 2024 portant annulation de crédits⁽²⁾.

Au cours de l'exercice 2024, le programme a en outre bénéficié des reports de crédits de 2023 vers 2024 d'un montant de 8,3 millions d'euros en CP et des fonds de concours à hauteur de 25,8 millions d'euros en AE=CP. Ces fonds correspondent à des subventions au titre du Fonds social européen ou FSE (pour

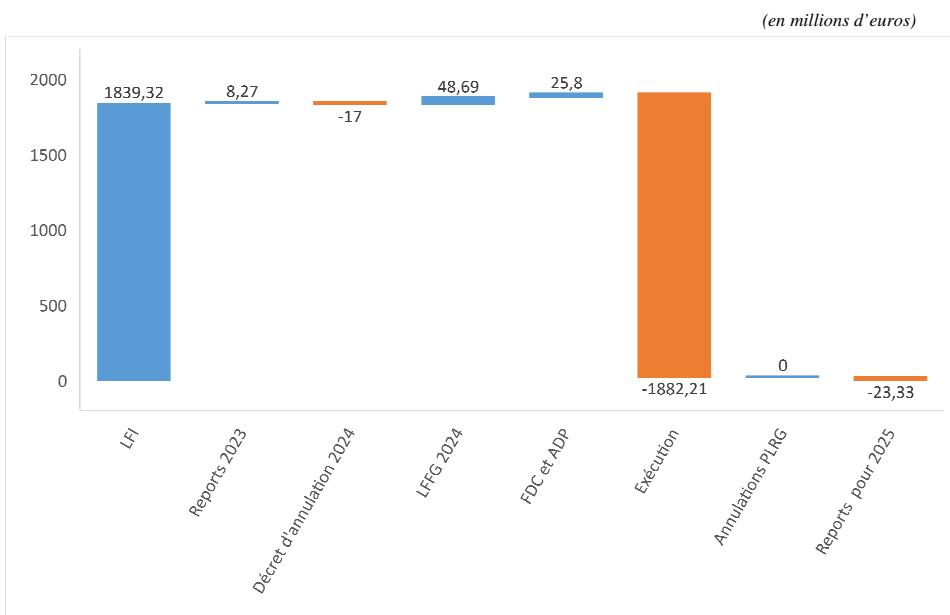
(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(2) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

24 millions d'euros), le reste étant essentiellement constitué de financements alloués par des régions ou des fractions de taxe d'apprentissage.

Correspondant uniquement aux fonds de concours « contribution du FSE au financement du service militaire volontaire (SMV) », 19,08 millions d'euros en AE et 23,33 millions d'euros en CP ont été reportés de l'exercice 2024 vers l'exercice 2025 et le PLRG 2024 demande l'annulation de 0,54 million d'euros d'AE non engagées et de seulement 6 899 euros de CP non exécutés.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 169 RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2024.

La rapporteure spéciale observe que la politique de mémoire présente une exécution de 33,7 millions d'euros, en nette augmentation (19,8 millions d'euros en 2023) en raison notamment d'une dépense exceptionnelle d'un montant de 16,5 millions d'euros portant sur les célébrations du 80^{ème} anniversaire de la Libération et de la Victoire du 8 mai 1945 et des débarquements de Normandie et de Provence. Un groupement d'intérêt public a été constitué pour l'organisation, la coordination, l'accompagnement et la promotion des manifestations liées notamment à cet anniversaire, bénéficiant d'un financement exceptionnel de 19,7 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention ont augmenté respectivement de 1,2 et 10,7 millions d'euros.

Le programme 169 a également porté des dépenses très limitées dans le cadre de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques 2024 pour un

montant de 21 952 €, portant sur des actions de promotion et de soutien aux dispositifs en faveur de la jeunesse et concourant au rayonnement des armées.

De manière habituelle, le programme ne rémunère directement aucun emploi. En revanche, ses trois opérateurs disposaient d'un plafond de 1 205 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2024 et les emplois en fonction au sein de ces opérateurs ont représenté :

- 756,58 ETPT, soit un écart de – 22,4 ETPT par rapport au plafond fixé en LFI pour 2024 (779) pour l'ONaC-VG ;
- 379,95 ETPT sous plafond, correspondant à une sous-exécution par rapport aux 410 prévus en LFI pour 2024, pour l'Institution nationale des Invalides (INI) ;
- 16 ETPT pour le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération », tous consommés.

II. LE PROGRAMME 158 *INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE*

La LFI pour 2024 a doté ce programme de 88,14 millions d'euros en AE et en CP. Ses crédits ont été exécutés à hauteur de 76,81 millions d'euros en AE et de 76,95 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation de respectivement 87,1 % et 87,3 %.

Les dépenses de ce programme sont liées à l'évolution du nombre de personnes indemnisées au titre des trois dispositifs de réparation suivants :

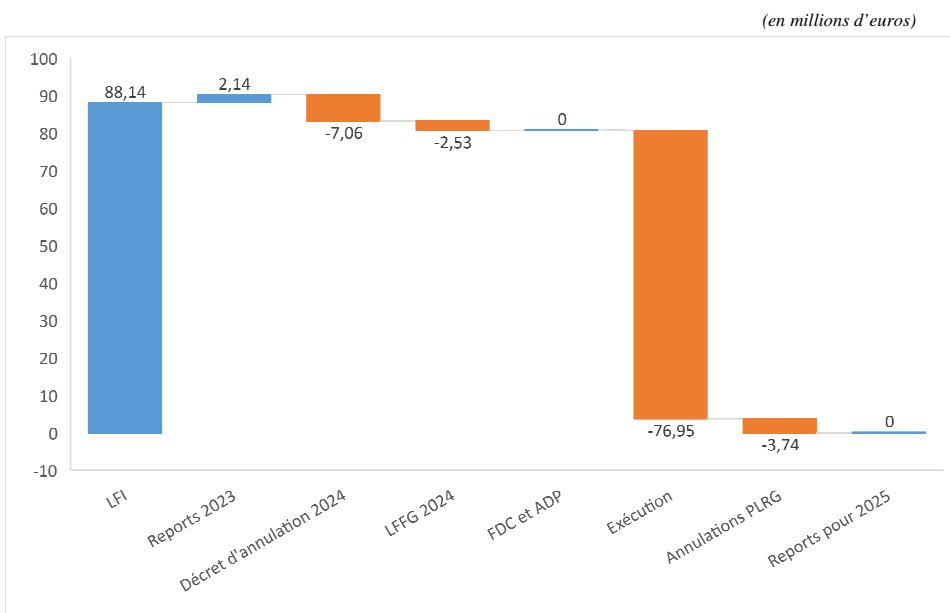
- l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur sous l'Occupation (– 5,1 millions d'euros par rapport à la prévision) ;
- la mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites (– 2,6 millions d'euros par rapport à la prévision) ;
- l'aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie (– 3,5 millions d'euros par rapport à la prévision, contre – 1,9 million d'euros en 2023).

La rapporteure spéciale constate que ces écarts sont dus à la difficulté d'estimer le nombre de bénéficiaires avec précision. D'une part, pour l'indemnisation des victimes d'actes antisémites et de barbarie, la prévision est élaborée à un moment où le résultat des campagnes de certification de vie au titre de l'année en cours ne sont pas encore disponibles et elle s'effectue à partir de tables de mortalité statistiques dont la fiabilité est relative. D'autre part, pour l'indemnisation des victimes de spoliation, le coût moyen par recommandation de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) varie selon

la nature des indemnités accordées chaque année et traduit mal la diversité des patrimoines spoliés et donc les disparités entre les indemnités accordées.

Ce programme dispose d'un plafond d'emplois pour rémunérer les agents de la CIVS. En 2024, 16,5 ETPT ont été consommés sur les 17 ETPT autorisés en LFI – soit un plafond d'emplois en baisse de 2 ETPT par rapport à 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE EN 2024



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2024.

En cours de gestion, le programme a été affecté par des mouvements de crédits, bénéficiant de 2,14 millions d'euros de reports de crédits en CP de 2023 vers 2024.

Enfin, 9,6 millions d'euros en AE=CP ont été annulés au cours de l'année 2024, dont 7,06 millions d'euros par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits et 2,5 millions d'euros par la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024, compte tenu des moindres besoins constatés au titre de certains dispositifs d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale. **Le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 (PLRG 2024) demande l'annulation de 3,74 millions d'euros en AE=CP.**

*

* *

COHÉSION DES TERRITOIRES LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE

M. François Jolivet, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. PROGRAMME 177 : UNE MOBILISATION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE POUR SOUTENIR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE MAIS RÉVÉLATRICE D'UNE IMPASSE BUDGÉTAIRE PERSISTANTE.....	66
II. PROGRAMME 109 : UNE MOBILISATION DES AIDES AU LOGEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	68
III. PROGRAMME 135 : UNE SOUS-EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES DIFFICULTÉS DU LOGEMENT SOCIAL DANS UN CONTEXTE DE CRISE ET LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DES AIDES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE	70

Le rapport spécial *Logement et hébergement d'urgence* regroupe les crédits de trois programmes de la mission *Cohésion des territoires* :

– le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* qui porte notamment les dépenses d'hébergement d'urgence, la mise en œuvre du dispositif « Logement d'abord » pour accélérer l'accès au logement des ménages sans domicile et les dépenses de veille sociale ;

– le programme 109 *Aide à l'accès au logement* qui contribue au financement des aides au logement à travers la dotation d'équilibre au fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

– le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* qui porte à titre principal sur le fonds national des aides à la pierre (FNAP).

L'exécution budgétaire de ces trois programmes atteint 17,67 milliards d'euros en AE et 17,46 milliards d'euros en CP en 2024, contre 17,76 milliards d'euros en AE et 17,46 milliards d'euros en CP en 2023.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 177, 109 ET 135

(en millions d'euros)

	Programme 109		Programme 135		Programme 177		Mission Cohésion des territoires – Logement et hébergement d'urgence	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (a)	13 656,40	13 656,40	1 917,86	1 583,66	2 900,92	2 925,67	18 475,18	18 165,73
Reports de gestion 2023 (b)	0	0	75,87	753,1	28,44	51,2	104,31	804,30
Fonds de concours et attributions de produits	0	0	436,72	287,3	0,15	0,15	436,87	287,45
Transferts, virements et annulations	- 300	- 300	- 358,93	- 236,3	2,73	2,73	-656,20	- 533,57
LFG 2024 (c)	- 224,19	- 224,19	- 302,08	- 381,31	250	250	-276,27	- 355,50
Crédits non consommés	30	30	303,69	788,48	78,69	98,45	412,38	916,93
<i>Reports pour 2025</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>252,72</i>	<i>787,37</i>	<i>65,42</i>	<i>84,76</i>	<i>318,14</i>	<i>872,13</i>
<i>Annulations proposées par le PLRG</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>50,97</i>	<i>1,1</i>	<i>13,26</i>	<i>13,69</i>	<i>94,23</i>	<i>44,79</i>
Exécution	13 102,21	13 102,21	1 466,04	1 217,98	3 103,54	3 131,30	17 671,79	17 451,49
Taux d'exécution	95,94 %	95,94 %	76,44 %	76,91 %	106,98 %	107,03 %	95,65%	96,07%

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(b) Arrêtés du 29 janvier 2024 et du 13 mars 2024 portant report de crédits.

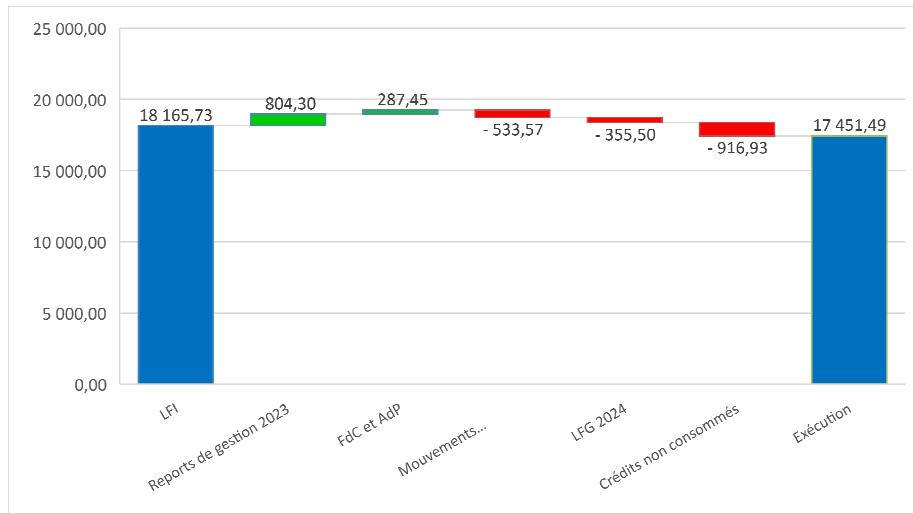
(c) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Nota bene : dans les tableaux du présent rapport, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

**LA GESTION 2024 DES CRÉDITS
DES PROGRAMMES 177, 109 ET 135**

(CP, en millions d'euros)



Sources : rapports annuels de performances et notes d'exécution budgétaire.

**I. PROGRAMME 177 : UNE MOBILISATION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE
POUR SOUTENIR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE MAIS RÉVÉLATRICE
D'UNE IMPASSE BUDGÉTAIRE PERSISTANTE**

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 EN 2024
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLRG	Exécution	LFI	PLRG	Exécution
11 - Prévention de l'exclusion	31,77	41,61	130,97 %	31,77	42,95	135,19 %
12 - Hébergement et logement adapté	2 860,87	3 046,24	106,48 %	2 885,63	3 073,79	106,52 %
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	8,27	15,69	189,72 %	8,27	14,56	176,06 %
Total	2 900,91	3 103,54	106,99 %	2 925,67	3 131,30	107,03 %

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Le programme 177, qui finance à titre principal l'hébergement d'urgence, a bénéficié d'un budget historique de 2,9 milliards d'euros en AE et 2,925 milliards d'euros en CP en LFI pour 2024, soit une hausse de 2,59 % en CP par rapport à la LFI 2023. Cette hausse était destinée à renouveler un parc d'hébergement d'urgence à 203 000 places, mais également à maintenir les « sas de desserrement » de l'Ile-de-France et à poursuivre la prise en charge des réfugiés ukrainiens dans une logique de transition vers le droit commun.

Cependant, les crédits inscrits en LFI pour 2024 étaient inférieurs de 4,9 % à l'exécution 2023. Or, il avait été arbitré dès septembre 2023 le maintien de la cible de 203 000 places d'hébergement d'urgence pour 2024 et le fait que les crédits nécessaires feraient l'objet d'ouvertures en cours de gestion, et non pas dès le vote de la LFI. La budgétisation initiale traduit un manque de crédits nécessaires pour ouvrir l'ensemble des places alors que le besoin était documenté par la Direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) dès 2023, sans prendre en compte les mesures nouvelles décidées pour 2024, notamment pour le deuxième plan « Logement d'abord ».

Le programme 177 a reçu des compléments de financement par la loi de finances de fin de gestion pour 2024, qui a levé 238 millions d'euros de réserve de précaution et alloué 250 millions d'euros supplémentaires. Dans le détail, le programme 177 a ainsi bénéficié :

- d'un report de crédits d'un montant de 28,4 millions d'euros en AE et 51,2 millions d'euros en CP, dont 25,6 millions d'euros en AE et en CP issus de la « dotation Ukraine » ;
- de transferts entrants de crédits à hauteur de 6,75 millions d'euros, dont 5,7 millions d'euros en AE et en CP en provenance du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité* pour le financement du plan de transformation des foyers de travailleurs migrants (FTM) ;
- de transferts sortants de 4 millions d'euros de crédits dont 3,8 millions d'euros en AE et en CP destinés au programme 104 pour le financement du programme AGIR (accompagnement global et individualisé des réfugiés) ;
- de l'ouverture en loi de finances de fin de gestion pour 2024 de 250 millions d'euros en AE et en CP destinés à financer le maintien du parc d'hébergement d'urgence à 203 000 places (143 millions d'euros), la couverture des charges dues au titre de 2024 pour la compensation du « Ségur pour tous » (78 millions d'euros) et les dispositifs de soutien aux réfugiés ukrainiens (29 millions d'euros) ;
- du dégel intégral de la réserve de précaution à hauteur de 238 millions d'euros, afin de financer le maintien à un haut niveau du nombre de places en hébergement d'urgence.

L'exécution 2024 du programme a ainsi été marquée par le maintien à un niveau historique du nombre de places d'hébergement d'urgence, conséquence d'une année caractérisée par la crise du logement qui touche les personnes les plus modestes et les fait basculer dans la grande précarité.

Le rapporteur spécial rejoue la position de la Cour des comptes, qui constate que « *cette ouverture tardive des crédits, pour un besoin connu dès le PLF, met en tension de trésorerie les associations chargées de l'accueil d'urgence, de même que*

les services de l'État qui doivent dans des délais contraints et en toute fin de gestion décaisser des crédits dont le besoin était connu depuis plusieurs mois. »

Le rapporteur spécial renouvelle l'observation formulée lors de l'examen du PLF pour 2025, considérant que « la politique de l'hébergement d'urgence souffre des insuffisances des autres administrations, notamment l'aide sociale à l'enfance, l'administration pénitentiaire, les centres psycho-thérapeutiques ou les centres d'accueil des demandeurs d'asile »⁽¹⁾. Ces facteurs alimentent la sous-budgétisation structurelle du programme 177.

Le rapporteur spécial se félicite donc que ce montant historiquement élevé de 203 000 places en hébergement d'urgence ait été reconduit à l'identique dans la loi de finances pour 2025 mais s'inquiète de cette impasse budgétaire persistante, comme en témoigne l'ouverture en loi de finances de fin de gestion de crédits visant à compléter en urgence le financement du parc d'hébergement généraliste.

II. PROGRAMME 109 : UNE MOBILISATION DES AIDES AU LOGEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 109 EN 2024 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLRG	Exécution	LFI	PLRG	Exécution
01 - Aides personnelles	13 647,00	13 093,00	95,94 %	13 647,00	13 093,00	95,94 %
02 - Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	9,40	9,21	97,98 %	9,40	9,21	97,98 %
Total	13 656,4	13 102,21	95,94 %	13 656,4	13 102,21	95,94 %

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Le programme 109, qui constitue principalement la contribution de l'État au financement du FNAL, est composé de dépenses de guichet, versées aux personnes en fonction de critères (conditions liées au logement, à la composition familiale et aux ressources).

⁽¹⁾ Annexe n° 06 (*Logement et hébergement d'urgence, M. François Jolivet*) au rapport de M. Charles de Courson, sur le projet de loi de finances pour 2025, p. 29.

Les aides personnelles au logement se sont élevées en 2024 à près de 15,9 milliards d'euros (hors frais de gestion) et ont bénéficié à 5,9 millions de ménages :

- 7,1 milliards d'euros pour l'aide personnalisée au logement (APL), en hausse de 2,3 % par rapport à l'exécution 2023 ;
- 5,5 milliards d'euros pour l'allocation de logement sociale (ALS) en hausse de 3,3 % ;
- 3,3 milliards d'euros pour l'allocation de logement familiale (ALF), stable par rapport à l'année passée.

Les dépenses du FNAL augmentent tendanciellement de 2,2 % en 2024, ce qui représente 344 millions d'euros supplémentaires. Cette augmentation des dépenses du FNAL est liée au tendanciel, à l'évolution du taux de chômage (+ 135 000 par rapport à 2023), ainsi qu'à la revalorisation des paramètres du barème. En revanche, les recettes du FNAL diminuent légèrement, en dépit de l'évolution de la masse salariale, en raison de la baisse de la subvention d'équilibre de l'État, qui est ramenée de 13,28 à 13,09 milliards d'euros entre 2023 et 2024.

L'exécution 2024 est caractérisée par une mise en réserve initiale de 68,3 millions d'euros (liée à un taux de réserve de 0,5 % tel que défini dans la circulaire de la direction du Budget du 21 novembre 2023), d'un surgel de 385,9 millions d'euros et d'un dégel de seulement 200 millions d'euros, donnant lieu à une réserve disponible avant mise en place du schéma de fin de gestion de 254,2 millions d'euros.

Le programme 109 a également subi une annulation de 300 millions d'euros de crédits en AE et CP par le décret d'annulation du 21 février 2024 et de 224,2 millions d'euros en AE et CP par la loi de finances de fin de gestion pour 2024, du fait d'un besoin constaté en gestion moins important que prévu. Bien que le volume d'annulation de crédits soit important, il n'a pas pénalisé l'exécution budgétaire du programme 109 du fait d'estimations de dépenses supérieures aux besoins.

Depuis 2021, le programme 109 se caractérise par une budgétisation suffisante. L'exécution 2024 s'inscrit dans la tendance des trois exercices précédents, à savoir un montant de dépenses inférieur à la programmation initiale. Le montant des crédits exécutés a ainsi été de 13,1 milliards d'euros en AE et en CP, en baisse de 1,41 % par rapport à l'exécution 2023 mais avec un taux d'exécution de 99,8 % stable par rapport à l'an passé.

III. PROGRAMME 135 : UNE SOUS-EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES DIFFICULTÉS DU LOGEMENT SOCIAL DANS UN CONTEXTE DE CRISE ET LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DES AIDES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 135 EN 2024 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLRG	Exécution	LFI	PLRG	Exécution
Actions						
01 - Construction locative et amélioration du parc	414,99	606,02	146,03 %	74,79	308,4	412,35 %
02 - Soutien à l'accession à la propriété	4,2	3,77	89,76 %	4,2	3,77	89,76 %
03 - Lutte contre l'habitat indigne	20,5	4,87	23,76 %	20,5	6,12	29,85 %
04 - Réglementation, politique technique et qualité de la construction	1 179,47	439,53	37,27 %	1 179,47	440,5	37,35 %
05 - Innovation, territorialisation et services numériques	39	41,62	106,72 %	39	41,57	106,59 %
07 - Urbanisme et aménagement	259,7	374,96	144,38 %	265,7	307,1	115,58 %
09 - Crédits Relance Cohésion	0	- 2,97	/	0	9,33	/
10 - Crédits Relance Écologie	0	- 1,78	/	0	101,18	/
Total(1)	1 917,86	1 466,04	76,44%	1 583,66	1 217,98	76,91%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

(1) Hors crédits Relance Cohésion et Écologie.

Le programme 135 comporte, en LFI pour 2024, une dotation de 1,92 milliard d'euros en AE et 1,58 milliard d'euros en CP, soit une augmentation de plus de 1,1 milliard d'euros en AE et 803 millions d'euros en CP par rapport à la LFI pour 2023.

Cette forte augmentation est principalement due à une nouvelle hausse de la subvention versée à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) au titre de la rénovation thermique des logements privés (1,06 milliard d'euros en LFI pour 2024 contre 369 millions d'euros en 2023) et de l'adaptation des logements au vieillissement (67 millions d'euros en LFI pour 2024 contre 35 millions d'euros en 2023). Elle est également liée à une nouvelle enveloppe de crédits budgétaires votée en LFI pour 2024 de 400 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP pour la rénovation énergétique des logements locatifs sociaux suite aux annonces du ministre en charge du logement en octobre 2023 au congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Malgré ce budget en forte croissance, la consommation des crédits du programme demeure la plus faible de la mission et s'élève à un niveau de 76,4 % pour les AE et de 76,9 % pour les CP, soit largement inférieur à 2023 avec un taux d'exécution de 173,8 % pour les AE et de 139,4 % pour les CP.

Mais même par rapport aux crédits ouverts, la consommation des crédits en gestion en 2024 s'élève à 82,8 % pour les AE et 60,7 % pour les CP, soit un niveau globalement inférieur de 10 % en AE et presque équivalent en CP par rapport à 2023. **Les prévisions initiales d'exécution sur 2024 ont par conséquent été nettement surévaluées.**

D'une part, ces difficultés résultent comme chaque année des mouvements de crédits liés au fonctionnement du FNAP, dont le taux d'exécution des crédits issus des fonds de concours ne s'est élevé qu'à hauteur de 29 %. Ce dernier est un établissement public dont l'objet est de verser des fonds de concours au budget de l'État, pour financer les subventions à la construction de logements sociaux. Deux fonds de concours sont mobilisés :

– le fonds de concours 479 *Opérations nouvelles* qui finance les subventions pour la construction de logements neufs et des actions complémentaires (démolitions et, pour 2023, subventions à la rénovation des logements sociaux) ;

– le fonds de concours 480 *PLAI adaptés et intermédiation locative en communes carencées*, alimenté par les communes carencées au regard de la loi dite solidarité et renouvellement urbains ou « SRU », qui finance des opérations de logements très sociaux (comme le dispositif de prêt locatif aidé d'intégration adapté).

Or, si le nombre de logements agréés atteint 98 682 agréments, soit une hausse de 8,2 % par rapport à 2023, qui marquait un niveau historiquement bas en 40 ans, ce chiffre apparaît largement insuffisant par rapport aux besoins des ménages. Il est d'ailleurs légèrement en deçà de l'objectif assigné pour 2024, qui était fixé à 100 000 logements.

Par ailleurs, la part des crédits ouverts après l'adoption de la LFI pour 2024 est importante pour le programme 135 en raison des fonds de concours du FNAP et de leurs reports. Ainsi, la moitié des crédits disponibles a été ouverte en cours d'année sans présentation en loi de finances initiale (47 % en AE et 58 % en CP). L'exécution du programme 135 pour le FNAP a notamment donné lieu au report de crédits de 2023 sur 2024 à hauteur de 56 millions d'euros en AE et 692 millions d'euros en CP, au titre du report de fonds de concours du FNAP, et à des attributions de produits et à des fonds de concours à hauteur de 715 millions d'euros en AE et 349 millions d'euros en CP au titre du FNAP.

D'autre part, l'exécution du programme 135 en 2024 a été caractérisée par des estimations de dépenses supérieures aux besoins et une sous-consommation des crédits du dispositif *MaPrimeRénov'* par rapport aux prévisions.

La programmation initiale prévoyait une amplification en 2024 du versement des subventions à l'Anah en lien avec la refonte des aides à la rénovation thermique, désormais regroupées en deux piliers : un parcours accompagné pour des projets de rénovation globale, financé sur le programme 135, et un parcours par

gestes visant à financer des rénovations plus simples *via* le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Cette réforme du parcours d'accompagnement, qui privilégie les rénovations d'ampleur, a réduit au cours du premier semestre de près de 50 % le nombre de rénovations en mono-geste, ralentissant le décaissement des crédits et la mise en œuvre du calendrier de transition énergétique du parc immobilier.

Il en a résulté un volume important d'annulations de crédits, qui n'a malgré tout pas pénalisé l'exécution budgétaire du programme. Les mesures de régulation appliquées au cours de la gestion 2024 ont ciblé en particulier la subvention versée à l'Anah et le financement des nouvelles mesures mises en œuvre en 2024 : le fonds de rénovation énergétique du parc social (FREPS) et le dispositif des territoires engagés pour le logement (TEL).

Le programme 135 a ainsi subi une annulation de 358,9 millions d'euros en AE et CP par le décret du 21 février 2024 et une annulation de 302,1 millions d'euros en AE et de 381,3 millions d'euros en CP par la loi de finances de fin de gestion pour 2024, soit 661,7 millions d'euros en AE et 740,9 millions d'euros en CP. Cette économie budgétaire a essentiellement été réalisée sur le dispositif *MaPrimeRénov'* : la subvention à l'Anah pour 2024 a en conséquence été revue à 684,4 millions d'euros au total, soit une diminution de 378,4 millions d'euros en AE et CP par rapport au montant initialement prévu.

Le rapporteur spécial s'alarme de cette programmation budgétaire initiale insincère et, par conséquent, de la sous-consommation des crédits du programme 135, préjudiciable pour l'effort de transition énergétique pour le parc immobilier. La rénovation énergétique des logements est indispensable et doit se poursuivre, alors que près de 4,8 millions de logements sont classés comme « passoires énergétiques » (étiquettes F et G du diagnostic de performance énergétique).

Par ailleurs, le rapporteur spécial renouvelle son inquiétude concernant l'insuffisante réaction des pouvoirs publics face à une crise inédite de la production de logements neufs depuis vingt ans. L'aggravation de ce choc en 2024, à travers l'effondrement des mises en chantier et des logements livrés, est susceptible d'abîmer gravement notre pacte social. Il insiste sur le fait que la trajectoire du parc social est intimement liée à celle du parc privé – car plus d'un logement social sur deux est construit dans une opération mixte.

*

* *

COHÉSION DES TERRITOIRES POLITIQUE DES TERRITOIRES

M. David Guiraud, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LA DOTATION CONSACRÉE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RESPECTE LA PROGRAMMATION INITIALE, PERMETTANT LA BONNE EXÉCUTION DES CONTRATS RÉGIONAUX ET DU PROGRAMME FRANCE SERVICES	76
1. Les contrats de plan État-région 2021-2027 suivent une dynamique d'exécution conforme	77
2. Le programme France services et les dispositifs généraux du fonds national d'aménagement et de développement du territoire sont consommés conformément à la programmation initiale	78
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EST EN RETRAIT DE 18 % PAR RAPPORT À LA DOTATION INITIALE	79
1. La sous-exécution des crédits d'intervention de la politique de la ville	79
2. L'écart entre dotation initiale et consommation finale interroge sur l'avenir du renouvellement urbain.....	80
III. LA MISE EN ŒUVRE DES INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT SE POURSUIT, MALGRÉ UN RYTHME D'ENGAGEMENT HEURTÉ	81

**EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX PROGRAMMES 112, 147 ET 162 EN 2024 PAR
RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros)

	Programme 112		Programme 147		Programme 162		Programmes 112, 147 et 162	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (a)	397,9	348,5	639,5	639,5	80,6	33,2	1 118,1	1 021,2
Reports de gestion 2023 (b)	4,0	2,9	0	89,5	22,2	0,2	26,2	92,7
Fonds de concours et attributions de produits	49,1	49,1	39,0	0,5	0,5	107,2	88,6	156,8
Mouvements réglementaires (hors décrets d'annulation)	15,1	33,6	- 1,0	- 1,0	14,6	20,4	28,7	52,9
Décret d'annulation (c)	- 26,1	- 26,1	- 49	- 49	- 2,7	- 2,7	- 77,8	- 77,8
LFG 2024 (d)	- 20	- 18	- 51,4	- 51,4	- 3	- 10	- 74,4	- 79,4
Crédits non-consommés	23,2	10,3	14,7	14,7	47,2	95,7	85,1	120,7
Reports sur 2025	8,2	8,9	5,0	5,0	44,4	95,6	57,6	109,5
<i>Crédits annulés par le PLRG</i>	<i>15,0</i>	<i>1,4</i>	<i>9,7</i>	<i>0,1</i>	<i>2,7</i>	<i>9,7</i>	<i>27,5</i>	<i>11,2</i>
Exécution	396,8	379,6	523,9	524,1	103,5	141,9	1 024,1	1 045,6
Taux d'exécution	99,7 %	108,9 %	81,9 %	82 %	128,3 %	428 %	91,6 %	102,4 %

N.B. : dans les tableaux du présent document, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024

(b) Arrêté du 25 janvier 2024 portant report de crédits

(c) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits

(d) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

I. LA DOTATION CONSACRÉE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RESPECTE LA PROGRAMMATION INITIALE, PERMETTANT LA BONNE EXÉCUTION DES CONTRATS RÉGIONAUX ET DU PROGRAMME FRANCE SERVICES

Le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* est consacré à l'appui de l'État aux dynamiques territoriales et aux collectivités. Il est composé de quatre actions :

– l'action 11 regroupe les crédits de la section locale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Ces crédits sont mis à la disposition des représentants de l'État pour financer des dispositifs contractualisés avec les collectivités territoriales : contrats de plan État-régions (CPER) et leur déclinaison locale *via* les contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE), contrats de plan interrégionaux État-régions de fleuve et de massif (CPIER), contrats de convergence et de transformation (CCT) et pactes de développement territorial ;

– l'action 12 porte les crédits de la section générale du FNADT. Ces crédits sont consacrés aux dispositifs ponctuels de soutien aux territoires, notamment la contribution de l'État au déploiement des maisons *France services* et la mise en œuvre des programmes du plan France ruralités qui comprend les dispositifs *Action cœur de ville, Territoires d'industrie et Petites villes de demain* ;

– l'action 13 regroupe les crédits versés aux opérateurs du programme, qui sont l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et Business France ;

– l'action 14 est relative aux restes à payer de dispositifs anciens (prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et Pacte État-métropoles).

En 2024, les crédits budgétaires affectés au programme, en augmentation de 21 % en AE et de 33 % en CP par rapport à la LFI 2023, devaient permettre de poursuivre la mise en œuvre des contrats territorialisés. Ils devaient également permettre de mieux financer certains dispositifs existants (maisons *France services*, tiers lieux, territoires d'industrie, crédits d'ingénierie de l'ANCT).

Malgré les annulations de crédits intervenues en février (– 26 millions d'euros en AE), puis en fin de gestion (– 18 millions d'euros en AE), le programme a été exécuté en hausse de 38 millions d'euros en CP par rapport à 2023. Trois facteurs l'expliquent : un niveau de crédits en LFI supérieur de 86 millions d'euros en CP par rapport à 2023, un montant plus important de fonds de concours attribués en 2024 (49 millions d'euros contre 31 millions d'euros en 2023) et un décret de transfert⁽¹⁾ de 18 millions d'euros issus du plan de relance pour financer les CPER. Au total, la consommation finale (396 millions d'euros en AE et 379 millions d'euros en CP) atteint – et même dépasse, pour les CP – les montants attribués par la LFI (397 millions d'euros en AE et 348 millions d'euros en CP). Cependant, le

(1) Décret n° 2024-602 du 26 juin 2024 portant transfert de crédits.

programme est légèrement sous-exécuté par rapport à l'ensemble des crédits qui ont été ouverts, soit 419 millions d'euros en AE et 379 millions d'euros en CP.

1. Les contrats de plan État-région 2021-2027 suivent une dynamique d'exécution conforme

Au 31 décembre 2024, tous les CPER et CPIER ont été signés, à l'exception des CPER de Corse et de Normandie et du CPIER de la Vallée de la Seine. Les crédits contractualisés au titre du FNADT représentent 872,25 millions d'euros sur la période 2021-2027. Selon la Cour des comptes⁽¹⁾, le taux d'exécution de ces contrats est de 37 % sur la période 2021-2023, ce qui est conforme à la moyenne d'exécution des crédits mobilisés sur les différents programmes budgétaires de l'État et des autres organismes publics engagés dans ces contractualisations.

En 2024, la consommation de crédits s'est élevée, pour la génération des CPER 2021-2027, à 126 millions d'euros en AE et 73,6 millions d'euros en CP. Plus de la moitié des AE ont été engagées dans quatre régions (Hauts-de-France, Grand Est, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine) et plus de la moitié des CP ont été consommés dans ces quatre régions, ainsi qu'en Bourgogne-Franche-Comté.

Pour mémoire, ces plans soutiennent notamment les projets de revitalisation des villes moyennes et des centres-bourgs, de développement des territoires ruraux, de rénovation des quartiers prioritaires de la politique de la ville et d'accompagnement des territoires à forts enjeux (espaces transfrontaliers, littoraux, territoires désindustrialisés...). La souplesse des règles d'attribution du FNADT permet en outre de soutenir des projets innovants et expérimentaux comme les tiers-lieux ou les projets d'e-santé. Par ailleurs, le FNADT finance les projets inscrits dans les CPIER de fleuve et de massif.

En 2024 le FNADT a financé pour l'essentiel des équipements publics, à hauteur de 34 millions d'euros en AE dont la construction d'une maison de santé pluri-professionnelle à Bourbriac (Côtes d'Armor) et la construction d'une station d'épuration sur la commune d'Audresselles (Pas-de-Calais). On peut également relever les actions en faveur de la montagne, à hauteur de 19,3 millions d'euros en AE, consommés sur les conventions interrégionales de massifs dans le Massif Central (34 % des AE), les Alpes (24 %), les Pyrénées (19 %), les Vosges (11 %) et le Jura (13 %).

Concernant les contrats de génération précédente, le taux d'exécution des contrats de la génération 2015-2020 progresse (93 % en AE et 65 % en CP). En revanche, un travail d'apurement des AE non-consommées reste à mener pour les CPER 2007-2014 et 2015-2020, pour un montant estimé de 17,2 millions d'euros en CP.

Enfin il est à noter que les pactes territoriaux connaissent une moindre exécution (34 %), comme les contrats de convergence et de transition (77 %). La

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, mission Cohésion des territoires.

Cour des comptes recommande une budgétisation plus en adéquation avec le niveau d'exécution.

2. Le programme France services et les dispositifs généraux du fonds national d'aménagement et de développement du territoire sont consommés conformément à la programmation initiale

La section générale du fonds, qui finance essentiellement le programme France Services et les dispositifs de l'ANCT, a également connu une exécution positive. Initialement dotée de 147,9 millions d'euros en AE et 151,9 millions d'euros en CP (fonds de concours compris), l'action 12 est finalement exécutée à hauteur de 152 millions d'euros en AE et 154 millions d'euros en CP.

Ces crédits ont permis d'atteindre l'objectif de déployer 2 800 maisons *France services* en fin d'année 2024, avec 57 millions d'euros consommés sur crédits budgétaires et 50,5 millions d'euros *via* le fonds de concours auquel participe le ministère de l'intérieur, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et désormais l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et le ministère de la transition écologique.

Outre les maisons *France Services*, l'exécution de la section générale du FNADT a permis de financer 900 chefs de projets pour le programme Petites villes de demain (25,2 millions d'euros en AE), de consacrer 10 millions d'euros en AE aux tiers-lieux *via* le programme Nouveaux lieux, nouveaux liens et de cofinancer 60 chefs de projets *via* le programme Territoires d'industrie (1,9 million d'euros en AE).

Augmentant les crédits de soutien au développement territorial dont disposent les préfets, le FNADT repose néanmoins sur des objectifs très généraux⁽¹⁾ que regrette la Cour des comptes⁽²⁾. Aussi la direction générale des collectivités locales (DGCL) précise⁽³⁾ qu'à la demande des cabinets ministériels, un travail est engagé depuis début 2025 en vue d'une mise en convergence des fonds dédiés au soutien à l'investissement des collectivités (dotation de soutien à l'investissement local ou DSIL, dotation d'équipement des territoires ruraux ou DETR, dotation de soutien à l'investissement des départements ou DSID, dotation de la politique de la ville ou DPV, FNADT et Fonds vert). Cette fusion pourrait intervenir dans le projet de loi de finances pour 2026.

Enfin, les crédits alloués à l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) ont été exécutés conformément à la prévision initiale (86 millions d'euros en AE et CP contre 85 millions d'euros prévus). La hausse du budget de l'agence (+ 18 millions d'euros) a permis d'augmenter le nombre des projets

(1) Instruction du 23 février 2024 relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2024.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, mission Cohésion des territoires.

(3) Instruction du 28 février 2025 relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires.

accompagnés par l'agence elle-même (912), tout en déléguant une partie de son marché d'ingénierie aux préfets.

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EST EN RETRAIT DE 18 % PAR RAPPORT À LA DOTATION INITIALE

La loi de finances initiale a ouvert 639,5 millions d'euros pour le programme 147 *Politique de la ville*, en AE et CP. En augmentation de 42 millions d'euros par rapport à la LFI 2023, cette dotation visait à permettre la généralisation du dispositif des cités éducatives dans tous les quartiers prioritaires (+ 28 millions d'euros) et une augmentation de la subvention au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), conformément à la loi de programmation des finances publiques⁽¹⁾.

Après une première annulation de crédits de 49 millions d'euros en février 2024⁽²⁾, un surgel de 50 millions d'euros a été porté sur les crédits du NPNRU le 17 juillet 2024. Ces crédits ont ensuite été annulés en fin de gestion⁽³⁾ (– 51,3 millions d'euros).

Sur l'exercice 2024, si on apprécie les taux d'exécution du programme au regard de la cible déterminée par le ministre chargé de l'économie et des finances le 11 juillet 2024, le programme a consommé 99,8 % de la ressource disponible (523,8 millions d'euros en AE). Pour autant, l'exécution du programme est en baisse de 7 % par rapport à 2023. Surtout, les crédits consommés sont inférieurs de 18 % à la dotation adoptée en loi de finances initiale.

La sous-exécution du programme a été portée à parts égales par les crédits d'intervention de la politique de la ville et ceux du renouvellement urbain.

1. La sous-exécution des crédits d'intervention de la politique de la ville

Le décalage entre la dotation initiale du programme (639 millions d'euros en AE et en CP) et sa consommation finale (524 millions d'euros en AE et en CP) a été porté sur les crédits d'intervention de la politique de la ville (– 48 millions d'euros en AE pour l'action 1) et sur le renouvellement urbain (– 50 millions d'euros en AE et CP pour l'action 4).

En 2024, les crédits d'intervention de l'action 1 *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville* ont permis le financement des contrats de ville à hauteur de 395 millions d'euros en AE. Parmi les dispositifs de cette nouvelle génération de contrats signés pour la période 2024-2030, l'essentiel de la consommation s'est porté sur des dispositifs soutenant la cohésion sociale

(1) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

(2) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(3) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(300,9 millions d'euros en AE) et en particulier les programmes de réussite éducative (63,4 millions d'euros) et les cités éducatives (76,5 millions d'euros). En raison cependant de l'annulation de crédits de février 2024⁽¹⁾, l'objectif d'une généralisation des cités éducatives à l'ensemble des quartiers prioritaires n'a pas pu être tenu. Un appel à candidatures publié le 26 mars 2024 a permis de sélectionner 44 nouveaux projets, soutenus par un fonds d'amorçage.

Les actions en faveur du développement économique et de l'emploi ont consommé 42 millions d'euros (contre 52 millions d'euros en 2023), en raison notamment de l'extinction des cités de l'emploi à compter de 2025.

Les bataillons de la prévention, financés à hauteur de 26,9 millions d'euros par le programme 147 en 2023, n'ont plus été financés par une enveloppe nationale. La circulaire du 7 novembre 2024⁽²⁾ précise cependant que leur financement peut être poursuivi, à la demande des collectivités, via les enveloppes locales des contrats de ville et les crédits déconcentrés du programme 147.

Enfin les crédits dédiés aux postes d'adulte-relais ont été consommés à hauteur de 86 millions d'euros, contre 98 millions d'euros initialement prévus. Cet écart tient au non-renouvellement des contrats arrivant à l'échéance des six ans, annoncé par une circulaire du 26 avril⁽³⁾.

2. L'écart entre dotation initiale et consommation finale interroge sur l'avenir du renouvellement urbain

Les crédits consacrés au renouvellement urbain ont été entièrement annulés (- 50 millions d'euros), la trésorerie de l'Agence nationale de renouvellement urbain justifiant cette mesure (460 millions d'euros au 31 décembre 2024). Néanmoins, le rapporteur spécial maintient les recommandations de son rapport à l'automne⁽⁴⁾ : en ne respectant pas l'engagement fixé par la loi de programmation des finances publiques d'une contribution de 300 millions d'euros au NPNRU, dont 50 millions d'euros en 2024 et 75 millions d'euros en 2025, l'État risque d'en faire porter la charge sur les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales. L'avenir du renouvellement urbain constituera l'un des enjeux abordés par le rapport d'information du rapporteur spécial dans le cadre du Printemps de l'évaluation ; ce rapport portera sur la définition et le financement de la politique de la ville pour demain.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Circulaire du 7 novembre 2024 relative au pilotage des contrats quartiers 2030 pour la fin de l'année 2024 et l'année 2025.

(3) Note de la direction générale des collectivités locales du 23 avril 2024.

(4) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2025 (n° 324), annexe n° 7 « Cohésion des territoires – Politique des territoires ».

III. LA MISE EN ŒUVRE DES INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L’ÉTAT SE POURSUIT, MALGRÉ UN RYTHME D’ENGAGEMENT HEURTE

Le programme 162 *Interventions territoriales de l’État* finance des actions territorialisées de l’État, qui permettent de réagir en urgence ou d’accélérer la mise en œuvre de dispositifs complexes grâce à une enveloppe fongible. Le programme est composé de huit actions réparties notamment en Corse, en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique. Placées sous la responsabilité des préfets de région, ces actions sont abondées par divers fonds de concours et soumis à de nombreux aléas de gestion au niveau local.

Par la nature de ses interventions, le programme 162 connaît des mouvements réglementaires importants (75 millions d’euros d’ouvertures en AE et 217 millions d’euros en CP) qui expliquent que la dotation initiale soit largement sur-exécutée (+ 28 % en AE et + 328 % en CP). Ces écarts se justifient par la nature pluriannuelle des investissements, et l’essentiel des mouvements provient de fonds de concours (40 millions d’euros en AE et 112 millions d’euros en CP) et reports de crédits, en provenance notamment de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour le financement des routes en Corse et du fonds interministériel pour la transformation de la Guyane. Une fois ces mouvements pris en compte, la consommation des crédits ainsi ouverts s’élève à 86 % en AE et 77 % en CP par rapport aux plafonds de dépenses notifiés en juillet 2024 et à 69 % en AE et 60 % en CP par rapport à la dotation initiale. Il convient donc de noter qu’une part substantielle des crédits du programme 162 sont reportés en 2025 (44,4 millions d’euros en AE et 95,6 millions d’euros en CP) afin de poursuivre la bonne exécution des investissements pluriannuels.

En 2024, les crédits du programme 162 ont été consacrés pour l’essentiel au plan d’investissement pour la Corse (48 millions d’euros en AE et 70 millions d’euros en CP), au fonds interministériel pour la transformation de la Guyane (29 millions d’euros en AE et 49 millions d’euros en CP) et au plan d’action chlordécone (6 millions d’euros en AE et CP). Parmi les nouveaux engagements du plan d’investissement pour la Corse, on retiendra notamment les travaux du téléporté d’Ajaccio (7 millions d’euros) et l’extension du port de plaisance et de pêche de Porto-Vecchio (8,1 millions d’euros). En Guyane, on retiendra les travaux du Belata Prog (11,8 millions d’euros engagés) et les travaux de doublement du pont du Larivot (24 millions d’euros payés). Les autres actions du programme connaissent, pour l’essentiel, une exécution proche en montants de la programmation initiale.

*

* * *

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

I. LE PROGRAMME 165 <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</i>	87
II. LE PROGRAMME 164 <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</i>	89
III. LE PROGRAMME 126 <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</i>	91

La mission *Conseil et contrôle de l'État* est structurée autour de trois programmes, qui seront examinés par ordre d'importance budgétaire :

– le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, qui regroupe les moyens alloués aux 52 juridictions administratives non spécialisées – le Conseil d'État, les 9 cours administratives d'appel et les 42 tribunaux administratifs – ainsi qu'à plusieurs juridictions administratives spécialisées, telles que la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;

– le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, qui porte les crédits de la Cour des comptes, des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que des institutions associées à la Cour des comptes⁽¹⁾ ;

– le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, qui finance l'institution éponyme.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2024 avait doté la mission *Conseil et contrôle de l'État* de 818,5 millions d'euros en AE et de 883,6 millions d'euros en CP. En 2024, les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État* ont été exécutés à hauteur de 816,8 millions d'euros en AE et de 860,7 millions d'euros en CP, soit des montants inférieurs aux crédits ouverts par la loi de finances :

- **de 1,7 million d'euros en AE (- 0,2 %),**
- **et de 22,9 millions d'euros en CP (- 2,6 %).**

Le taux d'exécution des crédits par rapport aux montants inscrits en LFI s'élève ainsi à 99,8 % pour les AE et à 97,4 % pour les CP ; il atteint 94,7 % et 99,3 % des crédits ouverts au long de l'exercice, une fois pris en compte les reports, annulations et autres mouvements.

Sont reportés 35,7 millions d'euros en AE et 0,6 million d'euros en CP sur 2024, et il est proposé par le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes d'annuler 10 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP.

(1) Soit le Haut Conseil des finances publiques, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT
EN 2024 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros)

	Programme 165		Programme 164		Programme 126		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024^(a)	519,1	583,4	254,5	255,2	44,9	44,9	818,5	883,6
Report de 2023 ^(b)	64,8	5,9	5,8	1	0,3	0,3	70,8	7,2
Mouvements réglementaires	- 1,4	- 3	- 2,1	- 2,1	0	0	- 3,5	- 5,1
Fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP)	0,1	0,1	4,7	4,7	0,00	0,00	4,8	4,8
LFG pour 2024 ^(c)	- 22,8	- 21,2	- 6,7	- 3,3	1,2	1,2	- 28,3	- 23,3
Crédits non consommés	- 40,2	- 4,2	- 5,3	- 2,1	- 0,2	- 0,2	- 45,7	- 6,4
<i>Reports sur 2025</i>	<i>- 33,7</i>	<i>- 0,6</i>	<i>- 2</i>	<i>- 0</i>	<i>- 0</i>	<i>- 0</i>	<i>- 35,7</i>	<i>- 0,6</i>
<i>Annulations du PLRG 2024</i>	<i>- 6,5</i>	<i>- 3,6</i>	<i>- 3,3</i>	<i>- 2,1</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 10</i>	<i>- 5,8</i>
Exécution	519,7	561	250,9	253,6	46,2	46,2	816,8	860,7
Taux d'exécution	100,1 %	96,2 %	98,6 %	99,3 %	102,9 %	102,9 %	99,8 %	97,4 %

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024

(b) Arrêtés du 29 janvier 2024 et du 13 mars 2024 portant report de crédits

(c) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Nota bene : dans les tableaux du présent rapport, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

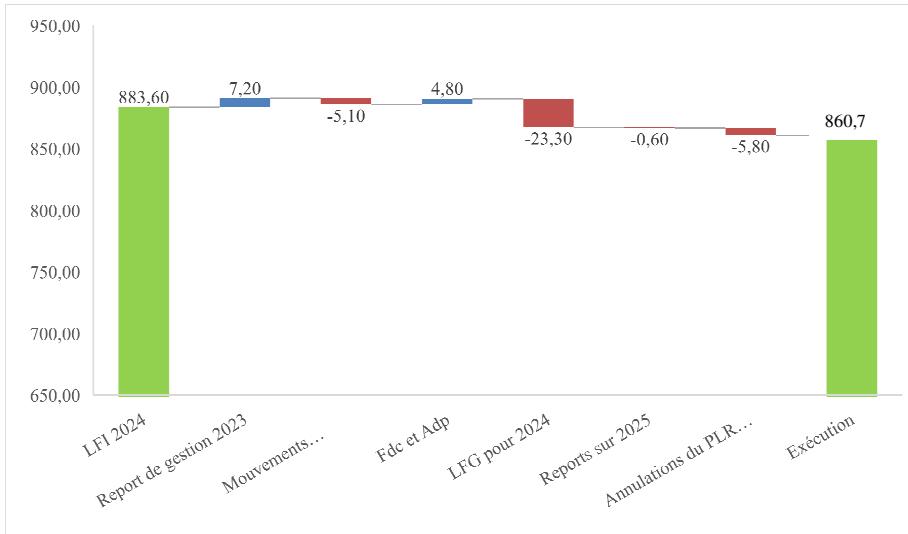
Le taux d'exécution des crédits ouverts en LFI, qui s'élevait à 89,1 % en AE et 97 % en CP en 2023, s'améliore nettement par rapport à l'année passée. Le rapporteur ne peut que rejoindre la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire, qui relève que « *l'exercice 2024 ne fait pas ressortir de dérives des dépenses par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale* »⁽¹⁾.

Les CP exécutés progressent de 8,5 % entre 2023 et 2024, dans la continuité de l'augmentation sensible constatée en 2023 (+ 5,5 %). L'exécution de 816,8 millions d'euros en AE est sensiblement identique à celle de l'année 2023. Aucune différence d'exécution significative n'est constatée entre les programmes.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, mission Conseil et contrôle de l'État.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2024

(en millions d'euros)



I. LE PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Placé sous la responsabilité du vice-président du Conseil d'État, le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* est le premier programme de la mission *Conseil et contrôle de l'État* par le montant de ses crédits. Il a consommé 63,6 % des AE et 65,2 % des CP de celle-ci en 2024.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165 EN 2024
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution
01 – Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	33,89	33,53	98,9 %	33,89	33,53	98,9 %
02 – Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	62,84	59,27	94,3 %	62,84	59,27	94,3 %
03 – Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	202,19	199,43	98,6 %	202,19	199,43	98,6 %
04 – Fonction consultative	17,51	17,16	98,0 %	17,51	17,16	98,0 %
05 – Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	20,14	20,66	102,6 %	20,14	20,66	102,6 %
06 – Soutien	132,93	146,38	110,1 %	197,20	187,70	95,2 %
07 – Cour nationale du droit d'asile	49,64	43,20	87,0 %	49,63	43,20	87,0 %
Total	519,13	519,64	100,1 %	583,40	560,95	96,2 %

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

• **L'exercice 2024 est marqué par une exécution quasi-parfaite des AE disponibles.** Les montants exécutés en 2024 s'élèvent à 519,6 millions d'euros, contre une prévision de 519,1 millions d'euros dans la loi de finances initiale. Le taux d'exécution s'établit par conséquent à 100,1 % des AE ouvertes par la LFI, en nette hausse par rapport à 2023, année durant laquelle seules 84,4 % des AE avaient été consommées, notamment en raison d'opérations d'investissement non réalisées.

Le taux d'exécution des CP s'élève à 96,2 % en 2024, contre 95,5 % en 2023. Les montants exécutés en CP atteignent 561 millions d'euros, contre 583,4 millions d'euros ouverts par la LFI, et en hausse de près de 60 millions d'euros par rapport aux crédits consommés en 2023. La sous-consommation des CP concerne principalement les dépenses de personnel, le total des crédits de paiement consommés sur ce titre en 2024 s'élevant à 424,3 millions d'euros, soit un montant inférieur de 2,9 % par rapport aux montants prévisionnels (436,7 millions d'euros) figurant dans le projet annuel de performances (PAP). Les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ont également été sous-exécutées à hauteur de 5 millions dans les deux cas. Pour autant, cette sous-exécution ne doit pas occulter le fait que **les dépenses d'investissement ont considérablement augmenté en 2024**. Les AE et les CP consommés sur ce titre ont ainsi plus que doublé, passant respectivement de 11,6 millions d'euros à 30 millions d'euros et de 27,3 millions d'euros à 55,3 millions d'euros en raison de plusieurs opérations immobilières majeures : l'année 2024 a par exemple été marquée par la délivrance du permis de construire et le démarrage des travaux de restructuration et de constructions neuves pour le relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil.

• Sont reportés **33,7 millions d'euros en AE et 0,6 million d'euros en CP sur 2025**, le PLRG pour 2024 prévoyant l'annulation de 6,5 millions d'euros en AE et de 3,6 millions d'euros en CP. Le report des AE affectées non engagées doit en particulier permettre de financer le surcoût de l'opération d'aménagement de la cour administrative d'appel de Versailles.

• En 2024, les crédits consommés au titre des **dépenses de personnel** progressent de 5,9 % par rapport à l'exécution 2023, pour s'établir à 424,3 millions d'euros en AE et en CP. Cette progression s'explique par l'effet des mesures générales – comme la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2023 et les mesures du rendez-vous salarial de 2023 dont l'attribution de 5 points d'indice majoré – (+ 3,3 millions d'euros hors *CAS Pension*), par l'impact du schéma d'emplois (+ 4,2 millions d'euros) ainsi que par plusieurs mesures catégorielles (+ 2,2 millions d'euros) affectant en particulier la grille des membres du Conseil d'État et des magistrats.

• Alors que l'**activité juridictionnelle** continue de s'accroître, le rapporteur spécial salue le schéma d'emplois dynamique du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* (+ 44,6 ETP). Le nombre de dossiers enregistrés a en effet progressé entre 2023 et 2024, jusqu'à 8,4 % pour les tribunaux administratifs⁽¹⁾. Malgré cette hausse du contentieux, l'**ensemble des juridictions sont parvenues à stabiliser ou réduire leur délai moyen constaté de jugement des affaires**. Ceci est particulièrement remarquable pour la Cour nationale du droit d'asile, où le délai moyen constaté de jugement des affaires, pour les procédures ordinaires, est passé de 6 mois et 26 jours à 5 mois et 23 jours. Le rapporteur y voit notamment l'effet de la territorialisation de la CNDA et de l'ouverture des premières chambres territoriales en cours d'année 2024⁽²⁾.

II. LE PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, dont le responsable est le Premier président de la Cour des comptes, a consommé 30,7 % des crédits de la mission en 2024 en AE et 29,5 % des CP. En 2024, **250,9 millions d'euros en AE et 253,6 millions d'euros en CP ont ainsi été consommés**, soit un taux d'exécution de 98,6 % en AE et de 99,3 % en CP par rapport à la prévision figurant dans la LFI. Les crédits du programme 164 sont donc légèrement sous-exécutés en 2024, dans la stricte continuité de l'exercice 2023, année au cours de laquelle les taux d'exécution s'élevaient à 98,5 % en AE et 99,4 % en CP des crédits ouverts par la LFI.

(1) Dans le cas de la Commission du contentieux du stationnement payant, le nombre de recours a même augmenté de plus de 17 %, avec 201 705 recours enregistrés en 2024.

(2) Cinq chambres territoriales de la CNDA ont été ouvertes en septembre 2024 à Bordeaux, Lyon (2 chambres), Nancy et Toulouse. Deux chambres supplémentaires doivent être créées à Marseille et Nantes en 2025.

Sont reportés 2,1 millions d'euros en AE sur 2025. Il est proposé d'annuler 3,3 millions d'euros d'AE et 2,1 millions d'euros de CP dans le cadre du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164 EN 2024
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution
21 – Examen des comptes publics	50,68	51,67	102,0 %	50,68	51,81	102,2 %
22 – Contrôle des finances publiques	19,32	19,03	98,5 %	19,32	19,03	98,5 %
23 – Contrôle des gestions publiques	71,65	70,94	99,0 %	71,66	70,94	99,0 %
24 – Évaluation des politiques publiques	40,97	40,35	98,5 %	40,97	40,35	98,5 %
25 – Information des citoyens	8,63	8,48	98,3 %	8,63	8,45	97,9 %
26 – Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	5,79	5,69	98,3 %	5,79	5,69	98,3 %
27 – Pilotage et soutien des juridictions financières	56,09	53,81	95,9 %	56,85	56,33	99,1 %
28 – Gouvernance des finances publiques	1,35	0,93	68,9 %	1,35	0,93	68,9 %
Total	254,48	250,91	98,6 %	255,25	253,57	99,3 %

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

• **Les crédits exécutés en 2024 progressent de 7,2 millions d'euros en AE (+ 3 %) et de 7,6 millions d'euros en CP (+ 3,1 %) par rapport à l'exécution 2023.** Cette trajectoire est principalement due à l'augmentation de 3,8 % des dépenses de personnel, qui s'établissent à 222,7 millions d'euros en AE et CP et qui représentent 88 % des dépenses de ce programme, contre 79,3 % pour l'ensemble de la mission. Cette hausse traduit principalement l'impact du schéma d'emplois (voir *infra*). Le reclassement indiciaire des magistrats des juridictions financières dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique y contribue également ⁽¹⁾.

Si l'exécution des crédits est globalement conforme à l'enveloppe allouée en LFI, l'**action 28 – Gouvernance des finances publiques se distingue par un taux d'exécution relativement faible (68,9 %)**, qui ne vient toutefois pas affecter le taux d'exécution global du programme en raison du poids de cette action (0,4 % des crédits du programme). En effet, seuls 934 967 euros des 1,4 million d'euros

(1) Dans le cadre de la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État et à la suite des modifications apportées à la grille indiciaire applicable aux administrateurs de l'État en janvier 2023, les membres du Conseil d'État, les magistrats administratifs et les magistrats des juridictions financières ont bénéficié, à compter du 1^{er} juillet 2023, d'une refonte de leur grille indiciaire, respectivement au titre des décrets n° 2023-485, n° 2023-486 et n° 2023-482 du 21 juin 2023.

prévus pour cette action, qui porte les crédits du Haut Conseil des finances publiques, ont été consommés. Alors que le Premier président de la Cour des comptes demande régulièrement à ce que les moyens du HCFP soient renforcés, le rapporteur spécial ne peut que s'interroger sur la sous-exécution de cette enveloppe.

• Comme indiqué précédemment, le rapporteur spécial constate que le **schéma d'emplois a été sur-exécuté**. Le schéma d'emploi réalisé est en effet de plus 9,9 ETP, contre un schéma d'emplois nul prévu par la LFI pour 2024. Si une partie de cet écart correspond à un effet du rattrapage des fortes sous-exécutions en matière de recrutements en 2022 et 2023, son exécution a été perturbée, par rapport aux prévisions initiales, par des flux d'entrées importants lors des derniers mois de l'année, liés à des retours de magistrats non compensés par des départs de même ampleur à la suite des renouvellements des cabinets ministériels au moment de la formation des gouvernements Barnier et Bayrou.

• Comme en 2023, l'exécution 2024 du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* est marquée par **des recettes substantielles encaissées au titre des attributions de produits**. Elles s'élèvent à 4,6 millions d'euros en hors titre 2, un montant comparable à celui de 2023. La Cour des comptes réalise notamment une prestation de commissariat aux comptes au profit de l'Organisation des Nations unies (ONU), dans le cadre du mandat d'audit externe qui lui a été confié sur la période 2022-2028. Celui-ci fait l'objet d'une rémunération de 4 millions d'euros par an.

• Le rapporteur spécial souhaite enfin saluer la disponibilité des équipes de la Cour des comptes pour assister les parlementaires dans la conduite de leurs missions. Le nombre d'auditions réalisées au Parlement de membres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes est en effet en constante augmentation. Il est ainsi passé de 49 à 83 entre 2022 et 2024. Au-delà de la qualité des échanges, **le rapporteur spécial tient à souligner la qualité des travaux de la Cour des comptes** sur lesquels peuvent s'appuyer les parlementaires.

III. LE PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

En préambule, le rapporteur spécial rappelle qu'en raison d'un régime comptable et administratif spécifique⁽¹⁾, dérogatoire aux règles de la comptabilité publique, le CESE ne dispose pas d'un comptable public et ses dépenses ne sont pas retracées dans le système d'information budgétaire et comptable de l'État *Chorus*. **Le CESE bénéficie d'une large autonomie dans l'utilisation de ses crédits, qui sont réputés intégralement consommés dès le début de l'exercice** au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dès lors qu'ils ont été virés sur le compte au Trésor détenu par le CESE et ce quel que soit leur niveau réel d'exécution. La Cour des comptes rappelle à juste titre dans sa note

(1) Décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

d'analyse de l'exécution budgétaire dédiée à la mission *Conseil et contrôle de l'État* que cette spécificité empêche la direction du budget de disposer « *d'une vision exacte de la réalité des dépenses exécutées, l'analyse de la situation du CESE dépendant de la transmission, par l'institution, de documents ad hoc avec, parfois, plusieurs mois de retard* ». Une telle situation n'est pas acceptable pour le rapporteur spécial.

Sur cette base, selon le CESE, le taux d'exécution des crédits serait de 96 % en AE et en CP. En cela, les taux d'exécution communiqués par l'institution ne sont pas en ligne avec ceux contenus dans le RAP, qui fait état quant à lui d'un taux d'exécution des crédits de 102,9 % en AE comme en CP. Par ailleurs, les fortes sous-exécution de l'action 04 – *Travaux consultatifs* (71,3 %) et sur-exécution de l'action 05 – *Fonctions supports à l'institution* (182,1 %), si elles s'équilibrent globalement, ne sont pas justifiées. Le CESE a indiqué que la sous-exécution de l'action 04 s'expliquait par l'absence de convention citoyenne en 2024.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126 EN 2024 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution
04 – Travaux consultatifs	32,06	22,84	71,2 %	32,06	22,84	71,2 %
05 – Fonctions supports à l'institution	12,84	23,38	182,1 %	12,84	23,38	182,1 %
Total	44,91	46,22	102,9 %	44,91	46,22	102,9 %

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

• Selon le rapport annuel de performances, en 2024, un peu plus de **46 millions d'euros en AE et CP ont été consommés**. Les crédits exécutés en 2024 progressent de 0,2 million d'euros en AE et en CP par rapport à 2023. Les **dépenses de personnel** du CESE s'établissent à 35,7 millions d'euros en AE et en CP en 2024. Elles diminuent de 0,7 % par rapport à l'exécution 2023. Les **dépenses de fonctionnement** du CESE s'établissent à 10,5 millions d'euros en AE et en CP en 2024, en augmentation par rapport à l'exécution 2023 (+ 4,8 %).

Les montants communiqués par le CESE sont toutefois différents. En effet, l'exécution réelle des crédits serait de 44,7 millions d'euros en AE et de 46,3 millions d'euros en CP. Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport annuel de performances, les dépenses de personnel, bien que de façon marginale, augmentent. À l'inverse, à nouveau en contradiction avec ce qui est indiqué dans le RAP, les dépenses de fonctionnement sont en forte baisse en 2024, passant de 12,1 millions d'euros à 9,4 millions d'euros soit une diminution de 23 %. Cette diminution résulte notamment d'un moindre recours à des cabinets de conseil pour l'animation d'opérations de participation citoyenne, d'une baisse des frais de déplacements ou de mesures d'économies d'énergie. Si le rapporteur spécial salue la dynamique observée

en matière des dépenses de fonctionnement, **il s'interroge vivement sur la pertinence de diffuser, dans la communication gouvernementale, des informations budgétaires manifestement erronées.** Il appelle en conséquence à veiller à ce que les RAP reflètent, dès le prochain PLRG, la réalité de l'exécution. À cette fin, le CESE doit être en mesure de transmettre les données nécessaires au plus tard au mois d'avril – au cours duquel les RAP sont publiés.

• Le rapporteur spécial tient à s'arrêter spécifiquement sur la question des **ressources propres du CESE.** Ces ressources propres correspondent aux montants perçus par l'institution au titre de la valorisation du Palais d'Iéna et du mécénat. Elles permettent de financer le programme d'investissement de l'institution, aucun crédit de titre 5 ne lui étant alloué en loi de finances depuis 2018. Le programme 126 a bénéficié de 4 millions d'euros de recettes propres en 2024. Jusqu'en 2023, ces ressources faisaient l'objet d'une procédure d'attribution de produits et étaient ainsi reversées au CESE par l'État sous forme de dotations. Toutefois, l'intégralité de l'attribution de produits au titre des ressources propres de 2023 n'avait pas pu être réalisée avant la clôture de l'exercice budgétaire en 2023 et le montant restant dû a été versé au CESE lors de la loi de finances de fin de gestion de l'année 2024 (1,9 million d'euros en AE et en CP)⁽¹⁾. Insatisfait de ce retard, le CESE a opéré en 2024, à son initiative, un changement de méthode concernant la constatation de ces recettes dans son budget et leur matérialisation dans le budget de l'État : ces ressources n'apparaissent désormais plus comme des attributions de produits. Si cette modification traduit pour le CESE la volonté d'enregistrer au fur et à mesure dans sa comptabilité l'émission des titres de recettes et les recouvrements, la Cour des comptes souligne que « *ce nouveau mode de comptabilisation accentue le particularisme du fonctionnement budgétaire et comptable du CESE.* » De fait, en vertu de la règle de non-affectation, les recettes propres transitent en règle générale par le budget de l'État (par exemple les recettes de billetterie des musées) qui peut ensuite reverser via la procédure d'attribution de produits aux institutions concernées tout ou partie de ces recettes. La direction du budget a indiqué qu'une solution permettant de satisfaire aux dispositions applicables à la perception de recettes extrabudgétaires doit être trouvée. **Le rapporteur spécial appelle le CESE à s'engager rapidement dans cette voie.**

Comme chaque année, le rapporteur spécial sera vigilant quant à l'attribution de moyens adaptés au programme d'investissement de l'institution sur la base des ressources propres. À ce titre, le rapporteur souligne que le CESE disposait à la fin de l'exercice 2024 de 26,4 millions d'euros de réserves⁽²⁾.

*

* *

(1) L'arrêté du 26 décembre 2023 portant ouverture des crédits d'attribution de produits ouvrira 2,4 millions d'euros en AE et en CP.

(2) Selon le CESE, ce montant doit, pour l'essentiel, permettre de financer à hauteur de 20 millions d'euros le programme pluriannuel d'investissements de l'institution dû à la rénovation du Palais d'Iéna. Il reflète également des excédents de gestion qui serviront à financer la prochaine convention citoyenne à hauteur de 4 millions d'euros. Enfin, les 2,4 millions d'euros restants constituent des fonds de roulement.

CULTURE :
CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS
ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial

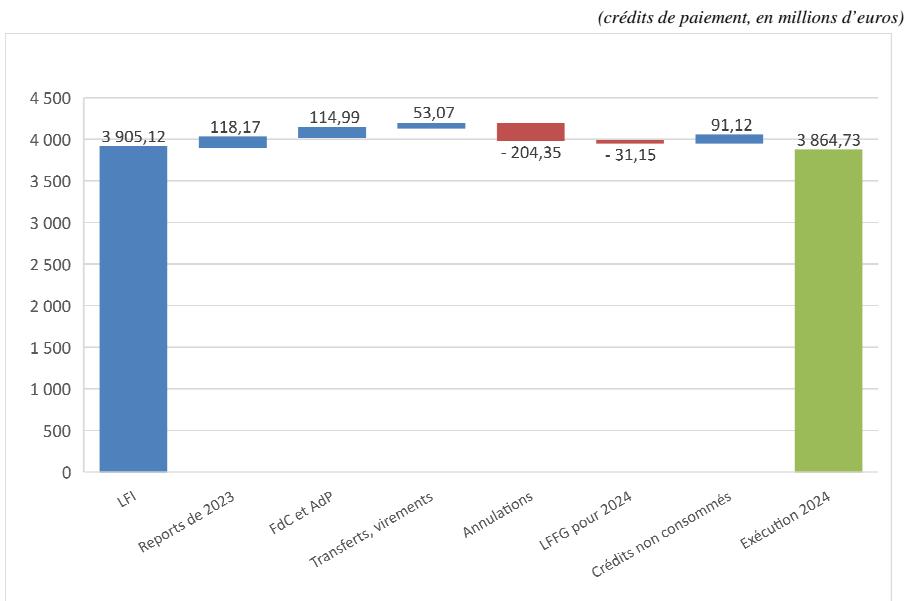
SOMMAIRE

	Pages
I. UNE CONSOMMATION À HAUTEUR DES CRÉDITS DISPONIBLES	97
II. ANALYSE PAR PROGRAMMES	99
A. LE PROGRAMME 131 <i>CRÉATION</i>	99
1. Une exécution marquée par des annulations et des redéploiements de crédits.....	100
2. Des dépenses fiscales élevées à évaluer.....	102
B. LE PROGRAMME 361 <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i>	102
C. LE PROGRAMME 224 <i>SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE</i>	104

La mission *Culture* est composée de quatre programmes : 175 *Patrimoines*, 131 *Création*, 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* et 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2024, les crédits de la mission *Culture* représentaient **4,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **3,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, en hausse respectivement de 12 % et 5 % par rapport à la LFI pour 2023.

PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024 À L'ÉCHELLE DE LA MISSION CULTURE



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

La présente fiche porte sur l'exécution des programmes 131, 224 et 361 qui font l'objet du rapport spécial *Culture : Crédit ; Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

I. UNE CONSOMMATION À HAUTEUR DES CRÉDITS DISPONIBLES

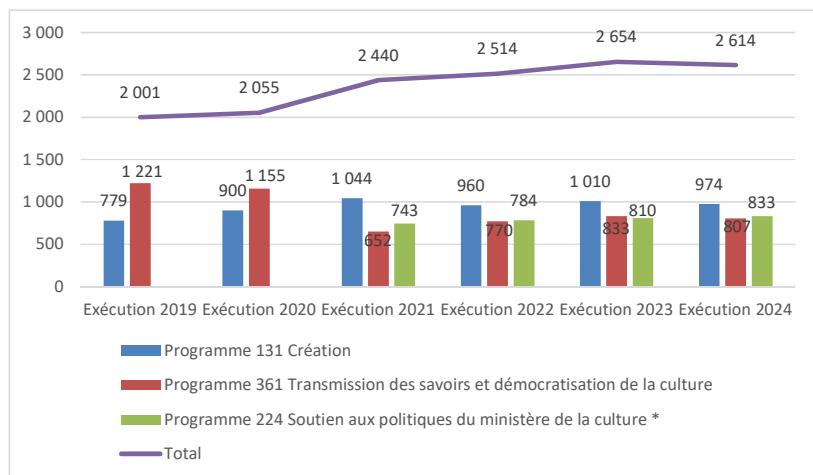
Les programmes 131 *Création*, 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* et 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* étaient dotés de **2,7 milliards d'euros** en AE et CP dans la LFI pour 2024, en augmentation de 3,1 % en AE et de 3,6 % en CP par rapport à la LFI pour 2023.

Avec 2,6 milliards d'euros de CP, le niveau d'exécution des crédits des programmes 131, 361 et 224 est très proche de celui de 2023 (– 39 millions d'euros).

Depuis 2019, le montant des crédits exécutés des programmes 131, 361 et 224 est en **hausse de 30,7 % (+ 613,65 millions d'euros)**, marquant l'effort continu en faveur de la culture.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DES PROGRAMMES 131, 224 ET 361 DE LA MISSION CULTURE

(Crédits de paiement, en millions d'euros)



*Le programme 224 a été créé en 2021. Auparavant, les crédits étaient confondus avec ceux du programme 361.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

En 2024, le taux d'exécution des crédits des trois programmes par rapport aux ouvertures en LFI dépasse 96 %.

EXÉCUTION DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI DES PROGRAMMES 131, 224 ET 361 DE LA MISSION CULTURE

(En millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Crédits ouverts en LFI	Crédits consommés	Taux d'exécution	Crédits ouverts en LFI	Crédits consommés	Taux d'exécution
P. 131	1 032,88	948,17	91,8 %	1 042,65	973,94	93,4 %
P. 361	829,58	806,99	97,3 %	824,40	806,99	97,9 %
P. 224	846,18	834,21	98,6 %	844,26	833,22	98,7 %
Total	2 708,64	2 589,38	95,6 %	2 711,31	2 614,16	96,4 %

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

En gestion, les mouvements notables en cours d'année sont, en CP, le transfert de 32,84 millions d'euros ⁽¹⁾, puis l'annulation de 104,81 millions d'euros par le décret du 21 février 2024 ⁽²⁾. En loi de finances de fin de gestion ⁽³⁾, ont été annulés 31,15 millions d'euros supplémentaires en CP.

In fine, 2 617,72 millions d'euros en CP étaient disponibles (– 94 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en LFI, dont – 68 millions d'euros sur le programme 131). **Sur les trois programmes, les crédits ont été consommés à hauteur des crédits disponibles.**

EXÉCUTION DES CRÉDITS DISPONIBLES DES PROGRAMMES 131, 224 ET 361 DE LA MISSION CULTURE

(En millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Crédits disponibles	Crédits consommés	Taux d'exécution	Crédits disponibles	Crédits consommés	Taux d'exécution
P. 131	964,24	948,17	98,3 %	974,66	973,94	99,9 %
P. 361	835,52	806,99	96,6 %	808,28	806,99	99,8 %
P. 224	836,54	834,21	99,7 %	834,78	833,22	99,8 %
Total	2 636,30	2 589,38	98,2 %	2 617,72	2 614,16	99,9 %

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

II. ANALYSE PAR PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 131 CRÉATION

Le programme *Création* regroupe les crédits destinés aux politiques publiques en faveur de la création artistique dans le spectacle vivant (musique, théâtre, danse, etc.) et les arts visuels.

En cours de gestion, il a vu ses crédits diminuer de 66,66 millions d'euros en AE et 66,15 millions d'euros en CP, malgré des ouvertures par transferts à hauteur de 7,49 millions d'euros en AE et en CP et par virements à hauteur de 20,62 millions d'euros en AE et 20,82 millions d'euros en CP.

Des annulations supplémentaires sont intervenues en **loi de finances de fin gestion** : – 2,09 millions d'euros en AE et – 1,95 million d'euros en CP.

Le montant des CP disponibles sur ce programme s'est ainsi élevé en 2024 à 974,66 millions d'euros. En exécution, 973,94 millions d'euros ont été consommés, soit 93,4 % des crédits votés en LFI et 99,9 % des crédits disponibles.

(1) Décrets n° 2024-602 du 26 juin 2024 et n° 2024-1077 du 28 novembre 2024 portant transfert de crédits.

(2) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(3) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 131 CRÉATION

(en millions d'euros)

	AE	CP
PLF pour 2024	1 027,20	1 036,97
LFI pour 2024	1 032,88	1 042,65
<i>Fonds de concours et attributions de produits</i>	<i>0,11</i>	<i>0,11</i>
Mouvements réglementaires	– 66,66	– 66,15
<i>Reports</i>	<i>1,18</i>	<i>1,50</i>
<i>Transferts</i>	<i>7,49</i>	<i>7,49</i>
<i>Annulations</i>	<i>– 95,96</i>	<i>– 95,96</i>
<i>Virements</i>	<i>20,62</i>	<i>20,82</i>
Loi de finances de fin de gestion pour 2024	– 2,09	– 1,95
Total des crédits disponibles	964,24	974,66
Exécution 2024	948,17	973,94
Crédits non consommés	16,06	0,72
Annulations demandées en PLRG ⁽¹⁾	15,19	0,61
Reports sur 2025	0,87	0,11

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

1. Une exécution marquée par des annulations et des redéploiements de crédits

Le programme 131 a connu de **fortes annulations** de crédits en début de gestion par le décret précité du 21 février 2024 : – 95,96 millions d'euros en AE et en CP. Elles ont été couvertes par le dégel de la réserve de précaution (46,62 millions d'euros en AE et 47,16 millions d'euros en CP), des virements entrants (20,62 millions d'euros en AE et 20,82 millions d'euros en CP) et un prélèvement sur les opérateurs et dispositifs du programme (28,71 millions d'euros en AE et 27,98 millions d'euros en CP).

Le niveau de consommation des crédits des actions 01 *Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant* et 02 *Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels* est par conséquent inférieur aux prévisions de la LFI, d'autant plus que des crédits de ces deux actions ont été redéployés vers l'action 06 *Soutien à l'emploi et structurations des professions*.

(1) Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 131 PAR ACTIONS

	(en millions d'euros)					
	Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits)		Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits)		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	816,02	820,04	736,16	757,03	- 79,86 (- 9,8 %)	- 63,01 (- 7,7 %)
02 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels	145,14	150,90	136,03	140,55	- 9,12 (- 6,3 %)	- 10,35 (- 6,9 %)
06 – Soutien à l'emploi et structurations des professions	71,72	71,72	75,99	76,36	4,27 (+ 6 %)	4,65 (+ 6,5 %)
Total	1 032,88	1 042,65	948,17	973,94	- 84,71 (- 8,2 %)	- 68,72 (- 6,6 %)

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Comme les années précédentes, les dépenses les plus importantes du programme 131 concernent le **soutien à quinze opérateurs du ministère de la culture** – allant de la Philharmonie de Paris à la Comédie française, en passant par l’Opéra national de Paris et le Théâtre national de Strasbourg : égales à 355,05 millions d’euros en AE et CP, elles sont inférieures de 7,93 millions aux crédits prévus en LFI (contribution des établissements à la maîtrise de la dépense publique, mise en réserve, redéploiements de crédits).

L’exécution 2024 du programme 131 traduit la mise en œuvre des actions suivantes : déploiement du plan « **Mieux produire, mieux diffuser** » (8,7 millions d’euros), soutien aux **festivals** (32 millions d’euros) et aux **scènes de musiques actuelles**, poursuite de mise en œuvre de la **stratégie nationale en faveur des métiers d’art**, lancement du plan en faveur de la **ruralité**.

En matière de **soutien à l’emploi artistique et aux artistes auteurs**, le montant des aides au Fonds national pour l’emploi dans le spectacle (FONPEPS) s’établit à 45,8 millions d’euros contre 39 millions d’euros prévus en LFI pour 2024.

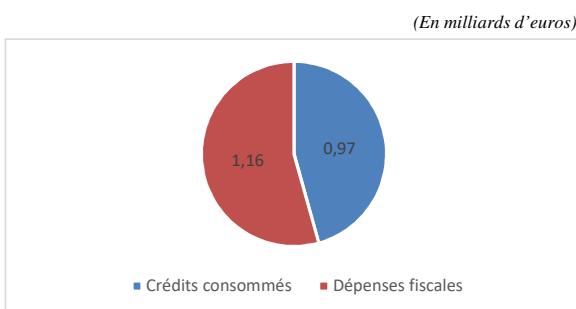
Enfin, le programme 131 porte des **investissements importants**. En particulier, en 2024 ont été poursuivis les travaux de la rénovation de la salle Jean Vilar du Théâtre national de Chaillot et ont débuté les travaux de relocalisation du Centre national des arts plastiques.

2. Des dépenses fiscales élevées à évaluer

En 2024, 25 dispositifs de **dépenses fiscales** relèvent à titre principal de la mission *Culture*, dont **12 du programme 131**.⁽¹⁾ Celles-ci sont estimées en 2024 à **1,16 milliard d'euros, en hausse de 147 millions d'euros par rapport à 2023**. Cette hausse résulte essentiellement de celle des crédits d'impôt pour production d'œuvres audiovisuelles, pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et pour les entreprises de création de jeux vidéo.

Les dépenses fiscales sont 1,2 fois plus élevées que les crédits budgétaires consommés.

POIDS DES DÉPENSES FISCALES DANS LE PROGRAMME 131



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Les **dépenses fiscales** rattachées à la mission *Culture* ne comprennent cependant pas les réductions d'impôt liées aux dons effectués dans le cadre du mécénat culturel, qui sont imputées sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

Si des améliorations sont intervenues, les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'une connaissance ni d'un suivi exhaustif par le ministère de la culture, rendant nécessaire un travail interministériel pour mieux partager les informations, notamment sur les dispositifs dont le périmètre excède le champ culturel.

Au vu du poids des dépenses fiscales, le rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'évaluer les différents dispositifs afin d'en mesurer l'efficience.

B. LE PROGRAMME 361 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

Le programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* regroupe l'ensemble des crédits liés au soutien à l'éducation artistique et culturelle, à la langue française et aux langues de France ainsi qu'aux politiques d'enseignement supérieur et de recherche – lesquelles recouvrent 99 établissements sous tutelle du ministère de la culture, accueillant 37 000 étudiants.

(1) Les 13 autres dispositifs de dépenses fiscales relèvent du programme 175 Patrimoines.

En cours de gestion, les crédits du programme 361 ont été **abondés de 32,82 millions d'euros en AE et 13,24 millions d'euros en CP**, du fait principalement du report d'une partie des crédits non consommés en 2023 (19,47 millions d'euros en AE et 0,20 million d'euros en CP) et de transferts entrants (29 millions d'euros en AE et en CP), compensés pour partie par des virements sortants (– 15,65 millions d'euros en AE et – 15,97 millions d'euros en CP).

Si le programme 361 n'a pas été concerné par les annulations de crédits prévues par le décret du 21 février 2024, il a toutefois contribué aux annulations prévues sur la mission, le reliquat de crédits de la réserve de précaution a été annulé en loi de finances de fin de gestion (– 27,41 millions d'euros en AE et – 30,80 millions d'euros en CP).

Le montant des CP disponibles sur ce programme s'est ainsi élevé en 2024 à 808,28 millions d'euros. En exécution, 806,99 millions d'euros ont été consommés, soit 97,9 % des crédits votés en LFI et 99,8 % des crédits disponibles.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 361 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

(En millions d'euros)

	AE	CP
PLF pour 2024	833,26	828,08
LFI pour 2024	829,58	824,40
<i>Fonds de concours et attributions de produits</i>	<i>0,54</i>	<i>1,44</i>
Mouvements réglementaires	32,82	13,24
<i>Reports</i>	<i>19,47</i>	<i>0,20</i>
<i>Transferts</i>	<i>29,00</i>	<i>29,00</i>
<i>Virements</i>	<i>- 15,65</i>	<i>- 15,97</i>
Loi de finances de fin de gestion pour 2024	- 27,41	- 30,80
Total des crédits disponibles	835,52	808,28
Exécution 2024	806,99	806,99
Crédits non consommés	28,53	1,28
Annulations demandées en PLRG ⁽¹⁾	24,64	0,30
Reports sur 2025	3,89	0,99

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Par rapport aux crédits prévus en LFI, **la sous-consommation des crédits de l'action 01** est due principalement aux décalages d'opérations d'investissement des écoles nationales et à la réalisation, à un niveau inférieur à celui attendu, des projets relevant des contrats de plan État-région.

S'agissant de l'action 04, la sous-exécution est liée à l'annulation de crédits en début de gestion, financée en partie par la baisse de la subvention pour charge de service public à **Universcience** (– 13 millions d'euros).

(1) Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

À l'inverse, la **surconsommation des crédits de l'action 02** s'explique principalement par la mise en œuvre de dispositifs comme **l'été culturel** (transfert entrant de 15,5 millions d'euros) ou le **plan Culture et ruralité** (transfert entrant de 5,25 millions d'euros), et par la sur-exécution des crédits du **pass Culture** (**219,7 millions d'euros consommés**, contre 210,5 millions d'euros prévus en LFI pour 2024). Ce dernier écart résulte des spécificités de cette dépense de guichet dont le niveau d'exécution dépend de différents paramètres.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 361 PAR ACTIONS

	(En millions d'euros)					
	Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits)		Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits)		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	318,48	315,68	288,59	288,57	– 29,89 (– 9,4 %)	– 27,11 (– 8,6 %)
02 – Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle	387,39	385,57	412,00	411,92	+ 24,60 (+ 6,4 %)	+ 26,35 (+ 6,8 %)
03 – Langue française et langues de France	4,22	4,22	5,22	5,22	+ 1,00 (+ 23,7 %)	+ 1,00 (+ 23,6 %)
04 - Recherche culturelle et culture scientifique et technique	119,49	118,93	101,19	101,28	– 18,30 (– 15,3 %)	– 17,65 (– 14,8 %)
Total	829,58	824,40	806,99	806,99	– 22,59 (– 2,7 %)	– 17,41 (– 2,1 %)

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Le rapporteur spécial salue les actions en faveur de la ruralité qui sont portées par différents programmes. Il souligne néanmoins la nécessité de disposer d'une **présentation consolidée** des dispositifs, des moyens mobilisés et de leur financement et d'en réaliser régulièrement **l'évaluation**.

S'agissant du pass Culture, le rapporteur spécial s'était exprimé dans son rapport spécial sur le PLF pour 2025 **en faveur d'une réforme**. Depuis mars 2025, les montants de la **part individuelle** ont été révisés pour cibler les jeunes de 17 et 18 ans, et des critères sociaux ont été introduits. **Le rapporteur spécial insiste** sur la nécessité de faire de cet outil un **levier de démocratisation culturelle**, en particulier dans sa composante collective.

C. LE PROGRAMME 224 SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Le programme 224, assurant le financement des fonctions de soutien du ministère et, dans une moindre mesure, de l'action culturelle internationale, a connu une exécution tendue : annulations de crédits en février 2024 (– 8,85 millions d'euros en AE et CP), transferts et virement sortants pour contribuer à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit (– 2,8 millions d'euros en AE et CP) et au projet « Marque France » (– 2,5 millions d'euros).

Le montant des CP disponibles sur ce programme s'est ainsi élevé en 2024 à **837,78 millions d'euros**. En exécution, **833,22 millions d'euros ont été consommés**, soit 98,7 % des crédits votés en LFI et 99,8 % des crédits disponibles.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 224 SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

(En millions d'euros)

	AE	CP
PLF pour 2024	846,18	844,26
LFI pour 2024	846,18	844,26
<i>Fonds de concours et attributions de produits</i>	<i>0,94</i>	<i>0,94</i>
Mouvements réglementaires	– 13,08	– 12,01
<i>Reports</i>	<i>1,24</i>	<i>1,42</i>
<i>Transferts</i>	<i>– 4,54</i>	<i>– 3,65</i>
<i>Annulations</i>	<i>– 8,85</i>	<i>– 8,85</i>
<i>Virements</i>	<i>– 0,94</i>	<i>– 0,94</i>
Loi de finances de fin de gestion pour 2024	2,49	1,60
Total des crédits disponibles	836,54	834,78
Exécution 2024	834,21	833,22
Crédits non consommés	2,33	1,56
Annulations demandées en PLRG ⁽¹⁾	2,32	1,55
Reports sur 2025	0,01	0,01

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Des crédits ont été ouverts en loi de finances de fin de gestion pour les cotisations « pension civile » et le financement des projets interministériels (en particulier le sommet international de Paris sur l'intelligence artificielle de février 2025).

(1) Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 224 PAR ACTIONS

(En millions d'euros)

	Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits)		Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits)		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
06 – Action culturelle et internationale	9,97	9,97	9,02	9,03	– 0,96 (– 9,6 %)	– 0,94 (– 9,5 %)
07 – Fonctions de soutien du ministère	836,21	834,28	825,19	824,19	– 11,01 (– 1,3 %)	– 10,09 (– 1,2 %)
Total	846,18	844,26	834,21	833,22	– 11,97 (– 1,4 %)	– 11,03 (– 1,3 %)

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

*

* * *

**CULTURE :
PATRIMOINES**

M. Philippe Lottiaux, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 175 <i>PATRIMOINES</i> PRÉSENTE UNE SUR-CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES, DU FAIT DES FONDS DE CONCOURS ET REPORTS.....	111
A. CADRE GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	111
B. DES INTERROGATIONS PARTIELLEMENT LEVÉES	113
C. LES PLAFONDS D'EMPLOIS	115
II. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 175 ONT ÉTÉ SUPÉRIEURES DE 50 % AUX PRÉVISIONS.....	115

Au sein de la mission *Culture*, le programme 175 *Patrimoines* soutient les politiques publiques conduites en faveur des monuments historiques, des musées de France, des Archives nationales et de différents acteurs de l'archéologie.

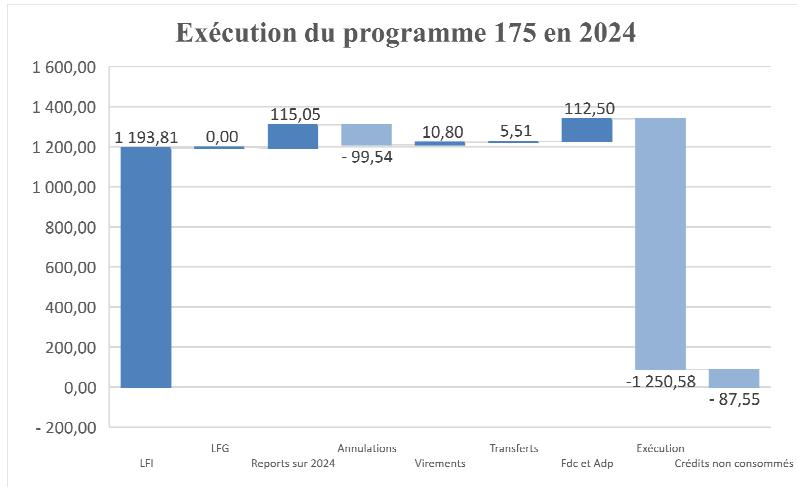
Les crédits ouverts en LFI pour 2024 au titre du programme 175 s'élèvent à 1,48 milliard d'euros en AE et 1,19 milliard d'euros en CP. Ces crédits ont cependant été rehaussés en cours de gestion budgétaire, par des fonds de concours et des reports de l'année antérieure, minorés de reports vers l'exercice 2025. Le taux de consommation des crédits disponibles, après gestion budgétaire, atteint 90,85 % pour les AE et 93,46 % pour les CP, en progression de deux points par rapport à l'exercice 2023. Par rapport à la LFI, il est de 103,28 % en AE et de 104,75 % en CP.

GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 175 AU COURS DE L'EXERCICE 2024

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI	1 479,42	1 193,81
LF de fin de gestion	0,00	0,00
<i>Annulations</i>	0,00	0,00
Autres mouvements de crédits	90,12	31,82
<i>Reports de crédits 2023 sur l'année 2024</i>	135,68	115,05
<i>Virements</i>	10,80	10,80
<i>Transferts</i>	43,18	5,51
<i>Annulations</i>	- 99,54	- 99,54
Fonds de concours et attributions de produits	112,34	112,50
Total des crédits ouverts (crédits disponibles)	1 681,88	1 338,13
Crédits consommés	1 527,94	1 250,58
<i>Taux de consommation des crédits</i>	90,85 %	93,46 %
<i>Taux de consommation des crédits par rapport à la LFI 2024</i>	103,28 %	104,75 %
<i>Annulations de crédits proposées par le PLRG</i>	32,4	6,1
<i>Reports de crédits 2024 sur 2025</i>	122	81,5

Source : Rapport annuel de performances 2024.



I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 175 *PATRIMOINES* PRÉSENTE UNE SUR-CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES, DU FAIT DES FONDS DE CONCOURS ET REPORTS

A. CADRE GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le taux de consommation des crédits, légèrement supérieur aux montants prévus par la loi de finances initiale, s'explique par l'attribution de fonds de concours – principalement pour la restauration de Notre-Dame – et par des reports élevés. Ces reports concernent principalement des autorisations d'engagement affectées mais non engagées, à hauteur de 35 millions d'euros en AE pour des opérations de restauration de monuments et des projets d'investissements, et des reports de fonds de concours (97,89 millions d'euros en AE et 113,99 millions d'euros en CP) notamment pour la restauration de Notre-Dame (78,83 millions d'euros en AE et 78,93 millions d'euros en CP). Ceci explique la concentration de la sur-exécution sur l'action 1, à hauteur de 61,48 millions d'euros en AE et 74,49 millions d'euros en CP.

Mis à part ces reports et fonds de concours, les crédits disponibles pour l'exercice 2024 se sont révélés inférieurs aux crédits adoptés par la loi de finances, en raison des annulations prévues par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 à hauteur de 99,54 millions d'euros (CP=AE). Ces annulations ont été couvertes pour partie par le dégel intégral de la mise en réserve initiale (67,5 millions d'euros en AE et 51,8 millions d'euros en CP) et le bénéfice d'un virement de solidarité (10,8 millions d'euros en AE et CP). Au total, la réduction effective des crédits s'est portée à 21,2 millions d'euros en AE et 36,9 millions d'euros en CP, répartis de manière homothétique entre les établissements publics (60 %), les directions régionales des affaires culturelles ou DRAC (30 %) et l'administration centrale (10 %).

Deux décrets de transfert ont rehaussé les crédits disponibles de 43,2 millions d'euros en AE et 5,5 millions d'euros en CP, afin de financer les travaux d'extension du centre des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, du musée mémorial du terrorisme, ainsi que le Plan culture et ruralité.

Pour autant, le dégel intégral de la réserve de précaution a empêché de financer l'avance de fonds permettant de neutraliser la fiscalité appliquée au Loto du Patrimoine, au bénéfice du patrimoine en péril, à hauteur de 15 millions d'euros. En effet, si l'État ne participe pas directement au financement du Loto du Patrimoine, il le soutient de manière indirecte en compensant chaque année le produit des taxes perçues sur ce jeu en « dégelant » en fin d'exercice, en faveur des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), une somme correspondant au montant de ces prélèvements. Comme les années précédentes, le rapporteur spécial déplore la complexité de ce système. Même s'il s'agit d'une exception par rapport aux autres jeux, il apparaîtrait souhaitable de procéder à l'exonération intégrale de tout prélèvement obligatoire du produit du Loto du Patrimoine, inspirée de la

VriendenLoterij néerlandaise, qui n'aurait aucune conséquence sur le déficit public, mais simplifierait significativement l'exécution budgétaire.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024 DES ACTIONS DU PROGRAMME 175

(en millions d'euros)

	Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits)		Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits)		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Monuments historiques et patrimoine monumental	526,26	510,86	587,74	585,35	+ 61,48	+ 74,49
02 - Architecture et sites patrimoniaux	37,83	37,83	36,65	35,94	- 1,18	- 1,89
03 - Patrimoine des musées de France	655,40	431,14	607,83	411,27	- 47,57	- 19,87
04 - Patrimoine archivistique	82,29	36,47	110,78	40,72	+ 28,49	+ 4,25
08 - Acquisition et enrichissement des collections publiques	9,78	9,78	9,22	9,78	+ 0,56	0
09 - Patrimoine archéologique	167,86	167,73	175,71	167,51	+ 7,85	- 0,22
Total	1 479,41	1 193,81	1 527,94	1 250,58	+ 48,53	+ 56,77

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2024

Le rapporteur spécial regrette par ailleurs que la présentation de l'exécution de l'action 1 *Monuments historiques et patrimoine monumental* ne permette pas de distinguer, par dispositif, le taux d'exécution des crédits ouverts en loi de finances initiale et le taux d'exécution des crédits dit « disponibles » qui tiennent compte des reports et mouvements de régulation budgétaire.

À sa demande, il lui a été transmis la décomposition de l'exécution des crédits consacrés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques hors « grands projets », hors « État ». Si le taux d'exécution des crédits de restauration est satisfaisant (106 %), bien qu'accru par les reports de fonds de concours notamment pour la cathédrale Notre-Dame, le taux d'exécution des crédits d'entretien est particulièrement faible (60 %), ce qui pose problème au regard des besoins en la matière.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES HORS ÉTAT

	Crédits ouverts	Crédits exécutés	Taux de consommation des crédits (en %)
2012	150,82	92,87	61,6 %
2013	134,27	118,54	88,3 %
2014	139,43	99,88	71,6 %
2015	138,93	106,96	76,9 %
2016	138,93	107,13	77,1 %
2017	140,6	105,1	74,8 %
2018	140,6	106,87	76 %
2019	145,6	111,21	76,4 %
2020	145,6	112,01	76,9 %
2021	155,6	136,8	87,9 %
2022	149,6	135,32	90,5 %
2023	151,6	127,4	84 %
2024	153,6	162,8	106 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

EXÉCUTION DES CRÉDITS D'ENTRETIEN DES MONUMENTS HISTORIQUES HORS ÉTAT

	Crédits ouverts	Crédits exécutés	Taux de consommation des crédits (en %)
2012	21,71	15,99	73,7 %
2013	21,71	15,74	72,5 %
2014	21,71	13,67	62,9 %
2015	21,71	26,42	121,7 %
2016	21,71	24,47	112,7 %
2017	22,47	15,33	68,2 %
2018	23,12	13,01	56,3 %
2019	23,12	14,11	61,0 %
2020	23,12	12,59	54,5 %
2021	23,12	14,23	61,6 %
2022	23,12	19,48	84,3 %
2023	24,12	38,7	160,0 %
2024	23,1	13,7	60,0 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

B. DES INTERROGATIONS PARTIELLEMENT LEVÉES

Dans son rapport budgétaire sur la mission *Culture* du PLF pour 2024, le rapporteur spécial avait fait un point d'étape des projets en cours et des perspectives sur 2024, avec plusieurs interrogations.

La plupart des projets se sont déroulés ou se déroulent conformément aux prévisions. D'autres ont évolué de manière moins satisfaisante ou continuent à poser question quant à leurs perspectives. Ainsi :

– Les travaux du site des archives de Pierrefitte-sur-Seine se déroulent conformément aux prévisions. Il en est de même de ceux de la cathédrale de Nantes, dont une partie devrait être rouverte fin 2025 ;

– les travaux du château de Gaillon ont permis le transfert de gestion à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) local pour en faire un pôle touristique, un modèle d'évolution qui pourrait peut-être être reproduit ;

– l'important projet de rénovation du Centre Pompidou avance également conformément aux prévisions, avec une enveloppe à ce jour respectée et des financements trouvés pour la partie culturelle, même s'ils restent à parachever ;

– les travaux du grand cloître de Clairvaux ont évolué comme prévu mais en revanche l'appel à manifestation d'intérêt n'a pas débouché, ce qui a conduit en 2025 à envisager une autre démarche, plus en lien avec les collectivités locales ;

– les travaux du Grand Palais, qui se poursuivent jusqu'en juin 2025, ont permis la tenue des épreuves des Jeux Olympiques et paralympiques dans le magnifique écrin du site rénové, mais les fortes contraintes de délai ont conduit à des dépassements sensibles de l'enveloppe (en raison du travail de week-end et de nuit notamment), avec un dépassement de l'ordre de 45 millions, ajoutés en 2025 grâce à l'adoption d'un amendement au cours des débats parlementaires qui a augmenté les AE de 190 millions d'euros et les CP de 100 millions d'euros⁽¹⁾ ;

– cet amendement va permettre également de répondre en 2025 à deux difficultés constatées en 2024, à savoir la persistance de faibles crédits d'entretien pour le Centre des monuments nationaux (CMN) et les interrogations relatives au schéma directeur du Château de Versailles ;

– enfin, le fonctionnement de la Cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts est en 2024 conforme aux prévisions, tant en termes de fréquentation que de budget, avec un déficit de 4 millions d'euros compensé par le CMN. En revanche, le projet relatif aux communs n'a toujours pas connu de concrétisation en 2024 ;

– en matière d'archéologie préventive, la fin de l'année 2024 a vu un crédit supplémentaire de 1 million d'euros pour l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) contribuant à éviter une augmentation du stock de prescriptions de diagnostics et de fouilles archéologiques. Cependant, il conviendrait d'analyser, en 2025, si la sous-réalisaton des diagnostics est conjoncturelle ou structurelle et d'en tirer les conséquences, budgétaires ou organisationnelles.

Enfin, les restes à payer en fin d'exercice s'élèvent à 1 035,34 millions d'euros, soit une hausse de 36 % par rapport à 2023. Si l'on peut s'inquiéter du risque de demandes de crédits de paiement supérieures aux disponibilités, il ressort

(1) Pour rappel, l'amendement du gouvernement, dit "Patrimoines" (N° II-2105 https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/143/Amdt_II-2105.html) prévoyait une hausse de 189,7 millions d'euros en AE et 100,4 millions d'euros en CP pour le programme 175. Toutefois, dans le même mouvement, le gouvernement avait proposé un amendement de "rabot" qui avait également été adopté, réduisant les crédits du programme 175 de 48,4 millions d'euros en AE et 50,3 millions d'euros en CP (n° II-2091 https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/143/Amdt_II-2091.html).

des échanges avec le ministère de la culture que ce défi de suivi, de lissage et de hiérarchisation de la programmation est bien intégré, avec notamment un suivi des grands projets. Le rapporteur spécial appelle néanmoins à davantage formaliser la programmation pluriannuelle des crédits de paiement.

C. LES PLAFONDS D'EMPLOIS

L'exécution du schéma d'emplois des opérateurs s'est traduite par un respect global du plafond d'ETPT, en légère sous-exécution avec 9 858 ETPT rémunérés contre 9 966 prévus par la LFI pour 2024. Cette sous-exécution est répartie de manière homogène entre opérateurs. Toutefois, concernant les ETPT hors-plafond, un écart particulièrement important est constaté, avec une exécution supérieure de 494 % aux prévisions. Ce recours non-prévu aux ETPT hors plafond concerne l'ensemble des grands établissements : le Centre national d'art et de culture-Georges Pompidou (73 contre 7 prévus), l'Institut national de recherches archéologiques préventives ou INRAP (134 contre 8 prévus), le Grand Palais (95 contre 0 prévu) et le Château de Versailles (94 contre 28 prévus).

Le recours aux emplois hors-plafond est certes nécessaire, traduit un dynamisme de l'activité sur le plan économique et permet précisément de s'adapter à des événements imprévus. Les éléments qui ont été communiqués au rapporteur spécial à ce sujet permettent en outre de justifier techniquement ces écarts, en particulier en raison d'un décalage de calendrier entre l'établissement du PAP et des budgets initiaux des établissements. Il n'en reste pas moins que l'information communiquée aux parlementaires est celle des documents budgétaires, qui n'est donc pas actualisée des mesures prises dans les budgets initiaux des établissements. Le rapporteur spécial appelle donc à assurer autant que faire se peut une meilleure information des parlementaires lors du PLF.

II. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHEES AU PROGRAMME 175 ONT ÉTÉ SUPÉRIEURES DE 50 % AUX PRÉVISIONS

En 2024, sur les 25 dépenses fiscales sur des impôts d'État rattachées à la mission *Culture*, 13 étaient rattachées au programme 175, pour un coût estimé à 292 millions d'euros.

**COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 175
CHIFFRAGE 2024**

(en millions d'euros)

	RAP 2023 Chiffrage actualisé 2023	RAP 2024 Chiffrage définitif 2023	PAP 2024 Chiffrage initial 2024	RAP 2024 « Chiffrage initial » 2024	Chiffrage actualisé 2024
Suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit	95	105	95	95	105
Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques	45	45	0	0	1
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâties situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : Nouveau dispositif Malraux	40	41	41	41	40
Déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus	23	23	23	23	27
Imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine (immeubles bâties)	20	48	20	20	48
Exonération de la taxe forfaitaire sur les bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité en cas de vente aux musées bénéficiaires de l'appellation « musée de France » ou aux services d'archives et bibliothèques de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou d'une autre personne publique	6	5	6	6	5
Exonération de la taxe forfaitaire pour les cessions et exportations de métaux précieux, bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité réalisées par des non-résidents	5	5	5	5	5
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques	1	1	1	1	1
Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature	1	1	1	1	1
Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	1	2	1	1	2
Taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autres États membres de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droit – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA	Non connu	56	Non connu	Non connu	57
Exonérations de taxe d'archéologie préventive	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu
Exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'Etat	0	0	0	0	0
Total	237	332	« 241 »⁽¹⁾	193	292

Sources : rapport annuel de performances 2024

Le coût estimé des dépenses fiscales associées au programme 175 a été réévalué de 99 millions par rapport aux prévisions figurant dans la loi de finances initiale, soit une hausse de 51 %. La moitié de cette hausse est due au rétablissement d'une estimation du chiffrage de la dépense fiscale relative au taux réduit de TVA (57 millions d'euros), qui n'avait pas été fournie lors du PAP 2024. Le doublement par rapport aux prévisions initiales (20 millions d'euros) du coût de l'imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires fonciers suscite toutefois l'étonnement.

Le rapporteur spécial relève en outre plusieurs contradictions entre les documents budgétaires :

- le RAP 2023 et le RAP 2024 ne s'accordent pas sur le chiffrage définitif des dépenses fiscales en 2023, en particulier pour l'imputation précitée ;
- le total du montant prévisionnel des dépenses fiscales renseigné par le PAP 2024 contient une faute mathématique, corrigé par le RAP 2024.

Le rapporteur spécial note par ailleurs que le nombre de bénéficiaires n'est renseigné que pour 4 des 13 dépenses fiscales associées au programme 175, et que les montants des exonérations de taxe d'archéologie préventive ne font l'objet d'aucune estimation. Il souligne également certains points d'attention en matière de rattachement des dépenses fiscales au programme 175 : la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès ne concernerait que de manière résiduelle le patrimoine culturel matériel, tandis que 17 % du mécénat bénéficierait au patrimoine culturel matériel et qu'un dispositif spécifique – la collecte en faveur du patrimoine religieux – n'est même pas isolé au sein du mécénat, et n'est *a fortiori* pas rattaché au programme 175.

Le rapporteur spécial approfondira ces sujets dans son rapport d'information réalisé dans le cadre du Printemps de l'évaluation, portant sur l'impact des dépenses fiscales en faveur du patrimoine et sur leurs évolutions possibles.

*
* * *

(1) Ce total erroné résulte d'une erreur mathématique, la somme des montants des dépenses fiscales énumérés dans cette colonne n'atteignant pas 241 millions d'euros, mais bien 193 millions d'euros.

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

M. Emeric Salmon, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Page
I. LE PROGRAMME 178 <i>PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</i> : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE, AU PRIX D'IMPORTANTS MOUVEMENTS INTERVENUS EN GESTION	122
II. LE PROGRAMME 212 <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE</i> : UN NIVEAU D'EXÉCUTION ÉLEVÉ QUI TRADUIT L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE RECRUTEMENT DU MINISTÈRE DES ARMÉES	126

**EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX PROGRAMMES 178 ET 212 (MISSION DÉFENSE),
EN 2024 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros)

	Programme 178		Programme 212		Programmes 174 + 212 Budget opérationnel de la Défense	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (a)	16 569,48	13 562,51	24 680,31	24 634,50	41 249,79	38 197,01
Reports de gestion 2023 (b)	1 865,98	1 171,12	53,59	63,63	1 919,57	1 234,75
Fonds de concours et attributions de produits	517,53	517,53	286,44	286,44	803,97	803,97
Mouvements réglementaires (hors décrets d'annulation)	- 12,03	- 51,67	- 5,59	81,35	- 17,62	29,68
Décret d'annulation (c)	0	0	- 105,75	- 105,75	- 105,75	- 105,75
LFG 2024 (d)	677,00	677,00	- 240,68	- 237,60	436,32	439,40
Crédits disponibles	19 617,96	15 876,49	24 668,31	24 722,57	44 286,27	40 599,06
Crédits non-consommés	3 405,44	827,66	162,44	63,40	3 567,88	891,06
Reports sur 2025	3 405,44	827,66	7,68	60,92	3 413,12	888,58
Crédits annulés par le PLRG	0	0	154,76	2,23	154,76	2,23
Exécution	16 212,51	15 048,83	24 505,87	24 659,17	40 718,38	39 707,97
Taux d'exécution (e)	82,64 %	94,79 %	99,34 %	99,74 %	91,94 %	97,81 %

N.B. : dans les tableaux du présent document, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(b) Arrêté du 25 janvier 2024 portant report de crédits.

(c) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(d) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(e) Taux d'exécution par rapport aux crédits disponibles, y compris les reports de gestion, fonds de concours et attributions de produits, ainsi que les virements, transferts, ouvertures et annulations.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

I. LE PROGRAMME 178 *PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES* : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE, AU PRIX D'IMPORTANTS MOUVEMENTS INTERVENUS EN GESTION

Sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, le programme 178 *Préparation et emploi des forces* assure la préparation des forces et la conduite des opérations militaires. Il est composé de dix niveaux d'opérations stratégiques (OS), correspondant au financement de l'entretien programmé du matériel (EPM, 43 % des crédits de paiement), des activités opérationnelles (AOP, 15 % des CP), du fonctionnement et des activités spécifiques (FAS, 13 % des CP), des équipements d'accompagnement (EAC, 11 % des CP), des infrastructures de défense (INFRA, 7 % des CP), de la dissuasion (DIS, 6 % des CP), de l'entretien programmé du personnel (EPP, 3 % des CP), des opérations étrangères extérieures (OPEX, 2 % des CP), du renseignement (RENS, CP proches de 0 %) et des surcoûts liés aux missions intérieures (MISSINT, CP proches de 0 %).

Le programme 178 représente 24,4 % des autorisations d'engagement (16,569 milliards d'euros) et 23,9 % des crédits de paiement (13,562 milliards d'euros) inscrits en loi de finances initiale sur la mission *Défense*.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 EN 2024

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision
Action 01 – Planification des moyens et conduite des opérations	1 120,14	1 308,89	+ 16,8%	1 034,8	1 192,1	+ 15,2%
Action 02 – Préparation des forces terrestres	2 861,72	3 202,21	+ 11,9 %	2 193,5	2 792,8	+ 27,3%
Action 03 – Préparation des forces navales	3 710,43	3 409,76	- 8,1 %	3 447,2	3 685,1	+ 6,9 %
Action 04 – Préparation des forces aériennes	4 846,80	4 064,55	- 16,1 %	3 493,2	3 764,9	+ 7,8 %
Action 05 – Logistique et soutien interarmées	3 430,39	3 843,33	+ 12 %	2 793,8	3 226,9	+ 15,5 %
Action 06 – Surcoûts liés aux opérations extérieures OPEX	570	351,63	- 38,3 %	570	356,1	- 37,5 %
Action 07 – Surcoûts liés aux opérations intérieures MISSINT	30	32,13	+ 7,1 %	30	30,9	+ 3 %
Total	16 569,5	16 212,5	- 2,1 %	13 562,5	15 048,8	+ 11 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

- L'exécution du programme 178 est supérieure de 11 % au montant des crédits de paiement prévu en loi de finances initiale pour 2024 (LFI). L'écart se justifie par des surcoûts liés à l'activité opérationnelle des armées (OPEX, MISSINT, réassurance du flanc oriental de l'OTAN, soutien direct à l'Ukraine et appui aux forces de sécurité intérieure en Nouvelle Calédonie).

Par exemple, l'écart à la prévision de 27,3 % de l'action 02 *Préparation des forces terrestres* est justifié par la variation de l'OS d'entretien programmé des matériels afin de **couvrir le renforcement du flanc Est de l'Europe, les surcoûts d'opérations intérieures et extérieures et l'anticipation de l'engagement d'un marché nécessaire au soutien des véhicules terrestres** (véhicules de l'avant blindé ou VAB, véhicules blindés de combat d'infanterie ou VBCI, poids lourds ou PL).

- La sous-exécution de 2,1 % des autorisations d'engagement par rapport à la LFI pour 2024 s'explique par **le report de plusieurs notifications de marchés de maintien en condition opérationnelle**⁽¹⁾. Ces reports sont à l'origine d'un solde de crédits non consommés à la fin de l'exercice 2024, d'un montant de 3,4 milliards d'euros d'AE et 827,7 millions d'euros de CP, intégralement reportés sur l'exercice 2025.

L'importance des volumes reportés en fin d'année traduit les **difficultés de passation des marchés de la direction générale de l'armement dans les délais** qu'elle s'est fixés. Le rapporteur spécial relève l'impact de ces aléas pour les cocontractants, fournisseurs et entreprises de la base industrielle et technologique de la défense (BITD).

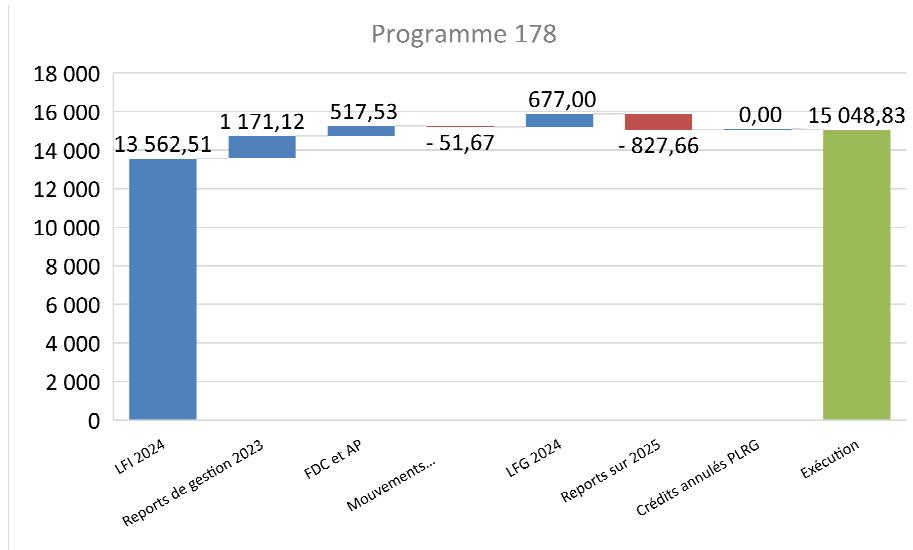
- Si la consommation affichée est supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale, il convient de relever que le programme 178 a bénéficié en gestion d'importants **reports et mouvements de crédits** : l'exécution 2024 est en cela conforme à la tendance observée depuis plusieurs années.

Alors que le programme 178 n'a pas été concerné par le décret d'annulation du 21 février 2024, il a au contraire bénéficié, dès le début de l'exercice, du **report de 1,87 milliard d'euros d'AE et 1,17 milliard d'euros de CP** non consommés en 2023. Ces reports représentaient 10 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2023. Toutefois, comme le relève la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, il y a correspondance entre ces crédits et ceux ouverts par la loi de finances de fin de gestion pour 2023 « *pour garantir les conditions d'entrée en loi de programmation militaire, et qui avaient été gelés dans la foulée* »⁽²⁾.

(1) Il s'agit notamment des contrats de maintien en condition opérationnelle de l'avion de transport A400 M, des frégates de défense et d'intervention ou des avions légers de surveillance et de reconnaissance.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024 : mission Défense, avril 2025, p. 11.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 178 INSCRITS EN LFI POUR 2024



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Le programme 178 bénéficie en outre de **financements extrabudgétaires à hauteur de 517,53 millions d'euros** (AE = CP), répartis en 174,5 millions d'euros de fonds de concours (FDC) et 343 millions d'euros d'attributions de produits (ADP) :

– les fonds de concours relèvent, pour près de 90 % (158,2 millions d'euros), de versements de la Commission européenne dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix (FEP) ;

– les attributions de produits correspondent pour une large part (195,2 millions d'euros) au remboursement des soins assurés par le service de santé des armées.

Malgré l'importance des montants disponibles, le rapporteur spécial s'inquiète, comme la Cour des comptes, d'une **gestion tendue des crédits du programme**, conséquence de l'existence de surcoûts pourtant prévisibles du fait de leur récurrence sur les derniers exercices. Ces surcoûts ont justifié l'ouverture **par la loi de finances de fin de gestion, en décembre 2024, de 677 millions d'euros (AE = CP supplémentaires)**, destinés à couvrir :

– l'effort de soutien à l'Ukraine (formations, recomposition des équipements cédés, contribution à la FEP), à hauteur de 190,5 millions d'euros ;

– les opérations sur le flanc Est de l'OTAN, à hauteur de 338 millions d'euros ;

– les surcoûts des OPEX et MISSINT (dont la sécurisation des Jeux olympiques de Paris), à hauteur de 374,2 millions d'euros⁽¹⁾ ;

– le maintien de l'ordre en Nouvelle-Calédonie, à hauteur de 16,7 millions d'euros.

Le rapporteur spécial demande que ces enjeux stratégiques bénéficient d'un cadre budgétaire adapté et sincère. En effet, **le coût de ces engagements était largement prévisible** lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024. Ainsi, le rapporteur spécial souhaite que **ces missions bénéficient d'une provision budgétaire** au lieu d'une régularisation en loi de finances de fin de gestion (LFG). En effet, cette régularisation se fait nécessairement au détriment des objectifs capacitaires assignés par la loi de programmation militaire et portés par le programme 178, et affecte en outre l'équilibre général du budget de l'État.

• Comme l'année précédente, le rapporteur spécial s'inquiète du **niveau élevé des restes à payer**⁽²⁾, estimé à **33,14 milliards d'euros** au 31 décembre 2024, en augmentation de 3,7 % par rapport à 2023 – soit le tiers des restes à payer de l'ensemble de la mission *Défense*, qui sont majoritairement portés par le programme 146. Ce niveau traduit certes la montée en cadence de la politique d'investissements et le dynamisme de la commande publique. Cela n'en constitue pas moins un élément de rigidité pour la gestion budgétaire : à l'échelle du programme 178, les restes à payer représentent **2,4 années de ressources futures**. Le volume des dépenses pilotables en est réduit d'autant, et partant le montant des nouveaux engagements pouvant être passés en 2025 et lors des exercices ultérieurs, indispensables pour se conformer aux objectifs capacitaires fixés dans la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030.

Les **AE affectées sur tranche fonctionnelle** mais non engagées (AEANE) **sont estimées à près de 3,27 milliards d'euros en 2024**, contre 3,32 milliards d'euros en 2023, soit une diminution de 1,4 %, manifestant les efforts du ministère des armées pour effectuer les paiements correspondant à ses investissements pluriannuels.

Les **reports de charges**⁽³⁾ à l'échelle de la mission *Défense* augmentent à nouveau pour atteindre 8 milliards d'euros, dépassant le plafond de 20 % fixé par la Première Ministre en 2023⁽⁴⁾. Sur le périmètre du programme 178, le report de

(1) L'année 2024 a été marquée par une baisse globale des surcoûts des OPEX et une nouvelle répartition des dépenses par théâtre, du fait des recompositions géopolitiques intervenues en Afrique.

(2) Les restes à payer correspondent à la différence entre le total des engagements souscrits et les paiements effectués sur ces engagements (AE consommées – CP consommés, tous exercices confondus).

(3) Le report de charges correspond aux dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas encore intervenu.

(4) Comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire 2024 de la mission Défense (p. 6), ce plafond de 20 % résulte d'un arbitrage de la Première ministre Élisabeth Borne dans un courrier du 22 février 2023, constatant le dépassement de l'objectif de maîtrise du report de charges figurant dans la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025. Ce plafond dérogatoire de 20 % est autorisé jusqu'à l'exercice 2028 inclus.

charges s'élève à 2,56 milliards d'euros en 2024, soit 18,8 % des crédits. **Outre le coût supporté par les finances publiques du fait des intérêts moratoires dus par l'État**, le report de charges constitue **une rigidité supplémentaire** dans la gestion budgétaire de l'année suivante. Le rapporteur spécial déplore les conséquences d'une **budgétisation insuffisante au regard de surcoûts prévisibles**, qui a conduit à suspendre le paiement de certaines factures dès le mois d'août 2024, et qui pèse sur la trésorerie des fournisseurs et des entreprises de la BITD.

Dans un contexte d'effort sans précédent engagé par les industriels pour répondre à l'exigence de montée en cadence appelée de ses vœux par le président de la République, il est indispensable de leur donner une visibilité à moyen et long terme sur la résolution de l'État à leur passer des commandes dans un délai prévisible. « L'économie de guerre » ne saurait être affaire de mots, elle doit se concrétiser par une action soutenue et par la transparence quant aux capacités à appliquer pleinement les objectifs affichés par la loi de programmation militaire.

II. LE PROGRAMME 212 *SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE* : UN NIVEAU D'EXÉCUTION ÉLEVÉ QUI TRADUIT L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE RECRUTEMENT DU MINISTÈRE DES ARMÉES

Placé sous la responsabilité du secrétaire général de l'administration, le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* regroupe les crédits de titre 2 pour l'ensemble de la mission *Défense* et assure le financement des politiques transversales au ministère des armées. Il est composé de quatre niveaux d'opérations stratégiques, correspondant au financement du fonctionnement et des activités spécifiques (52 % des crédits), des infrastructures de défense (37 % des crédits), des équipements d'accompagnement (11 % des crédits) et de la dissuasion (proche de 0 %).

Le programme 212 représente 36,4 % des autorisations d'engagement (24,68 milliards d'euros) et 43,4 % des crédits de paiement (24,63 milliards d'euros) inscrits en loi de finances initiale sur la mission *Défense*.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

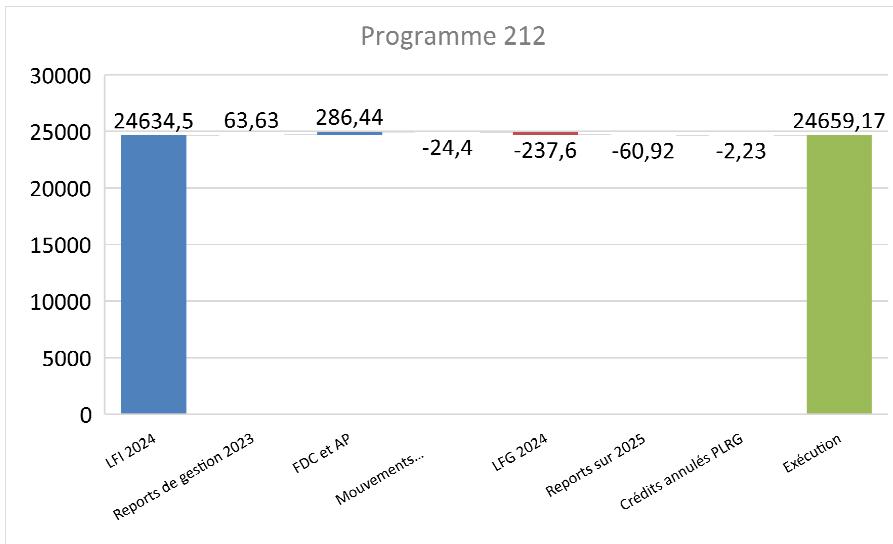
	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision
Action 04 – Politique immobilière	637,4	567,8	- 10,9 %	611,5	729,3	+ 19,2 %
Action 60 – Personnel travaillant pour l'action « politique immobilière »	509	492,9	- 3,2 %	509	492,9	- 3,2 %
Action 50 – Recherche et exploitation du renseignement	709,2	725,8	+ 2,3 %	709,2	725,7	+ 2,3 %
Action 53 – Préparation et conduite des opérations d'armement	2 413,6	2 313,1	- 4,2 %	2 413,6	2 313,1	- 4,2 %
Action 54 – Planification des moyens et conduite des opérations	1 529,3	1 403,7	- 8,2 %	1 529,3	1 403,7	- 8,2 %
Sous-action 55.01 – Ressources humaines des forces terrestres	8 077,5	8 042,7	- 0,4 %	8 077,5	8 042,7	- 0,4 %
Sous-action 56.01 – Ressources humaines des forces navales	2 877,6	2 898	+ 0,7 %	2 877,6	2 898,9	+ 0,7 %
Sous-action 57.01 – Ressources humaines des forces aériennes	2 896,2	2 771,9	- 4,3 %	2 896,2	2 772	- 4,3 %
Action 58 – Logistique et soutien interarmées	2 859,8	3 076,6	+ 7,6 %	2 859,8	3 076,6	+ 7,6 %
Autres actions et sous-actions	2 440,7	2 213,4	- 9,3 %	2 150,5	2 204,3	+ 2,5 %
Total	24 680,3	24 505,9	- 0,7 %	24 634,2	24 659,2	+ 0,1 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Le programme 212 se caractérise par une exécution quasi-totale des crédits disponibles au cours de l'exercice 2024, traduisant l'atteinte des objectifs de fidélisation et de recrutement des personnels civils et militaires du ministère des Armées. Le rapporteur spécial constate avec satisfaction un **retournement de tendance**, passant notamment par un net infléchissement des départs définitifs, qui doit cependant être confirmé lors des prochains exercices. L'exécution 2024 est marquée par le poids des **mesures catégorielles**, représentant un surcoût de **401 millions d'euros**. La majeure partie des surcoûts est liée à la mise en œuvre de la « troisième marche » de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), à compter du 1^{er} octobre 2023 (représentant 248 millions d'euros de surcoût pour l'année 2024).

Les consommations sont peu ou prou conformes à la prévision pour l'ensemble des actions et sous-actions. L'exécution du programme 212 est cependant marquée par plusieurs mouvements de crédits, détaillés dans le graphique ci-dessous :

OUVERTURE ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 212



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

- Il est à noter que le programme 212 est le seul de la mission *Défense* à avoir été concerné par les annulations de crédits prévues par le décret du 21 février 2024. Ces **annulations** ont du reste été mesurées, à hauteur de **105,75 millions d'euros** (AE = CP).
- Les rattachements par attributions de produits et fonds de concours proviennent des **remboursements au titre des activités du service de santé des armées** et des recettes provenant de services rendus par le ministère de la défense en métropole, pour un montant total de **286,44 millions d'euros**.
- Une **annulation nette de 240,68 millions d'AE et 237,60 millions d'euros de CP** est intervenue en décembre 2024 du fait de la loi de finances de fin de gestion. Celle-ci se décompose comme suit :
 - des ouvertures de crédits de titre 2 à hauteur de 160 millions d'euros (AE = CP) pour couvrir les surcoûts relatifs aux opérations extérieures, aux missions intérieures et au soutien à l'Ukraine ;
 - des annulations de crédits de titre 2 à hauteur de 360 millions d'euros (AE = CP), du fait d'un excédent constaté en cours de gestion dans les cotisations du ministère des Armées au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* ;
 - des annulations de crédits hors titre 2 de 40,7 millions d'euros en AE et 37,6 millions d'euros en CP.

• Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 propose **l'annulation de 154,76 millions d'euros d'AE et 2,23 millions d'euros de CP**, après que 7,68 millions d'euros d'AE et 60,92 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025.

• Le rapporteur spécial souligne **la légère baisse du niveau des restes à payer**, estimé à 4 703 millions d'euros en 2024, contre 4 856 millions d'euros en 2023, soit une diminution de 3,2 %.

• Après trois années consécutives de non-atteinte de l'objectif poursuivi en matière de schéma d'emplois, le ministère des armées est parvenu en 2024 à réaliser une hausse de 479 ETP (+456 ETP prévus dans le projet annuel de performances pour 2024). Si le rapporteur spécial se réjouit de cette inversion de tendance, indispensable pour garantir l'efficacité de déploiement opérationnel des forces armées, particulièrement en cas de conflit de haute intensité, il rappelle que le schéma d'emplois retenu en LFI pour 2024 intégrait le retard des précédentes années et s'affichait donc nettement en-deçà de ce qui était prévu en loi de programmation militaire (+ 700 ETP en 2024).

Au plus bas depuis 2020, le nombre de sorties totales réalisées en 2024 atteint ainsi 37 225 ETP, en nette baisse par rapport à 2023 (40 844 ETP). Les entrées totales se sont établies à 37 704 ETP contre 38 329 ETP en 2023. **Le plafond d'emplois ministériel s'élève ainsi en fin de gestion à 266 762 ETP.**

Le rapporteur spécial souligne que **le coût élevé des mesures catégorielles pour l'ensemble des militaires ne doit pas dissuader le ministère des armées d'accroître ses efforts en faveur du recrutement pour les filières en forte tension.**

*
* * *

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

M. Christophe Plassard, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 144 ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	136
1. Renseignement : des crédits exécutés nettement supérieurs à la prévision	137
2. Innovation de défense : des sous-exécutions liées à des reports d'études	138
3. Relations internationales et diplomatie de défense : une hausse de la contribution versée à la République de Djibouti	138
4. Subventions des opérateurs : des crédits sous-consommés	139
II. LE PROGRAMME 146 ÉQUIPEMENT DES FORCES	139
1. Une exécution affectée par de nombreux aléas et par les mesures prises pour limiter l'aggravation du déficit public.....	139
2. Un niveau de commandes inférieur à la prévision.....	141
3. Les objectifs capacitaires fixés dans la LPM globalement préservés	142

L'année 2024 était la **première annuité de la loi de programmation militaire** (LPM) ⁽¹⁾ adoptée en 2023. Conformément à la trajectoire prévue, la loi de finances initiale (LFI) pour 2024 ⁽²⁾ dotait ainsi la mission *Défense* de 47,2 milliards d'euros en crédits de paiement hors pensions de retraite, un niveau en hausse de 3,3 milliards d'euros par rapport à 2023.

• La mission a été peu touchée par les événements qui ont affecté l'exécution du budget de l'État, le Gouvernement ayant fait le choix de maintenir l'effort de défense autant que possible. Ainsi, le décret d'annulation du 21 février 2024 ⁽³⁾ n'a réduit la dépense qu'à hauteur de 105,8 millions d'euros.

Toutefois, les mesures de maîtrise de la dépense ont contraint le ministère des armées à absorber sous enveloppe l'essentiel des aléas survenus en cours d'exercice – en particulier les surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures (qui ont dépassé de 391 millions d'euros la provision initiale de 800 millions d'euros ⁽⁴⁾), le coût du soutien à l'Ukraine (529 millions d'euros) et le soutien aux forces de sécurité intérieure en Nouvelle-Calédonie (16,7 millions d'euros) –, lesquels ont été couverts au détriment des crédits d'équipement, notamment ceux du programme 146.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision
P144 – Environnement et prospective de la politique de défense	2 198,4	2 883,3	+ 31,2 %	1 967,6	2 007,0	+ 2,0 %
P178 – Préparation et emploi des forces	16 569,5	16 212,5	- 2,2 %	13 562,5	15 048,8	+ 11,0 %
P212 – Soutien de la politique de la défense	24 680,3	24 505,9	- 0,7 %	24 634,3	24 659,2	+ 0,1 %
P146 – Équipement des forces	24 392,9	16 609,2	- 31,9 %	16 591,4	16 713,2	+ 0,7 %
Total	67 841,1	60 210,9	- 11,2 %	56 755,7	58 428,2	+ 2,9 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Note de lecture : les crédits de la LFI 2024 s'entendent hors FDC et ADP.

En définitive, la **consommation des crédits** s'élève à 60,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 58,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Par rapport à la prévision initiale, elle est **inférieure** de 7,6 milliards d'euros **en AE** (- 11 %) et **supérieure** de 1,7 milliard d'euros **en CP** (+ 2,9 %). Hors

(1) Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

(2) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(3) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(4) Le renforcement des déploiements français sur le flanc Est de l'OTAN compte pour 459 millions d'euros et la contribution des armées aux jeux olympiques et paralympiques pour 210 millions d'euros.

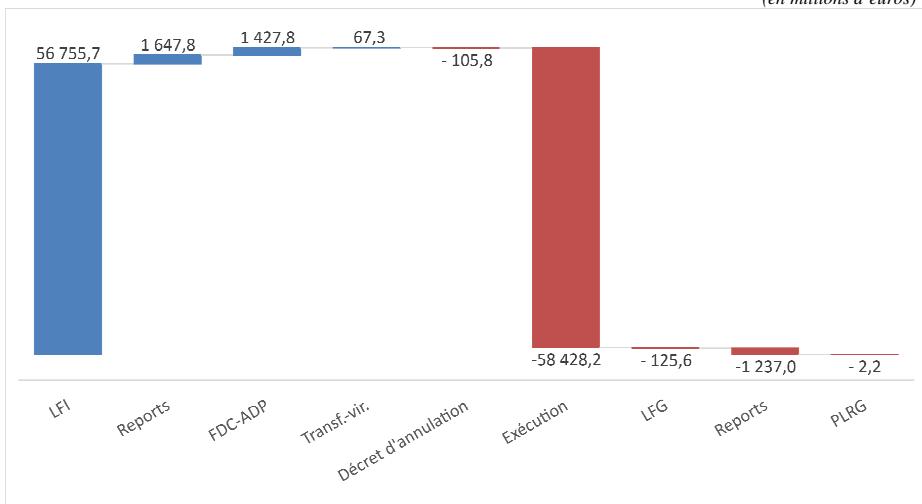
pensions de retraite, les CP s'élèvent à 49,3 milliards d'euros en CP, soit un écart à la prévision de 2,1 milliards d'euros.

- Comme les années précédentes, l'**exécution** des crédits de la mission *Défense*, en particulier en ce qui concerne le programme 146, est **difficile à lire** en raison de **mouvements significatifs intervenus en gestion**.

S'agissant des AE, la mission se caractérise par un niveau élevé et croissant d'AE affectées sur une tranche fonctionnelle mais non engagées (AEANE). Ces AEANE, qui dérogent au principe d'annualité des crédits, permettent de réserver un montant déterminé d'AE destinées à la réalisation d'une opération d'investissement dont l'engagement n'est pas immédiatement possible. Elles peuvent être reportées autant de fois que nécessaire jusqu'à la réalisation de l'opération. Au 31 décembre 2024, les AEANE de la mission s'élevaient à 32,5 milliards d'euros (contre 30 milliards fin 2023), dont 32 milliards d'euros pour le programme 146.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Concernant les CP, les mesures de maîtrise de la dépense de l'État, aux fins de limiter l'aggravation du déficit public, ont conduit à un niveau important de reports de crédits à la fois de 2023 sur 2024 (+ 1,65 milliard d'euros, dont 1,58 milliard d'euros de crédits budgétaires ouverts dans la loi de finances de finances de fin de gestion (LFG) pour 2023⁽¹⁾) et de 2024 sur 2025 (- 1,2 milliard d'euros). En outre, la mission a bénéficié de 1,4 milliard d'euros en CP de fonds de concours (FDC) et d'attributions de produits (ADP).

(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

La LFG pour 2024⁽¹⁾ a annulé 125,6 millions d'euros au total, tandis que les crédits annulés par le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, s'élèvent à 2,2 millions d'euros.

• Malgré l'augmentation significative du budget de la défense, la dégradation du report de charges et des restes à payer « fait peser un risque significatif sur la soutenabilité des dépenses de la mission Défense »⁽²⁾.

Les **restes à payer**⁽³⁾ de la mission s'élèvent à **98,9 milliards d'euros** au 31 décembre 2024, en hausse de 1,85 milliard d'euros (+ 2 %) par rapport à la fin de l'année précédente. L'augmentation continue des restes à payer, concentrés à 58 % sur le programme 146, n'est pas anormale : elle traduit la montée en puissance des programmes d'armement, qui exigent un niveau élevé d'engagements dans leur phase initiale puis des paiements étalement sur plusieurs années voire décennies. Toutefois, un niveau de restes à payer aussi élevé entraîne un fort niveau de **rigidité des paiements** et **réduit les possibilités d'engager de nouvelles dépenses** à l'avenir.

L'évolution du report de charges⁽⁴⁾ est encore plus problématique : si le ministère était parvenu à le limiter en 2023⁽⁵⁾, le report de charges a atteint 8 milliards d'euros en 2024, soit 23,8 % des crédits hors titre 2 de la mission. S'il est utilisé de manière assumée par le ministre comme un outil contracyclique permettant de réaliser la programmation sans à-coups, le rapporteur spécial a plusieurs fois alerté que le fait qu'un niveau de 20 % constituait un plafond à ne pas dépasser. Outre qu'il implique le paiement d'**intérêts moratoires** en hausse⁽⁶⁾, le report de charges a surtout pour effet de rogner sur une partie croissante des crédits ouverts dans la loi de finances. Ainsi, même en tenant compte des reports de crédits, ce ne sont pas moins de 13 % des CP ouverts en 2025 qui seront utilisés pour des dépenses initialement prévues en 2024. Cette pratique, qui s'aggrave d'année en année, entraîne **un nombre croissant de décalages de commandes et de livraisons** qui ne sont pas sans effet sur les logiques industrielles et qui pourraient à terme remettre en cause certaines des cibles capacitaires fixées dans la LPM.

L'augmentation des restes à payer comme celle du report de charges **pèsent sur les capacités du ministère des armées à absorber de nouveaux chocs sans renoncement majeur** dans ses dépenses, et donc dans certaines capacités militaires. À l'heure où le contexte international se tend et où le risque d'un affrontement majeur dans lequel la France serait impliquée augmente, de tels renoncements seraient inacceptables. Avant même de pouvoir envisager une

(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la mission Défense, avril 2025.

(3) Les restes à payer correspondent à la différence entre le total des engagements souscrits et les paiements effectués sur ces engagements (AE consommées – CP consommés, tous exercices confondus).

(4) Le report de charges correspond aux dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas encore intervenu.

(5) Le report de charges s'est élevé à 19,8 % des crédits hors titre 2 ouverts dans la loi de finances initiale en 2023, contre 13,7 % en 2022.

(6) Les intérêts moratoires s'élèvent à 29,6 millions d'euros en 2024, contre 18,4 millions d'euros en 2023 et 12,7 millions d'euros en 2022.

augmentation du budget des armées supérieure à celle qui est prévue dans l’actuelle LPM, il est donc impératif de **prévoir des ressources additionnelles pour couvrir les besoins non programmés de la mission Défense**, ce qui implique des choix courageux sur d’autres pans de la dépense publique.

I. LE PROGRAMME 144 ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

En 2024, les dépenses du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de la défense* se sont élevées à 2,88 milliards d'euros en AE et 2 milliards d'euros en CP. Elles présentent une surconsommation en AE (+ 684,9 millions d'euros) comme en CP (+ 39,3 millions d'euros) par rapport aux crédits inscrits dans la LFI.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 144

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision
Action 03 – Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	540,7	1 446,3	+ 167,5 %	476,2	627,8	+ 31,8 %
Action 07 – Prospective de défense	1 613,6	1 382,2	- 14,3 %	1 447,2	1 324,1	- 8,5 %
Action 08 – Relations internationales et diplomatie de défense	44,2	54,8	+ 24,0 %	44,2	55,1	+ 24,7 %
Total	2 198,4	2 883,3	+ 31,2 %	1 967,6	2 007,0	+ 2,0 %

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

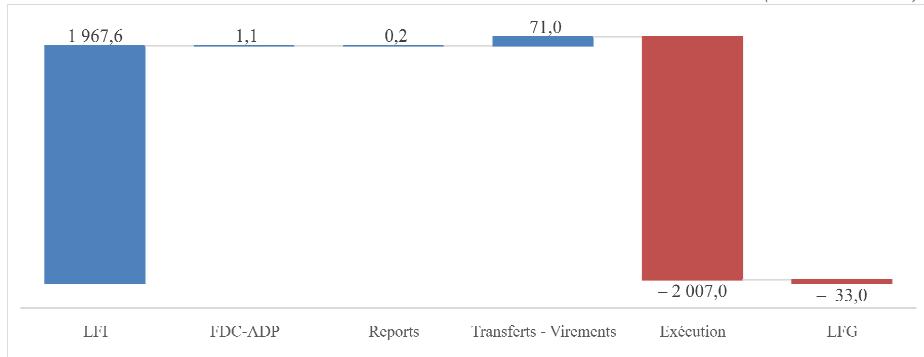
Note de lecture : les crédits de la LFI 2024 s’entendent hors FDC et ADP.

Les écarts en AE et en CP s’expliquent par une **sur-exécution des dépenses de la DGSE**, permise par des reports de crédits liés au lancement du projet de nouveau siège ainsi qu’à des transferts dans le cadre de programmes interministériels mutualisés.

En parallèle, l'**annulation de crédits mis en réserve** (- 49 millions d'euros) dans la LFG, liée au freinage de la dépense de l’État, a conduit à une sous-exécution des dépenses consacrées à la prospective et à l’innovation de défense, tandis que la surconsommation des crédits alloués à la diplomatie de défense est liée à une **hausse exceptionnelle de la contribution versée par la France à la République de Djibouti** qui a donné lieu à des ouvertures supplémentaires (+ 16 millions d'euros).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 144

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

1. Renseignement : des crédits exécutés nettement supérieurs à la prévision

Sur l'action 03 *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France*, qui finance la direction générale du renseignement extérieur (DGSE) et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), les crédits exécutés s'élèvent à 1,45 milliard d'euros en AE (+ 905,6 millions d'euros par rapport à la prévision) et 627,8 millions d'euros en CP (+ 151,6 millions d'euros).

La **surconsommation des AE** résulte du lancement du projet de **nouveau siège pour la DGSE**, dont la notification et l'engagement du marché principal de travaux ont été reportés depuis 2021 et réalisés au premier trimestre 2024, à hauteur d'un milliard d'euros. Ces crédits proviennent de reports d'AEANE issues de crédits ouverts en 2021 (1,1 milliard d'euros) et 2023 (184 millions d'euros).

La **sur-exécution des CP concerne principalement la DGSE** : les CP exécutés atteignent **576,2 millions d'euros** et excèdent la prévision initiale à hauteur de 150,9 millions d'euros. Ce dépassement profite en premier lieu aux crédits alloués aux **investissements** et aux **équipements** du service, qui s'élèvent à 514,8 millions d'euros (+ 147,7 millions d'euros par rapport à la prévision) ; leur niveau s'explique par des **transferts** et **virements** de crédits versés dans le cadre de grands programmes interministériels. Les crédits ont également excédé la prévision initiale en ce qui concerne le fonctionnement courant et le soutien des ressources humaines (+ 7,9 millions d'euros). À l'inverse, les dépenses prévues pour les déplacements et les transports se sont révélées inférieures au niveau estimé (- 2,3 millions d'euros).

Les écarts en CP concernent aussi, dans une moindre mesure, le **budget de la DRSD**, qui atteint **51,6 millions d'euros** (+ 0,65 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale). L'exercice 2024 a permis l'achèvement des travaux de gros œuvre du nouveau siège de la direction centrale (le « 2 bis »), malgré un décalage du calendrier d'emménagement de 2024 à 2025. On constate une surconsommation

des crédits alloués aux systèmes d'information et de communication (+ 3,4 millions d'euros), liée à la commande d'équipements informatiques qui seront installés dans le 2 bis et à l'acquisition d'un logiciel dans le cadre de la contribution de la DRSD à la sécurisation des jeux olympiques et paralympiques. Elle est compensée par de moindres dépenses pour les matériels techniques liées au décalage de la livraison du 2 bis (- 2,3 millions d'euros) ainsi que pour les télécommunications en raison du désengagement de certains théâtres d'opérations (- 0,14 million d'euros).

2. Innovation de défense : des sous-exécutions liées à des reports d'études

Les dépenses relatives aux **études amont** (sous-action 07.03) ont atteint 969,2 millions d'euros en AE et 911,4 millions d'euros en CP, soit un écart par rapport à la prévision de, respectivement, - 213,9 millions d'euros et - 105,6 millions d'euros. Celles prévues pour la **prospective des systèmes de forces** (sous-action 07.02), qui permettent de financer des études opérationnelles et technico-opérationnelles, s'élèvent à 25,3 millions d'euros en AE (- 2,2 millions d'euros) et 23,5 millions d'euros en CP (- 4 millions d'euros).

La sous-exécution des crédits consacrés à la prospective et à l'innovation de défense s'explique en premier lieu par l'**annulation de crédits mis en réserve** dans la LFG (- 49 millions d'euros), qui a conduit à reporter à 2025 des études initialement prévues en 2024. Si la participation du programme 144 aux mesures de freinage de la dépense de l'État était difficilement inévitables, le rapporteur spécial regrette que les réductions de dépenses portent sur des dépenses d'avenir susceptibles non seulement d'éclairer les choix futurs de nos armées mais aussi de créer de la croissance économique et industrielle.

Les écarts en AE et CP résultent aussi de difficultés non budgétaires tenant notamment aux **retards d'Ariane 6** (en particulier en ce qui concerne le programme Yoda de nano-satellite patrouilleur guetteur), à l'**annulation d'études** jugées moins prioritaires, à des délais de négociation plus longs qu'anticipé ainsi qu'à des retards de facturation des industriels.

Enfin, le **fonds d'innovation de défense** n'a investi que 15 des 20 millions d'euros initialement prévus. Ces crédits ont permis au fonds d'entrer au capital des sociétés *Unseenlabs*, spécialisées dans la surveillance maritime depuis l'espace, et *Alice & Bob*, spécialisée dans l'informatique quantique.

3. Relations internationales et diplomatie de défense : une hausse de la contribution versée à la République de Djibouti

Les crédits prévus pour l'action 08 *Relations internationales et diplomatie de défense* atteignent 54,8 millions d'euros en AE et 55,1 millions d'euros en CP. Ils présentent une sur-exécution de 10,6 millions d'euros en AE et 10,9 millions d'euros en CP. Celle-ci s'explique par une **hausse exceptionnelle de la contribution versée par la France à la République de Djibouti** dans le cadre de

la renégociation du traité de coopération en matière de défense (+ 16 millions d'euros), qui a donné lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires dans la LFG.

Les crédits alloués à la **recherche stratégique** (sous-action 07.01) ont atteint 7,6 millions d'euros en AE (- 2,3 millions d'euros) et 9,1 millions d'euros en CP (- 0,5 million d'euros). Malgré des appels d'offres infructueux et le décalage de certains projets rendu nécessaire par le financement des dépenses contraintes, l'exercice 2024 a permis à la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) de financer **89 études stratégiques externalisées, 27 subventions pour publication, 3 centres de recherche et 38 doctorants ou post-doctorants**.

4. Subventions des opérateurs : des crédits sous-consommés

Les versements aux opérateurs du programme 144 s'élèvent à 380,1 millions d'euros. Ils présentent une sous-consommation de 12,9 millions d'euros, principalement liée à des retards de projets immobiliers de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et de l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE) ainsi qu'à la modification des critères d'attribution des bourses étudiantes.

II. LE PROGRAMME 146 ÉQUIPEMENT DES FORCES

L'exécution des crédits du programme 146 *Équipement des forces* s'élève à 16,6 milliards d'euros en AE et à 16,7 milliards d'euros en CP. Si les CP présentent une légère sur-exécution par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, les AE sont nettement inférieures au niveau anticipé.

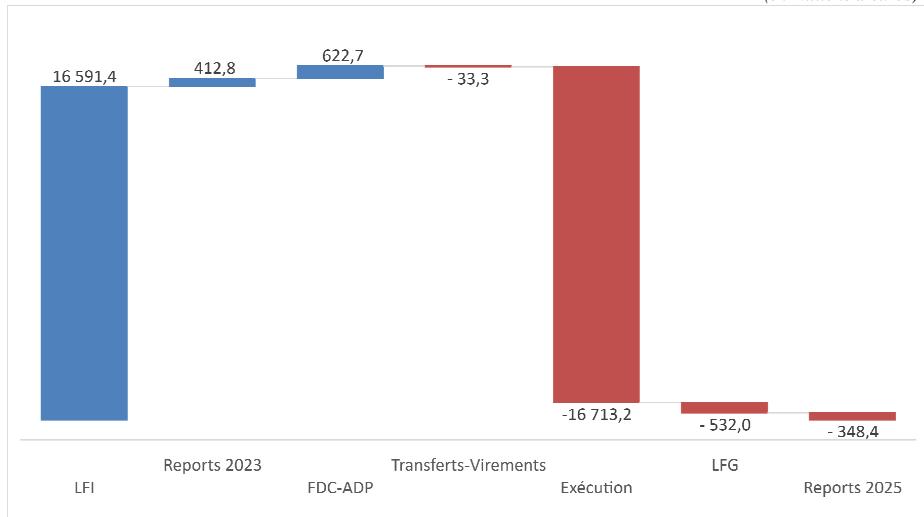
1. Une exécution affectée par de nombreux aléas et par les mesures prises pour limiter l'aggravation du déficit public

Les CP consommés sur le programme 146 en 2024 s'élèvent à **16,7 milliards d'euros**. Ils présentent une **sur-exécution de 121,9 millions d'euros** (+ 0,7 %) par rapport aux crédits ouverts dans la loi de finances initiale (16,6 milliards d'euros). Toutefois, ils sont inférieurs de 880 millions d'euros par rapport au total des crédits ouverts (17,6 milliards d'euros), qui incluent les **reports de 2023** (412,8 millions d'euros) ainsi que des **FDC** et **ADP** (622,7 millions d'euros)⁽¹⁾.

(1) Le niveau des ressources extrabudgétaires a été affecté par une erreur dans la prévision d'une souffle de la société TechnicAtome, évaluée à 500 millions d'euros et qui s'est élevée à 115,8 millions d'euros. Cet écart a toutefois été compensé par des FDC plus élevés qu'annoncé dans le cadre du soutien à l'Ukraine (voir infra).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 146

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Comme chaque année, une partie des écarts en AE comme en CP résultent des **imprévus inhérents aux lourdes opérations d'investissement financées par le programme** : des **aléas techniques, industriels ou administratifs** peuvent entraîner un décalage ou un report de certains travaux, un allongement des délais (de négociation, développement, fabrication, livraison, etc.) ou encore des hausses économiques. Peut également subvenir une évolution des besoins opérationnels.

À cet égard, il convient de souligner que l'**évolution du coût des facteurs** s'est avérée plus favorable que prévu en 2024, ce qui a permis au programme de dégager des économies estimées entre 168 millions d'euros (selon la DGA) et 379 millions d'euros (selon la direction des affaires financières du ministère des armées).

Néanmoins, le **programme 146 a été lourdement affecté par les mesures de maîtrise de la dépense de l'État** prises pour limiter l'aggravation du déficit public.

D'une part, un certain nombre d'écarts à la prévision résultent du **niveau important de reports de crédits** de 2023 sur 2024 (412,8 millions d'euros en CP) et de 2024 sur 2025 (348,4 millions d'euros). Il en résulte, pour certains programmes d'armement, un niveau de consommation supérieur à la prévision initiale, qui ne tenait pas compte des reports entrants de l'année précédente, et, pour d'autres, une consommation inférieure en raison du report de commandes, du décalage de livraisons ou du paiement de factures sur le début d'année suivante.

D'autre part, le **taux élevé de la réserve de précaution** (5,5 % puis 7,2 % après le surgel, soit un total de 1,19 milliard d'euros en CP) a limité les marges de manœuvre du ministère des armées tout au long de l'année et l'a contraint à des arbitrages difficiles pour préserver au mieux ses crédits disponibles.

En définitive, le niveau des **annulations de crédits dans la LFG** s'élève à – 857 millions d'euros, compensés pour partie par une ouverture de 325 millions dans le cadre du soutien à l'Ukraine. Le montant des annulations nettes des ouvertures, de – 532 millions d'euros, est **particulièrement élevé** par rapport aux exercices antérieurs (avec des annulations nettes de – 15 millions d'euros par an en moyenne entre 2018 et 2023).

La diminution des ressources du programme 146 a largement contribué à l'**aggravation de son report de charges**, qui s'établit à 4,98 milliards d'euros fin 2024. Si le rapporteur spécial soutient le choix du ministère des armées de tenir les objectifs capacitaires inscrits dans la LPM, il estime néanmoins qu'un niveau aussi élevé de report de charges n'est **pas soutenable dans la durée**. Face aux contraintes financières qui pèsent sur le programme, il est impératif de **prévoir des ressources additionnelles** permettant de couvrir les besoins non programmés de la mission *Défense*, ce qui implique des choix courageux sur d'autres pans de la dépense publique.

Le soutien à l'Ukraine a représenté, pour le programme 146, un coût de 521,8 millions d'euros en AE et 352,5 millions d'euros en CP. Aux crédits du fonds de soutien à l'Ukraine, doté de 200 millions d'euros pour 2024⁽¹⁾, et aux FDC⁽²⁾, se sont ajoutés 325 millions d'euros dans la LFG (une partie de ces crédits a fait l'objet de reports de 2024 sur 2025). Ces moyens ont notamment financé des cessions de canons Caesar, de systèmes de radar, de drones et munitions téléopérées et de ponts flottants motorisés ainsi que du maintien en condition opérationnelle, des formations et de la traduction de documentation technique.

2. Un niveau de commandes inférieur à la prévision

L'exécution des AE du programme 146 s'élève à 16,6 milliards d'euros en 2024. Elle est inférieure de 7,8 milliards d'euros à la prévision initiale (– 31,9 %).

Outre les reports de 2023 (+ 315,5 millions d'euros) et les FDC-ADP (+ 645,3 millions d'euros), le programme a surtout bénéficié d'un niveau record d'AEANE : elles ont représenté 28,7 milliards d'euros, soit 118 % des crédits ouverts dans la loi de finances initiale.

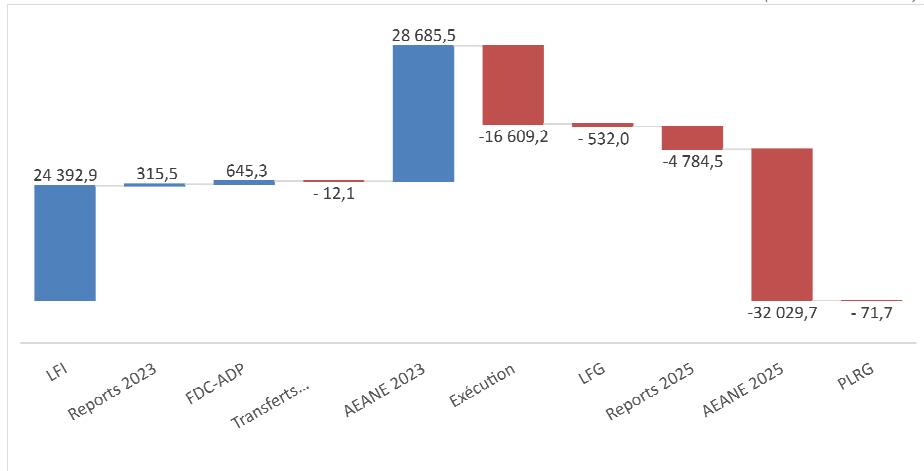
La sous-consommation des AE combinée aux annulations de crédits prévues dans la LFG (– 532 millions d'euros) s'est accompagnée d'un niveau élevé de reports d'AE de 2024 sur 2025 (4,8 milliards d'euros) tandis que le stock d'AEANE s'est établi à 32 milliards d'euros à fin 2024 (+ 3,3 milliards d'euros). Les annulations prévues dans le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 sont quant à elles très faibles (71,7 millions d'euros).

(1) Ces crédits ont été ouverts dans la loi de finances de fin de gestion pour 2023.

(2) Les FDC proviennent principalement de fonds européens (notamment dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix), du produit des avoirs russes gelés à des fins d'achats de matériels militaires pour l'Ukraine (302,7 millions d'euros) et de contributions d'États étrangers pour l'achat par la France de matériels cédés aux forces ukrainiennes (106,8 millions d'euros).

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 146

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Outre les aléas techniques et industriels inhérents aux opérations d'investissement financées par le programme 146, l'**exécution des AE** a été rendue difficile par la rareté de la ressource en CP due au niveau élevé de la réserve de précaution et aux mesures prises pour limiter l'aggravation du déficit public. Il en a résulté un certain nombre de décalages ou de reports de commandes (*voir infra*).

Si les objectifs capacitaires fixés dans la LPM semblent à ce stade préservés, le rapporteur spécial rappelle toutefois que les décalages ou reports peuvent désorganiser les logiques de production mises en place par les industriels, au risque non seulement d'augmenter les coûts initiaux mais également de remettre en cause les calendriers de livraison.

3. Les objectifs capacitaires fixés dans la LPM globalement préservés

Malgré les difficultés de l'exécution 2024, le ministère des armées s'est efforcé de tenir autant que possible les objectifs capacitaires fixés dans la LPM.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 146

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision
Action 06 – Dissuasion	3 679,0	3 714,1	+ 1,0 %	5 279,3	5 146,7	- 2,5 %
Action 07 – Commandement et maîtrise de l'information	4 604,8	2 574,6	- 44,1 %	2 765,5	2 306,8	- 16,6 %
Action 08 – Projection – mobilité – soutien	4 073,8	2 116,3	- 48,1 %	1 325,1	1 535,8	+ 15,9 %
Action 09 – Engagement et combat	9 180,8	5 290,9	- 42,4 %	5 977,3	5 915,3	- 1,0 %
Action 10 – Protection et sauvegarde	2 607,1	2 004,9	- 23,1 %	1 018,5	1 089,3	+ 7,0 %
Action 11 – Préparation et conduite des opérations d'armement	247,4	335,1	+ 35,4 %	225,8	330,6	+ 46,4 %
Action 12 – Parts étrangères et programmes civils	0,0	51,5	-	0,0	36,2	-
Action 13 – Soutien à l'effort de défense de pays tiers	0,0	521,8	-	0,0	352,5	-
Total	24 392,9	16 609,2	- 31,9 %	16 591,4	16 713,2	+ 0,7 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Note de lecture : les crédits de la LFI 2024 s'entendent hors FDC et ADP.

Les principales livraisons prévues en 2024 ont ainsi pu se réaliser, à l'exception d'une frégate de défense et d'intervention (FDI), du fait de difficultés de production de l'industriel et afin de finaliser les derniers essais, du troisième satellite du programme CSO (composante spatiale optique), en raison des retards d'Ariane 6, et de sept des huit mortiers embarqués pour l'appui au contact (Mepac) annoncés.

PRINCIPALES LIVRAISONS RÉALISÉES EN 2024

Armée de terre	Marine nationale	Armée de l'air	Capacités interarmées
21 chars Leclerc 150 véhicules blindés Griffon (> 138) 103 véhicules blindés Serval 33 engins blindés de reconnaissance Jaguar (< 35) 1 Mepac (< 8) 12 canons Caesar 102 VBL régénérés 8 000 fusils HK 416 1 lot d'obus de 155 mm 1 lot de missiles MMP	1 sous-marin nucléaire d'attaque 0 frégate FDI (< 1) 1 patrouilleur outre-mer 1 module de lutte contre des mines 1 lot de missiles Exocet 2 lots de torpilles lourdes	14 avions Rafale (> 13) 13 avions Mirage 2000D (> 10) 2 avions A400M 1 lot de missiles Mica	2 systèmes Mica VL 28 postes radio Contact 0 satellite CSO (< 1) 1 satellite Syracuse IV 24 stations Syracuse IV (< 57)

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

S'agissant des commandes, on peut mentionner de moindres engagements sur les programmes d'avions Rafale (report d'activités sur les simulations et les infrastructures d'accueil), de capacités de combat Scorpion (report de commande de moyens de simulation), d'avions de transport et de ravitaillement MRTT (décalage de l'incrément 1 du standard 2), d'hélicoptères HIL (décalage de la

commande du développement du système d'information et de restitution technique et du système de préparation de mission), de missiles air-sol tactique MAST-F (report de prestations d'expertise et d'essais), de systèmes de lutte anti-mines SLAM-F (report de la livraison d'un module dronié de lutte contre les mines et la livraison d'un hangar) et de systèmes de communications Contact. À l'inverse, l'exercice 2024 a donné lieu, pour le programme de système sol-air moyenne portée terrestre SAMP-T NG, à des commandes supplémentaires de missiles Aster, ainsi que, pour le programme Rafale, à des anticipations de réalisation nécessaires au respect du calendrier de mise en service du standard F5.

PRINCIPALES COMMANDES RÉALISÉES EN 2024

Armée de terre	Marine nationale	Armée de l'air	Capacités interarmées
100 chars Leclerc rénovés 253 véhicules blindés Griffon 97 véhicules blindés Serval 45 engins blindés de reconnaissance Jaguar 120 véhicules blindés légers régénérés 530 véhicules légers tactiques polyvalents 8 000 fusils HK 416	Mise à niveau du système RIFAN	1 avion de guerre électronique Archange	670 postes radio Contact 8 lanceurs SAMP-T NG 8 lanceurs Mica VL 100 fusils brouilleurs 11 stations Syracuse IV (< 37)

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

*

* *

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; PUBLICATIONS
OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE**

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LA MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT	147
A. DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR HAUSSE MALGRÉ LES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE	147
B. UN PLAFOND D'EMPLOIS EN CROISSANCE PERPÉTUELLE.....	154
C. DES ANCIENS PRÉSIDENTS DE LA RÉPUBLIQUE ET ANCIENS PREMIERS MINISTRES DEVANT DAVANTAGE FAIRE PREUVE D'EXEMPLARITÉ DANS LEURS DÉPENSES	156
II. LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	157
A. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES MARQUÉES PAR LE DÉCRET D'ANNULATION DE CRÉDITS DU 21 FÉVRIER 2024.....	158
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL SOUS CONTRÔLE	160
C. UN IMPORTANT EXCÉDENT BUDGÉTAIRE.....	161

I. LA MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

En 2024, la mission *Direction de l'action du Gouvernement* comptait deux programmes. Le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* retrace les dépenses du Premier ministre et des ministres et secrétariats d'État lui étant rattachés, ainsi que les dépenses des entités placées sous son autorité ; ce programme a représenté 88 % des crédits ouverts de la mission en 2024. Le programme 308 *Protection des droits et libertés* regroupe notamment les crédits de sept autorités administratives indépendantes⁽¹⁾ et d'une autorité publique indépendante⁽²⁾, compétentes en matière de protection des droits et libertés.

A. DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR HAUSSE MALGRÉ LES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE

Sur l'ensemble de la mission, la loi de finances initiale (LFI)⁽³⁾ pour 2024 prévoyait des crédits à hauteur de 1,02 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,05 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), hors fonds de concours et attributions de produits. En y intégrant ces derniers, les mouvements réglementaires – dont un peu plus de 50 millions de crédits annulés par le décret du 21 février 2024⁽⁴⁾ – et les ouvertures et annulations de la loi de finances de fin de gestion (LFG)⁽⁵⁾ pour 2024, **le montant total des crédits ouverts de la mission s'est élevé à 1,06 milliard d'euros en AE (+ 8 % par rapport aux crédits ouverts en 2023) et 1,13 milliard d'euros en CP (+ 9 % par rapport aux crédits ouverts en 2023).**

L'exécution des crédits s'élève en 2024 à 975,5 millions d'euros en AE (+ 13 % par rapport à 2023) et 1,02 milliard d'euros en CP (+ 14 % par rapport à 2023). Le taux d'exécution des crédits ouverts s'élève à 92,1 % en AE et à 90,3 % en CP.

Le rapporteur spécial insiste à nouveau et en prévision de la prochaine loi de finances, sur la nécessité de maîtriser la dépense publique, et de cesser d'augmenter sans fin les crédits des missions budgétaires. Elle constate que dans la LFI 2025, si les crédits destinés au programme 129 diminuent légèrement par rapport à la LFI 2024 – ce qu'elle salue – ils poursuivent leur croissance s'agissant du programme 308 (cf. tableau ci-dessous).

(1) *Le Défenseur des droits, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), la Commission du secret de la défense nationale (CSDN) et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).*

(2) *L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM).*

(3) *Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.*

(4) *Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.*

(5) *Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.*

Elle rappelle à nouveau que les autorités administratives indépendantes doivent, comme toutes les administrations, participer à l'effort collectif de maîtrise de la dépense publique en devenant davantage efficaces et efficientes.

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS EN LFI 2024 AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

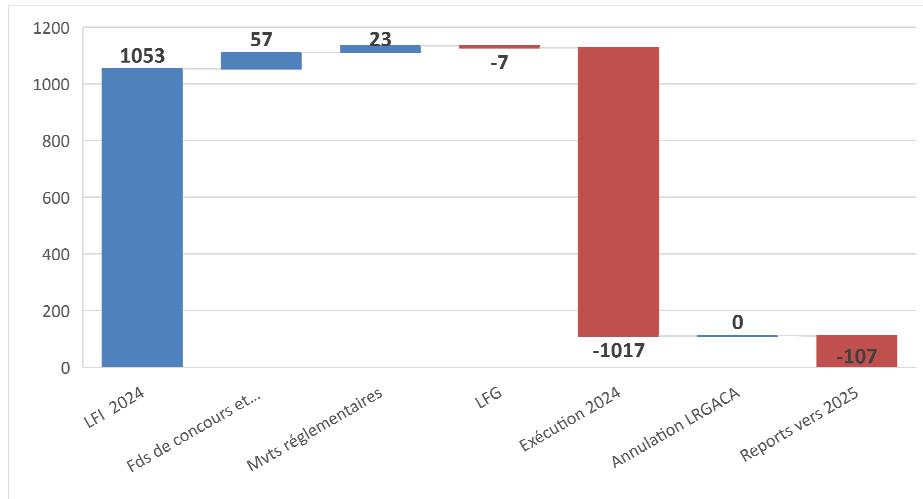
	Programme 129		Programme 308		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (hors FdC et AdP) (a)	881,7	917,4	139,5	135,4	1 021,1	1 052,8
Fonds de concours et attributions de produits (b)	57,4	57,4	/	/	57,4	57,4
Mouvements réglementaires (c)	-0,6	26,3	-4,0	-3,4	-4,7	22,9
Annulations	-44,0	-44,0	-6,9	-6,9	-50,9	-50,9
<i>Reports de 2023</i>	81,8	110,0	0,2	0,8	82,0	110,8
<i>Décret d'avance</i>	/	/	/	/	/	/
<i>Décret de dépenses accidentnelles</i>	35,0	35,0	/	/	35,0	35,0
Virements	-2,6	-2,6	2,7	2,7	0,1	0,1
Transferts	-70,9	-72,1	/	/	-70,9	-72,1
LFG (d)	-14,1	-8,5	-0,5	1,8	-14,6	-6,7
Total des crédits ouverts (e=a+b+c+d)	924,3	992,6	135,0	133,8	1 059,3	1 126,4
Crédits consommés (f)	842,3	885,7	133,2	131,0	975,5	1 016,7
<i>Taux d'exécution des crédits votés en LFI (f/a)</i>	<i>95,5 %</i>	<i>96,5 %</i>	<i>95,5 %</i>	<i>96,7 %</i>	<i>95,5 %</i>	<i>96,6 %</i>
<i>Taux d'exécution des crédits ouverts (f/e)</i>	<i>91,1 %</i>	<i>89,2 %</i>	<i>98,7 %</i>	<i>97,9 %</i>	<i>92,1 %</i>	<i>90,3 %</i>
Annulations d'AE/CP non consommés et non reportés par la LRGACA ⁽¹⁾	/	/	/	/	/	/
Reports 2025 (y compris FdC et AdP)	73,3	105,1	0,6	1,8	73,9	106,9

Source : Secrétariat général du gouvernement (SGG).

(1) Loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données du Secrétariat général du gouvernement (SGG).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION 2024/2023

(en millions d'euros)

	Programme 129		Programme 308		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2023 (hors FdC et Adp)	814,1	801,4	127,3	127,7	941,4	929,1
LFI pour 2024 (hors FdC et AdP)	881,7	917,4	139,5	135,4	1 021,1	1 052,8
Évolution 2024/2023	8 %	14 %	10 %	6 %	8 %	13 %
Total des crédits ouverts 2023	855,1	908,4	125,2	125,8	980,3	1 034,3
Total des crédits ouverts 2024	924,3	992,6	135,0	133,8	1 059,3	1 126,4
Évolution 2024/2023	8 %	9 %	8 %	6 %	8 %	9 %
Total des crédits consommés 2023	740,3	771,6	122,6	122,9	862,9	894,5
Total des crédits consommés 2024	842,3	885,7	133,2	131,0	975,5	1 016,7
Évolution 2024/2023	14 %	15 %	9 %	7 %	13 %	14 %

Source : commission des finances, d'après les données du Secrétariat général du gouvernement (SGG).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION 2025/2024

(en millions d'euros)

	Programme 129		Programme 308		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (hors FdC et Adp)	881,7	917,4	139,5	135,4	1 021,1	1 052,8
LFI pour 2025 (hors FdC et AdP)	872,5	887,0	150,9	138,8	1 023,4	1 025,8
Évolution 2025/2024	-1 %	-3 %	8 %	3 %	0 %	-3 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le rapporteur spécial a relevé les points suivants sur l'exécution budgétaire 2024 des crédits de la mission :

Sur le programme 129 :

– 44 millions d'euros ont été annulés par le décret précité du 21 février 2024 portant annulation de crédits. Sur les crédits de titre 2 (T2), ces mesures de régulation se sont traduites par l'annulation de 14 millions d'euros et une réduction subséquente du schéma d'emplois du programme de 24 postes (voir *infra*). Sur les crédits hors titre 2, le décret précité a annulé 30 millions d'euros en AE et en CP. À cette régulation se sont ajoutés 2,7 millions de virements vers le programme 308 et 13,2 millions d'euros ont été mis en réserve. La loi de fin de gestion a par ailleurs annulé 12,7 millions d'euros en AE et en CP de cette réserve résiduelle auxquels s'ajoute l'annulation de 5,61 millions d'AE disponibles.

– les décrets de transferts sortants pour – 93,4 millions d'euros en AE et – 94,7 millions d'euros en CP du budget opérationnel de programme (BOP) du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)⁽¹⁾ pour financer des capacités techniques interministérielles (CTIM). Comme les années passées, le rapporteur spécial constate que le SGDSN exerce une fonction de financeur de projets liés à la sécurité de l'État. Or, **ces mouvements ont pour conséquence de faire échapper la gestion de ces crédits au responsable du programme 129, ainsi que de majorer, de manière artificielle, les crédits du SGDSN.**

GESTION 2024 DU SGDSN

	<i>(en euros)</i>	
	AE	CP
LFI	252 914 742	252 338 510
Décrets d'annulation	– 14 090 514	– 13 260 832
Annulation de fin de gestion	– 7 630 112	– 7 180 833
Reports 2023 (généraux / AENE)	6 895 079	3 087 367
Décrets de transferts entrants	477 350	477 350
Décrets de transferts sortants	– 93 381 173	– 94 750 173
<i>Dont CTIM</i>	– 92 231 173	– 92 231 173
Rattachement FDC 2024	1 106 534	1 106 534
Réallocations en gestion	191 936	4 550 130
Crédits disponibles au 31/12/2024	146 483 842	146 368 053
Consommation	140 955 511	146 122 410
Solde	5 528 331	245 643

Source : Secrétariat général du gouvernement (SGG).

– les décrets de transferts entrants de 10,6 millions d'euros en AE et 10,8 millions d'euros en CP dans le cadre des prestations informatiques de la direction interministérielle du numérique (DINUM) ;

(1) À noter par ailleurs 0,48 million d'euros en AE et en CP de transferts entrants vers ce BOP.

– un décret pour dépenses accidentnelles et imprévisibles pour le financement des fonds spéciaux (35 millions d'euros en AE et CP).

Le taux d'exécution s'élève à 91,1 % pour les AE et 89,2 % pour les CP ouverts du programme 129. La majeure partie de ces écarts provient de l'absence de consommation des crédits rattachés par voie de fonds de concours de la MILDECA⁽¹⁾, à hauteur de 55,3 millions d'euros en AE et 82,9 millions d'euros en CP en 2024, dont le mécanisme de gestion prévoit une consommation l'année suivante, après le report intégral des crédits. De ce fait, sur l'enveloppe disponible pour 2024 de 96,43 millions d'euros en CP, seulement 57,8 millions d'euros ont été consommés. Le rapporteur spécial invite la MILDECA à poursuivre ses actions d'amélioration du suivi budgétaire, au regard des marges de progression existantes.

Sur le programme 308 :

– 98,7 % des AE et 97,9 % des CP ouverts sur le programme 308 ont été consommés.

Au cours de l'année 2024, le programme a essentiellement été affecté par le décret d'annulation précité du 21 février 2024 qui a minoré les ressources de 6,9 millions d'euros en AE et en CP. La réserve de précaution et quasiment l'intégralité de la réserve pour aléas de gestion ont été annulées à ce titre. L'annulation a toutefois été atténuée par un décret de virement de crédits provenant du programme 129 (+2,7 millions d'euros en AE et en CP) au bénéfice de l'ARCOM dont les crédits restants ne lui permettaient plus de se financer.

(1) Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA). Placée sous l'autorité du Premier ministre, la MILDECA est chargée de coordonner l'action publique au niveau central et territorial en matière de lutte contre les drogues et les conduites addictives en veillant à la cohérence des différentes approches. La MILDECA bénéficie du produit de la vente après jugement des biens des trafiquants saisis et confisqués, qui alimente un fonds de concours dit « fonds de concours drogues ». Les rattachements de fonds de concours se font tout au long de l'année en fonction des jugements. C'est pourquoi, ils ne sont mis à la disposition des ordonnateurs que l'année qui suit leurs rattachements par voie d'arrêté de reports.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS 2024 DES PRINCIPALES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET PUBLIQUES INDÉPENDANTES

(en millions d'euros)

Autorités administratives et publiques indépendantes	AE			CP		
	LFI 2024	Exécution	Taux	LFI 2024	Exécution	Taux
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	28,6	28,0	98 %	28,6	27,7	97 %
Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	50,9	51,3	101 %	50,9	51,3	101 %
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	10,3	6,8	66 %	6,3	5,5	88 %
Défenseur des droits (DD)	30,1	29,3	97 %	30,1	28,9	96 %
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	10,2	9,6	94 %	10,2	9,7	95 %
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	3,5	3,3	94 %	3,5	3,3	92 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Les principaux écarts s'expliquent par les conséquences des annulations de crédits décidées en février 2024 sur les dépenses de personnel (voir *infra*), auxquelles s'ajoutent :

– pour l'ARCOM, une sur-exécution due à la nécessité de financer les frais liés au déménagement de l'autorité en fin d'année 2024 ;

– pour le CGLPL, une sous-exécution due à son projet immobilier et la nécessité d'attendre la libération de locaux prévue courant 2025⁽¹⁾.

(1) Conclusion d'une convention pour l'occupation d'une surface de locaux de 545 m² carrés à titre transitoire à partir du 1er juillet 2024.

Sur les dépenses immobilières de fonctionnement de la mission :

La Cour des comptes observe qu'« *avec un taux de 56 % par rapport au total des dépenses immobilières de fonctionnement, en hausse constante, le poids des loyers représente un risque pour la mission, notamment lorsqu'elle ne peut en assurer la maîtrise, comme c'est le cas pour la HATVP⁽¹⁾* ».

Le rapporteur spécial relève que des actions ont été menées par le SGG, qui a notamment fermé plusieurs sites en janvier et en octobre 2024. Elle réitère à cet égard ses demandes de rationalisation des implantations parisiennes des administrations, en particulier les services rattachés au Premier ministre et les autorités administratives indépendantes. Elle demande qu'un inventaire des services dont la présence dans des locaux situés à Paris *intra-muros* n'est pas indispensable, c'est-à-dire ceux dont le déménagement en dehors de Paris ne détériorerait pas le service rendu à l'usager, soit réalisé par le SGG et rendu public. Sur cette base, des décisions de délocalisation en proche banlieue ou même en province doivent être décidées, afin d'économiser l'argent des contribuables et l'orienter vers des dépenses contribuant à améliorer le service public rendu plutôt que vers la rémunération de bailleurs.

Sur les dépenses des opérateurs :

La mission, et plus précisément le programme 129, porte également les crédits⁽²⁾ de quatre opérateurs : la Grande chancellerie de la Légion d'honneur (GCLH), l'Observatoire français des drogues et tendances addictives (OFDT), l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et l'Institut national du service public (INSP). L'exécution budgétaire 2024 de ces opérateurs ne donne pas lieu à observation.

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS EN FAVEUR DES OPÉRATEURS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Opérateurs	GCLH		IHEDN		OFDT		INSP	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024	31,04	31,04	7,87	7,87	2,91	2,91	40,14	40,14
Crédits consommés	30,98	30,98	7,32	7,32	2,82	2,82	39,71	39,71
Taux d'exécution des crédits votés en LFI	99,8 %	99,8 %	93,1 %	93,1 %	97,0 %	97,0 %	98,9 %	98,9 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

(1) Le coût d'occupation des locaux de la HATVP a augmenté de 9 % entre 2023 et 2024 du fait de la hausse du prix du mètre carré lors de la signature d'un nouveau bail en juillet 2023, indique la Cour des comptes.

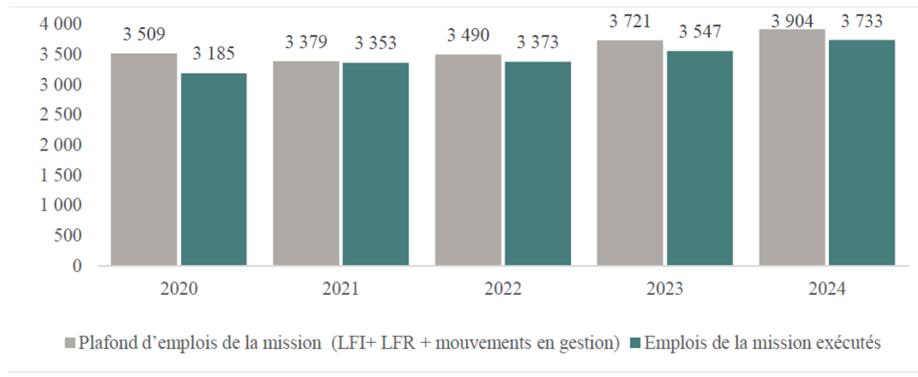
(2) Sous forme de subventions pour charge de service public et de dotations en fonds propres.

B. UN PLAFOND D'EMPLOIS EN CROISSANCE PERPÉTUELLE

En premier lieu, le rapporteur spécial relève l'augmentation des effectifs de la mission de 15 % entre 2021 et 2024⁽¹⁾. Cette augmentation s'élève à 5 % sur les deux programmes entre 2024 et 2023. **Elle regrette cette hausse du plafond d'emplois en LFI, en particulier s'agissant des autorités administratives indépendantes** (cf. *infra*).

Ellealue toutefois les reports de recrutements intervenus notamment à la suite du décret d'annulation de crédits de février 2024, conduisant à une sous-consommation du plafond d'emplois, bienvenue pour les finances publiques, de 183 ETPT (95,3 %).

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION



■ Plafond d'emplois de la mission (LFI+ LFR + mouvements en gestion) ■ Emplois de la mission exécutés

Source : Cour des comptes.

(1) Alors même que les transferts d'ETPT en gestion sont faibles : 29 sur 415.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION DAG

(en ETPT)

	En ETPT	2021	2022	2023	2024	Évolution 2023/2024
P 129	Plafond	2 758	2 819	3 027	3 173	146
	Transferts en gestion	1	8	8	12	4
	Exécution	2 747	2 728	2 869	3 037	168
	Ecart entre plafond et exécution	-12	-99	-166	-148	18
P 308	Plafond	621	671	694	731	37
	Transferts en gestion	2	0	0	0	0
	Exécution	606	645	678	696	18
	Ecart entre plafond et exécution	-17	-26	-16	-35	-19
Mission	Plafond	3 379	3 490	3 721	3 904	183
	Transferts en gestion	3	8	8	12	4
	Exécution	3 353	3 373	3 547	3 733	186
	Ecart entre plafond et exécution	-29	-125	-182	-183	-1

Source : Cour des comptes et SGG.

ÉVOLUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS DE LA MISSION

(en ETPT)

	129		308		Mission	
	LFI 2024	Exécution 2024	LFI 2024	Exécution 2024	LFI 2024	Exécution 2024
Sorties totales	1 152	1 369	158	203	1 310	1 572
<i>dont sorties pour retraite</i>	66	21	8	6	74	27
Entrées	1 278	1 405	191	240	1 469	1 645
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	126	35,8	33	37	159	73

Source : Cour des comptes et SGG.

En second lieu, le rapporteur spécial relève que le plafond d'emplois exécuté du programme 308 se caractérise par une croissance continue ces dernières années pour atteindre, à périmètre courant, 696 ETPT en 2023 contre 534 ETP en 2017, soit + 30 % en 8 ans. **Elle pose à nouveau la question de la croissance perpétuelle des effectifs de ces autorités administratives et de l'intérêt d'instaurer un niveau maximal d'emplois pour ces autorités, figé, afin de stopper leur croissance sans fin.**

PLAFOND D'EMPLOIS EXÉCUTÉ 2017-2024 DES AAI⁽¹⁾ DU PROGRAMME 308

(en ETPT)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation 2023-2024	Variation 2017-2024
Commission nationale de l'informatique et des libertés	195	195	206	219	232	254	269	277	3 %	42 %
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	31	32	32	30	31	33	33	33	1 %	7 %
Autres autorités indépendantes ⁽²⁾	24	28	29	32	31	31	33	36	11 %	52 %
Défenseur des droits	219	215	220	214	232	243	252	255	1 %	17 %
Haute autorité pour la transparence de la vie publique	45	48	51	60	63	64	69	71	3 %	58 %
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	19	19	17	16	17	19	21	22	3 %	16 %
Total	534	538	556	572	606	645	678	696	3 %	30 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

C. DES ANCIENS PRÉSIDENTS DE LA RÉPUBLIQUE ET ANCIENS PREMIERS MINISTRES DEVANT DAVANTAGE FAIRE PREUVE D'EXEMPLARITÉ DANS LEURS DÉPENSES

Au titre de 2024, les dépenses afférentes aux deux anciens Présidents de la République⁽³⁾, détaillées en annexe 1, atteignent un total de 1,39 million d'euros (1,32 million d'euros en 2023) soit + 5,6 % d'évolution par rapport à 2023.

Les dépenses afférentes aux anciens Premiers ministres⁽⁴⁾, détaillées en annexe 2, atteignent en 2024 un total de 1,58 million d'euros (1,42 million d'euros en 2023), soit + 11 % d'évolution. Cette évolution résulte de l'intégration au dispositif de Mme Borne et de M. Attal. À périmètre constant, les dépenses des anciens Premiers ministres sont toutefois stables (+ 0,3 %), mais non en baisse comme les Français auraient pourtant pu s'y attendre ! Ces dépenses avaient déjà progressé de 11 % entre 2022 et 2023.

(1) Hors Commission du secret de la Défense nationale dont les 4 agents figurant dans son effectif sont mis à disposition et ne se décomptent pas du plafond d'emplois.

(2) Commission d'accès aux documents administratifs, Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé et Commission nationale consultative des droits de l'Homme.

(3) Décret n° 2016-1302 du 4 octobre 2016 relatif au soutien matériel et en personnel apporté aux anciens Présidents de la République.

(4) Décret n° 2019-973 du 20 septembre 2019 relatif à la situation des anciens Premiers ministres.

Pour mémoire, la protection des anciens Présidents de la République et Premiers ministres relève du service de la protection (SDLP) du ministère de l'Intérieur (direction générale de la police nationale)⁽¹⁾. Ses crédits ne sont donc pas portés par le programme 129. Ces mesures de protection sont accordées sur décision du ministre de l'Intérieur en vertu d'une tradition républicaine non écrite qui prévoit la protection, sans limitation de durée, des anciens Présidents de la République, anciens Premiers ministres et anciens ministres de l'Intérieur.

En conséquence, comme lors de l'examen du PLF pour 2025, le rapporteur spécial demande, par souci d'exemplarité au regard de la situation financière actuelle de la France, que :

- les anciens Présidents de la République diminuent leurs dépenses, les montants engagés demeurant élevés ;**
- les anciens Premiers ministres concernés par les plus fortes dépenses relevées – qui pour certaines ont continué à croître en 2024 – participent à l'effort collectif et réduisent les montants engagés.**

Par ailleurs, toujours dans un souci d'exemplarité et au regard de la contribution demandée aux Français pour préserver l'avenir financier de notre pays, le rapporteur spécial demande que les avantages accordés aux anciens Présidents de la République et anciens Premiers ministres soient supprimés – ou *a minima* limités dans le temps –, et que seule demeure la prise en charge de leur protection par le ministère de l'Intérieur.

En effet, s'agissant des anciens Premiers ministres, le décret précité du 20 septembre 2019 prévoit la mise à disposition, sur leur demande, d'une part, d'un secrétaire particulier pour une durée de dix ans suivant la fin des fonctions et jusqu'à l'âge de soixante-sept ans et d'autre part, **d'un véhicule et d'un conducteur sans limitation de durée**. Pour les anciens Premiers ministres dont les fonctions ont cessé avant la publication de ce décret, la durée de dix années est décomptée à partir de cette publication et sans limite d'âge.

II. LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* fixe les moyens financiers de la direction de l'information légale et administrative (DILA). Il a pour objectif de garantir l'accès au droit des citoyens, de contribuer à la transparence de la vie publique et d'éclairer le débat public.

(1) La réponse à la question écrite n° 25945 de Mme Aude Bono-Vandorme (réponse publiée au Journal officiel le 16/06/2020) précise qu'« en 2019, le coût de la protection des anciens Premiers ministres s'est élevé, pour le service de la protection, à 2 802 903 euros, intégrant la masse salariale, les heures supplémentaires, les frais de mission (transport, hébergement et restauration) et les véhicules (achat, entretien, réparation, carburant et péage) ».

Il se compose de deux programmes : le programme 623 *Édition et diffusion*, qui regroupe l'ensemble des activités « métiers » de la DILA et le programme 624 *Pilotage et ressources humaines*, qui porte les fonctions support.

A. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES MARQUÉES PAR LE DÉCRET D'ANNULATION DE CRÉDITS DU 21 FÉVRIER 2024

Sur l'ensemble de la mission, la loi de finances initiale (LFI) prévoyait pour 2024, un budget de 159,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 151,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP) contre 152,7 millions d'euros en AE et 152,6 millions d'euros en LFI 2023.

Les crédits effectivement ouverts pour 2024, compte tenu des mouvements réglementaires intervenus en cours d'année notamment, s'élevaient à 154,2 millions d'euros en AE (-4 millions d'euros par rapport à 2023) et 145,6 millions d'euros en CP (-7,4 millions d'euros par rapport à 2023). La consommation des crédits s'élève à 141,4 millions d'euros en AE et 138,7 millions d'euros en CP, soit un taux d'exécution des crédits ouverts s'élevant à 91,7 % en AE et à 95,2 % en CP.

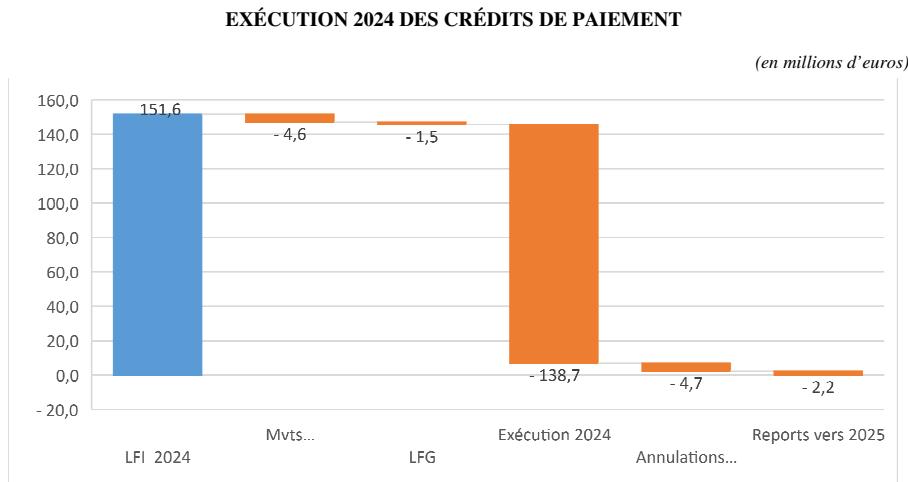
DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

	Programme 623		Programme 624		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (a)	47,9	44,2	111,3	107,5	159,2	151,6
Mouvements réglementaires (reports 2023) (b)	3,4	1,4	0,1	1,0	3,5	2,4
Décret d'annulation (c)	-3,6	-3,6	-3,4	-3,4	-7,0	-7,0
LFG (d)	0,0	0,0	-1,6	-1,5	-1,6	-1,5
Total des crédits ouverts (e=a+b+c+d)	47,7	42,0	106,5	103,6	154,2	145,6
Crédits consommés (f)	39,4	41,0	102,1	97,7	141,4	138,7
Taux d'exécution des crédits votés en LFI (f/a)	82,2 %	92,8 %	91,7 %	90,9 %	88,9 %	91,5 %
Taux d'exécution des crédits ouverts (f/e)	82,5 %	97,6 %	95,9 %	94,3 %	91,7 %	95,2 %
Annulations d'AE/CP non consommés et non reportés par la LRGACA	2,7	0,0	3,2	4,7	5,9	4,7
Reports 2025	5,7	1,0	1,2	1,2	6,8	2,2

Source : direction de l'information légale et administrative.

L'exécution 2024 des crédits de paiement peut être ainsi présentée :



Source : direction de l'information légale et administrative.

Quatre mouvements principaux de crédits ont conditionné la gestion budgétaire sur l'année 2024 :

1. Les reports de crédits 2023 sur 2024 : deux demandes de report de crédits non consommés en 2023 ont été effectuées sur l'année 2024. Un report d'AEANE (AE affectées non engagées) de 3,5 millions d'euros a été obtenu par arrêté du 22 janvier 2024. Celui-ci a principalement porté sur le programme 623 pour le projet relatif aux nouveaux outils de production normative (NOPN). Par ailleurs, l'arrêté du 13 mars 2024 relatif aux reports généraux de crédits a ouvert 1,4 million d'euros de CP sur le programme 623 et un million d'euros de CP sur le programme 624, soit 2,4 millions d'euros de CP au niveau de la mission.

2. La mise en réserve en début d'année : chiffrée à 3 % des crédits de la LFI 2024 hors crédits de titre 2, elle a atteint 2,8 millions d'euros en AE et 2,7 millions d'euros en CP.

3. Le décret d'annulation n° 2024-124 du 21 février 2024 prévoyant une annulation de crédits à hauteur de 7 millions d'euros en AE et CP, exclusivement en hors titre 2 (HT2). Cette annulation a été répartie pour moitié sur le programme 623 et pour l'autre moitié sur le programme 624. Pour pallier cette diminution de la ressource, la DILA a mobilisé la réserve mise en place en interne en début de gestion et a **produit des efforts en gestion que le rapporteur salue⁽¹⁾**.

(1) Il s'agit notamment de :

- l'abandon du projet de mise à niveau d'une machine de découpe de feuilles et des réductions importantes sur les achats de matières premières et fournitures de l'imprimerie.
- la réduction des prestations d'hébergement pour réduire les dépenses de fonctionnement. S'agissant des investissements, la réduction s'est appliquée aux évolutions du système de l'administration numérique ainsi que sur l'infrastructure informatique.

4. La loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion 2024 a entériné une annulation de 1,6 million d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP sur les dépenses du programme 624. Cette annulation porte essentiellement sur les dépenses de personnel et s'explique notamment par des départs non prévus (anticipation de départs en retraite et préretraite) résultant de la décision du Conseil d'État du 6 février 2024 (voir *infra*) et du nécessaire changement de statut des agents recrutés sur contrat de droit privé de la DILA.

Enfin, les écarts constatés en exécution par rapport aux crédits ouverts s'expliquent principalement en AE par le report d'une tranche fonctionnelle du projet Nouveaux outils de production normative (NOPN) et par les projets immobiliers de rénovation de locaux (AE et CP). La notification tardive du marché n'a en effet pas permis à la DILA de démarrer les travaux avant la fin 2024, seules des avances réclamées par les fournisseurs ont été réglées. Cela explique le taux d'exécution particulièrement bas en CP en matière de crédits d'investissement (taux de 85,2 % en AE et 41,1 % en CP).

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL SOUS CONTRÔLE

Le montant total des **dépenses de titre 2 pour l'année 2024** s'élève à **63,3 millions d'euros** (59,7 millions d'euros hors CAS Pensions et 3,6 millions d'euros au titre du CAS Pensions). Ces dépenses sont à comparer aux crédits ouverts en LFI 2024, qui s'élevaient à 66,2 millions d'euros, ce qui correspond à un taux de consommation de 95,6 %, en baisse par rapport à 2023 où le taux de consommation atteignait 97,2 %.

Cette diminution traduit une sous-consommation plus marquée en 2024, résultant notamment de la maîtrise des dépenses de personnel et de l'optimisation de certains postes budgétaires.

La trajectoire initiale, définie dans la loi de finances, prévoyait pour l'année 2024 une réduction de 15 ETP dans le cadre du schéma d'emplois (SE), suivie d'une programmation prévisionnelle du SE à hauteur de -5 ETP pour 2025. Ces schémas d'emplois reposaient principalement, en 2024 et 2025, sur les départs en cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA) des agents recrutés sur contrat de droit privé de la DILA. Cependant, une décision du Conseil d'État du 6 février 2024⁽¹⁾ rendue dans le cadre d'un contentieux avec un ancien salarié de droit privé a eu de fortes répercussions sur la DILA en 2024, conduisant à basculer tous les agents de la DILA recrutés sur contrat de droit privé sur un contrat de droit public (régularisation opérée au 1^{er} janvier 2025). Cela a notamment eu pour

— la réduction des crédits dédiés à la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO), l'enveloppe allouée en 2024 pouvant supporter un abattement au regard de la prévision d'exécution.

La partie restante de la baisse a été portée par les fonctions support et a exigé des efforts d'économies significatifs (notamment sur des projets d'amélioration de la performance énergétique des locaux ou de formation du personnel).

(1) Conseil d'État, n° 464184, 6 février 2024, M. B.

conséquence d'accélérer les départs en CAVA, en particulier des agents éligibles dont les départs étaient initialement prévus pour 2025. Par conséquent, les départs prévus en 2025 dans le cadre du schéma d'emplois ont été anticipés et ont eu lieu dès 2024, portant ainsi la **réalisation du schéma d'emplois à - 20 ETP pour l'année 2024, contre une prévision initiale de - 15 ETP. En contrepartie, le schéma d'emploi pour 2025 a été fixé à 0.**

Le plafond d'emplois 2024 de la DILA a été fixé à 484 ETPT. La réduction des effectifs opérée est de **- 19 ETPT par rapport à la LFI 2023** (503 ETPT).

La consommation annualisée du plafond d'emplois pour 2024 s'élève à 456,3 ETPT (hors apprentis), contre 478,7 ETPT en 2023, soit une diminution de 22,4 ETPT (- 4,7 %) par rapport à l'année précédente.

Le taux de consommation du plafond d'emplois s'établit ainsi à 94,2 % pour 2024, contre 95,2 % en 2023. Cette baisse du taux est liée principalement à des événements exceptionnels non prévus dans la construction du PLF pour 2024, comme les Jeux olympiques et paralympiques, qui ont conduit à ne pas prendre d'emplois saisonniers au cours de l'été.

C. UN IMPORTANT EXCÉDENT BUDGÉTAIRE

L'analyse du résultat 2024 de la DILA montre un **niveau de recettes très élevé de 194,6 millions d'euros.** En parallèle de la réduction de 3,9 millions d'euros des dépenses budgétaires, les recettes ont augmenté de 9,9 millions d'euros par rapport à 2023. **L'excédent s'élève dès lors, à 55,9 millions d'euros,** soit 13,8 millions d'euros de plus qu'en 2023. **Le rapporteur salue ces résultats excédentaires.**

Les recettes proviennent essentiellement du BODACC⁽¹⁾, pour 113 millions d'euros et du BOAMP⁽²⁾, pour 70 millions d'euros en 2024. Cette augmentation des recettes provient de la publication des annonces civiles et commerciales, avec, notamment, un effet de ratrappage après les difficultés rencontrées lors de la mise en place du guichet unique des formalités des entreprises en 2023.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET EXCÉDENTS 2020-2024

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Recettes</i>	173,16	204,1	193,7	184,7	194,6
<i>Dépenses</i>	135,03	138,57	142,3	142,6	138,7
<i>Excédent</i>	38,13	65,53	51,4	42,1	55,9

Source : Cour des comptes, DILA, documents budgétaires.

(1) Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales.

(2) Bulletin officiel des annonces de marchés publics.

ANNEXE N° 1

DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT AFFÉRENTES AUX ANCIENS PRÉSIDENTS DE LA RÉPUBLIQUE

(en euros)

	M. Nicolas Sarkozy						M. François Hollande					
	2019	2022	2023	2024	Ev. 2023-2024 en %	Ev. 2019-2024 en %	2019	2022	2023	2024	Ev. 2023-2024 en %	Ev. 2019-2024 en %
Frais liés aux anciennes fonctions	37 864	27 335	20 243	18 563	- 8 %	- 51 %	91 018	67 171	44 463	48 501	9 %	- 47 %
dont dépenses logistiques (hors immobilières)	9 206	6 593	5 418	3 591	- 34 %	- 61 %	20 724	7 810	4 960	4 922	- 1 %	- 76 %
dont dépenses informatiques	28 658	20 742	14 825	14 041	- 5 %	- 51 %	12 033	1 075	7 122	6 764	- 5 %	- 44 %
dont frais de déplacement	-	-	-	931	/		24 033	963	1 067	6 214	482 %	- 74 %
dont frais de représentation (incluant les frais de réception)	-	-	-		/		34 229	47 641	31 314	30 601	- 2 %	- 11 %
Dépenses immobilières	244 312	169 646	194 196	212 157	9 %	- 13 %	163 947	153 903	165 383	176 061	6 %	7 %
Dépenses de personnel (coût total employeur - P129 + ministères d'origine des mises à disposition - MAD)	913 706	522 428	504 011	519 082	3 %	- 43 %	719 621	452 180	388 868	416 653	7 %	- 42 %
Effectifs	3 ETP et 5 MAD	2 ETP et 2 MAD	2 ETP et 2 MAD	2 ETP et 2 MAD			2 ETP et 5 MAD	2 ETP et 2 MAD	2 ETP et 2 MAD	2 ETP et 2 MAD		
Total des crédits du programme 129	1 195 882	719 409	718 450	749 802	4 %	- 37 %	974 586	673 254	598 714	641 215	7 %	- 34 %
Dépenses de sécurité prises en charge par le ministère de l'Intérieur												
Total des coûts	1 195 882	719 409	718 450	749 802	4 %	- 37 %	974 586	673 254	598 714	641 215	7 %	- 34 %

Source : Secrétariat général du gouvernement (SGG).

ANNEXE N° 2

DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT AFFÉRENTES AUX ANCIENS PREMIERS MINISTRES

	Dépenses automobiles				Dépenses de personnel				Effectifs				Total des dépenses				Ex. 2023-2024 en %	Ex. 2019-2024 en %
	2019	2022	2023	2024	2019	2022	2023	2024	2019	2022	2023	2024	2019	2022	2023	2024		
Mme Édith Cresson	8 635	4 956	5 042	4 580	116 227	143 195	149 688	152 643	1 ETP et 1 MAD	124 862	148 151	154 730	157 223	2%	26%			
M. Édouard Balladur	10 566	9 114	15 172	10 657	67 490	135 055	88 578	91 631	1 ETP	1 ETP	1 ETP	1 ETP	78 056	144 169	108 750	102 288	-1%	31%
M. Alain Juppé	8 107	7 685	9 838	6 307	64 686	68 272	73 708	77 728	1 ETP	1 ETP	1 ETP	1 ETP	72 793	75 957	83 546	84 035	1%	15%
M. Lionel Jospin	8 396	10 453	8 258	4 993	143 588	143 176	153 754	152 664	2 ETP	2 ETP	2 ETP	2 ETP	151 984	153 629	162 012	157 657	-3%	4%
M. Jean-Pierre Raffarin	12 849	11 688	22 796	11 902	161 057	136 343	144 671	146 306	1 ETP	2 ETP	2 ETP	2 ETP	173 905	148 031	167 467	158 208	-6%	-9%
M. Dominique de Villepin	7 445	25 521	6 287	8 267	178 650	105 589	191 252	198 805	2 ETP	2 ETP	2 ETP	2 ETP	186 095	131 210	197 540	207 072	5%	11%
M. François Fillon	22 693	23 118	19 764	12 329	160 158	116 921	106 234	136 760	1 ETP et 1 MAD	2 ETP	2 ETP	2 ETP	182 851	140 039	125 998	149 089	18%	-18%
M. Jean-Marc Ayrault	7 344	8 830	12 028	10 272	63 359	67 236	69 243	75 602	1 ETP	1 ETP	1 ETP	1 ETP	70 703	76 066	81 271	85 874	6%	21%
M. Manuel Valls	3 469	7 807	8 639	9 314	90 159	31 875	133 960	114 194	2 ETP	2 ETP	2 ETP	2 ETP	93 628	39 682	142 599	123 508	-13%	32%
M. Bernard Cazeneuve	12 553	20 672	20 393	14 419	179 010	198 265	180 994	183 871	1 ETP et 1 MAD	191 563	218 937	201 387	198 290	-2%	4%			
M. Laurent Fabius	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
M. Édouard Philippe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
M. Jean Castex	-	7 849	3 607	4 225	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7 849	3 607	4 225	17%	-
Mme Elisabeth Borne	-	-	-	23 444	-	-	-	87 335	-	-	-	-	1 ETP et 1 MAD	-	-	110 779	-	-
M. Gabriel Attal	-	-	-	4 180	-	-	-	41 007	-	-	-	-	1 MAD	-	-	45 187	-	-
Total	102 058	137 693	131 824	124 889	1 224 384	1 146 027	1 292 082	1 458 546	13 ETP et 3 MAD	15 ETP et 2 MAD	15 ETP et 2 MAD	16 ETP et 4 MAD	1 326 441	1 283 720	1 423 907	1 583 435	11%	19%

(en euros)

Source : Secrétariat général du gouvernement (SGG). M. Laurent Fabius, en tant que Président du Conseil constitutionnel, et M. Édouard Philippe, en tant qu'élu local, disposent à ce titre de moyens et n'ont donc pas de ressources mises à disposition dans le cadre du décret n° 2019-973 du 20 septembre 2019 relatif à la situation des anciens Premiers ministres.

*
* * *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS.....	168
A. LA SURCONSOMMATION DE FAÇADE LIÉE AUX SPÉCIFICITÉS DU PROGRAMME NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER LES ANNULATIONS DE CRÉDITS CONSIDÉRABLES.....	168
1. Des crédits de paiement consommés représentant 196 % de ceux de la loi de finances initiale	168
2. Des annulations de crédits massives, supérieures à 500 millions d'euros	169
3. Les fonds de concours : des prévisions peu fiables	170
4. La répartition des crédits par modes de transports.....	171
a. Des crédits majoritairement destinés aux transports ferroviaire et routier.....	171
b. Le vélo : un abandon préjudiciable.....	172
5. Une quasi-stabilité des effectifs de Voies navigables de France à la suite de la mobilisation de la rapporteure spéciale.....	173
B. UNE ANALYSE DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE CONFIRMÉE : LE SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE DE L'ÉTAT DANS LES TRANSPORTS VERTUEUX	174
II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS : UNE ANNÉE FASTE QUI PERMET L'ACCÉLÉRATION DU DÉSEDETTEMENT.....	175

Les crédits relatifs aux transports se répartissent entre :

– ceux consacrés aux transports terrestres (ferroviaires, routiers, fluviaux et collectifs) au sein de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* du budget général de l’État. Ils sont inscrits sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* ;

– ceux consacrés au transport aérien, inscrits sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) qui comporte le programme 612 *Navigation aérienne*, le programme 613 *Soutien aux prestations de l’aviation civile* et le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX TRANSPORTS

(en millions d'euros, en pourcentage)

	Crédits adoptés en LFI ⁽¹⁾		Crédits ouverts, y compris FDC ⁽²⁾ et ADP ⁽³⁾		Crédits consommés	
	AE ⁽⁴⁾	CP ⁽⁵⁾	AE	CP	Taux d'exécution par rapport à la LFI	Taux d'exécution par rapport au total des crédits ouverts
Transports (total)	6 795	6 644	13 670	11 489	10 969 161 % <u>80</u> %	10 820 163 % <u>94</u> %
Programme 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	4 344	4 381	11 151	9 231	8 650 199 % <u>78</u> %	8 599 196 % <u>93</u> %
Programme 612 <i>Navigation aérienne</i> (BACEA)	836	653	912	666	729 87 % 80 %	651 100 % 98 %
Programme 613 <i>Soutien aux prestations de l’aviation civile</i> (BACEA)	1 567	1 560	1 550	1 537	1 535 98 % <u>99</u> %	1 517 97 % <u>99</u> %
Programme 614 <i>Transports aériens, surveillance et certification</i> (BACEA)	48	50	57	55	55 113 % <u>96</u> %	53 106 % <u>96</u> %

Source : commission des finances d’après les données issues du rapport annuel de performances (RAP) 2024.

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) Fonds de concours.

(3) Attributions de produits.

(4) Autorisations d’engagement.

(5) Crédits de paiement.

I. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

A. LA SURCONSOMMATION DE FAÇADE LIÉE AUX SPÉCIFICITÉS DU PROGRAMME NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER LES ANNULATIONS DE CRÉDITS CONSIDÉRABLES

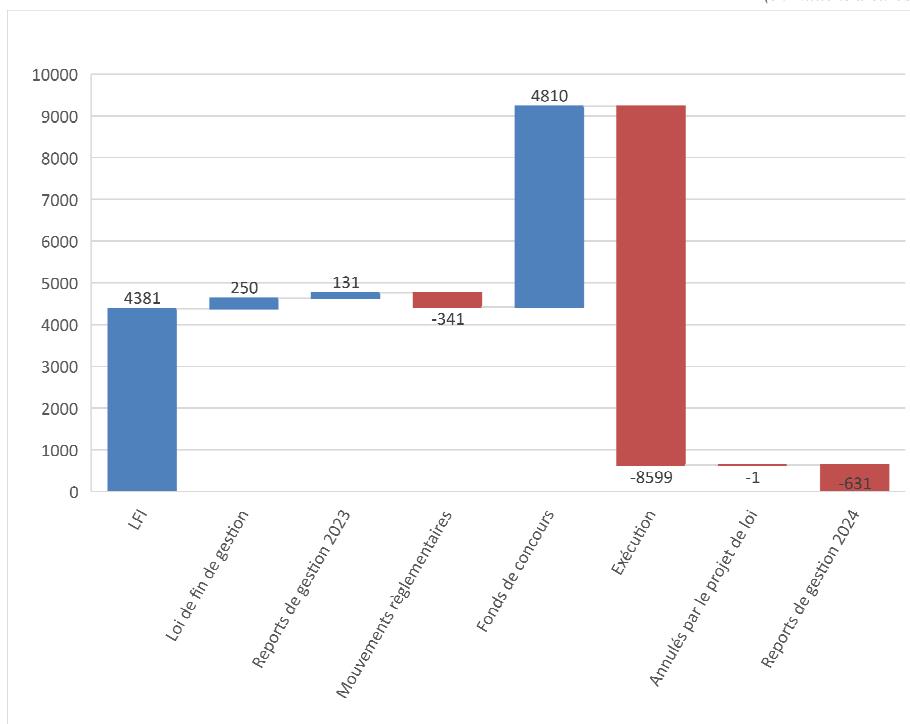
1. Des crédits de paiement consommés représentant 196 % de ceux de la loi de finances initiale

La LFI pour 2024 a doté le programme 203 de 4,34 milliards d'euros en AE et 4,38 milliards d'euros en CP, en hausse de 5 % en AE et 0 % en CP par rapport à la LFI 2023⁽¹⁾.

Les AE consommées en 2024 s'élèvent à 8,65 milliards d'euros et les CP à 8,60 milliards d'euros, en hausse de 7 % en AE et de 0 % en CP par rapport à 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

(en millions d'euros)



Source : documentation budgétaire.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

2. Des annulations de crédits massives, supérieures à 500 millions d'euros

La Cour des comptes a rappelé l'importance des mouvements de régulation budgétaire intervenus en 2024, pour un chiffrage total de – 402 millions d'euros en AE et – 505 millions d'euros en CP.

L'année 2024 mouvementée du programme 203

« La gestion 2024 du programme 203 a été marquée par trois annulations de crédits successives et une ouverture en loi de finances de fin de gestion (LFG)⁽¹⁾, pour un montant cumulé de – 307 millions d'euros en AE et – 105 millions d'euros en CP, soit – 7,1 % en AE et – 2,4 % en CP au regard de la dotation initiale. La principale annulation en montant est intervenue dès le mois de février à hauteur de – 341 millions d'euros en AE/CP, correspondant à la réserve initiale (231 millions d'euros) et à un supplément de 110 millions d'euros.

« Afin de garantir la réalisation de la programmation, il a été arbitré que cette annulation serait partiellement supportée par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), à travers une diminution de son budget en ressources et en dépenses, avec pour corollaire une ouverture de crédits sur le programme 203 à due concurrence en fin de gestion.

« Les modifications du budget de l'AFITF en recettes et en dépenses tenant compte de ces décisions ont été mises en œuvre dans le cadre du budget rectificatif voté en octobre 2024 par son conseil d'administration et qui prévoit :

– en dépenses, une réduction de 95 millions d'euros en AE et 199 millions d'euros en CP ;

– en recettes, une diminution de 399 millions d'euros des ressources de l'agence (– 9 %), que la LFG a fait porter sur la TICPE. La part de 200 millions d'euros de réduction des ressources fiscales non répercutée en dépenses a été absorbée par la trésorerie libre d'emploi de l'établissement.

« En parallèle, la LFG a ouvert 49 millions d'euros en AE et 250 millions d'euros en CP sur le programme 203, soit un montant inférieur à la stricte « bascule » de la part de l'annulation supportée par l'AFITF.

« L'annulation de crédits sur le programme a concerné plus particulièrement le financement des trains d'équilibre du territoire à travers le report en 2025 du contrat d'ouverture à la concurrence des lignes Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux (– 234 millions d'euros en AE et – 20 millions d'euros en CP) et le fret ferroviaire (– 21 millions d'euros⁽²⁾ pour la compensation à SNCF Réseau⁽³⁾ et – 6 millions d'euros au titre de l'aide au démarrage de nouveaux services). Elle découle par ailleurs de divers constats de sous-exécution (passe rail, études d'innovation, lignes d'aménagement du territoire). »

(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(2) Cette tendance à la baisse avait déjà été soulignée par la rapporteure spéciale dans son travail sur le projet de loi de finances pour 2025 : « La baisse des crédits pour le financement des péages en faveur du fret s'explique par des trafics moindres qu'attendus pour 2025, sur la base de ceux constatés en 2024, par rapport aux prévisions initialement faites pour le PLF 2024 » (rapport spécial n° 468 annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 37).

(3) Il s'agit de la compensation fret, présentée par la rapporteure spéciale lors de travaux précédents (rapport spécial n° 468 annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 46).

Tableau n° 20 : répartition du schéma d’annulation entre le programme 203 et l’AFIT France

	AE	CP
Programme 203 (LFI 2024)	4 344	4 381
Annulation (décret n° 2024-124 du 21 février 2024)	-341	-341
Annulation (décret n° 2024-685 du 5 juillet 2024)	-8	-8
Annulation (décret n° 2024-1164 du 4 décembre 2024)	-7	-7
Ouverture (LFG)	49	250
Total Annulation nette	-307	-106
% total annulations	-7,1%	-2,4%
	AE	CP
Ressources AFITF (budget initial 2024)		4 550
Réduction avec impact en dépenses		-199
Prélèvement sur la trésorerie		-200
Total réduction ressources (TICPE)		-399
% réduction ressources		-8,8%
Dépenses AFITF (budget initial 2024)	5 083	4 614
Annulation dépenses CPER	-95	-95
Annulation dépenses FdC P203		-104
Total Annulation nette	-95	-199
% total annulations	-1,9%	-4,3%
TOTAL IMPACT P203/AFITF	-402	-505

Source : Cour des comptes, Analyse de l’exécution budgétaire 2024, mission Écologie, développement et mobilités durables, avril 2025, pp. 67-68.

3. Les fonds de concours : des prévisions peu fiables

Comme chaque année, les crédits consommés sont très supérieurs à ceux prévus par la loi de finances initiale en raison de l’importance considérable des fonds de concours. Ces fonds de concours proviennent de l’Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), de la SNCF (dans le cadre des financements versés à SNCF Réseau pour les travaux sur les infrastructures ferroviaires) et des collectivités territoriales (au titre du cofinancement des opérations d’investissement de l’État, notamment dans les infrastructures routières). Ces fonds de concours sont présentés de manière prévisionnelle dans la documentation budgétaire. Ils conduisent la Cour des comptes à estimer que « *s’agissant du principe d’annualité, la portée de l’autorisation parlementaire est affaiblie par le recours toujours important aux fonds de concours et aux reports, en particulier sur le programme 203* »⁽¹⁾.

(1) Analyse de l’exécution budgétaire 2024, mission Écologie, développement et mobilités durables, avril 2025, p. 6.

La Cour regrette toutefois l'insuffisante précision des prévisions de fonds de concours fournies au moment de l'examen du budget au Parlement.

Les peu fiables prévisions de fonds de concours

« Les prévisions budgétaires de fonds de concours des années récentes sont éloignées de l'exécution réelle, avec un écart moyen de 30 % en AE et 19 % en CP sur les trois dernières années. En 2024, les fonds de concours rattachés au programme 203 dépassent les prévisions en raison d'une augmentation des fonds SNCF. Même si elle est bien consciente des difficultés de calendrier entre la LFI et le vote du budget des établissements, la Cour recommande d'améliorer les prévisions en collaboration avec les établissements concernés, notamment entre SNCF et SNCF Réseau. »

Source : Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, mission Écologie, développement et mobilités durables, avril 2025, pp. 69-70.

Questionnée par la rapporteure spéciale, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) – que la rapporteure spéciale remercie pour la qualité de ses réponses –, lui a expliqué que, s'agissant des fonds de concours, « *en 2024, l'écart entre encaissements et prévisions de la LFI est de + 540 millions d'euros d'AE et + 524 millions d'euros de CP et provient essentiellement de la SNCF (+ 613 millions d'euros en AE et en CP) en raison de décisions prises par l'État, dans le cadre de la préparation des budgets du groupe SNCF, qui ont permis d'augmenter la contribution du groupe au fonds de concours destiné à être reversé à SNCF Réseau* ».

La rapporteure spéciale invite à considérer avec circonspection le montant plus élevé qu'attendu des fonds de concours issus du groupe SNCF. Elle rappelle qu'il ne s'agit pas d'une manne providentielle, mais que ces résultats proviennent entre autres des bénéfices réalisés par la filiale SNCF Voyageurs, entreprise exploitante des TGV, grâce aux tarifs prohibitifs qu'elle pratique⁽¹⁾, et qui constituent un frein déplorable à une mobilité socialement accessible et écologiquement responsable.

4. La répartition des crédits par modes de transports

a. Des crédits majoritairement destinés aux transports ferroviaire et routier

La répartition des crédits par type de mode de transport fait apparaître la prépondérance des investissements dans le secteur ferroviaire, en même temps que le maintien de dépenses élevées en faveur du transport routier.

(1) La rapporteure spéciale avait par le passé exposé ses constats et ses explications sur le prix trop élevé et croissant des billets de train (rapport spécial n° 468, annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 93-97).

CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS SUR LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS PAR TYPE DE TRANSPORT

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Total des crédits (en millions d'euros)		Part dans le total des crédits du programme en 2024 (en %)		Évolution (en %)
	2023	2024	2023	2024	
	Ferroviaire	5 021	5 279	58	61
Routier	1 809	1 742	21	20	-4
Collectifs et mobilités actives	1 277	1 008	15	12	-21
Fluvial	251	257	3	3	2
Divers	266	313	3	4	18
Total	8 624	8 599	100	100	0

Ligne « ferroviaire » : somme des crédits des actions 41 Ferroviaire, 45 Transports combinés et 51 Sécurité ferroviaire.

Ligne « routier » : somme des crédits des actions 01 Routes – développement, 04 Routes – entretien et 50 Transport routier.

Ligne « collectifs et mobilités actives » : crédits de l'action 44 Transports collectifs.

Ligne « Fluvial » : crédits de l'action 42 Voies navigables.

Ligne « Divers » : somme des crédits des actions 43 Ports, 47 Fonctions support et 52 Transport aérien.

Source : commission des finances d'après les données issues du RAP 2024 et le rapport n° 2698 tome II, 29 mai 2024, p. 156.

La rapporteure spéciale souligne la très faible progression des crédits consacrés au ferroviaire, malgré les objectifs nationaux et européens de transition écologique. Les besoins d'investissement dans le ferroviaire restent considérables tant pour la régénération que pour la modernisation du réseau existant. Dans le même temps, les services express régionaux métropolitains doivent être développés car ils sont essentiels à la décongestion des mobilités quotidiennes. La rapporteure spéciale rappelle par ailleurs que l'attractivité du mode ferroviaire ne saurait être assurée par les seules infrastructures, mais suppose également une politique tarifaire plus incitative. À cet égard, elle regrette que la politique tarifaire demeure encore trop restrictive, notamment pour les voyageurs des lignes à grande vitesse, dont les tarifs peuvent constituer un frein à l'usage du rail.

Elle attire également l'attention sur la baisse marquée des crédits alloués aux transports collectifs et aux mobilités actives. Cette baisse est en contradiction avec les engagements pris en matière de lutte contre la dépendance à la voiture individuelle et de décarbonation des déplacements du quotidien. Les mobilités actives et les transports collectifs sont pourtant des leviers essentiels de la mobilité durable dans les zones urbaines et péri-urbaines. Ils répondent à des objectifs à la fois environnementaux, sociaux et sanitaires. L'attrition des moyens dont ils bénéficient fragilise les dynamiques territoriales en faveur de projets ambitieux et nécessaires.

b. Le vélo : un abandon préjudiciable

Le plan vélo et mobilités actives 2023-2027 faisait partie des initiatives phares du Gouvernement de Mme Élisabeth Borne pour attester de son supposé engagement pour la transition écologique des transports.

Feu le plan vélo

« Le 4 mai 2023, le Gouvernement a dévoilé le plan vélo et mobilités actives 2023-2027. Il prévoit d'investir 2 milliards d'euros au total pour développer la pratique du vélo, les infrastructures ainsi que la filière économique, ce montant incluant les financements du Gouvernement dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) 2023-2027. Dans ce cadre, 250 millions d'euros étaient prévus chaque année pour le fonds mobilités actives, dont les financements sont portés par des fonds de concours versés par l'AFITF et transitant par la sous-action 44-05 *Plan vélo* du programme 203. Les projets financés permettent de sécuriser des pistes cyclables dangereuses, de combler certaines discontinuités du réseau cyclable ou encore de construire des places de stationnement aux abords des gares. »

Source : Rapport spécial n° 468, annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 61.

Or, la DGITM a indiqué à la rapporteure spéciale que, si « *125 millions d'euros ont été engagés début 2024 [à la suite de] l'attribution de subventions aux 27 territoires démonstrateurs de l'appel à territoires cyclables attribué en décembre 2023* », « *105 millions d'euros correspondant à l'attribution du septième appel à projet « aménagements cyclables » du fonds mobilités actives restent gelés* ». Le Gouvernement a publiquement confirmé que, « *dans un contexte budgétaire exigeant et inédit* », « *le septième appel à projets du fonds mobilités actives ne sera effectivement pas attribué [en 2024] et aucun nouvel appel à projets ne sera lancé en 2025* »⁽¹⁾. Cela équivaut à un abandon pur et simple du plan vélo et mobilités actives 2023-2027, qu'avait déploré la rapporteure spéciale en séance, regrettant que les 250 millions d'euros qui lui étaient alloués eussent été « *rayés d'un trait de plume malgré les 400 collectivités locales qui avaient répondu à l'appel* »⁽²⁾. Cet abandon est d'autant plus incompréhensible que le Premier ministre François Bayrou avait déclaré devant la représentation nationale que le plan vélo et mobilités actives 2023-2027 « *doit être poursuivi avec les moyens qui lui sont nécessaires* »⁽³⁾. Enfin, la rapporteure spéciale rappelle que M. Christophe Béchu, alors ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, s'était félicité l'an dernier du fait que « *le Gouvernement [ait] déployé la seconde phase de son plan vélo* », quelques semaines avant la décision implicite de juillet 2024 de suppression du plan, découlant de l'absence d'annonce des lauréats du septième appel à projets prévu ce mois-là.

5. Une quasi-stabilité des effectifs de Voies navigables de France à la suite de la mobilisation de la rapporteure spéciale

Les emplois de la DGITM ne sont pas rattachés au programme 203 mais à un autre programme de la mission, le 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'environnement, du développement et de la mobilité durables*.

(1) Réponse du Gouvernement à la question écrite n° 3241 de Mme Marietta Karamanli, 4 mars 2025.

(2) Assemblée nationale, compte rendu des débats de la première séance du mardi 19 novembre 2024.

(3) Assemblée nationale, compte rendu des débats de la première séance du mardi 14 janvier 2025.

S’agissant des opérateurs, la baisse des effectifs de Voies navigables de France a été endiguée, conformément à ce qui était prévu. Les emplois rémunérés sous plafond passent ainsi de 4 022 en 2023 à 4 019 en 2024. Il s’agissait d’une revendication de la rapporteure spéciale, qui avait rappelé que la baisse prévisionnelle du plafond d’emplois de l’opérateur, si elle peut se comprendre dans son principe eu égard aux gains de productivité engendrés par la modernisation des méthodes et conditions de travail de l’établissement, doit être « *corrélée aux gains permis par la modernisation, lesquels ne seront pas immédiats* »⁽¹⁾ ; elle avait dénoncé, lors du Printemps de l’évaluation 2023, une « *diminution bien trop rapide des effectifs* »⁽²⁾.

B. UNE ANALYSE DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE CONFIRMÉE : LE SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE DE L’ÉTAT DANS LES TRANSPORTS VERTUEUX

Au cours du dernier Printemps de l’évaluation, la rapporteure spéciale avait déploré une nouvelle fois le « *sous-investissement chronique de l’État dans le transport ferroviaire* », et souligné que celui-ci touche « *au quotidien de nos compatriotes et à la survie de notre planète* »⁽³⁾.

La rapporteure spéciale regrette de devoir renouveler les mêmes critiques, sur la base des indicateurs de performance pour tous les transports vertueux :

– Le taux de disponibilité du réseau fluvial principal (indicateur 2.1) était de 97,11 % en 2024, un niveau inférieur tant à la cible pour cette année (98 %) qu’à la réalisation de l’année 2022 (97,45 %) ;

– S’agissant de la part modale des transports ferroviaire et fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises, elle s’améliore certes légèrement d’après l’indicateur 3.1 (respectivement 9,8 % et 1,8 %) mais reste très faible ;

– Le pourcentage de ponctualité des trains d’équilibre du territoire (TET), ayant l’État pour autorité organisatrice, s’améliore certes un peu, mais reste très insuffisant, se limitant à 75,2 %, loin de la cible initialement fixée (79 %). Le pourcentage de TET en retard de plus de 30 minutes enregistre lui aussi une amélioration modeste, mais demeure bien trop élevé (9,3 %) pour rendre attractif le transport ferroviaire. Certaines lignes sont véritablement sinistrées, comme celle des trains de nuit du Sud-Est pour laquelle 27,3 % (!) des trains ont accusé un retard supérieur à 30 minutes.

Il faut toutefois souligner un progrès sur la ligne Paris-Clermont-Ferrand, pour laquelle le pourcentage de trains en grand retard est passé de 9,2 % en 2023 à 5,7 % en 2024. La rapporteure spéciale avait présenté par le passé le détail des

(1) *Rapport spécial n° 1745, annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 86.*

(2) *Commission des finances, compte rendu de la réunion du mercredi 15 mai 2024 à 18 heures, p. 3.*

(3) *Commission des finances, compte rendu de la réunion du mercredi 15 mai 2024 à 18 heures, p. 3.*

mesures prises pour remédier aux dysfonctionnements⁽¹⁾. Elle se réjouit qu'elles aient apporté des améliorations, même si celles-ci demeurent pour l'heure modestes, comme en atteste le témoignage de M. Florent Menegaux, président de Michelin, ayant qualifié Clermont-Ferrand de « *tiers-monde en matière de transport ferroviaire* »⁽²⁾. Le Gouvernement a d'ailleurs lui-même estimé que « *la qualité de service n'est pas encore satisfaisante* »⁽³⁾.

II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS : UNE ANNÉE FASTE QUI PERMET L'ACCÉLÉRATION DU DÉSENUDETTEMENT

Le BACEA retrace les moyens de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour mettre en œuvre ses missions de sécurité du transport aérien. Il comprend :

- le programme 612 *Navigation aérienne*, qui finance les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) pour ses prestations d'opérateur de la navigation aérienne ;
- le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, qui regroupe les dépenses de personnel et de fonctionnement du BACEA ;
- le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*, qui finance les actions relatives à la régulation économique du secteur et à la lutte contre les émissions polluantes et les nuisances sonores.

Le budget annexe est alimenté par des redevances et des taxes affectées et peut, en outre, recourir à l'emprunt.

Interrogée par la rapporteure spéciale, la DGAC explique que « *alors que la LFI pour 2024 prévoyait un montant de recettes liées à l'activité, hors emprunt, de 2 407,1 millions d'euros, les recettes du BACEA se sont établies à 2 531,0 millions d'euros, soit un écart de + 124,4 millions d'euros, représentant une hausse de + 5,2 % par rapport aux prévisions et +180,5 millions d'euros par rapport à 2023. Cette hausse des recettes couplée à une gestion responsable de ses dépenses a conduit la DGAC à ne pas recourir à l'emprunt en 2024, pour la première fois depuis 2019* ».

(1) *Rapport spécial n° 468, annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 99-100.*

(2) *Commission des affaires économiques du Sénat, compte rendu de la réunion du mercredi 22 janvier 2025 à 10 heures.*

(3) *Réponse de M. Philippe Tabarot, ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargé des transports, à la question d'actualité au Gouvernement n° 0284G de M. le sénateur Jean-Marc Boyer, 2 avril 2025.*

La sous-estimation modérée des recettes du BACEA est désormais une constante, comme la rapporteure spéciale l'avait déjà souligné en 2022⁽¹⁾ et 2023⁽²⁾. Celle de l'année 2024 est attribuée par la DGAC à « *un trafic supérieur aux prévisions inscrites en LFI* ». Ces recettes plus élevées ont permis de financer des augmentations de crédits sur le programme 612 (attribuées par la Cour des comptes aux investissements sur le programme *4 Flight*) et 613 (en raison des « *coûts inhérents à la mise en œuvre du protocole social 2023-2027* »)⁽³⁾. Les dépenses totales atteignent 2 221 millions d'euros.

Ces dépenses supplémentaires par rapport à 2023 (pour le programme 613, 1 517 millions d'euros consommés en CP en 2024 contre 1 448 en 2023) n'ont pas altéré la trajectoire de désendettement, qui se révèle même plus véloce qu'anticipé. Comme indiqué par la DGAC à la rapporteure spéciale, « *à la fin de l'année 2024, l'encours de dette du BACEA s'établit à 2 020,5 millions d'euros, en diminution de 372,2 millions d'euros par rapport à la fin d'année 2023 et en amélioration de 329,9 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LFI pour 2024. La DGAC poursuit ainsi la dynamique de désendettement du BACEA engagée en 2023.* » La Cour des comptes estime toutefois que, « *la période difficile issue de la crise sanitaire paraissant révolue* », la DGAC devrait « *avoir une cible de désendettement pour le BACEA plus volontariste* », et recommande de « *réduire l'encours de dette au 31 décembre 2027 au maximum à 1,1 milliard d'euros au vu des remboursements des dernières années* »⁽⁴⁾.

Le plafond d'emplois, fixé à 10 439 ETPT en LFI, a été sous-exécuté en 2024 à 10 251 ETPT, conformément à la volonté de la DGAC de faire décroître ses effectifs grâce aux gains de productivité permis par ses investissements.

(1) *Rapport n° 1271, tome II, 24 mai 2023, p. 168.*

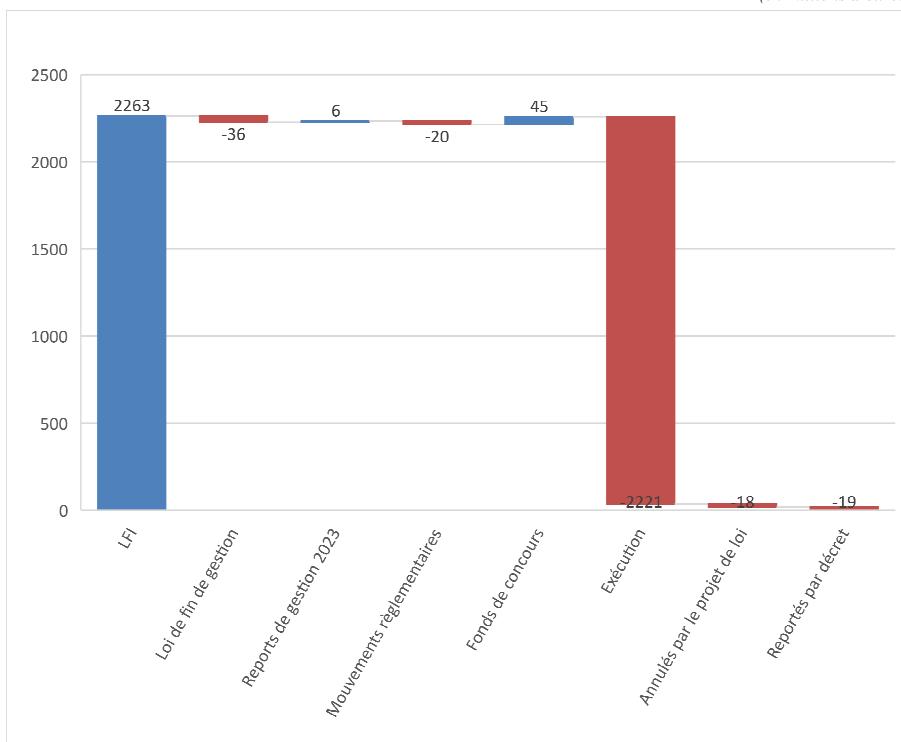
(2) *Rapport n° 2698, tome II, 29 mai 2024, p. 159.*

(3) *Analyse de l'exécution budgétaire du budget annexe Contrôle et exploitation aériens, avril 2025, p. 14.*

(4) *Analyse de l'exécution budgétaire du budget annexe Contrôle et exploitation aériens, avril 2025, pp. 5 et 7.*

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2024.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; SERVICE PUBLIC DE
L'ÉNERGIE ; SURETÉ NUCLÉAIRE ET RADIOPROTECTION ;
*FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS
POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE*

M. David Amiel, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE AU SEIN DE LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES	182
A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS- MINES EST MARQUÉE PAR DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS ENTRE SES PRINCIPAUX DISPOSITIFS	183
B. LE PROGRAMME 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE EST MARQUÉ PAR UNE EXÉCUTION QUASI COMPLÈTE, EN DÉPIT DU REPORT DU PROGRAMME DE SOUTIEN À L'HYDROGÈNE.....	185
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE	188
A. LE PROGRAMME 793 ÉLECTRIFICATION RURALE.....	189
B. LE PROGRAMME 794 OPÉRATIONS DE MAÎTRISE DE LA DEMANDE D'ÉLECTRICITÉ, DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ PAR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES OU DE PRODUCTION DE PROXIMITÉ DANS LES ZONES NON INTERCONNECTÉES.....	190

**EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX PROGRAMMES 174, 345 (MISSION EDMD),
793 ET 794 (CAS FACÉ) EN 2024 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros)

	Programme 174		Programme 345		CAS FACÉ		Programmes 174, 345 et CAS FACÉ	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (a)	5 817,18	5 435,15	5 539,0	4 884,0	360,0	360,0	11 716,18	10 679,15
Reports de gestion 2023 (b)	0,34	47,84	830,0	830,38	13,59	354,18	843,93	1 232,40
Fonds de concours et attributions de produits	0	0,34	0	0	0	0	0	0,34
Mouvements réglementaires (hors décrets d'annulation)	- 12,48	- 12,48	0	0	0	0	- 12,48	- 12,48
Décret d'annulation (c)	- 950,0	- 1 300,0	- 196,50	0	0	0	- 1 1456,5	- 1 300,0
LFG 2024 (d)	0	- 182,0	- 470,37	0	0	0	- 470,37	- 182,0
Crédits disponibles	4 855,04	3 988,88	5 702,13	5 714,38	373,59	714,18	10 930,76	10 417,44
Crédits non-consommés	501,71	191,07	0	12,47	16,97	357,65	518,68	561,19
Reports sur 2025	400,30	161,90	0	0	16,65	357,65	416,95	519,55
Crédits annulés par le PLRG	101,41	29,17	0	12,47	0,32	0	101,73	41,64
Exécution	4 353,32	3 797,45	5 702,12	5 701,91	356,62	356,53	10 412,06	9 855,89
Taux d'exécution (e)	89,7 %	95,2 %	100 %	99,8 %	95,5 %	49,9 %	95,3 %	94,6 %

N.B. : dans les tableaux du présent document, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(b) Arrêté du 25 janvier 2024 portant report de crédits.

(c) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(d) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(e) Taux d'exécution par rapport aux crédits disponibles, y compris les reports de gestion, fonds de concours et attributions de produits, ainsi que les mouvements et annulations.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* a pour objet la mise en œuvre de la politique de transition énergétique, écologique et environnementale de la France.

Au sein de cette mission, le présent développement expose la nature et l'évolution des crédits accordés au cours de la gestion 2024 aux programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie*, ainsi qu'au compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, tous placés sous la responsabilité de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE AU SEIN DE LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES

Pour l'année 2024, la mission *Écologie, développement et mobilité durables* a bénéficié de **29,04 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **25,21 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Les crédits alloués à la politique de transition énergétique (programmes 174 et 345) s'élevaient au sein de cet ensemble à 10,56 milliards d'euros en AE et à 9,70 milliards en CP, soit 36 % des AE et 38 % des CP.

Pour ces deux programmes, la consommation s'établit à 10,05 milliards d'euros en AE et 9,5 milliards d'euros en CP, soit des taux supérieurs à 95 %.

CRÉDITS CONSOMMÉS SUR LES PROGRAMMES 174 ET 345 EN 2024

(en millions d'euros)

	AE				CP			
	LFI 2024	Total des crédits ouverts en 2024 (*)	Exécution 2024	Taux de Consommation (**)	LFI 2024	Total des crédits ouverts en 2024 (*)	Exécution 2024	Taux de consommation (**)
Programme 174 <i>Énergie, climat et après-mines</i>	5 817,18	4 855,04	4 353,32	89,7%	5 435,15	3 988,52	3 797,45	95,2%
Programme 345 <i>Service public de l'énergie</i>	5 539,0	5 702,12	5 702,12	100%	4 884,0	5 714,38	5 701,91	99,8%
Total des deux programmes	11 356,18	10 557,16	10 055,44	95,2%	10 319,15	9 702,90	9 499,36	97,9%
Total pour la mission	24 103,11	29 037,14	25 895,40	89,2%	21 618,03	25 205,59	24 232,00	96,1%

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

(*) En AE sur le programme 174 : 0,34 million d'euros reportés de 2023 sur 2024 ; annulations de 962,48 millions d'euros.

En CP sur le programme 174 : 47,84 millions d'euros reportés de 2023 sur 2024, ouvertures de 0,34 million d'euros de crédits de fonds de concours ; annulations de 1 494,48 millions d'euros.

En AE sur le programme 345 : 830 million d'euros reportés de 2023 sur 2024 ; annulations de 666,87 millions d'euros.

En CP sur le programme 345 : 830,38 millions d'euros reportés de 2023 sur 2024.

(**) Par rapport au total des crédits ouverts en cours de gestion 2024.

A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES EST MARQUÉE PAR DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS ENTRE SES PRINCIPAUX DISPOSITIFS

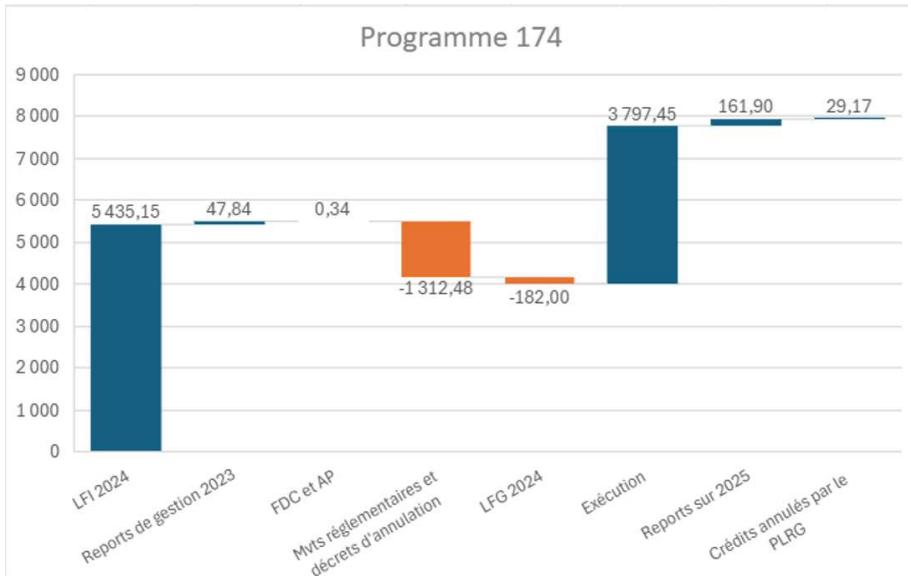
• Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* finance la politique de transition énergétique et porte en particulier les aides à la rénovation énergétique des logements (dispositif *MaPrimeRénov'*) et les aides à l'acquisition de véhicules propres (bonus écologique, aide au leasing pour une voiture électrique, prime à la conversion et prime au retrofit). Ces deux dispositifs sont marqués par une exécution contrastée, avec d'un côté une nette sous-consommation de l'enveloppe allouée à *MaPrimeRénov'*, dans la continuité de l'exécution 2023, et de l'autre côté une forte dynamique de consommation des crédits pour le verdissement de la flotte automobile, portée en particulier par le lancement du nouveau dispositif d'aide au *leasing*. Le rapporteur spécial relève le succès rencontré par ce dispositif social : la surconsommation des crédits destinés à le financer a conduit, dès le mois de février 2024, à mettre fin à sa distribution⁽¹⁾.

Le **financement de l'aide au *leasing*** s'élève ainsi à 280 millions d'euros (AE = CP) en 2024 pour 46 000 aides attribuées, alors que la cible attendue était plutôt de 20 000 aides attribuées sur l'ensemble de l'année. L'absence de recul sur l'exécution d'un tel dispositif explique cette surconsommation, ainsi qu'une sous-estimation du succès potentiel de cette aide aux ménages modestes actifs, dont le rapporteur spécial souhaite la pérennisation. Plus largement, les crédits portés par l'action 03 *Aides à l'acquisition de véhicules propres* ont été exécutés à hauteur de 1,88 milliard d'euros d'AE et 1,91 milliard d'euros de CP, quand la loi de finances initiale pour 2024 avait prévu d'y consacrer respectivement 1,5 milliard d'euros (AE = CP), soit une surconsommation de 127 %. Le bonus écologique, qui a bénéficié d'une consommation de 1,41 milliard d'euros (AE = CP), représente le principal dispositif porté par cette action.

Le **chèque énergie** constitue l'autre grand dispositif porté par le programme 174, avec 810,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 753,6 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2024. Il convient de relever l'augmentation du taux d'usage du chèque énergie, qui s'élève en 2024, d'après le rapport annuel de performances, à 78,45 %, soit près de 0,9 point supérieur à celui du chèque 2023.

Ces dynamiques de consommation se sont traduites par d'importants redéploiements de crédits entre ces dispositifs, intervenus dès le début de l'exécution, et qui sont détaillés dans le graphique ci-dessous.

(1) Décret n° 2024-102 du 12 février 2024 relatif aux aides à l'achat ou à la location de véhicules peu polluants.



Le programme 174 a bénéficié de reports de gestion limités en 2024, à hauteur de 47,84 millions d'euros, l'exécution 2023 ayant été marquée par une forte consommation des crédits destinés à soutenir les ménages dans le contexte de crise énergétique. Il convient en outre de noter des ouvertures de fonds de concours de 0,34 million d'euros de crédits de paiement ainsi que deux décrets de transfert, datés du 26 juin 2024 et du 28 novembre 2024, pour un montant cumulé de 12,48 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

• Dès le début de l'exécution, le **décret d'annulation du 24 février 2024 est venu retrancher 950 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 1,3 milliard d'euros de crédits de paiement (CP)**, représentant près du quart des crédits disponibles. Cette **annulation a principalement concerné le dispositif MaPrimeRénov'**⁽¹⁾, à hauteur de 700 millions d'euros (AE = CP). Elle traduit le décalage entre les ambitions portées par le gouvernement, qui affichait l'objectif de 200 000 rénovations d'ampleur et 500 000 rénovations par geste sur l'année, et le faible nombre de dossiers déposés par les ménages, dans un contexte de réforme des conditions d'éligibilité au parcours par geste. Cette réforme, contestée par les professionnels du secteur, a été suspendue au cours du mois de mai 2024, avant que son entrée en vigueur ne soit reportée d'une année, au 31 décembre 2025, par le décret n° 2024-1143 du 4 décembre 2024⁽²⁾. Pour autant, la faible dynamique des rénovations observée au premier trimestre 2024 n'a pas été inversée, confirmant la

(1) Au 1^{er} janvier 2025, l'ensemble des crédits relatifs aux aides MaPrimeRénov' instruites par l'Anah pour le compte de l'État sont transférés du programme 174 Énergie, climat et après-mines rattaché à la mission Écologie, développement et mobilités durables, vers le programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat rattaché à la mission Cohésion des territoires.

(2) Décret n° 2024-1143 du 4 décembre 2024 modifiant le décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition.

tendance à la sous-consommation des crédits alloués à ce dispositif, déjà effective en 2023.

La loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024 est encore venue annuler 182 millions d'euros de crédits de paiement alloués au dispositif *MaPrimeRénov'*.

260 280 dossiers ont été engagés en 2024 au titre de *MaPrimeRénov'*, représentant 1,17 milliard d'euros d'AE et 692,02 millions d'euros de CP.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes relève une prévision certes cohérente avec les objectifs de politique publique mais qui n'a pas suffisamment pris en compte les résultats de l'exécution de l'année précédente. Il convient cependant de rappeler que cette annulation de crédits tenait compte de la situation de trésorerie de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), chargée de la distribution des aides.

Le décret d'annulation de février 2024 a également porté, pour **600 millions d'euros** (AE = CP) sur **l'aide carburant**, alors que 595 millions d'euros avaient été ouverts en LFI, le déclenchement de « l'indemnité carburant travailleurs » n'ayant pas été nécessaire en l'absence de hausse du prix des carburants. Du côté des autorisations d'engagement, l'annulation nette sur l'ensemble du programme a été en partie compensée par une provision nouvelle de 350 millions d'euros au titre du soutien de l'Etat aux zones corses non interconnectées au réseau métropolitain de gaz. Cette dépense était conditionnée à un accord entre les communes d'Ajaccio et de Bastia, qui n'est pas intervenu en 2024.

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 propose l'annulation de 101,41 millions d'euros en AE et de 29,17 millions d'euros en CP sur le programme, après que 400,3 millions d'euros d'AE et 161,9 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

B. LE PROGRAMME 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE EST MARQUÉ PAR UNE EXÉCUTION QUASI COMPLÈTE, EN DÉPIT DU REPORT DU PROGRAMME DE SOUTIEN À L'HYDROGÈNE

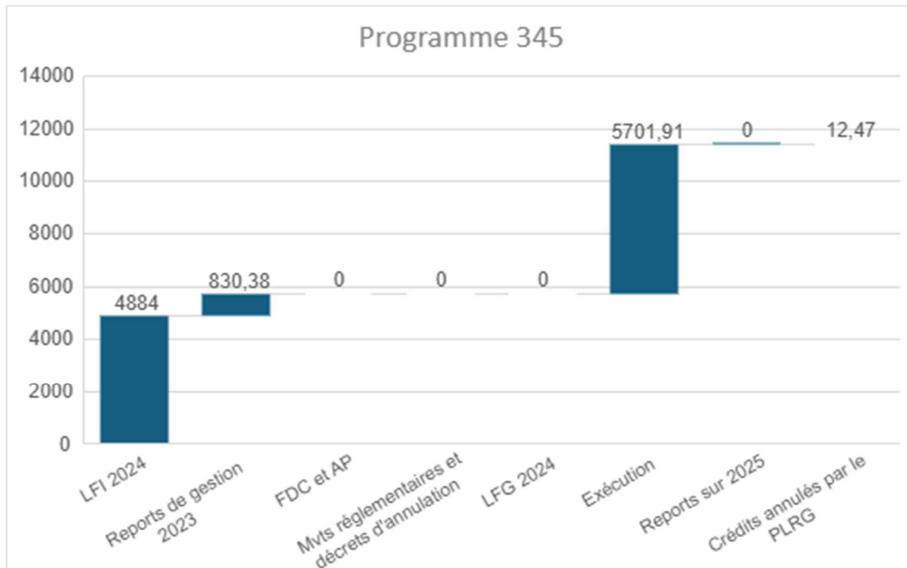
Le programme 345 *Service public de l'énergie* finance l'ensemble des charges de service public de l'énergie (CSPE), fortement sensibles à l'évolution des prix de marché de l'électricité, ainsi que des dispositifs d'aide aux ménages et entreprises, recentrés en 2024 sur un périmètre plus restreint (amortisseur électricité, bouclier collectif gaz et électricité, « garantie 280 » pour les TPE et bouclier électricité pour les infrastructures de recharge électrique).

L'orientation à la baisse des prix de l'électricité au cours de l'année 2023 a en effet permis de mettre fin en 2024 à la plupart des mesures exceptionnelles de

(1) Arrêtés des 31 janvier et 5 février 2025.

protection des consommateurs pendant la crise énergétique, permettant une nette diminution des crédits alloués par rapport à la loi de finances initiale pour 2023 et même aux montants prévus par le projet de loi de finances pour 2024. Le programme 345 a ainsi été doté en LFI pour 2024 de 5,54 milliards d'euros d'AE et 4,88 milliards d'euros de CP.

La gestion budgétaire est marquée par d'importants mouvements de crédits, détaillés dans le graphique ci-dessous.



Le contexte de dégradation des perspectives de solde public a conduit, dès le mois de février 2024, à l'annulation par décret de 196,5 millions d'euros d'AE, complétée en décembre par l'annulation de 470,37 millions d'euros d'AE par la loi de finances de fin de gestion pour 2024, portant le total des annulations à 666,88 millions d'euros d'AE. Ces deux annulations ont porté sur le dispositif de soutien à l'hydrogène décarboné, en raison du report de l'appel d'offres, lancé seulement le 20 décembre 2024. Le programme 345 a cependant bénéficié en 2024 de 830 millions d'euros (AE = CP) de reports de gestion de 2023, ouverts par l'arrêté du 13 mars 2024.

L'exécution des CSPE (action 09) se fait conformément aux prévisions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans la mesure où celles-ci ont fait d'objet de deux révisions, par délibérations du 11 juillet puis du 5 décembre 2024, conformément à la possibilité ouverte par les lois de finances initiales pour 2023 et 2024. Alors que la CRE prévoyait des charges de service public négatives pour le soutien à la production d'énergie renouvelable, c'est-à-dire des recettes budgétaires pour l'État, comme en 2023, la forte baisse des prix de marché a conduit au contraire en 2024 à des charges positives à hauteur de 1,37 milliard d'euros, compensées en partie par les charges négatives des mesures exceptionnelles de

protection des consommateurs. L'adaptation des versements mensuels aux producteurs d'énergie renouvelable permise par ces révisions garantit une exécution proche de 100 % sur l'ensemble du programme et limite les retards de paiements pour les bénéficiaires.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes observe toutefois que ce système fait peser la soutenabilité de l'exécution du programme 345 sur la trésorerie d'EDF, en limitant le recours à des mesures de régulation budgétaire infra-annuelle. La Cour des comptes recommande ainsi de passer d'un système de versement mensuel à un système de paiement unique des CSPE sur l'année civile.

On observe en revanche des surconsommations :

- pour l'action 10 *Soutien à l'injection de biométhane*, exécutée à hauteur de 1,04 milliard d'euros (AE = CP), pour 875,51 millions d'euros disponibles en 2024 ;
- pour l'action 12 *Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques*, exécutée à hauteur de 259,96 millions d'euros (AE = CP), contre 80,46 millions d'euros disponibles ;
- pour l'action 13 *Soutien aux effacements de consommation*, exécutée à hauteur de 162,33 millions d'euros (AE = CP) contre 63 millions d'euros disponibles.

En raison de besoins en forte régression en contexte de sortie de crise énergétique, l'action 17 *Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs* connaît une sous-exécution marquée, seulement 681,12 millions d'euros (AE = CP) ayant été consommés alors que 1,56 milliard d'euros étaient ouverts en 2024. Le montant des dépenses liées à ces mesures de protection des consommateurs ne représente plus que 12 % des crédits du programme, à mettre en rapport avec le montant consacré l'année précédente (1,52 milliard d'euros soit 75 % des crédits de l'année 2023).

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 demande un report de gestion 2024 sur 2025 à hauteur de 12,47 millions d'euros en crédits de paiement, sans annulation.

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Le compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (CAS FACÉ), introduit en 2012⁽¹⁾, soutient des collectivités territoriales qui, en zone rurale⁽²⁾ et en outre-mer, financent et exercent la maîtrise d'ouvrage de travaux d'électrification en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE). Ce compte, qui retrace en recettes les contributions dues par les gestionnaires de réseaux publics de distribution⁽³⁾, assure la péréquation entre les territoires et contribue ainsi à une meilleure qualité du réseau dans les zones rurales.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2024 POUR LE CAS FACÉ

(en millions d'euros)

AE				CP			
LFI 2024	Total des crédits ouverts en 2024 (*)	Exécution 2024	Taux de Consommation (**)	LFI 2024	Total des crédits ouverts en 2024 (*)	Exécution 2024	Taux de Consommation (**)
Programme 793 Électrification rurale	357,0	363,79	350,29	96,3%	357,0	678,40	350,61
Programme 794 Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des EnR et de proximité en ZNI	3,0	9,80	6,33	64,6%	3,0	35,77	5,92
Total CAS Facé	360,0	373,60	356,62	95,5%	360,0	714,18	356,53

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

(*) En AE sur le programme 793 : 6,79 millions d'euros reportés de 2023 sur 2024 ; annulations de 0,32 millions d'euros.

En CP sur le programme 793 : 321,40 millions d'euros reportés de 2023 sur 2024.

En AE sur le programme 794 : 6,80 millions d'euros reportés de 2023 sur 2024.

En CP sur le programme 794 : 32,77 millions d'euros reportés de 2023 sur 2024.

(**) Par rapport au total des crédits ouverts en cours de gestion 2024.

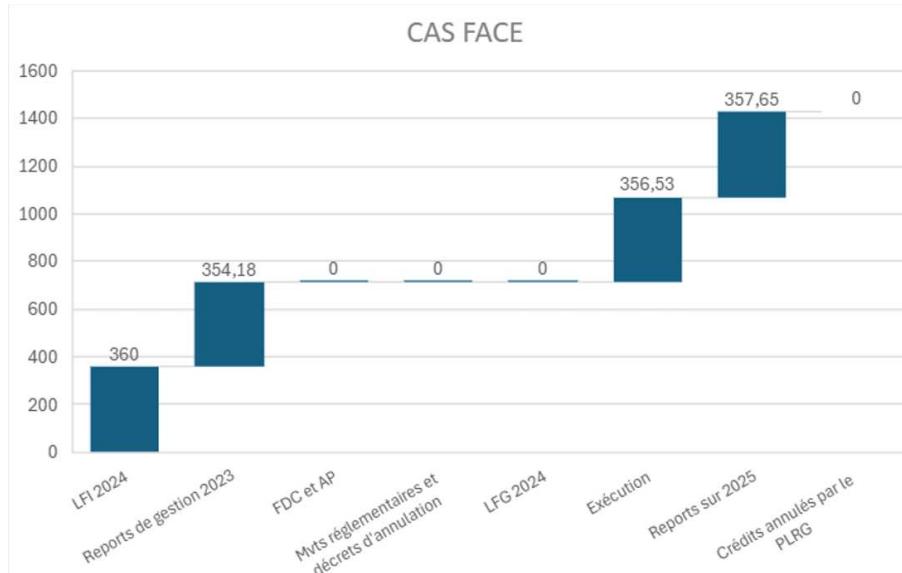
Le compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (CAS FACÉ), se caractérise par une exécution conforme à la prévision, même si le taux de consommation par rapport au montant des crédits effectivement ouverts dans l'année s'établit à un niveau assez bas (51,7 %), en raison d'un niveau de reports de gestion structurellement élevé, comme

(1) Article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Selon le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020, la zone rurale regroupe les communes de moins de 2 000 habitants non comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants.

(3) Alors financée sur le Turpe (tarif d'utilisation du réseau public d'électricité), cette contribution est désormais intégrée dans l'accise sur l'électricité, depuis la loi de finances initiale pour 2025. Le décret n° 2024-1249 du 30 décembre 2024 se substitue au décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020.

les années précédentes. Ainsi, outre 360 millions d'euros (AE = CP) ouverts en LFI pour 2024, le CAS bénéficie de 354,18 millions d'euros de reports de la gestion 2023 sur 2024, comme le montre le graphique ci-dessous.



En 2024, la sous-consommation de certains crédits du programme spécial 794, finançant les installations de proximité en ZNI pour électrifier le cirque de Mafate à la Réunion, ainsi que l'engagement en début d'année 2025, au titre du programme 2024, d'une faible part des crédits ouverts sur le programme 793 (13,2 millions d'euros), conduit à un niveau de report de crédits légèrement plus élevé d'une année sur l'autre, et qui s'établit en 2025 à 357,65 millions d'euros, soit 99 % des crédits ouverts en LFI pour 2024.

De manière plus générale, les difficultés persistantes dans la conduite des projets financés par le CAS et les aléas attachés à certaines actions, conduisent à une situation structurelle de sous-consommation des crédits ouverts.

A. LE PROGRAMME 793 ÉLECTRIFICATION RURALE

Outre les montants ouverts en LFI pour 2024, le programme 793 a bénéficié de reports de gestion de 2023 pour un montant total de 321,40 millions d'euros, conformément à l'arrêté de report du 11 mars 2024. Il s'agit du seul mouvement de crédits pour la gestion 2024. La quasi-totalité des crédits ouverts en LFI pour 2024 pour ce programme ayant été engagés, le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 demande un report de gestion 2024 sur 2025 à hauteur de 327,79 millions d'euros en crédits de paiement, et l'annulation de 0,32 million d'euros.

S’agissant des actions financées par le programme 793, il est possible de relever la sous-consommation des crédits disponibles pour les actions 04 *Extension des réseaux* (17 % des crédits non consommés). En revanche, l’action 10 *Intempéries* fait l’objet d’une surconsommation (12,5 millions d’euros consommés contre 5 millions d’euros de crédits disponibles), du fait des engagements consécutifs aux dégâts des tempêtes Ciaran et Domingos de novembre 2023. De même, les deux actions 06 et 07 *Sécurisation des fils nus*, qui ne disposaient d’aucun crédit, ont pourtant supporté des dépenses, à hauteur de 8 millions d’euros. Ces écarts sont inhérents à la nature des besoins financés par ce programme.

B. LE PROGRAMME 794 *OPÉRATIONS DE MAÎTRISE DE LA DEMANDE D’ÉLECTRICITÉ, DE PRODUCTION D’ÉLECTRICITÉ PAR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES OU DE PRODUCTION DE PROXIMITÉ DANS LES ZONES NON INTERCONNECTÉES*

S’agissant du programme 794, la faible consommation apparente (16,6 % des crédits disponibles en 2024 ont été consommés) s’explique d’abord par le montant très important des reports de 2023 sur 2024 (6,80 millions d’euros de AE et 32,77 millions d’euros de CP) au regard des crédits ouverts en LFI pour 2024 (3 millions d’euros en AE = CP).

Les montants ainsi disponibles sont très supérieurs aux besoins constatés (6,33 millions d’euros d’AE et 5,92 millions d’euros de CP exécutés en 2024) et aux montants alloués en loi de finances initiale pour 2024, du fait de la nature structurelle des reports sur ce programme. Ceux-ci assurent ainsi largement la couverture de la surconsommation de certains crédits, qui en 2024 concernent surtout l’action 07 *Transition énergétique* (4,78 millions d’euros consommés pour 1 million d’euros ouverts).

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2024 demande un report de gestion 2024 sur 2025 à hauteur de 3,47 millions d’euros en crédits de paiement, sans annulation.

*
* * *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ; PRÉVENTION DES RISQUES ;
EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES ET FONDS
D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
DANS LES TERRITOIRES**

M. Tristan Lahais et Mme Eva Sas, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 113 <i>PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ</i>.....	194
II. LE PROGRAMME 159 <i>EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE</i>.....	196
III. LE PROGRAMME 181 <i>PRÉVENTION DES RISQUES</i>.....	197
IV. LE PROGRAMME 217 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES</i>.....	199
V. LE PROGRAMME 380 <i>FONDS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES</i>.....	202

La mission *Écologie, développement et mobilités durables* (EDMD) porte des politiques publiques diverses dans les domaines des transports, de l'écologie, de l'énergie et des risques naturels et technologiques. En loi de finances initiale (LFI) pour 2024, elle était dotée de **29,04 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **25,21 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Cette mission budgétaire comprend neuf programmes, dont cinq sont relatifs aux politiques de l'écologie et de la prévention des risques : le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, le programme 181 *Prévention des risques*, le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* et le programme 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*. Les crédits alloués à ces programmes en LFI 2024 se sont élevés à 8,05 milliards d'euros en AE et à 6,61 milliards d'euros en CP, soit **28 % des AE et 26 % des CP de la mission en LFI 2024**.

Au total, pour les cinq programmes relatifs aux politiques de l'écologie et de la prévention des risques, **6,85 milliards d'euros en AE et 5,82 milliards d'euros en CP ont été consommés, soit 85 % des AE et 88 % des CP ouverts en LFI 2024**. L'exécution varie fortement d'un programme à l'autre, comme décrit ci-après.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2024 POUR LES PROGRAMMES 113, 159, 181, 217 ET 380

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2024	Exécution 2024	Taux de consommation	Prévision LFI 2024	Exécution 2024	Taux de consommation
Programme 113 <i>Paysages, eau et biodiversité</i>	577,95	454,12	78,57 %	511,97	379,16	74,06 %
Programme 159 <i>Expertise, information géographique et météorologie</i>	515,55	504,71	97,90 %	515,55	503,63	97,69 %
Programme 181 <i>Prévention des risques</i>	1 356,95	1 273,13	93,82 %	1 358,58	1 285,92	94,65 %
Programme 217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i>	3 103,52	3 028,33	97,58 %	3 095,64	3 081,90	99,56 %
Programme 380 <i>Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires</i>	2 499,00	1 590,61	63,65 %	1 124,00	569,95	50,71 %
Total des cinq programmes	8 052,97	6 850,90	85,07 %	6 605,74	5 820,55	88,11 %
Total mission	29 037,14	25 895,40	89,18 %	25 205,59	24 232,00	96,14 %

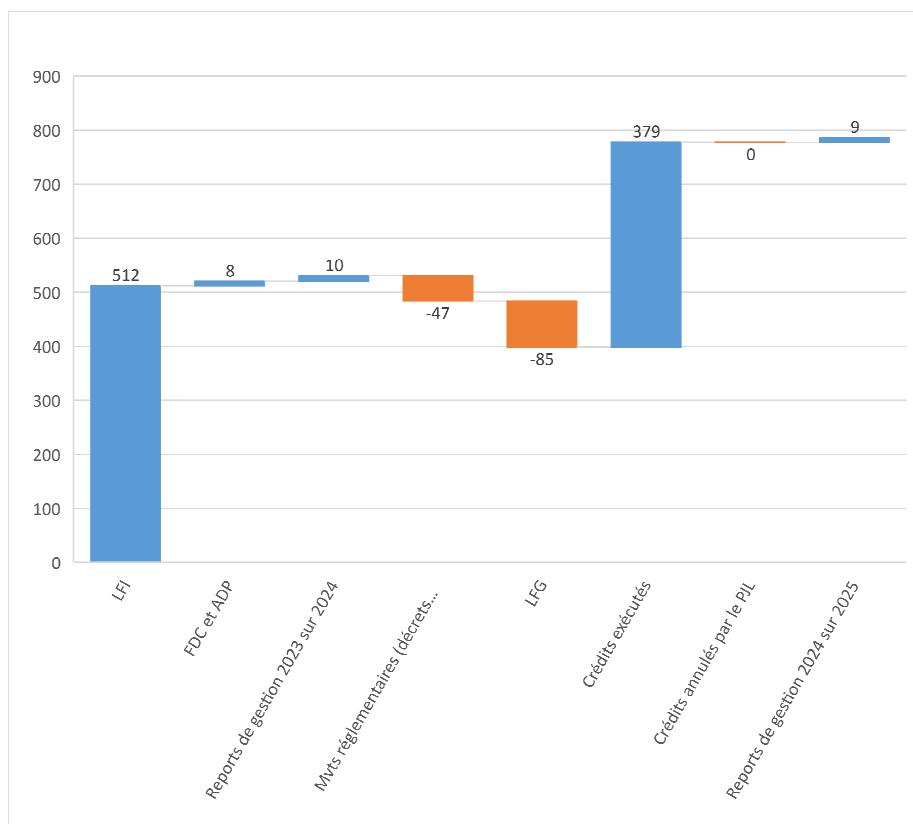
Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

I. LE PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* finance les actions visant à garantir un usage équilibré de l'eau et à préserver les espaces naturels, la biodiversité terrestre et marine, les paysages et les ressources minérales non énergétiques. **En loi de finances initiale pour 2024, il était doté de 577,95 millions d'euros en AE et de 511,97 millions d'euros en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits). Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2024 a été réduit à 469,54 millions d'euros en AE et à 388,75 millions d'euros en CP. Cette évolution correspond à une **baisse de près de 19 % des AE et de 24 % des CP**. Le programme a connu, en 2024, plusieurs mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-dessous.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 113

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2024.

Le plus important mouvement de crédits a été réalisé par la **loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024**⁽¹⁾, qui a annulé 67,04 millions d'euros en AE et 85,11 millions d'euros en CP, ce qui correspond à l'annulation des crédits mis en réserve début 2024 et objets de surgels au cours de l'année 2024. Dans le détail, les crédits ont fait l'objet, en début d'exercice, d'une mise en réserve de précaution initiale de 28,80 millions d'euros en AE et de 25,17 millions d'euros en CP. Le montant de la réserve après l'annulation de crédits réalisée par le décret d'annulation du 21 février 2024⁽²⁾ était de 25,38 millions d'euros en AE et de 14,73 millions d'euros en CP. En juillet 2024, un surgel de 49,62 millions d'euros en AE et de 35,27 millions d'euros en CP est intervenu, suivi d'un surgel de 6 millions d'euros en CP en septembre 2024. Enfin, en novembre 2024, un dégel de 7,96 millions d'euros en AE et un surgel de 29,11 millions d'euros en CP sont intervenus⁽³⁾. Le **décret d'annulation du 21 février 2024**⁽⁴⁾ a annulé 56,69 millions d'euros en AE et 46,82 millions d'euros en CP. En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 454,12 millions d'euros d'AE et 379,16 millions de CP ont été consommés. **Le taux d'exécution représente moins de 79 % des AE et 74 % des CP ouverts** en LFI.

Les rapporteurs spéciaux jugent que la forte réduction des crédits en cours d'exécution est particulièrement préoccupante car le programme 113 porte des politiques essentielles pour l'adaptation de la France au changement climatique. Or, en publiant le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3) en mars dernier, le Gouvernement a fixé des ambitions élevées qu'il convient de soutenir financièrement. Les coupes réalisées dans le programme 113 en 2024 font craindre pour la mise en œuvre à venir du PNACC3. Le programme 113 est en effet important pour la réussite du PNACC3 car il contribue à financer les mesures 20 « Déployer les solutions fondées sur la nature pour l'adaptation », 21 « Préserver la ressource en eau face au changement climatique : renforcer le Plan Eau », 25 « Pérenniser la “Mission Adaptation” et 43 « Favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique » du plan.

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 propose l'**annulation** de 9 millions d'euros en AE et de 0,49 million d'euros en CP sur le programme, après que 6,11 millions d'euros d'AE et 9,10 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025 (fonds de concours inclus)⁽⁵⁾. Cette annulation n'est pas pertinente au regard des besoins et les rapporteurs jugent que les crédits non consommés auraient dû être reportés dans leur intégralité.

(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(2) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(3) Rapport annuel de performances pour 2024, p. 193.

(4) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(5) Arrêtés des 31 janvier et 5 février 2025.

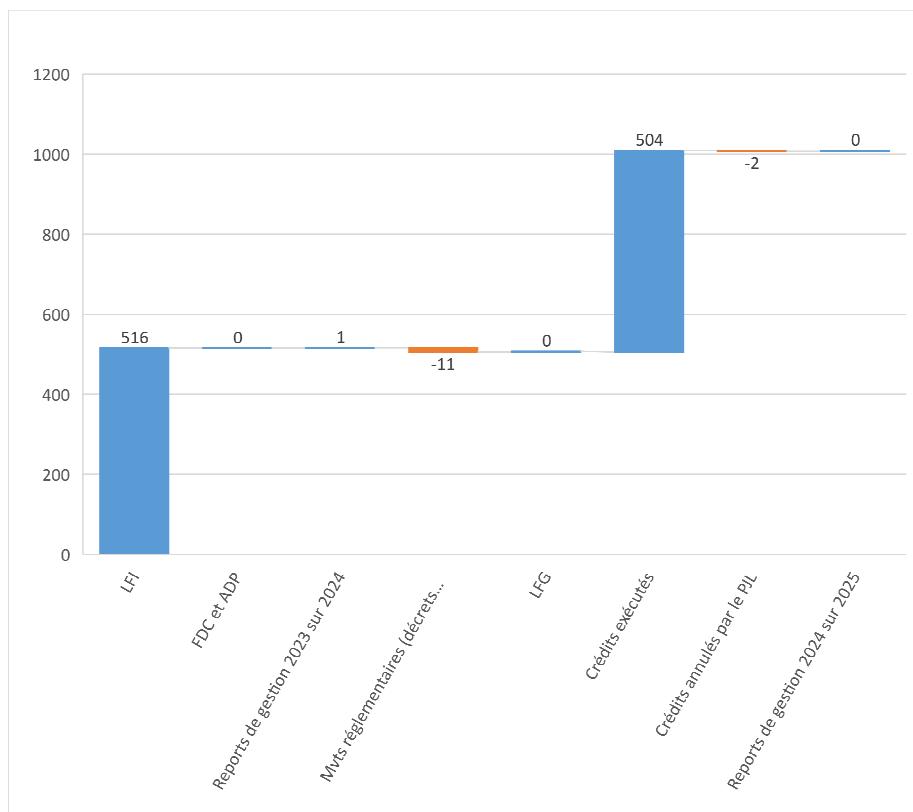
II. LE PROGRAMME 159 EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* porte les crédits de financement du commissariat général au développement durable (CGDD) et de trois opérateurs : Météo France, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

En loi de finances initiale pour 2024, il était doté de 515,55 millions d'euros en AE comme en CP (hors fonds de concours et attributions de produits). Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2024 a été réduit à 504,82 millions d'euros en AE et à 505,54 millions d'euros en CP. Cette évolution correspond à une **réduction d'environ 2 % des AE et des CP**. Le programme a connu, en 2024, plusieurs mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-dessous.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 159

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2024

Le plus important mouvement de crédits est le **décret d'annulation du 21 février 2024⁽¹⁾**, qui a annulé 11,23 millions d'euros en AE comme en CP. La **consommation des crédits** s'élève à 504,71 millions d'euros d'AE et à 503,63 millions d'euros de CP, soit environ **98 % des AE et des CP ouverts en LFI**. La réduction des crédits du programme 159, même si elle est moins importante que celle du programme 113, est tout aussi préoccupante car elle met en péril la stabilité financière de Météo France, de l'IGN et du CEREMA, dont les compétences sont indispensables pour la mise en œuvre de la politique française d'adaptation au changement climatique.

Le présent projet de loi propose **l'annulation** de 0,11 million d'euros en AE et de 1,91 million d'euros en CP sur le programme (fonds de concours inclus). Aucun report de crédits de 2024 vers 2025 n'a été effectué.

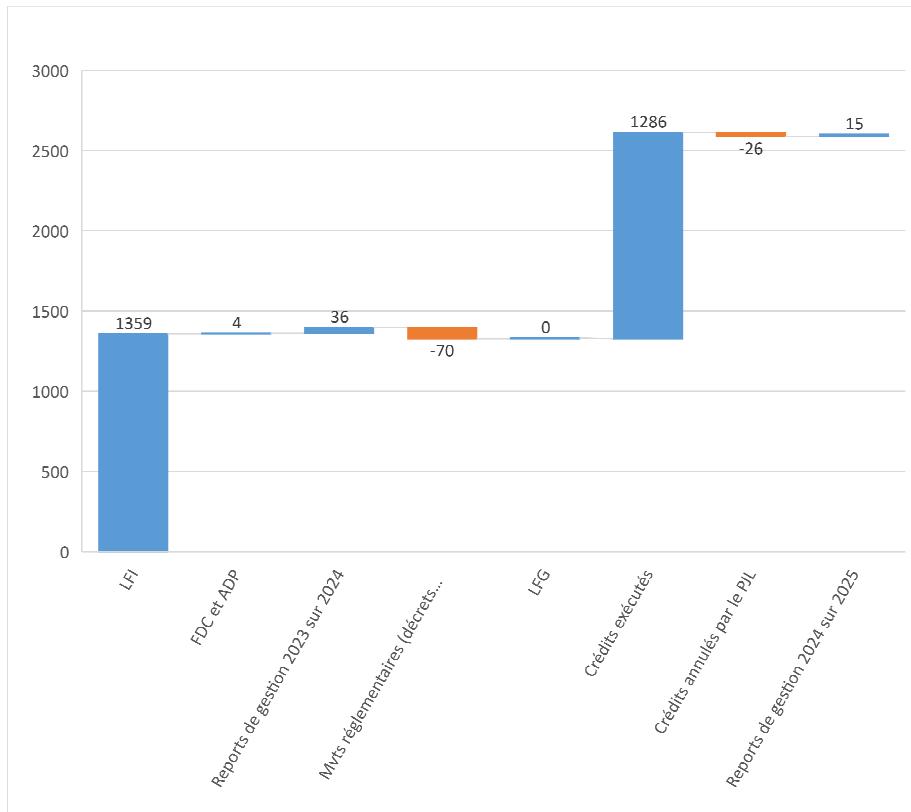
III. LE PROGRAMME 181 *PRÉVENTION DES RISQUES*

Le programme 181 *Prévention des risques* finance l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de prévention des risques industriels, miniers et naturels, de lutte contre les pollutions, de sûreté nucléaire et de radioprotection. Il finance également l'Agence de la transition écologique (ADEME) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). **En loi de finances initiale pour 2024, il était doté 1,36 milliard d'euros en AE et en CP.** Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2024 a été réduit à 1,31 milliard d'euros en AE et à 1,33 milliard d'euros en CP, ce qui correspond à une **réduction de 3 % des AE et de 2 % des CP**. Le programme a connu, en 2024, plusieurs mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-dessous.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 181

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2024.

Le plus important mouvement de crédits a été mis en œuvre par le décret d'annulation du 21 février 2024⁽¹⁾ qui a annulé 60 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP. Au total, en ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 1,27 milliard d'euros d'AE et 1,29 milliard d'euros de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution est donc d'environ 94 % des AE et des CP** ouverts en LFI. Si cette réduction est moindre que celle ayant affecté le programme 113, elle n'en est pas moins problématique car le programme 181 porte lui aussi des politiques essentielles à l'adaptation au changement climatique, en particulier dans le cadre du Fonds Barnier. En ce qui concerne le Fonds Barnier, porté par l'action 14, la loi de finances initiale pour 2024 prévoyait une dotation de 225 millions d'euros en AE et de 220 millions d'euros en CP. La ressource initiale a été abondée par des reports de crédits non consommés et par un transfert de crédits. Le total net des dépenses réalisées en 2024 s'élève à 261,95 millions d'euros en AE

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

et à 236,59 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation de 116 % en AE et de 108 % en CP par rapport aux ressources disponibles⁽¹⁾.

Or les crédits du programme 181 devraient au contraire augmenter car il est nécessaire de créer de nouveaux fonds de prévention des risques, en complément du Fonds Barnier, principalement consacré aux inondations et aux risques portant atteinte à la vie humaine, pour financer les politiques liées au retrait-gonflement des argiles et au recul du trait de côte.

Le présent projet de loi propose l'annulation de 24,51 millions d'euros en AE et de 26,41 millions d'euros en CP sur le programme, après que 14,39 millions d'euros d'AE et 15,40 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025 (fonds de concours inclus)⁽²⁾. Compte tenu des besoins avérés en matière de prévention des risques, les rapporteurs spéciaux jugent que les crédits non consommés auraient dû être reportés dans leur intégralité.

Le programme 181 porte encore en 2024 **les crédits de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)** (c'est à compter du 1^{er} janvier 2025 que l'ASN devient l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, suite à sa fusion avec l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, réalisée par la loi du 21 mai 2024⁽³⁾). En LFI 2024, le plafond d'emplois était fixé à 470 ETPT. La **consommation d'emplois** en 2024 s'établit à 462,49 ETPT, soit **98,4 % du plafond d'emplois prévu en LFI**.

IV. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES

Le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* est le programme support des services ministériels en charge de la transition écologique et de l'aménagement du territoire. Il était doté, en LFI 2024, de **3,1 milliards d'euros en AE comme en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits). Le montant total des crédits disponibles a été réduit au cours de l'année 2024 à 3,10 milliards d'euros en AE et à 3,10 milliards d'euros en CP, ce qui correspond à **une réduction d'un peu moins de 0,1 % des AE et des CP**. Le programme a connu, en 2024, les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-dessous :

(1) *Rapport annuel de performances pour 2024*, p. 383.

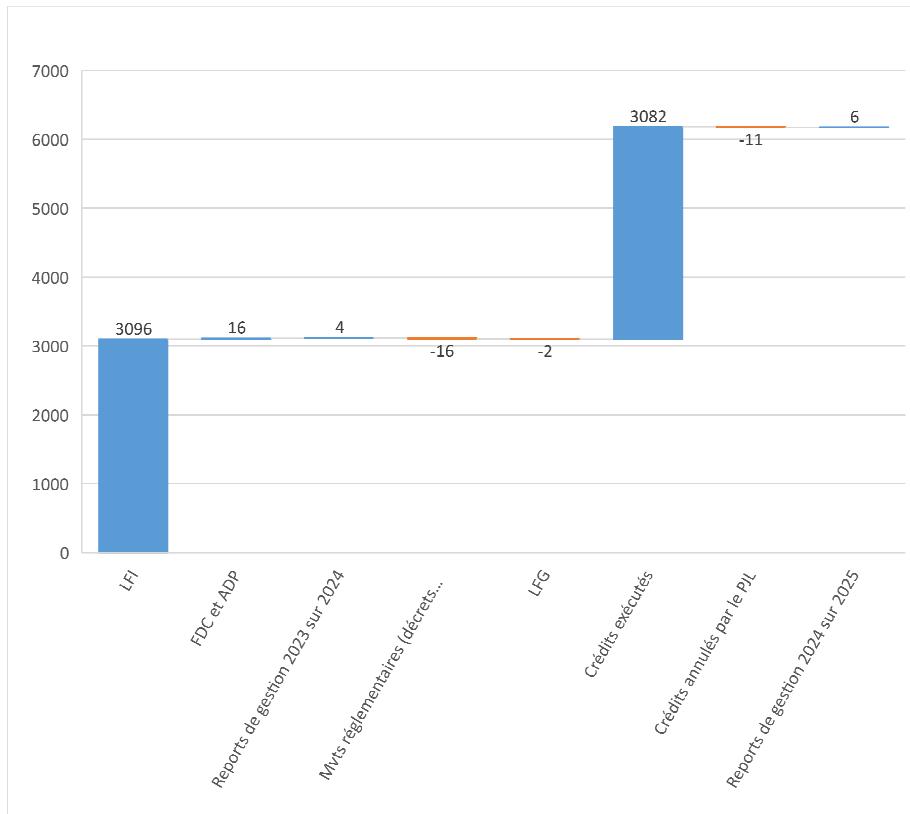
(2) *Arrêtés des 31 janvier, 5 février et 10 mars 2025*.

(3) *Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire*.

C'est à compter de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 que les crédits du programme 181 relatifs à l'Autorité de sûreté nucléaire sont inclus dans un nouveau programme 235 intitulé « Sûreté nucléaire et radioprotection ».

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 217

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2024

Le mouvement de crédits le plus important est le décret d'annulation du 21 février 2024⁽¹⁾, qui a annulé 12,96 millions d'euros en AE et 12,53 millions d'euros en CP. Au total, en ce qui concerne la **consommation des crédits**, on constate que 3,03 milliards d'euros d'AE et 3,08 milliards d'euros de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution est donc de plus de 97,5 % des AE ouvertes en LFI** et de près de **100 % des CP ouverts** en LFI. Parmi les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale (hors CAS Pensions), figurent le schéma d'emplois et les mesures catégorielles. Le schéma d'emplois représente 20,28 millions d'euros et les mesures catégorielles représentent 26,55 millions d'euros⁽²⁾. Il s'agit notamment des mesures liées au rendez-vous-salarial de 2023, qui représentent 16 millions d'euros selon la Cour des Comptes, notamment en raison de l'ajout de 5 points d'indice majoré pour tous les agents au 1^{er} janvier 2024 (qui correspond à

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Rapport annuel de performances pour 2024 de la mission Écologie, développement et mobilité durables, p. 549.

un montant de 13,9 millions d'euros)⁽¹⁾. Il faut aussi mentionner l'impact des mesures indemnitàires (qui représentent 11 millions d'euros), principalement les mesures RIFSEEP⁽²⁾ (qui correspondent à 4,9 millions d'euros)⁽³⁾.

Le présent projet de loi propose l'annulation de 21,28 millions d'euros en AE et de 10,84 millions d'euros en CP sur le programme, après que 51,8 millions d'euros d'AE et 5,64 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025 (fonds de concours inclus)⁽⁴⁾.

Le programme 217 porte la quasi-totalité des crédits de personnel de la mission (à l'exception des dépenses de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire – ASN – qui sont financées par le programme 181). En ce qui concerne le **schéma d'emplois**, après de nombreuses années de décroissance des effectifs, un renversement de tendance s'était amorcé en 2023 puis il a été amplifié par la loi de finances initiale pour 2024⁽⁵⁾, qui prévoyait un schéma d'emplois positif, à hauteur de 307 ETP. Cependant, celui-ci n'a été réalisé qu'à un tiers (+104 ETP)⁽⁶⁾. Le **plafond d'emplois** est sous-consommé. En LFI pour 2024, le plafond d'emplois du programme 217 était fixé à 34 990,30 ETPT. La consommation d'emplois pour l'année 2024 s'établit à 34 629,46 ETPT, soit un peu moins de 99 % du plafond d'emplois prévu en LFI.

La sous-exécution du schéma d'emplois est essentiellement liée aux mesures prises visant à réduire la tension sur la masse salariale du programme 217 en 2024. Cette tension résulte de recrutements en 2024 très dynamiques dès le début d'année et du repyramide en catégorie A amorcé en 2023. Ce repyramide est relevé par la Cour des Comptes, dans sa note d'exécution budgétaire. Alors que 234 ETP de catégorie A étaient prévus par le schéma d'emplois initial, l'exécution du schéma d'emplois correspond à 369 ETP de catégorie A, soit une différence de 133 ETP. À l'inverse, aucun des 83 ETP supplémentaires de catégorie B prévus initialement n'a été créé. Enfin, le schéma d'emplois ne prévoyait aucune augmentation des ETP de catégorie C⁽⁷⁾. En conséquence, des mesures de freinage des recrutements ont été mises en place dès avril 2024 : geler 1 % des plafonds d'autorisation d'emplois notifiés aux services, rappeler le strict respect du pyramide notifié, et ne pas dépasser les cibles de recrutements des apprentis. Une mesure complémentaire a été prise en juillet 2024 pour décaler les arrivées externes

(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, mission Écologie, développement et mobilités durables*, p. 75.

(2) *Le RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) est l'outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique de l'Etat.*

(3) *Rapport annuel de performances pour 2024 de la mission Écologie, développement et mobilité durables*, p. 551.

(4) *Arrêtés des 31 janvier, 5 février et 13 mars 2025.*

(5) *Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.*

(6) *Rapport annuel de performances pour 2024 de la mission Écologie, développement et mobilité durables*, p. 546.

(7) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, mission Écologie, développement et mobilités durables*, p. 30.

du cycle de mobilité de septembre à octobre. Le fort dynamisme des recrutements est lié à plusieurs facteurs : un plan d'attractivité qui a produit tous ses effets, des recrutements de contractuels réalisés très tôt dans l'année (ce qui a limité la vacance frictionnelle) et enfin la déconcentration des recrutements. Malgré les efforts engagés et la réactivité des services de recrutement en cours d'année face aux imprévus, les rapporteurs spéciaux se demandent si le schéma d'emplois initial aurait effectivement pu être atteint. Et ce, qui plus est, compte tenu de la consommation presque intégrale des crédits – alors que l'exécution du schéma d'emplois ne correspond qu'à un tiers de ce qui était prévu.

V. LE PROGRAMME 380 FONDS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES

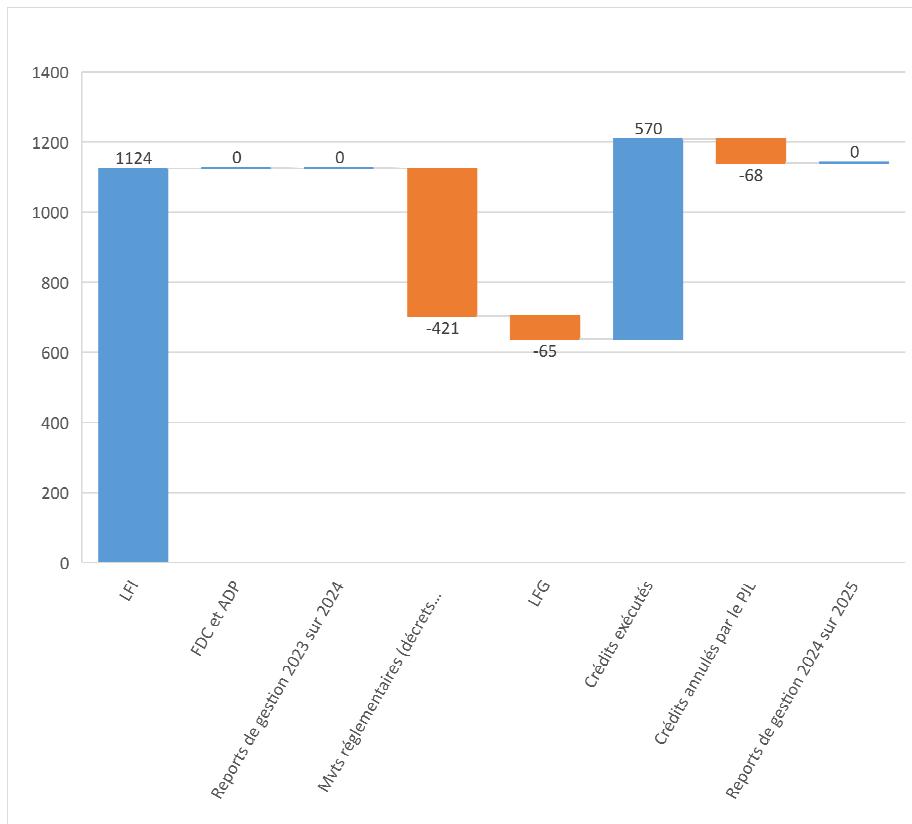
Le programme 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* a été créé par la loi de finances pour 2023⁽¹⁾. Il s'agit d'un nouvel outil de soutien financier pour la transition écologique des collectivités territoriales qui s'articule selon trois axes : l'amélioration de la performance énergétique, l'adaptation des territoires au changement climatique et le développement de projets de sobriété en matière de mobilité et de foncier. En LFI pour 2024, il était doté de 2,5 milliards d'euros **en AE et de 1,12 milliard d'euros en CP**. Le montant total des crédits disponibles a été réduit à 1,6 milliard d'euros en AE et à 0,64 milliard d'euros en CP en cours d'exécution, ce qui correspond à une **réduction de 36 % des AE et de 43 % des CP**.

Le programme a connu, en 2024, les mouvements de crédits suivants, résumés dans le graphique ci-dessous :

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 380

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2024

Le **principal mouvement de crédits** a été effectué par le décret d'annulation du 21 février 2024⁽¹⁾, qui a annulé 0,50 milliard d'euros en AE et 0,43 milliard d'euros en CP. L'an dernier, à l'occasion du Printemps de l'évaluation, les rapporteurs spéciaux avaient alerté sur les dangers d'une annulation des crédits du Fonds vert⁽²⁾, lancé avec de grandes ambitions. La tendance a été amplifiée par la loi de fin de gestion du 6 décembre 2024⁽³⁾, qui a annulé 0,4 milliard d'euros d'AE et 65 millions d'euros de CP. Les rapporteurs spéciaux dénoncent cette coupe drastique dans un Fonds plébiscité par les collectivités territoriales, et permettant de les soutenir dans des projets indispensables pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Rapport d'information sur la mobilisation du fonds vert pour les collectivités territoriales, présenté par Mme Alma Dufour et M. Sébastien Rome, rapporteurs spéciaux, 16 mai 2024.

(3) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

Au total, en ce qui concerne la **consommation des crédits**, on constate que 1,59 milliard d'euros d'AE et 0,57 milliard d'euros de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution est donc de moins de 64 % des AE ouvertes en LFI et de moins de 51 % des CP ouverts en LFI.**

Le présent projet de loi propose l'annulation de 6,70 millions d'euros en AE et de 68,19 millions d'euros en CP sur le programme. Aucun report n'a été effectué. Au regard des fortes réductions qui ont affecté le Fonds vert en cours d'année, les rapporteurs spéciaux regrettent que les crédits non consommés n'aient pas été reportés dans leur intégralité.

*
* * *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE

M. Matthias Renault, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. UNE SUR-EXÉCUTION DE FAÇADE EN RAISON DES FONDS DE CONCOURS, QUI NE DOIT PAS MASQUER DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PROBLÉMATIQUES	207
A. LE PROGRAMME 205 AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE	207
1. Des crédits adoptés en forte hausse	208
a. Les évolutions prévues par le projet de loi de finances	208
b. Les évolutions issues de la discussion parlementaire	208
2. Des crédits consommés en baisse	209
3. Une exécution chaotique au détriment du fonds d'intervention maritime	210
B. L'ACTION 43 PORTS DU PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS	211
1. Des fonds de concours importants et sous-estimés	211
2. Une budgétisation contestable	212
3. Une annulation de crédits préjudiciable	213
II. UNE DÉPENSE FISCALE NÉCESSAIRE DONT LE COÛT S'EFFONDRE : LA TAXATION AU TONNAGE	214
A. UN COÛT EN CHUTE DE 89 %	214
B. UNE DÉPENSE FISCALE PRIMORDIALE DONT LES EXCÈS ONT ÉTÉ RÉGULÉS	215

I. UNE SUR-EXÉCUTION DE FAÇADE EN RAISON DES FONDS DE CONCOURS, QUI NE DOIT PAS MASQUER DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PROBLÉMATIQUES

Les crédits consommés sont très supérieurs aux crédits adoptés en LFI pour 2024⁽¹⁾ en AE (autorisations d'engagement) comme en CP (crédits de paiement) pour l'action 43 du programme 203, en raison comme chaque année de l'importance des fonds de concours.

En revanche, pour le programme 205, les crédits consommés sont quasiment équivalents à ceux adoptés en LFI, ce qui conduit la Cour des comptes à évoquer une « *budgétisation sincère* »⁽²⁾.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX AFFAIRES MARITIMES

	Crédits adoptés en LFI (en millions d'euros)		Crédits disponibles, y compris FDC* et ADP** (en millions d'euros)		Crédits consommés (en millions d'euros)		Consommés / adoptés en LFI (en %)		Consommés / disponibles (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Affaires maritimes (total)	442	405	649	524	621	476	140 %	118 %	96 %	91 %
Programme 205 Affaires maritimes, pêche et aquaculture	350	312	344	313	339	313	97 %	100 %	98 %	100 %
Action 43 Ports du programme 203 Infrastructures et services de transports	92	92	305	210	283	162	305 %	176 %	93 %	77 %

*FDC : fonds de concours

**ADP : attributions de produits

Source : commission des finances d'après les données issues du rapport annuel de performances (RAP) 2024.

A. LE PROGRAMME 205 AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE

Le programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture* rassemble les moyens visant, d'une part, à prévenir et lutter contre les risques en matière de sécurité maritime et de pollution marine et, d'autre part, à former aux métiers de la mer et à les soutenir économiquement.

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) Analyse de l'exécution budgétaire 2024, mission Écologie, développement et mobilités durables, avril 2025, p. 84.

1. Des crédits adoptés en forte hausse

La LFI pour 2024 a doté le programme 205 de 349,9 millions d'euros en AE et 312,1 millions d'euros en CP, en hausse de 42 % en AE et 30 % en CP par rapport à la LFI pour 2023⁽¹⁾.

a. Les évolutions prévues par le projet de loi de finances

Au stade de la première lecture, les rapporteurs spéciaux du Sénat avaient « [constaté] que ces évolutions ne sont pas structurelles mais s'expliquent principalement par deux phénomènes tout à fait ponctuels »⁽²⁾. Ces deux phénomènes avaient été détaillés par la prédécesseure du rapporteur spécial⁽³⁾ :

– « la budgétisation en année pleine du soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM)⁽⁴⁾, qui correspond à la transcription budgétaire, décalée d'un an du fait de sa budgétisation complexe, de l'augmentation du SEAM entre 2022 (13 millions d'euros) et 2023 (29 millions d'euros), le montant de ce dispositif de soutien aux armateurs devant rester quasi-stable en 2024 (30 millions d'euros). L'augmentation importante des crédits reflète ainsi la sous-budgétisation de la loi de finances pour 2023, ainsi que l'effet de l'augmentation des salaires sur le coût de ce dispositif » [action 3, + 18 millions d'euros en AE comme en CP] ;

– « le financement d'un nouveau patrouilleur des affaires maritimes en remplacement d'un matériel devenu obsolète, afin de finaliser le plan de modernisation et de réorganisation du dispositif de contrôle et de surveillance hauturier des affaires maritimes, avec l'atteinte de la cible à quatre patrouilleurs efficaces » [action 4, + 25 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP].

À ces deux phénomènes, on peut en ajouter un troisième qu'avait identifié la prédécesseure du rapporteur spécial, à savoir « la budgétisation sur le programme 205 des dépenses d'investissement des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), jusqu'alors portées par la mission Plan de relance, essentielles pour les maintenir à un niveau satisfaisant » [action 1, + 6,3 millions d'euros en AE et 3,4 millions d'euros en CP].

b. Les évolutions issues de la discussion parlementaire

La navette parlementaire avait enrichi les crédits du programme. Au stade de la première lecture en séance à l'Assemblée nationale, un amendement retenu par le Gouvernement avait ouvert 8 millions d'euros « afin d'apporter une aide conjoncturelle

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Rapport général n° 128 tome III annexe n° 11b des sénateurs M. Hervé Maurey et Mme Marie-Claire Carrère-Gée sur le projet de loi de finances pour 2024, 23 novembre 2023, p. 90.

(3) Rapport spécial n° 1745, annexe 18 de Mme Christine Decodts sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 11.

(4) Le SEAM, qu'avait présenté le rapporteur spécial précédemment (rapport spécial n° 468, annexe 18 de M. Matthias Renault sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 30), a été institué en réaction à la crise sanitaire. Il consiste en une aide trimestrielle correspondant au remboursement à certains armateurs des cotisations sociales versées aux organismes sociaux au titre de la part salariale.

au secteur » du mareyage, dont les entreprises « ont subi de lourdes pertes concernant leurs approvisionnements en produits de la mer » en raison du Brexit⁽¹⁾.

De plus, le Gouvernement avait déposé, au stade de la nouvelle lecture en séance à l'Assemblée nationale, un amendement augmentant les crédits du programme 205 de 26,1 millions d'euros en AE et 18,6 millions d'euros en CP « pour mettre en œuvre le plan d'action destiné à lutter contre les captures accidentnelles de petits cétacés, détruire des navires déroutés dans le cadre de la lutte contre la pêche illégale en Guyane [et prolonger] l'aide carburant pour les pêcheurs, du 1^{er} janvier au 30 juin 2024 »⁽²⁾.

2. Des crédits consommés en baisse

Les AE consommées en 2024 s'élèvent à 339 millions d'euros et les CP à 313 millions d'euros, en baisse de 8 % en AE et 12 % en CP par rapport aux crédits exécutés en 2023.

Cette évolution peut sembler contradictoire avec celle des crédits prévus par la LFI pour 2024. Elle s'explique cependant par le fait que le programme 205 avait connu en 2023 d'importants abondements en cours de gestion, comme l'avait expliqué la prédécesseure du rapporteur spécial l'an dernier. Ces abondements n'ayant pas été reconduits en 2024, leur absence a plus que compensé l'effet du surplus de crédits ouverts en LFI pour 2024, aboutissant en définitive à une baisse des crédits consommés.

L'année 2023 mouvementée du programme 205

« Le programme a bénéficié de fonds de concours importants à hauteur de 73 millions d'euros – dont 58 sont des fonds européens –, soit un montant en forte hausse du fait de l'intégration de la pêche dans le périmètre du programme. Ces 58 millions d'euros correspondent à la part consacrée à la pêche de la réserve d'ajustement au Brexit⁽³⁾, qui présente un caractère ponctuel.

« Il a aussi été abondé par des crédits ouverts en loi de finances rectificative⁽⁴⁾ à hauteur de 44 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP, afin de financer notamment la prolongation jusqu'au 4 décembre 2023 de l'aide à l'achat de carburant au bénéfice des pêcheurs. »

Source : rapport n° 2698 sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, tome II, 29 mai 2024, p. 198.

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° II-4434 de Mme Annaig Le Meur et plusieurs de ses collègues, déposé le lundi 6 novembre 2023.

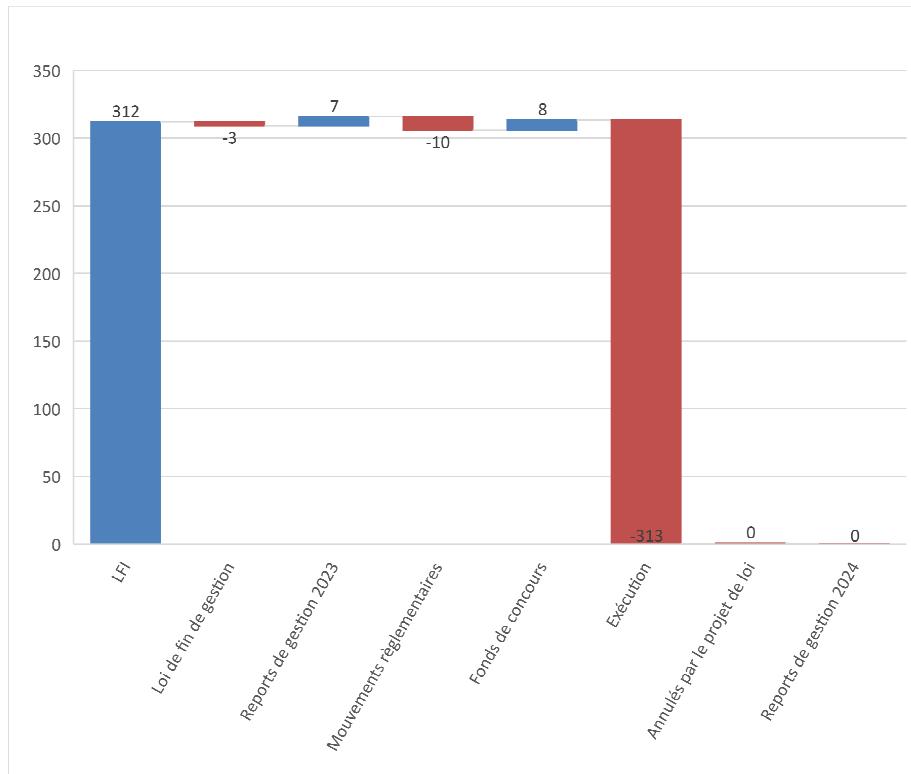
(2) Exposé sommaire de l'amendement n° 788 du Gouvernement, déposé le vendredi 15 décembre 2023.

(3) La direction générale des étrangers en France explique que « la Commission européenne a établi le 6 octobre 2021 la réserve d'ajustement au Brexit afin d'apporter un soutien pour pallier les conséquences économiques, sociales, territoriales et, le cas échéant, environnementales négatives du Brexit dans les différents États membres, en particulier les plus touchés par le retrait » (<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Fonds-europeens/Reserve-d-ajustement-au-Brexit>).

(4) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 205

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données issues du RAP 2024.

3. Une exécution chaotique au détriment du fonds d'intervention maritime

Dans une logique de chaînage vertueux, le rapporteur spécial a tenu à honorer l'engagement qu'il avait pris lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025. Il avait alors souligné que « *le programme 205 a été concerné par une annulation de crédits de 10 millions d'euros en AE et CP en février* ⁽¹⁾, puis par un « *surgel* » de crédits de 15 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP en août

⁽²⁾ » ⁽³⁾.

Ainsi, et quoiqu'en loi de finances de fin de gestion ⁽⁴⁾ une levée de la réserve de précaution ait été sollicitée et obtenue à hauteur de 13 millions d'euros

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Lettre envoyée à la commission des finances par le Gouvernement en application du III. de l'article 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(3) Rapport spécial n° 468, annexe 18 de M. Matthias Renault sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 10.

(4) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

en AE et en CP, ces aléas ont eu comme conséquence de réduire les crédits versés dans le cadre du fonds d'intervention maritime (FIM) ⁽¹⁾ de 5,2 millions d'euros en AE et 3,1 millions d'euros en CP. La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a ainsi expliqué au rapporteur spécial que « *les engagements n'ont pas pu être tenus pour plusieurs lauréats du FIM 2024* », ce qui s'avère problématique car la prédécesseure du rapporteur spécial avait souligné dans son travail sur le projet de loi de finances pour 2024 que le FIM était « *très attendu par de nombreux acteurs maritimes, qui se préparent aux prochains appels à projets* » ⁽²⁾.

B. L'ACTION 43 PORTS DU PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

1. Des fonds de concours importants et sous-estimés

Les crédits de l'action 43 *Ports* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* financent les dépenses régaliennes de fonctionnement exercées par les grands ports maritimes pour le compte de l'État, dont le dragage ⁽³⁾ et les missions de police portuaire. C'est également sur cette action que transitingent les fonds de concours versés par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) en faveur des investissements dans les infrastructures portuaires.

En raison de l'importance de ces fonds de concours, qui atteignent 197 millions d'euros en AE et 123 millions d'euros en CP, et comme en 2023 ⁽⁴⁾, les crédits consommés sont significativement supérieurs à ceux adoptés en LFI, dont ils représentent 305 % en AE et 176 % en CP.

On peut constater que les prévisions fournies au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2024 présentaient une divergence avec le total des crédits, – incluant les fonds de concours – qui ont finalement été consommés. L'explication serait à chercher du côté des prévisions de fonds de concours, qui se sont avérés plus élevés que prévus, particulièrement en AE.

(1) *Le FIM, qui avait été présenté à l'époque par la prédécesseure du rapporteur spécial (rapport spécial n° 1745, annexe 18 de Mme Christine Decodts sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 40), est un dispositif par lequel le ministère chargé de la mer finance des dépenses répondant à des besoins concrets exprimés sur tout le littoral français, y compris en outre-mer. Il a vocation à financer des investissements, des études, des interventions ponctuelles. Son objet n'est pas de financer des dépenses récurrentes, ni de se substituer aux financements opérationnels des autres ministères et de leurs agences (environnement, tourisme, sport...) ; il doit répondre aux besoins de porteurs de projets n'ayant pas trouvé de solution de financement alternatif.*

(2) *Rapport spécial n° 1745, annexe 18 de Mme Christine Decodts sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 40.*

(3) *Le dragage est une opération de retrait des sédiments que doivent effectuer quotidiennement les ports pour pouvoir continuer à accueillir les navires, afin d'éviter l'ensablement et l'envasement.*

(4) *Rapport n° 2698, tome II, 29 mai 2024, p. 198.*

**TOTAL DES CRÉDITS (BUDGÉTAIRES ET FONDS DE CONCOURS)
DE L'ACTION 43 DU PROGRAMME 203**

(en millions d'euros)

	AE	CP
Prévision PAP 2024 (A)	224,4	171
Dont crédits budgétaires	92,5	92,5
Dont fonds de concours et attributions de produits	131,9	78,4
Crédits disponibles RAP 2024	304,6	210,3
Dont fonds de concours et attributions de produits	199,3	98,5
Total consommé RAP 2024 (B)	282,6	162,4
Écart entre l'exécution et la prévision de LFI (B – A)	+ 58,2	- 8,6

Source : commission des finances d'après les données issues du RAP 2024.

Le rapporteur spécial a interrogé la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) – qu'il remercie pour la précision de ses réponses – au sujet de ce décalage.

Des autorisations d'engagement inattendues

« Des fonds de concours non prévus ou d'un montant supérieur à la prévision ont été rattachés en 2024 à l'action en provenance principalement :

- du groupe CMA-CGM (+45 millions d'euros d'AE et +30 millions d'euros de CP) pour le hub Antilles (grands ports maritimes de la Martinique et de la Guadeloupe) ;
- de l'AFITF (+18,4 millions d'euros d'AE et -15 millions d'euros de CP) qui tiennent notamment compte de l'annulation de 9 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP intervenue en cours de gestion 2024 sur le budget de l'Agence et du complément de +41 millions d'euros d'AE pour le projet CAP 2020 d'extension du terminal conteneur du grand port maritime de Dunkerque ;
- de l'Union européenne (+4 millions d'euros d'AE et de CP). »

Source : réponses de la DGITM au questionnaire du rapporteur spécial.

2. Une budgétisation contestable

Le rapporteur spécial tient à renouveler les critiques qu'il avait déjà formulées il y a quelques mois⁽¹⁾ au sujet du choix fait par l'État de soutenir les investissements des ports, non par le biais de crédits budgétaires discutés et adoptés par le Parlement, mais par la voie de fonds de concours sur lesquels il n'a aucun contrôle.

En ce sens, le rapporteur spécial se félicite que les arguments qu'il avait exposés dans son rapport spécial de l'an dernier aient convaincu les membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de simplification de la vie économique, dont il était également membre, d'adopter en commission spéciale un

(1) Rapport spécial n° 468, annexe 18 de M. Matthias Renault sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 34-35.

amendement supprimant l'AFITF⁽¹⁾, l'Assemblée nationale s'étant par la suite en séance publique opposée au rétablissement de l'Agence⁽²⁾, confirmant donc sa suppression à compter du 1^{er} janvier 2026.

À l'occasion de ces débats, le rapporteur spécial est intervenu pour « *[se réjouir] de cette suppression qui a été réclamée à trois reprises par la Cour des comptes pour des raisons de lisibilité budgétaire* », rappelant que « *la Cour a estimé que cette agence était une coquille vide, qui servait de courroie de transmission financière pour des fonds de concours, en particulier pour des ports* », et que « *en tant que rapporteur spécial, [il avait] recommandé sa suppression* »⁽³⁾.

Il appelle le Gouvernement à engager d'ores et déjà un travail de réflexion sur la future budgétisation des crédits relatifs aux transports et aux ports, en particulier à compter du 1^{er} janvier 2026, en y associant tous les rapporteurs spéciaux concernés des deux chambres.

3. Une annulation de crédits préjudiciable

Le rapporteur spécial avait déjà souligné il y a quelques mois que, en raison des mouvements susmentionnés de régulation budgétaire intervenus en cours d'année à l'initiative du Gouvernement, « *l'action 43 du programme 203 a perdu 5 millions d'euros en AE et en CP* »⁽⁴⁾. La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a ainsi confirmé au rapporteur spécial que « *les annulations [de l'action 43] ont concerné la compensation des dépenses d'entretien des ports (sous-action 43-02)* », c'est-à-dire essentiellement les dépenses de dragage, sur lesquelles la prédécesseure du rapporteur spécial avait pourtant alerté lors de son travail sur le projet de loi de finances pour 2024.

(1) Amendement n° CS470, première séance du 24 mars 2025.

(2) En rejetant les amendements identiques n°s 1964, 1027 et 1193 à l'article premier, première séance du jeudi 10 avril 2025.

(3) Première séance du jeudi 10 avril 2025.

(4) Rapport spécial n° 468, annexe 18 de M. Matthias Renault sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 10.

Le dragage : une opération essentielle mais sous-financée

« Le dragage est une opération indispensable pour assurer l'accès aux ports des navires à fort tirant d'eau. Devant être effectué quotidiennement, il a pour finalité d'éviter l'ensablement et l'envasement en retirant les sédiments. En temps normal, l'État compense intégralement par les crédits de l'action 43 les charges supportées par les grands ports maritimes pour leurs travaux de dragage. Ces crédits sont stables depuis 2020. Cependant, l'inflation a engendré depuis 2022 une augmentation importante des dépenses de dragage des grands ports maritimes. Elle s'explique en particulier par la hausse des prix des carburants, qui représentent environ un cinquième du coût d'exploitation des engins de dragage.

« La rapporteure spéciale craint que cette stabilité des crédits consacrés au dragage ne nuise sur le moyen terme à la santé financière de ces ports, qui pourraient être contraints de financer sur leurs ressources propres la partie des dépenses de dragage non couverte par les crédits de l'action 43. De telles dépenses ne pouvant pas être reportées ou annulées, le risque est ainsi qu'à terme les dépenses additionnelles que devront financer les grands ports pour le dragage ne se substituent partiellement aux dépenses qu'ils pourraient engager pour investir dans leur verdissement. »

Source : rapport spécial n° 1745, annexe 18 de Mme Christine Decodts sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 42-43.

Poursuivant il y a quelques mois le travail entamé par sa prédécesseure, le rapporteur spécial avait exposé la chute drastique du taux de couverture par l'État des dépenses engagées par les grands ports maritimes pour leurs opérations de dragage. Il appert que ce taux est passé de 100 % en 2019 à 64 % en 2024⁽¹⁾, en méconnaissance des obligations qui incombent pourtant à l'État en la matière⁽²⁾.

II. UNE DÉPENSE FISCALE NÉCESSAIRE DONT LE COÛT S'EFFONDRE : LA TAXATION AU TONNAGE

A. UN COÛT EN CHUTE DE 89 %

Le programme 205 porte une dépense fiscale majeure, prévue par l'article 209-0 B du code général des impôts. Il s'agit de la taxation au tonnage⁽³⁾. Les entreprises dont le chiffre d'affaires provient pour au moins 75 % de l'exploitation de navires de commerce peuvent opter pour ce mode de taxation. Leur impôt sur les sociétés est alors calculé sur la base du tonnage des navires qu'elles exploitent, indépendamment du bénéfice réel réalisé. L'objectif de ce dispositif est de rendre les navires français plus compétitifs, dans un contexte de forte concurrence internationale.

(1) *Rapport spécial n° 468, annexe 18 de M. Matthias Renault sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 33.*

(2) *Article R. 5313-69 du code des transports.*

(3) *Le tonnage est la capacité de transport d'un navire.*

Le RAP chiffre à 615 millions d'euros le coût de cette dépense fiscale en 2024, en baisse de 89 % par rapport à 2023. Le PAP anticipait un montant de 1,1 milliard d'euros.

Ces chiffres confirment la très grande volatilité de cette dépense d'année en année, comme l'avait illustré le rapporteur spécial il y a quelques mois⁽¹⁾, ce qui reflète les résultats eux-mêmes très cycliques du groupe CMA-CGM, principal armateur français.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE AFFÉRENTE À LA TAXE AU TONNAGE

Dépense fiscale	(en millions d'euros)								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)
	40	169	21	52	395	3 815	5 615	615	1 675

Source : voies et moyens, tomes 2, annexés aux projets de loi de finances.

B. UNE DÉPENSE FISCALE PRIMORDIALE DONT LES EXCÈS ONT ÉTÉ RÉGULÉS

Le rapporteur spécial rappelle qu'il a soutenu la contribution exceptionnelle sur le résultat d'exploitation des grandes entreprises de transport maritime, prévue par l'article 50 de la LFI pour 2025⁽²⁾, qui vise à taxer le résultat d'exploitation des entreprises ayant opté pour la taxe au tonnage et ayant réalisé un chiffre d'affaires annuel supérieur à 1 milliard d'euros, même s'il avait déposé un amendement⁽³⁾ pour en doubler le taux et ainsi taxer plus justement les surprofits, c'est-à-dire les profils indus réalisés par certaines entreprises grâce à l'inflation.

Son soutien à cette contribution exceptionnelle explique son opposition à toute modification du régime de la taxation au tonnage. Il avait expliqué en séance : « *Revenir sur la taxation au tonnage, alors que 90 % de la flotte mondiale y est soumise, aboutirait à créer une distorsion de concurrence insupportable pour les armateurs français, avec le risque que la flotte du groupe CMA-CGM change de pavillon – opération d'une grande simplicité. Nous préférions donc, pour des questions de souveraineté, une contribution exceptionnelle* »⁽⁴⁾.

*

* * *

(1) *Rapport spécial n° 468, annexe 18 de M. Matthias Renault sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 11.*

(2) *Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.*

(3) *Amendement n° I-1013 (<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/0324A/AN/1013.pdf>).*

(4) *Assemblée nationale, compte rendu des débats de la première séance du samedi 26 octobre 2024.*

ÉCONOMIE :
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION ;
PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT » ;

PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS

M. Jacques Oberti, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LA MISSION ÉCONOMIE	219
A. LE PROGRAMME 134 <i>DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS</i>	220
1. Des reports de crédits massifs au titre du soutien aux entreprises, qui réduisent la portée de l'autorisation parlementaire.....	221
2. Une sous-compensation chronique des missions de service public de La Poste, intenable à moyen terme	222
B. LE PROGRAMME 343 PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT	222
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS</i>	223
A. LE PROGRAMME 862 <i>PRÊTS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</i>	224
B. LE PROGRAMME 869 <i>PRÊTS À LA SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE DE LA LIAISON EXPRESS ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES DE GAULLE SOUS-EXÉCUTÉ</i>	225
C. LE PROGRAMME 877 <i>AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19 OU PAR LE CONFLIT EN UKRAINE</i>	226

I. LA MISSION ÉCONOMIE

La mission *Économie* est composée de cinq programmes : 134 *Développement des entreprises et régulations*, 343 *Plan France très haut débit*, 220 *Statistiques et études économiques*, 305 *Stratégies économiques* et 367 *Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE)*. La présente fiche porte sur l'exécution des programmes 134 et 343 auxquels s'ajoutent les crédits du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2024, les crédits de la mission représentaient **4,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **4,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, en baisse respectivement de 44 % et 45,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

MISSION ÉCONOMIE

MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 134 ET 343 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2024

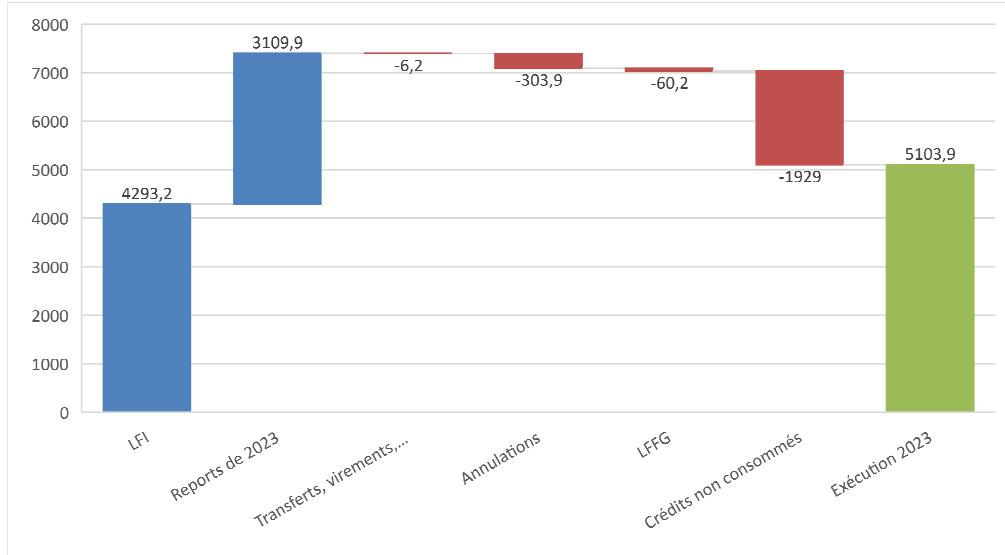
(en millions d'euros)

	Programme 134		Programme 343		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024	2 946,9	2 656,7	96,9	464,5	4 233,4	4 293,2
Reports de gestion 2023	1 008,3	1 078,1	20,2	20,2	3 034,7	3 109,9
Fonds de concours et attributions de produits	0,1	0,6	0	0	11,1	11,1
Transferts et virements	- 16,9	- 15,8	0	- 4,2	- 18,5	- 17,4
Décrets d'annulation	- 176,5	- 176,5	- 37,8	- 116,8	- 224,9	- 303,9
LFG 2024	188,6	204	0	- 84,6	9,5	- 60,2
Total des crédits ouverts	3 950,6	3 746,8	79,3	279,1	7 045,4	7 032,9
Exécution	3 936	3 691,7	75	260,9	5 163,2	5 103,9
Taux d'exécution par rapport à la LFI 2024	133,6 %	138,9 %	77,3 %	56,2 %	122 %	118,9 %
Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts pour l'année 2024	99,6 %	98,5	94,5 %	93,5 %	73,3 %	72,6 %
Crédits non consommés	14,6	54	4,4	18,2	1 882,1	1 929
Reports pour 2025	8,1	20,8	4,4	4,4	1 863,4	1 875,4
Annulations demandées en PLRG	6,5	34,3	0	13,8	18,7	53,6

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024
À L'ÉCHELLE DE LA MISSION ÉCONOMIE

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

A. LE PROGRAMME 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS

Les crédits du **programme 134** financent des politiques de soutien à la compétitivité et à l'internationalisation des entreprises, ainsi qu'à la régulation des marchés et à la protection des consommateurs. Ces crédits connaissent une **forte baisse par rapport à 2023 en programmation initiale** ; pour le programme 134, ont été votés en LFI 2,9 milliards d'euros en AE (- 30,4 %) et **2,7 milliards d'euros en CP (- 38,1 %)**.

Toutefois, en cours de gestion, ce programme a fait l'objet d'**importants reports de crédits** pour 1 078 millions d'euros en CP et 1 008 millions d'euros en AE. Le montant des CP ouverts sur ce programme s'est ainsi élevé en 2024 à 3,75 milliards d'euros. En exécution, **3,7 milliards d'euros en CP ont été consommés**, soit un **taux d'exécution de 138,9 % des crédits votés en LFI** et 98,5 % des crédits ouverts en 2024.

Le **schéma d'emplois** du programme 134 connaît une légère sous-consommation en 2024. Sur les 4 603 équivalents temps plein travaillés (ETPT) prévus en LFI pour 2024, seuls 4 552 ont été consommés.

1. Des reports de crédits massifs au titre du soutien aux entreprises, qui réduisent la portée de l'autorisation parlementaire

L'action 23 *Industrie et services* représente plus de 50 % des crédits votés en LFI pour 2024 sur le programme 134 et concentre les **dépenses de soutien aux entreprises**. Bien qu'elle ne soit dotée que de 1,4 milliard d'euros en LFI, **2,4 milliards d'euros** ont été finalement consommés en 2024.

Cette sur-exécution par rapport à la LFI pour 2024 tient essentiellement aux **reports de crédits** visant à financer l'aide en faveur des entreprises énergo-intensives (guichet « gaz et électricité »). Le coût de cette aide, soit 953,3 millions d'euros en 2024, n'avait en effet pas été intégré à la LFI pour 2024 et son impact sur le solde public n'avait par conséquent pas été chiffré dans le cadre du PLF pour 2024.

Dans une moindre mesure, la sur-consommation finale des crédits s'explique par la prise en charge en gestion d'autres **mesures non inscrites en LFI**, notamment les aides exceptionnelles en réponse à la crise en Nouvelle-Calédonie (116,8 millions d'euros) et à la crise de l'eau et à la situation sociale à Mayotte (10,7 millions d'euros) et l'octroi d'une subvention de 161 millions d'euros à Air France au titre de la compensation des pertes dues à la crise sanitaire (161 millions d'euros).

Le rapporteur spécial regrette et déplore cette pratique de report qui conduit à faire échapper au contrôle de la représentation nationale une dépense en faveur des entreprises énergo-intensives dont l'efficacité a été plusieurs fois remise en cause par l'IGF et la Cour des comptes⁽¹⁾. Malgré les remarques formulées, le Gouvernement avait pourtant prolongé ce guichet en mars 2023 en assouplissant les critères d'accès aux aides et en augmentant leur plafond. Comme le note la Cour des comptes, il était dès lors « *possible de proposer une estimation du coût des aides au paiement des factures de gaz et d'électricité des entreprises dans le cadre du PLF pour 2024* »⁽²⁾. L'ouverture de crédits en LFG pour 2024 pour l'aide à Air France pose les mêmes difficultés, celle-ci étant vraisemblablement prévisible pour le Gouvernement au moment de la préparation du PLF pour 2024.

L'action 23 porte également les crédits de la **compensation carbone** en faveur des entreprises électro-intensives, qui représentent **914,1 millions d'euros** consommés en CP, contre 1 074 millions d'euros prévus en LFI. Cette aide a ainsi connu une hausse de + 15 % par rapport à 2023, et une multiplication par douze de son coût depuis son instauration en 2016. Si le **rapporateur spécial** estime cet outil pertinent dans son principe, dans la mesure où il permet au modèle européen de faire face au contexte mondial d'augmentation des coûts de l'énergie, il estime que la **forte hausse de la compensation carbone** et son **absence d'évaluation** doivent

(1) IGF, Revue de dépenses : les aides aux entreprises, *fiche n° 15, décembre 2024, p. 4* ; Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Économie, avril 2025, p. 22*.

(2) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Économie, avril 2025, p. 21*.

conduire à une réflexion sur son ciblage, sur le contrôle de la conditionnalité et sur l'opportunité d'un renforcement des contreparties demandées aux bénéficiaires.

2. Une sous-compensation chronique des missions de service public de La Poste, intenable à moyen terme

L'action 4 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique* a été exécutée à hauteur **de 773,8 millions d'euros en AE et 761,5 millions d'euros en CP**, représentant **plus de 99,7 % des crédits votés** en LFI. L'essentiel de ces dépenses correspond à la compensation des trois missions de service public de La Poste portées par le programme 134 : le service universel postal (SUP), l'aménagement du territoire et l'aide au transport et la distribution de la presse. En contrepartie de ces trois missions, **la Poste a perçu des compensations d'un montant total de 662,8 millions d'euros**.

La subvention en faveur de la mission d'aménagement du territoire s'est établie à 120 millions d'euros en 2024, excédant de 15 millions d'euros les crédits prévus en LFI pour 2024, conformément à un engagement écrit du Gouvernement à l'entreprise de récupérer ces crédits en gestion. S'agissant du SUP en revanche, la part de compensation conditionnée aux objectifs de délais d'acheminement des « Lettres vertes » n'a pas été versée en 2024, bien que ceux-ci aient été atteints par La Poste, conduisant à minorer la subvention de 20 millions d'euros. La sous-compensation des trois missions de service public de La Poste relevant du programme 134 devrait laisser à sa charge un déficit global de plus d'un milliard d'euros par an entre 2024 et 2029.

Le rapporteur spécial regrette le principe d'une sous-compensation qui constitue un cas unique parmi les entreprises exerçant des missions de service public. Cette situation apparaît intenable à moyen terme, la sous-compensation obéissant le bon exercice de ses missions de service public par La Poste et la transformation du groupe, qui a jusqu'ici réussi à développer ses activités concurrentielles pour assurer sa viabilité.

B. LE PROGRAMME 343 PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

La LFI pour 2024 avait ouvert **464,5 millions d'euros en CP** au titre du programme 343. Toutefois, compte tenu du report en 2024 de 20,2 millions d'euros de crédits non consommés en 2023, d'un virement sortant de 4,2 millions d'euros et de **l'annulation de 201,4 millions d'euros en gestion**, 279,1 millions d'euros ont été ouverts en 2024. **260,9 millions d'euros ont été consommés**, soit une baisse de 39 % par rapport à 2023.

Cette réduction considérable des crédits ouverts en cours d'année tient en partie à une appréciation plus précise par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) des crédits nécessaires au regard des anticipations des opérateurs et du rythme effectif de leur réalisation. Certaines prévisions des collectivités territoriales jugées trop ambitieuses ont donc été rééchelonnées. Auditionnée par le

rapporteur spécial, la direction générale des entreprises a indiqué que cette **gestion plus fine des crédits** pourrait conduire à des ouvertures de crédits en LFG au cours des années à venir.

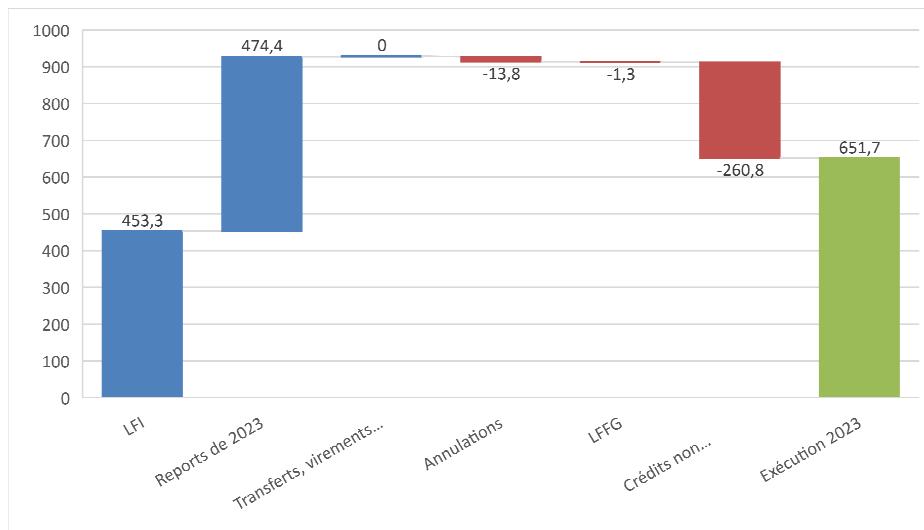
Le programme 343 porte en effet des dépenses de cofinancement de dépenses contractualisées avec les collectivités territoriales. Si leurs échéanciers peuvent être décalés en fonction d'aléas divers, le montant global des projets sur la durée du contrat demeure le même. Les **financements rééchelonnés en 2024 sont donc reportés sur les années suivantes** et demeurent à la charge de l'État.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS

Le compte de concours financiers (CCF) est composé de **quatre sections** : « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » (section n° 1), « Prêts pour le développement économique et social » (section n° 2), « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle » (section n° 3) et « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la Covid-19 ou par le conflit en Ukraine » (section n° 4).

Près de 652 millions d'euros (en CP) ont été consommés sur ce CCF en 2024 (+ 131,1 % par rapport à 2023), soit un taux d'exécution de **143,8 %** par rapport aux crédits prévus en LFI. Ces dépenses ont été permises par le report de 474,4 millions d'euros de crédits de la gestion précédente.

PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024 À L'ÉCHELLE DU CCF PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

A. LE PROGRAMME 862 PRÊTS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 862

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI pour 2024	75	75
Reports de crédits non consommés en 2023	405,3	466,5
Loi de finances de fin de gestion pour 2024	0	0
Ouvertures totales	480,3	541,5
Exécution 2024	287,8	295
Crédits non consommés	192,5	246,5
Annulations demandées en PLRG	175	71,5
Reports sur 2025	17,5	175

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Le programme 862 Prêts pour le développement économique et social permet de financer des prêts du fonds éponyme (le FDES), octroyés par l'État à des entreprises en difficulté pour accompagner leur restructuration financière et commerciale.

En 2024, **295 millions d'euros ont été consommés** correspondant à l'octroi de prêts, principalement dans les secteurs de la métallurgie et de l'exploitation des métaux. Ces dépenses ont été permises par le report de 466 millions d'euros en CP de l'exercice 2023 sur 2024. Le rapporteur spécial déplore que, ce faisant, **75 % des dépenses totales exécutées en 2024 n'ont pas été examinées par le Parlement** et que 175 millions d'euros de reports soient de nouveau prévus en 2025.

Les **recettes comptabilisées** sur le programme 862 pour 2024 s'établissent à 51,4 millions d'euros, soit un montant nettement inférieur à la prévision en LFI (69,6 millions d'euros). Cet écart rappelle le caractère risqué des prêts consentis par le programme pour venir en aide à des entreprises en difficulté. En 2024, un prêt de 140 millions d'euros a ainsi été destiné à la société d'extraction minière *Prony Resources New Caledonia*, déjà bénéficiaire de deux prêts pour un cumul de 420 millions d'euros via le programme 878⁽¹⁾. Le rapporteur spécial sera vigilant sur le suivi de ces prêts, dont les caractéristiques doivent inciter à **une attention particulière sur leur ciblage et sur les contreparties apportées**.

(1) *Le recours au programme 862 comme support de ce prêt, plutôt qu'au programme 878 Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie, s'explique par le calendrier dans lequel il a été octroyé.*

B. LE PROGRAMME 869 PRÊTS À LA SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE DE LA LIAISON EXPRESS ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES DE GAULLE SOUS-EXÉCUTÉ

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 869

	(en millions d'euros)	
	AE	CP
LFI pour 2024	300	367,2
Reports de crédits non consommés en 2023	200	0
Décret d'annulation	0	- 13,8
Ouvertures totales	500	353,4
Exécution 2024	500	353,3
Crédits non consommés	0	0,1
Annulations demandées en PLRG	0	0,1
Reports sur 2025	0	0

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Le programme 869 Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle permet le financement de la construction de l'infrastructure du projet de liaison ferroviaire Charles de Gaulle Express.

S'agissant des **crédits de paiement**, sur les 367,2 millions d'euros en CP prévus en LFI, 96,2 % ont été consommés. Cette consommation très proche de la programmation, contrairement aux années précédentes, est essentiellement due à la signature d'un avenant au contrat de prêt qui a permis de mettre en cohérence les possibilités de tirage du concessionnaire, auparavant insuffisantes, avec la réalité des travaux sur le terrain.

S'agissant des **autorisations d'engagement**, le plafond du prêt a été relevé en 2024 par un avenant au contrat de concession qui avait été signé entre l'État et la société « Gestionnaire d'Infrastructure CDG Express » en 2019, pour tenir compte du report de la mise en service du projet du fait de contentieux juridiques et de la crise sanitaire, pour atteindre 2,3 milliards d'euros au total. Cela s'est traduit par l'ouverture de 300 millions d'euros supplémentaires en LFI 2024 et le report de 200 millions d'euros d'AE non consommées de l'exercice 2023 vers 2024.

Le rapporteur spécial rejoint l'avis de la Cour des comptes sur la nécessité d'un suivi attentif des recettes de ce programme au regard des incertitudes existantes sur l'évolution du secteur aérien d'ici à l'échéance du prêt en décembre 2060⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Compte de concours financiers Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés, avril 2025, Cour des comptes.

C. LE PROGRAMME 877 AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19 OU PAR LE CONFLIT EN UKRAINE

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 877

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI pour 2024	0	0
Reports de crédits non consommés en 2023	7,9	7,9
Loi de finances de fin de gestion pour 2024	- 1,3	- 1,3
Ouvertures totales	6,6	6,6
Exécution 2024	3,4	3,4
Crédits non consommés	3,2	3,2
Annulations demandées en PLRG	3,2	3,2
Reports sur 2025	0	0

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Le programme 877 n'a pas fait l'objet d'ouverture de crédits en LFI pour 2024. Il a été alimenté par le report de **7,9 millions d'euros** en AE et CP afin de permettre les décaissements au titre des derniers prêts accordés en fin d'année 2023.

**Un dispositif pensé pour répondre à la crise sanitaire,
prolongé pour répondre à la guerre en Ukraine**

Le programme 877 a été créé en 2020⁽¹⁾ pour répondre aux difficultés économiques des entreprises dans le contexte de la crise sanitaire, en mettant en place un dispositif public d'octroi d'avances remboursables et de prêts à taux bonifiés. Initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2020, il a été prolongé à trois reprises jusqu'au 30 juin 2022⁽²⁾.

Dans le cadre du plan de résilience économique et sociale, le champ d'application du dispositif a été élargi en 2022⁽³⁾ aux entreprises dont l'activité est impactée par le conflit en Ukraine. Le décret d'application⁽⁴⁾ permet l'octroi de prêts bonifiés jusqu'au 31 décembre 2023.

L'ensemble de ces prêts devraient arriver à échéance entre 2026 et 2032. Toutefois, **sur les 277,7 millions d'euros décaissés depuis l'ouverture du programme, 19,5 millions d'euros ont déjà été actés comme irrécouvrables**. Le rapporteur spécial rejoue donc la Cour sur la nécessité de mettre en place un **accompagnement des entreprises le plus tôt possible** afin de favoriser leur restructuration et d'organiser amiablement le recouvrement des créances de l'État.

*

* *

(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Décrets n° 2020-1653 du 23 décembre 2020, n° 2021-839 du 29 juin 2021 et n° 2021-1915 du 30 décembre 2021 modifiant le dispositif d'aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de la covid-19.

(3) Loi n° 2022-1157 de finances rectificative du 16 août 2022.

(4) Décret n° 2022-1601 du 21 décembre 2022 modifiant le dispositif d'aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de covid-19.

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIES
ÉCONOMIQUES ;
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

M. Michel Castellani, rapporteur spécial

SOMMAIRE



Pages

I. LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	230
II. LE PROGRAMME STRATÉGIRES ÉCONOMIQUES	231

La mission *Économie* est composée de cinq programmes : 134 *Développement des entreprises et régulations*, 343 *Plan France très haut débit*, 220 *Statistiques et études économiques*, 305 *Stratégies économiques* et 367 *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE)*. La présente fiche porte sur l'exécution des programmes 220 et 305.

En loi de finances initiale pour 2024 (LFI), les crédits de la mission *Économie* représentaient 4,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en baisse respectivement de 44 % et 45,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

MISSION ÉCONOMIE
MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 220 ET 305 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2024

(en millions d'euros)

	Programme 220		Programme 305		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024	485,8	473,5	703,7	698,6	4 233,4	4 293,2
Reports de gestion 2023	2,9	3,8	3,3	7,7	3 034,7	3 109,9
Fonds de concours et attributions de produits	9,6	9,6	1,5	1,5	11,1	11,1
Transferts et virements	- 1,6	- 1,6	0	4,2	- 18,5	- 17,4
Décret d'annulation	- 2,1	- 2,1	- 8,5	- 8,5	- 224,9	- 303,9
LFG 2024	- 10,1	- 13,8	- 7,9	- 4,7	9,5	- 60,2
Total des crédits ouverts	484,5	469,3	692	698,7	7 045,4	7 032,9
Exécution	466,2	459,3	686,1	692	5 163,2	5 103,9
Taux d'exécution par rapport à la LFI 2024	95,9 %	97 %	97,5 %	99,1 %	122 %	118,9 %
Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts pour l'année 2024	96,2 %	97,9 %	99,1 %	99 %	73,3 %	72,6 %
Crédits non consommés	18,2	10	6	6,7	1 882,1	1 929
<i>Reports pour 2025</i>	9,4	5,7	2,6	5,6	1 863,4	1 875,4
<i>Annulations demandées en PLRG</i>	8,8	4,3	3,4	1,1	18,7	53,6

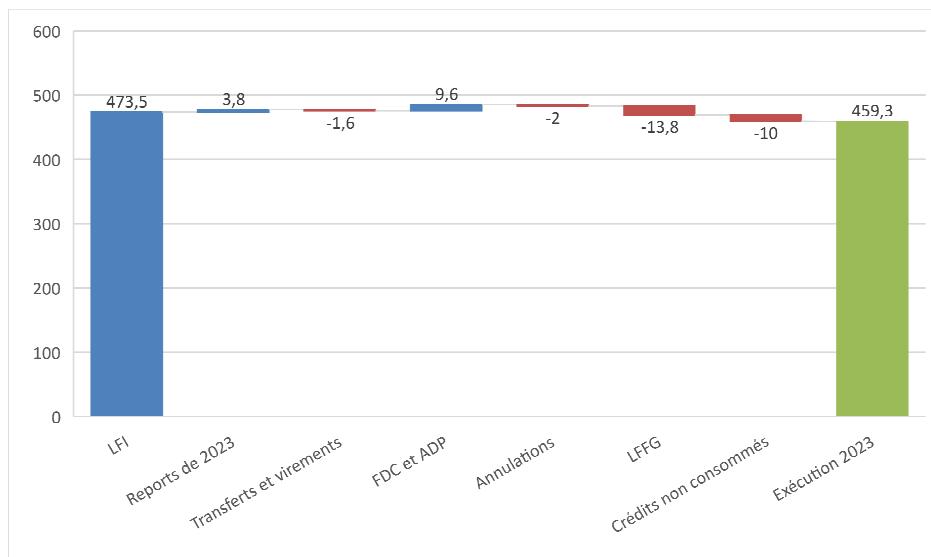
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

I. LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* au sein de la mission *Économie* porte exclusivement les crédits destinés à l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). En loi de finances initiale pour 2024, il était doté de **485,8 millions d'euros en AE et 473,5 millions d'euros en CP**.

PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024 À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 220

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2024.

En 2024, **466,2 millions d'euros en AE et 459,3 millions d'euros en CP ont été consommés** sur le programme 220, soit des taux de consommation de **96 %** et **97 %** par rapport à la prévision en LFI.

Un contrat d’objectifs et de moyens (COM) pour la période 2023-2025 entre l’Insee, le secrétariat général des ministères économiques et financiers et la direction du budget garantit à l’Institut un volume de ressources en contrepartie de six « projets de transformation » déclinés en objectifs assortis de jalons.

Les objectifs budgétaires du COM sont respectés en 2024, les **crédits de paiement hors titre 2** (72,6 millions d'euros) affichent une exécution inférieure de 6 % à la trajectoire du contrat et sont en baisse de 1,2 % par rapport à 2023. Les dépenses de fonctionnement courant (45,9 millions d'euros) sont maîtrisées avec une baisse de 12,8 % par rapport à 2023. Les dépenses informatiques (18,8 millions d'euros) sont en revanche en hausse de 13 % par rapport à 2023. Les frais de

déplacement des enquêteurs (6,3 millions d'euros) connaissent une hausse de 6,3 % par rapport à 2023 mais demeurent à un niveau comparable à celui de 2019.

Le report des opérations de recensement de la population en Nouvelle-Calédonie portées par l'action 1 *Infrastructures statistiques et missions régaliennes* a conduit à une légère sous exécution des crédits ouverts, avec 20,8 millions d'euros de crédits consommés contre 22 millions d'euros budgétés.

Les **crédits de titre 2 hors CAS Pensions** (284,2 millions d'euros) font quant à eux l'objet d'une exécution conforme au COM, en légère hausse de 1,6 % par rapport à 2023. Le **schéma d'emplois** connaît une légère sous-consommation en 2024. Sur les 5 040 équivalents temps plein travaillés (ETPT) prévus en LFI pour 2024, seuls 4 924,7 ont été consommés en 2024.

II. LE PROGRAMME STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

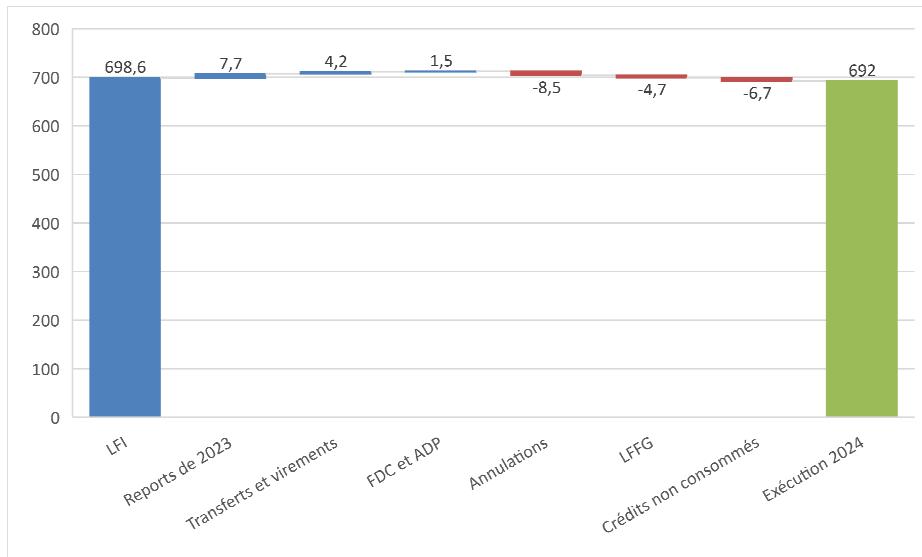
Le programme 305 *Stratégies économiques* au sein de la mission *Économie* porte les moyens de la direction générale du Trésor (DG Trésor), à l'exclusion des dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale, qui figurent sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*. Le programme 305 porte cinq missions principales : l'analyse économique et le conseil du Gouvernement par la DG Trésor dans l'élaboration et la conduite de la politique économique, le financement d'une partie des dépenses du réseau international de la DG Trésor, la compensation de la mission d'accessibilité bancaire assurée par la Banque Postale et des missions exercées par la Banque de France pour le compte de l'État, et le financement des structures de l'économie sociale et solidaire. En loi de finances initiale pour 2024, il était doté de **703,7 millions d'euros en AE et 698,6 millions d'euros en CP**.

En 2024, **686,1 millions d'euros en AE et 692 millions d'euros en CP ont été consommés sur le programme 305**, soit des taux de consommation de 97,5 % et 99 % par rapport à la prévision en LFI pour 2024.

Le **schéma d'emplois** sur le programme au titre des équivalents temps plein travaillés (ETPT) a connu une exécution légèrement supérieure à la prévision retenue avec 1 287,94 ETPT consommés, contre 1 287 prévus en LFI 2024.

PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024
À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 305

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

La compensation versée à la Banque de France au titre des activités qu'elle exerce pour le compte de l'État fait l'objet d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) signé en octobre 2021 pour la période 2022-2024. Le COP prévoyait en 2024 202,3 millions d'euros de crédits, mais seuls 187 millions d'euros avaient été inscrits en LFI 2024. Cette baisse des crédits ouverts correspondait à une forte diminution des dossiers de surendettement traités par la Banque de France en 2022, qui avait conduit à une surcompensation de 15,8 millions d'euros. La compensation versée à la Banque de France s'est toutefois finalement élevée à **195,3 millions d'euros en 2024**.

Cet écart de 8,3 millions d'euros par rapport à la LFI tient pour partie à une recrudescence des dossiers de surendettement (1,1 million d'euros), mais surtout à des surcoûts dans la tenue des comptes du Trésor (2,3 millions d'euros), des accords de consolidation des dettes des États étrangers (1,4 million d'euros) et des adjudications (1,2 million d'euros). Ces surcoûts sont notamment liés à l'évolution des salaires et investissements informatiques nécessaires dans les systèmes d'information utilisés pour la conduite des prestations.

La compensation versée à la Banque postale au titre de la mission d'accessibilité bancaire (MAB) vise à garantir gratuitement un accès universel à des services bancaires indispensables à des populations qui, compte tenu de difficultés économiques ou personnelles (handicap, illectronisme, absence de domiciliation, barrière linguistique, etc.), n'ont pas accès à la bancarisation traditionnelle. Son

montant est établi pour la période 2021-2026 par un arrêté qui prévoit une décrue de 5 % par an afin d'inciter à la réalisation de gains d'efficience. En 2024, sur un coût total de 395 millions d'euros pour la Banque postale, la compensation s'établit à **287 millions d'euros**, laissant à la charge de la banque une sous-compensation estimée à 108 millions d'euros.

L'action 4 – **Économie sociale, solidaire et responsable** porte les crédits de soutien à la politique en matière d'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR) pour 20,1 millions d'euros de CP en 2024, contre 18,4 millions d'euros en 2023. Elle finance le développement de l'ESS au travers des structures nationales de l'ESS et des chambres régionales de l'ESS (CRESS – 3,4 millions d'euros), le soutien à l'investissement à impact social (IIS – 2,7 millions d'euros), le dispositif local d'accompagnement (DLA – 11 millions d'euros) et le soutien aux pôles territoriaux de coopération économique (PTCE – 2,4 millions d'euros).

Les crédits de l'action 4 connaissent une **sous-exécution significative** avec un **taux d'exécution de 89,9 %** en 2024 en CP, 22,4 millions d'euros de crédits ayant été ouverts en LFI. S'agissant de structures qui assurent la coordination de l'économie sociale et solidaire, le rapporteur spécial souligne la **nécessité de maintenir un financement stable, fut-il modeste**. Elles animent un réseau essentiel et complémentaire à l'économie lucrative en assurant des activités de solidarité, d'éducation populaire et culturelle dans les territoires les plus fragiles.

*
* * *

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

M. Kévin Mauvieux, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LES PROGRAMMES RETRAÇANT LA CHARGE DE LA DETTE COMPORTENT 85 % DES CRÉDITS DE LA MISSION	238
A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 117 <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT LIÉE AU RALENTISSEMENT DE L'INFLATION.....</i>	238
B. UN DÉPASSEMENT CONTENU DES CRÉDITS DU PROGRAMME 355 <i>CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT</i>	239
II. D'IMPORTANTS DÉCAISSEMENTS DANS LE PROGRAMME 369 AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA COVID-19, QUI A ÉTÉ SUPPRIMÉ EN 2025	240
III. TROIS PROGRAMMES CONSTITUENT LE RESTE DES CRÉDITS DE LA MISSION	241
A. UNE SOUS-ESTIMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 114 <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN LOI DE FINANCES INITIALE</i>	241
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 145 ÉPARGNE ONT DE NOUVEAU ÉTÉ ABONDÉS PAR LA MOBILISATION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISES.....	242
C. LE PROGRAMME 344 FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE EST EN COURS D'EXTINCTION.....	243
IV. DEUX PROGRAMMES N'ONT DONNÉ LIEU À AUCUNE DÉPENSE EN 2024.....	245

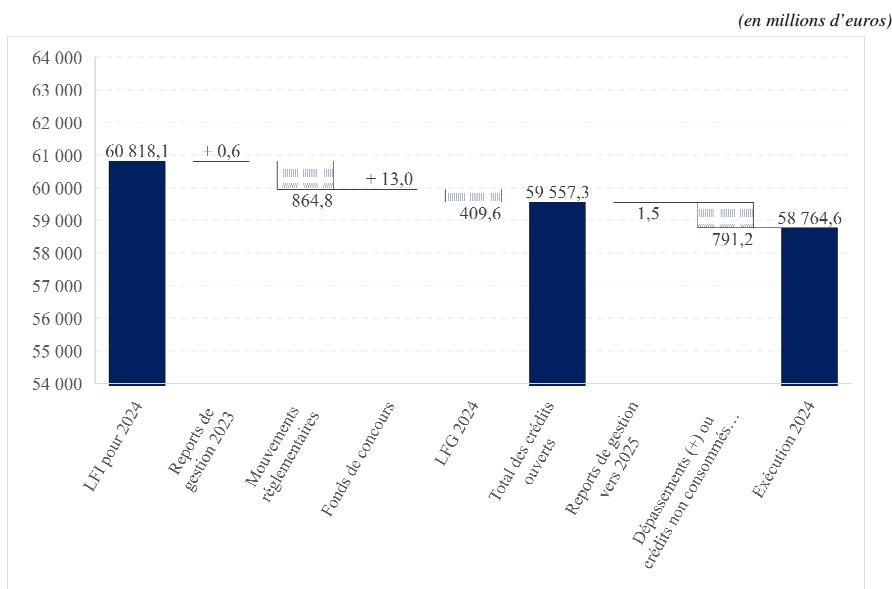
Les crédits consommés au titre de la mission *Engagements financiers de l'État* se sont élevés à 52,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 58,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), à un **niveau inférieur de 2 milliards d'euros en AE/CP à la prévision de la loi de finances initiale (LFI) pour 2024**⁽¹⁾.

OUVERTURES ET CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT EN 2024

	(en millions d'euros)	
	AE	CP
LFI pour 2024	54 155,5	60 818,1
Reports de gestion 2023	+ 1,0	+ 0,6
Mouvements réglementaires	- 864,8	- 864,8
Fonds de concours	+ 13,0	+ 13,0
LFG 2024	- 387,9	- 409,6
Total des crédits ouverts	52 916,9	59 557,3
Reports de gestion vers 2025	- 1,9	- 1,5
Dépassements (+) ou crédits non consommés (-)	- 802,4	- 791,2
Exécution 2024	52 112,7	58 764,6

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT EN 2024



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

I. LES PROGRAMMES RETRAÇANT LA CHARGE DE LA DETTE COMPORTENT 85 % DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 117 *CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT LIÉE AU RALENTISSEMENT DE L'INFLATION*

Les crédits du programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* représentent **95 % des AE de la mission** et **84 % de ses CP** en 2024. L'action 01 *Dette* a été exécutée en AE et en CP à hauteur de 49,4 milliards d'euros, en baisse de 5 milliards d'euros par rapport à 2023, alors que l'action 03 *Trésorerie* a procuré un gain budgétaire de 116 millions d'euros, soit un gain inférieur de 400 millions d'euros par rapport à l'exercice 2023, au cours duquel la charge nette de trésorerie s'était élevée à – 530 millions d'euros.

À rebours de la tendance des exercices 2022 et 2023, la charge de la dette de l'État s'est établie à un **niveau inférieur de 1,5 milliard d'euros à celui prévu en LFI 2024**. La charge nette d'intérêts des bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) s'établit à 6,4 milliards d'euros en 2024 : elle a été inférieure de 240 millions d'euros à la prévision initiale, en raison d'un niveau de taux d'intérêt de court terme inférieur au niveau anticipé. Cependant, la charge nette d'intérêts des BTF est en hausse de 790 millions d'euros entre 2023 et 2024, en raison d'une hausse du volume d'émission de BTF en 2024.

La charge d'intérêts des obligations assimilables du Trésor (OAT), quant à elle, s'élève à **42,9 milliards d'euros, en baisse de 1,26 milliard d'euros par rapport à la prévision de la LFI 2024** et de 5 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2023. Cette baisse traduit toutefois une évolution contrastée :

– la **charge nette d'intérêts des OAT** s'élève à 35,9 milliards d'euros en 2024, en hausse de 0,5 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale et de 3,1 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2023. Cette évolution est essentiellement portée par la hausse du volume de l'encours d'OAT ;

– la **provision pour indexation du capital** des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (OATi et OAT€i) s'est élevée à **6,4 milliards d'euros**, soit un niveau inférieur de 1,8 milliard d'euros à la prévision de la LFI 2024, et en baisse de 8,8 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2023. Malgré cette baisse de la provision pour indexation du capital des OATi et des OAT€i provoquée par le reflux de l'inflation, **le rapporteur spécial rappelle que les seuls exercices 2022 et 2023 ont effacé tous les gains budgétaires que les OAT indexées avaient apportés depuis 1998⁽¹⁾.** Le rapporteur spécial déplore le maintien de la politique d'émission d'OAT indexées durant les années 2010, en période de taux bas voire négatifs, qui a fragilisé la résilience de la dette publique française.

(1) *Rapport sur la dette des administrations publiques annexé au projet de loi de finances pour 2025.*

Enfin, la charge nette de trésorerie de l'État, retracée par l'action 03 *Trésorerie*, s'est avérée négative en 2024, s'établissant à – 116 millions d'euros, soit un niveau inférieur de 600 millions d'euros à la prévision initiale. Ce produit net de trésorerie est dû au rendement des placements de trésorerie en 2024.

Face au ralentissement de l'inflation et à la baisse des taux directeurs de la Banque centrale européenne, les crédits du programme ont été successivement revus à la baisse : le décret du 21 février 2024⁽¹⁾ a annulé 800 millions d'euros d'AE et de CP tandis que la loi de finances de fin de gestion (LFG) pour 2024⁽²⁾ en a annulé 537 millions d'euros supplémentaires. Le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) de l'année 2024 propose l'annulation de 770 millions d'euros supplémentaires.

EXÉCUTION 2024 DU PROGRAMME 117 CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI pour 2024	51 375,0	51 375,0
Décret d'annulation du 21 février 2024	– 800,0	– 800,0
LFG 2024	– 537,0	– 537,0
Total des crédits ouverts	50 038,0	50 038,0
Dépassements (+) ou crédits non consommés (–)	– 770,4	– 770,4
Exécution 2024	49 267,6	49 267,6

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au PLRG 2024.

B. UN DÉPASSEMENT CONTENU DES CRÉDITS DU PROGRAMME 355 CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT

Les crédits exécutés sur le programme 355 *Charge de la dette SNCF Réseau reprise par l'État* se sont élevés à 817,1 millions d'euros en 2024, représentant 1,6 % des AE et 1,4 % des CP de la mission. Ce programme comprend la charge d'intérêts des dettes de SNCF Réseau reprises par l'État pour un montant de 35 milliards d'euros. En 2024, cette charge dépasse de 10,1 millions d'euros la prévision initiale, et de 1,1 million d'euros la prévision de la LFG 2024, en raison du dynamisme des emprunts à taux d'intérêt variable de SNCF Réseau repris par l'État.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

EXÉCUTION 2024 DU PROGRAMME 355 CHARGE DE LA DETTE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT

	(en millions d'euros)	
	AE	CP
LFI pour 2024	807,0	807,0
LFG 2024	+ 9,0	+ 9,0
Total des crédits ouverts	816,0	816,0
Dépassements (+) ou crédits non consommés (-)	+ 1,1	+ 1,1
Exécution 2024	817,1	817,1

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au PLRG 2024.

II. D'IMPORTANTS DÉCAISSEMENTS DANS LE PROGRAMME 369 AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA COVID-19, QUI A ÉTÉ SUPPRIMÉ EN 2025

Le programme 369 *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19* a été créé en 2022 et doté de 165 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, correspondant à l'estimation de l'augmentation de la dette portée par l'État liée à la crise sanitaire. Ces AE devaient être couvertes par des crédits de paiement étalement sur l'ensemble de la période d'amortissement, soit jusqu'en 2042. Aussi, en 2024, le montant de CP du programme 369 s'est élevé à 6,5 milliards d'euros, soit 11 % des crédits de la mission. Le montant des engagements non couverts par des paiements s'élevait à 150 milliards d'euros au 31 décembre 2024.

EXÉCUTION 2024 DU PROGRAMME 369 AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA COVID-19

	(en millions d'euros)	
	AE	CP
LFI pour 2024	—	6 475,0
Exécution 2024	—	6 475,0

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au PLRG 2024.

Le rapporteur spécial rappelle que la création du programme 369 correspondait à une volonté d'affichage du Gouvernement, et que **l'isolement comptable de la dette n'a aucune incidence sur son stock ni sur les conditions de son financement**. Il souligne que ce programme nuisait à la lisibilité du budget général, dégradant artificiellement le déficit budgétaire de l'État alors que l'amortissement de la dette constitue une charge de trésorerie⁽¹⁾. En ce sens, **le rapporteur spécial se félicite de la suppression du programme**, prônée par la Cour des comptes⁽²⁾, par la loi de finances pour 2025.

(1) Au sens de l'article 25 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2023, mission Engagements financiers de l'État, avril 2024.

III. TROIS PROGRAMMES CONSTITUENT LE RESTE DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE SOUS-ESTIMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 114 *APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT* EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le programme 114 *Appels en garantie de l'État* porte les crédits budgétaires évaluatifs qui découlent de la mise en jeu de garanties octroyées par l'État. En 2024, il a donné lieu à la consommation de 1 922 millions d'euros en AE/CP, soit 19 millions d'euros de plus que le montant anticipé en LFI. Contrairement aux trois exercices précédents, la dotation initiale du programme a été sous-estimée.

Ces écarts s'expliquent essentiellement par une **sous-estimation des appels en garantie au titre des prêts garantis par l'État (PGE)**, ouverts aux entreprises jusqu'au 30 juin 2022, et des PGE « Résilience », qui ont pris fin le 31 décembre 2023. En effet, les crédits de l'action 03 *Financement des entreprises et industrie*, qui porte principalement les appels en garantie au titre des PGE, se sont élevés à 1 751 millions d'euros en 2024, soit 91 % des crédits du programme, contre une prévision initiale de 1 563 millions d'euros. La prévision des appels en garantie des PGE et des PGE « Résilience », de 1 443 millions d'euros, s'est révélée inférieure de plus de 300 millions d'euros aux montants appelés, qui se sont élevés à 1 741 millions d'euros sur l'exercice 2024.

Alors que la direction générale du trésor prévoyait un pic des appels en garantie au titre de ces dispositifs en 2022, elle justifie l'accélération de ces appels en 2024 en raison de l'étalement de la durée maximale de remboursement des prêts pour les entreprises et de différends supplémentaires d'amortissement pour les PME et TPE. Alors que le remboursement de l'encours des PGE se poursuivra au moins jusqu'en 2028, le rapporteur spécial rappelle le besoin, exprimé par la Cour des comptes, d'améliorer le recueil des informations relatives aux caractéristiques des PGE pour mieux évaluer leur sinistralité⁽¹⁾.

Les autres actions du programme, dont les crédits s'élèvent à 170 millions d'euros, ont été exécutées à un niveau inférieur de 50 % aux prévisions :

(1) *Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2024, mission Engagements financiers de l'État, avril 2025.*

EXÉCUTION 2024 DU PROGRAMME 114 APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI pour 2024	1 902,4	1 902,4
Décret d'annulation du 21 février 2024	- 100,0	- 100,0
LFG 2024	+ 140,1	+ 140,1
Total des crédits ouverts	1 942,6	1 942,6
Dépassements (+) ou crédits non consommés (-)	- 21,0	- 21,0
Exécution 2024	1 921,5	1 921,5

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au PLRG 2024.

Alors que le décret du 21 février 2024 avait annulé 100 millions d'euros en AE/CP sur le programme, la LFG 2024 a ouvert 140,1 millions d'euros en AE/CP pour tenir compte de la révision à la hausse des appels en garantie au titre des PGE. L'exécution s'est finalement établie à un niveau inférieur de 21 millions d'euros en AE/CP par rapport à la prévision de la LFG. Le PLRG 2024 propose en conséquence l'annulation de ces crédits.

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 145 ÉPARGNE ONT DE NOUVEAU ÉTÉ ABONDÉS PAR LA MOBILISATION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

Les crédits du programme 145 *Épargne* sont constitués à plus de 99 % des primes d'épargne-logement, c'est-à-dire des primes versées par l'État à la clôture des plans d'épargne-logement (PEL) et des comptes d'épargne-logement (CEL) ouverts avant le 1^{er} janvier 2018 aux détenteurs de ces produits d'épargne. Ces crédits sont complétés par des frais de gestion liés aux opérations d'épargne-logement et à des prêts conventionnés par l'État.

Alors que la LFI 2024 avait ouvert des crédits à hauteur de 71,1 millions d'euros, l'exécution du programme s'élève à 106 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 49 % par rapport à la prévision initiale, due à la hausse des versements des primes d'épargne-logement liée à la remontée des taux de marché depuis 2023, qui favorise la clôture des PEL et l'utilisation des droits à prêt par les détenteurs de CEL.

Ces besoins supplémentaires ont été couverts par le dégel total de la réserve de précaution de 3,9 millions d'euros, soit 5,5 % des crédits ouverts en LFI, ainsi que par la mobilisation de crédits par l'intermédiaire de deux mouvements réglementaires :

- un arrêté du 12 mars 2024 portant report de crédits non consommés en 2023, à hauteur de 0,6 million d'euros en AE et en CP ;
- un décret n° 2024-885 du 30 août 2024 portant annulation de 35,2 millions d'euros en AE et CP de la dotation pour dépenses accidentnelles et

imprévisibles⁽¹⁾ de la mission *Crédits non répartis*, et ouverture de crédits du même montant au programme 145 *Épargne*. La dotation pour dépenses accidentnelles et imprévisibles avait déjà été mobilisée durant l'exercice 2023, à hauteur de 13 millions d'euros.

Les crédits consommés en 2024 se sont finalement établis à un niveau inférieur de 0,5 million d'euros en AE et de 0,9 million d'euros en CP aux crédits ouverts. Le PLRG 2024 propose en conséquence l'annulation de ces crédits.

EXÉCUTION 2024 DU PROGRAMME 145 ÉPARGNE

	(en millions d'euros)	
	AE	CP
LFI pour 2024	71,1	71,1
Reports de gestion 2023	+ 0,6	+ 0,6
Mouvements réglementaires	+ 35,2	+ 35,2
Total des crédits ouverts	106,9	106,9
Dépassements (+) ou crédits non consommés (-)	- 0,5	- 0,9
Exécution 2024	106,4	106,0

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au PLRG 2024.

En 2024, le programme 145 comportait par ailleurs trente dépenses fiscales⁽²⁾ relatives à l'épargne réglementée, y compris l'épargne-logement, ainsi qu'à l'assurance-vie et à l'épargne salariale. Leur montant total est évalué à 6,8 milliards d'euros, en hausse de 1 milliard d'euros par rapport à 2023.

C. LE PROGRAMME 344 FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE EST EN COURS D'EXTINCTION

Créé par l'article 92 de la loi de finances pour 2014, le fonds de soutien en faveur des collectivités territoriales, financé par le programme 344 *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, vise à aider les 579 collectivités ayant souscrit des emprunts dits « toxiques » jusqu'au 30 avril 2015. Le fonds a donné lieu, essentiellement au titre de l'exercice 2015, à un décaissement initial de 3 milliards d'euros d'AE, progressivement couvert par la consommation de CP et par le retrait d'AE devenues sans objet.

Le programme n'a, en conséquence, pas donné lieu à l'ouverture d'AE en LFI 2024, mais a bénéficié de reports d'AE non consommées en 2023 pour un montant de 0,46 million d'euros. Exceptionnellement, la consommation d'AE a été négative en 2024, à hauteur de - 8 335 euros, en raison de deux mouvements contraires :

(1) Prévue par l'article 11 de la loi organique n° 2001-691 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) À ces dépenses fiscales contribuant à titre principal au programme, s'ajoute une dépense fiscale y contribuant de manière subsidiaire (imposition au taux forfaitaire des prestations de retraite versées sous forme de capital), pour un montant de 264 millions d'euros.

– d'une part, le besoin de fonctionnement résultant de la reconduction annuelle de la convention signée avec la Banque de France a entraîné une consommation de 30 000 euros d'AE ;

– d'autre part, la non-prise en compte des frais de fonctionnement de l'Agence de services et de paiement (ASP) lors du calcul du surgel de crédits dans le PLFG 2024 a conduit à une surestimation de 38 335 euros des CP disponibles. Ces derniers étant insuffisants, l'ASP a reversé 38 335 euros au programme, entraînant un retrait d'engagement d'années antérieures pour ce même montant.

Hormis cette erreur, les AE non consommées, hors fonds de concours, s'élèvent à 0,4 million d'euros et ont été reportées vers l'exercice 2025 par arrêté du 7 mars 2025.

En CP, le programme a été doté de 187,7 millions d'euros en LFI 2024. Un montant de 21,8 millions d'euros de CP a été annulé en LFG 2024, correspondant à 11,2 millions d'euros de réserve de précaution initiale et à 10,5 millions d'euros de surgels intervenus en cours d'année. En fin d'année 2024, l'exécution s'est élevée à 177,41 millions d'euros. Ce montant correspond essentiellement au versement du programme à l'ASP. Les aides effectivement versées aux collectivités bénéficiaires se sont élevées à 177,37 millions d'euros, financées par ce versement ainsi que par la trésorerie de l'ASP, dont le solde disponible s'élevait au début de l'année 2025 à 2,4 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 0,04 million d'euros, qui correspondent principalement au règlement des prestations réalisées par la Banque de France au cours de la période 2023-2024 ainsi que des frais de gestion de l'ASP au titre de 2024.

À la fin de l'année 2024, le reliquat d'engagements non couverts par des paiements s'élevait à 865,5 millions d'euros.

EXÉCUTION 2024 DU PROGRAMME 344 FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI pour 2024	0,0	187,7
Reports de gestion 2023	+ 0,5	–
Fonds de concours	+ 13,0	+ 13,0
LFG 2024	–	- 21,8
Total des crédits ouverts	13,5	178,9
Reports de gestion vers 2025	- 1,9	- 1,5
Dépassements (+) ou crédits non consommés (-)	- 11,5	0,0
Exécution 2024	0,0	177,4

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances annexé au PLRG 2024.

Des **fonds de concours** de 11,5 millions d'euros en AE/CP, versés par la Caisse française de financement local et par Dexia, sont rattachés chaque année au programme. Ils ont notamment pour vocation de se substituer à des engagements

préalables de l'État et, à cette fin, donnent lieu à des annulations pour un montant identique d'AE en fin d'exercice. Par ailleurs, un versement partiel de Dexia de 1,5 million d'euros en AE/CP au titre de la gestion 2025 est intervenu en décembre 2024 et a fait l'objet d'un arrêté du 19 février 2025 portant report de crédits.

IV. DEUX PROGRAMMES N'ONT DONNÉ LIEU À AUCUNE DÉPENSE EN 2024

- Le programme 336 *Dotation du mécanisme européen de stabilité* constitue le support de la contribution française au MES. En 2017, le ministre chargé des finances s'était engagé à reverser au MES les intérêts perçus par la Banque de France sur les placements réalisés par le MES auprès de celle-ci en période de taux de facilité de dépôt négatif. Cet engagement était soumis à la condition d'une rétrocession similaire par l'Allemagne qui n'a pas eu lieu en 2022 ni en 2023 ; l'exécution du programme est donc demeurée nulle au cours de ces deux exercices. Par ailleurs, la remontée des taux directeurs de la BCE a rendu sans objet le dispositif de rétrocession des intérêts, et le MES a retiré ses placements auprès de la Banque de France. Aussi, ce programme a donné lieu à une exécution budgétaire nulle en 2024.

- Le programme 338 *Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement* n'a pas été abondé depuis la dernière augmentation en capital de la BEI, intervenue en 2013. Il a donné lieu à une exécution budgétaire nulle en 2024.

*
* * *

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE	250
A. LE PROGRAMME 140 <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ</i>	250
B. LE PROGRAMME 141 <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ</i>	252
C. LE PROGRAMME 230 <i>VIE DE L'ÉLÈVE</i>	254
D. LE PROGRAMME 139 <i>ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS</i>	256
E. LE PROGRAMME 214 <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE</i>	258
II. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 143 <i>ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE</i>	260

La mission *Enseignement scolaire* regroupe les crédits consacrés à l'enseignement scolaire, qui relèvent pour l'essentiel du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et, pour une part résiduelle, du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire. La mission est composée de six programmes. Les programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, 230 *Vie de l'élève*, 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés* et 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* relèvent du Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le programme 143 *Enseignement technique agricole* relève du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2024, la mission était dotée de 87,11 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 87 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Au total, 86,56 milliards d'euros en AE et 86,40 milliards d'euros en CP ont été consommés, soit **un peu plus de 99 % des AE et des CP ouverts** en loi de finances initiale.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2024

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2024	Exécution 2024	Taux de consommation	Prévision LFI 2024	Exécution 2024	Taux de consommation
Programme 140 <i>Enseignement scolaire public du premier degré</i>	26 873,76	26 689,14	99,31 %	26 873,76	26 685,54	99,30 %
Programme 141 <i>Enseignement scolaire public du second degré</i>	38 424,61	38 247,94	99,54 %	38 424,61	38 247,29	99,54 %
Programme 230 <i>Vie de l'élève</i>	8 129,02	7 933,35	97,59 %	8 099,02	7 933,87	97,96 %
Programme 139 <i>Enseignement privé du premier et du second degrés</i>	9 035,31	8 939,79	98,94 %	9 035,31	8 939,36	98,94 %
Programme 214 <i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i>	2 945,55	3 071,10	104,26 %	2 873,78	2 909,79	101,25 %
Total Éducation nationale	85 408,25	84 881,33	99,38 %	85 306,48	84 715,86	99,31 %
<i>Part Éducation nationale dans la mission</i>	98,05	98,06	-	98,05	98,05	-
Programme 143 <i>Enseignement technique agricole</i>	1 697,38	1 682,83	99,14 %	1 695,67	1 681,62	99,17 %
<i>Part enseignement agricole dans la mission</i>	1,95	1,94	-	1,95	1,95	
Total mission	87 105,63	86 564,16	99,38 %	87 002,15	86 397,48	99,30 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

Les six programmes de la mission **financent essentiellement des dépenses de rémunération du personnel**. Le titre 2 représente 93,1 % des crédits. En loi de finances initiale, les dépenses de titre 2 représentaient 80,74 milliards d'euros (dont 58,10 milliards d'euros hors CAS pensions). Au total, 80,46 milliards d'euros ont été exécutés (58,19 milliards d'euros hors CAS Pensions).

L'exécution a été affectée par **l'annulation de 691,6 millions d'euros** par le décret d'annulation du 21 février 2024⁽¹⁾, ce qui représente 0,8 % des crédits ouverts. **Le ministère a fait le choix de ne pas répercuter l'effort financier exigé sur les emplois** et l'annulation a porté principalement sur les moyens pédagogiques, avec notamment le gel du Pacte enseignant (111 millions d'euros), la baisse des heures supplémentaires (pour 36 millions d'euros) ou encore la réduction du fonds d'innovation pédagogique de 35 millions d'euros⁽²⁾.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Les crédits de l'Éducation nationale représentent 85,41 milliards d'euros d'AE et 85,31 milliards d'euros de CP dans la LFI pour 2024, soit **98 % des AE et des CP ouverts sur la mission par la LFI pour 2024**. Ils représentent la même proportion de crédits exécutés, qui correspond à des montants de 84,88 milliards d'euros en AE et 84,72 milliards d'euros en CP. Avant de présenter le détail de l'exécution pour chacun des programmes, le rapporteur spécial tient à partager **ses inquiétudes relatives à la budgétisation des crédits de la formation en loi de finances initiale**, qui est **insincère** selon la Cour des Comptes. Ces crédits sont rassemblés au sein des actions 4 du programme 140, 10 du programme 141 et 10 du programme 139. Seuls 655,4 millions d'euros sur les 1,83 milliard d'euros prévus en loi de finances initiale ont été consommés, soit 36 % de la prévision. Les crédits prévus pour la formation ont été utilisés pour d'autres postes de dépenses (par exemple pour l'application des mesures de revalorisation salariale interministérielles). C'est pourquoi le rapporteur spécial reprend à son compte la préconisation de la Cour des Comptes et demande que les crédits soient inscrits dans les actions auxquelles ils concourent en pratique⁽³⁾.

A. LE PROGRAMME 140 ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

Le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* porte principalement les crédits de personnel de l'enseignement public du premier degré. **En LFI pour 2024, il était doté de 26,87 milliards d'euros en AE comme en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits). Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2024 a été réduit à 26,69 milliards d'euros en AE et à 26,70 milliards d'euros en CP. Cette évolution correspond à une **réduction de**

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

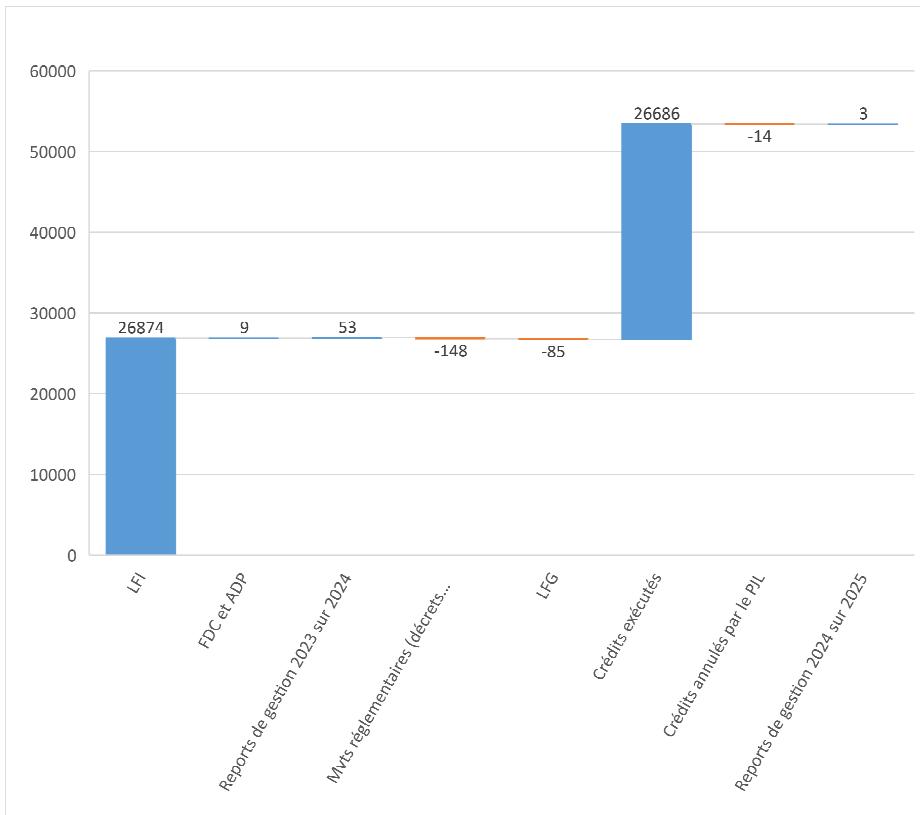
(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Enseignement scolaire, avril 2025, p. 6.

(3) Ibid., p. 20-23

moins de 0,7 % des AE et des CP. Le programme a connu, en 2024, plusieurs mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-après.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 140

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

Le plus important mouvement de crédits a été réalisé par le **décret d'annulation du 21 février 2024** ⁽¹⁾, qui a annulé 138,29 millions d'euros en AE et en CP, suivi de la **loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024** ⁽²⁾, qui a annulé 73,10 millions d'euros en AE et 84,90 millions d'euros en CP. En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 26,7 milliards d'euros d'AE et de CP ont été consommés, ce qui correspond à un taux d'exécution de 99,3 % des AE et des CP ouverts en LFI.

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 propose l'**annulation** de 2,30 millions d'euros en AE et de 14,18 millions d'euros en CP sur le programme, après que

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

2,64 millions d'euros d'AE et 3,3 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

En LFI pour 2024, le plafond d'emplois du programme était fixé à 342 947 ETPT (équivalents temps plein travaillé). Bien que ce plafond d'emplois ait baissé par rapport à 2024 (- 0,4 %) du fait de la baisse prévisionnelle des effectifs d'élèves, il n'a pas été exécuté en totalité. La **consommation d'emplois 2024** s'est établie à 340 746,41 ETPT, soit **99,4 % du plafond d'emplois prévu en LFI**. Cette sous-exécution doit être mise en relation avec les tensions sur les ressources humaines. En particulier, en 2024, il y a eu 10 960 départs définitifs dans le premier degré public. S'il s'agit principalement de départs à la retraite (4 503 ETP), il convient de relever que les démissions ont représenté 943 ETP pour le premier degré et les ruptures conventionnelles, 477 ETP.

Ces démissions et ruptures conventionnelles doivent nous alerter sur l'attractivité du métier d'enseignant, qui s'est fortement dégradée au fil du temps. D'ailleurs, le nombre d'inscriptions aux concours du premier degré a diminué de 1,08 % par rapport à 2023 ⁽²⁾.

B. LE PROGRAMME 141 ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

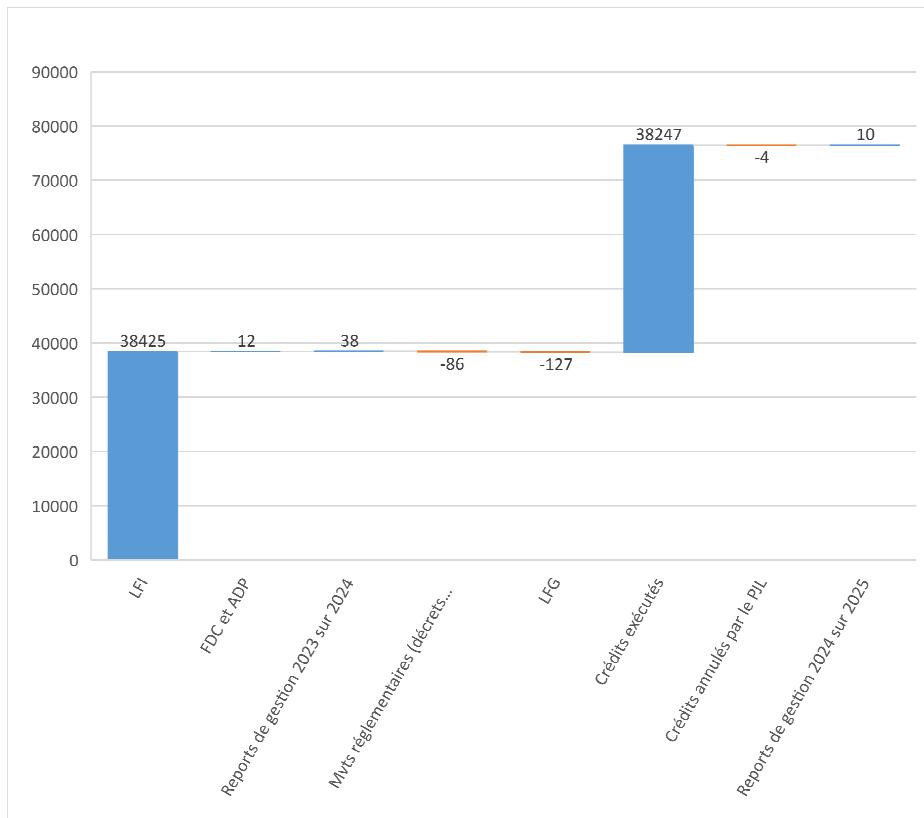
Le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* porte principalement les dépenses de personnel de l'enseignement public du second degré. **En LFI pour 2024, il était doté de 38,42 milliards d'euros en AE comme en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits). Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2024 a été réduit à 38,26 milliards d'euros en AE en CP. Cette évolution correspond à une **réduction de 0,4 % des AE et des CP**. Le programme a connu, en 2024, plusieurs mouvements de crédits, détaillés dans le graphique ci-après :

(1) Arrêté du 19 février 2025.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Enseignement scolaire, avril 2025, p. 33–38.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 141

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

La consommation des crédits s'est élevée à 38,25 milliards d'euros en AE et en CP. Le taux d'exécution des AE et des CP est donc de 99,5 % des AE et des CP ouverts en LFI. Les plus importants mouvements de crédits ont été réalisés par le décret d'annulation du 21 février 2024⁽¹⁾, qui a annulé 123,49 millions d'euros en AE et en CP, puis la loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024⁽²⁾, qui a annulé 123,29 millions d'euros en AE et 126,79 millions d'euros en CP. Alors même que la loi de fin de gestion annulait des crédits sur le programme 141, les crédits de personnel du programme ont été abondés de 67,6 millions d'euros en crédits de paiement par l'arrêté du 6 décembre 2024⁽³⁾ pour couvrir la paie de décembre. La Cour des Comptes juge que « ces mouvements contraires sont très contestables, dans la mesure où ces dépenses peuvent difficilement être qualifiées d'accidentnelles ou d'imprévisibles » et que « ce

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(3) Arrêté du 6 décembre 2024 portant répartition de crédits.

besoin supplémentaire, identifié lors de l’arbitrage des éléments constitutifs de la loi de finances de fin de gestion, aurait dû être couvert par celle-ci »⁽¹⁾.

Le présent projet de loi propose **l’annulation** de 4,19 millions d’euros en AE et en CP sur le programme, après que 9,38 millions d’euros d’AE et 10,45 millions d’euros de CP ont fait l’objet d’un report de l’année 2024 vers l’année 2025 (fonds de concours inclus)⁽²⁾.

En LFI pour 2024, le plafond d’emplois du programme était fixé à 451 353 ETPT. La **consommation d’emplois 2024** s’est établie à 449 767,87 ETPT, soit **99,6 % du plafond d’emplois prévu en LFI**. Comme dans le premier degré public, bien que ce plafond d’emplois ait baissé par rapport à 2024 (-0,2 %) du fait de la baisse prévisionnelle des effectifs d’élèves, il n’a pas été exécuté en totalité. En particulier, en 2024, il y a eu 8 741 départs définitifs dans le second degré public. Comme dans le premier degré public, il s’agit principalement de départs à la retraite (5 962 ETP pour le second degré), mais on compte également des démissions (509 ETP) et des ruptures conventionnelles (280 ETP). En outre, comme dans le premier degré, le nombre d’inscriptions aux concours a diminué par rapport à 2023 (-0,9 % par rapport à 2023), ce qui montre que **la question de l’attractivité du métier** se pose aussi dans le second degré⁽³⁾.

C. LE PROGRAMME 230 *VIE DE L’ÉLÈVE*

Le programme 230 *Vie de l’élève* finance les actions et moyens qui contribuent, en complément des enseignements, à faire respecter l’école, à améliorer le climat scolaire, à promouvoir la santé des élèves et à améliorer leur qualité de vie. En **LFI pour 2024**, il était doté de **8,13 milliards d’euros en AE et de 8,1 milliards d’euros en CP**. Le montant total des crédits disponibles au cours de l’année 2024 a été réduit à 7,97 milliards d’euros en AE et à 7,94 milliards d’euros en CP, ce qui correspond à une **baisse de 1,9 %** des AE comme des CP. Le programme a connu, en 2024, les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-après.

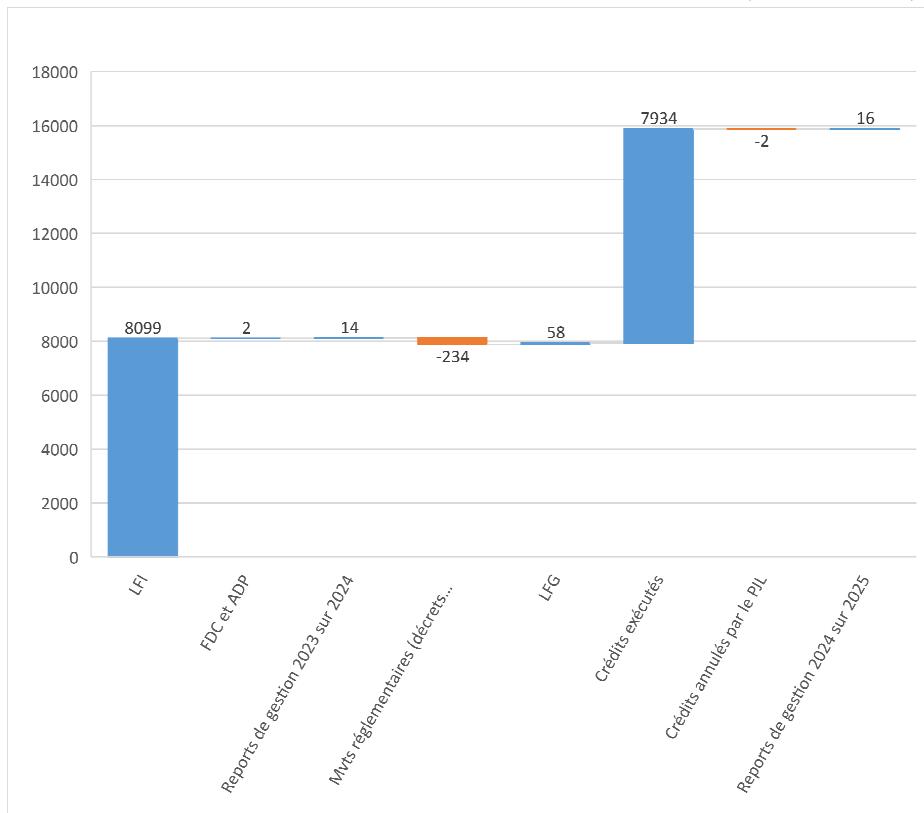
(1) *Cour des comptes, Analyse de l’exécution budgétaire 2024. Mission Enseignement scolaire, avril 2025*, p. 7.

(2) *Arrêté du 19 février 2025*.

(3) *Cour des comptes, Analyse de l’exécution budgétaire 2024. Mission Enseignement scolaire, avril 2025*, p. 33-38.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 230

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

Les plus importants mouvements de crédits ont été réalisés par le **décret d'annulation du 21 février 2024**⁽¹⁾, qui a annulé 261,76 millions d'euros en AE comme en CP. Au total, en ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 7,93 milliards d'euros d'AE comme de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution** est de près de 98 % des AE et des CP ouverts en LFI. **Le présent projet de loi** propose l'annulation de 19,56 millions d'euros en AE et de 2,17 millions d'euros en CP sur le programme, après que 17,62 millions d'euros d'AE et 15,92 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025 (fonds de concours inclus)⁽²⁾.

Le programme porte des **crédits de personnel** qui rémunèrent notamment les personnels administratifs et techniques, les AESH (accompagnants des élèves en situation de handicap), les AED (assistants d'éducation) et les personnels éducatifs et médico-sociaux. En LFI pour 2024, le plafond d'emplois du programme était fixé à

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Arrêtés des 19 février et 11 mars 2025.

103 714 ETPT. La **consommation d'emplois en 2024** s'est établie à 105 871,67 ETPT, soit **102 % du plafond d'emplois prévu en LFI**. Ce dépassement s'explique par les modalités de réalisation de la « bascule » des AESH, du hors titre II vers le titre II. Depuis le 1^{er} septembre 2023, tous les recrutements d'AESH doivent s'effectuer en CDD par les rectorats et les rémunérations doivent être imputées sur le titre 2. De plus, un programme de « CDIsation » des AESH en poste depuis trois ans a été mis en œuvre par le ministère. De ce fait, les dépenses de rémunération des AESH en poste avant le 1^{er} septembre 2023 doivent basculer sur le titre II. Cette « bascule » a pris du retard en 2023, avant de s'accélérer en 2024. Pour répondre à la demande de certaines académies et faciliter le pilotage du contingent d'AESH, il a été décidé au cours de l'année 2024 de transférer l'intégralité du contingent d'AESH hors titre II vers le titre II avant le 1^{er} décembre 2024 et la « bascule » a été finalisée plus tôt que prévu ⁽¹⁾.

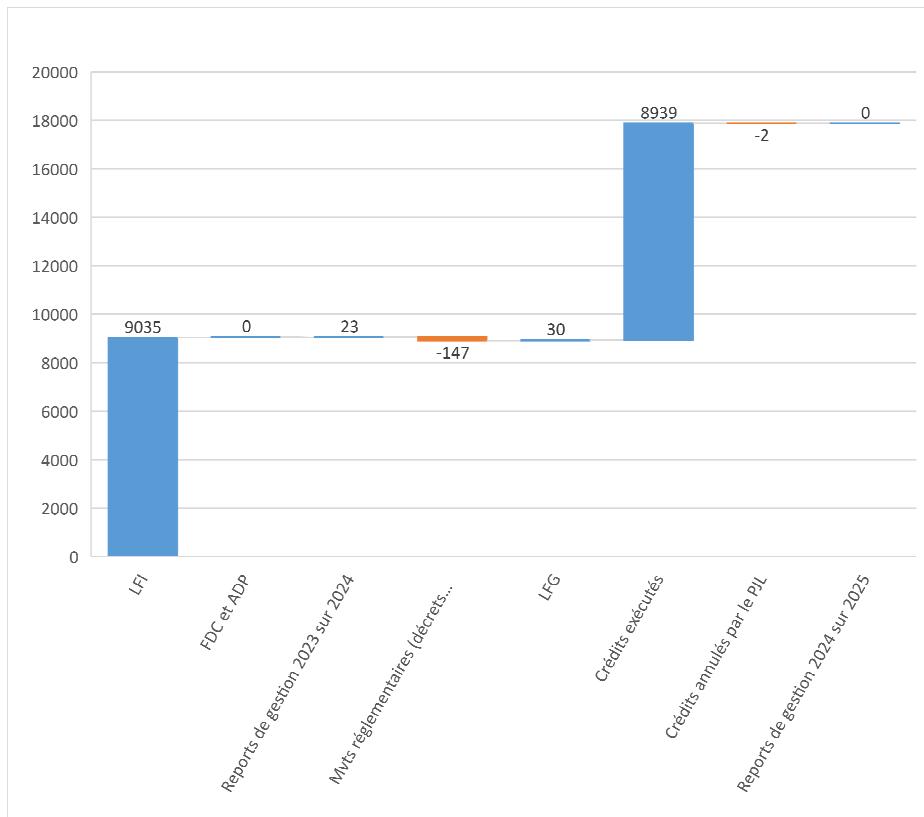
D. LE PROGRAMME 139 *ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS*

Le programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés* porte principalement les crédits de personnel des établissements privés sous contrat du premier et du second degrés. Il était doté, en LFI pour 2024, **de 9,04 milliards d'euros en AE comme en CP** (hors fonds de concours et attribution de produits). Le montant total des crédits disponibles a été réduit au cours de l'année 2024 à 8,94 milliards d'euros en AE et en CP, ce qui correspond à **une réduction de 1 % des AE et des CP**. Le programme a connu, en 2024, les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-dessous.

(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Enseignement scolaire, avril 2025, p. 35.*

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 139

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

Le plus important mouvement de crédits a été réalisé par le **décret d'annulation du 21 février 2024** ⁽¹⁾, qui a annulé 98,92 millions d'euros en AE et en CP. Au total, en ce qui concerne la **consommation des crédits**, on constate que 8,94 milliards d'euros d'AE et de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution des AE et des CP est donc de 98,9 %** des crédits ouverts en loi de finances initiale. Le **présent projet de loi** propose l'annulation de 1,65 million d'euros en AE et de 2,15 millions d'euros en CP sur le programme, après que 0,14 million d'euros d'AE et de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025 (fonds de concours inclus) ⁽²⁾.

En LFI pour 2024, le plafond d'emplois du programme était fixé à 132 960 ETPT. La **consommation d'emplois en 2024** s'est établie à 130 727,54 ETPT, soit **98,3 % du plafond d'emplois prévu en LFI**.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

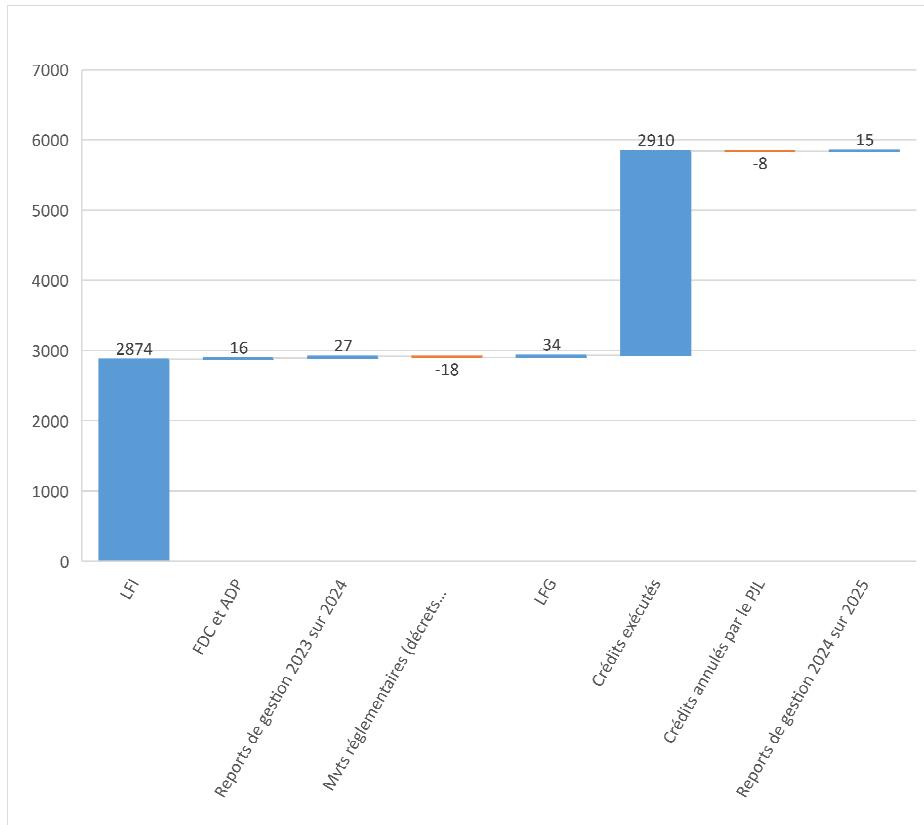
(2) Arrêté du 19 février 2025.

E. LE PROGRAMME 214 *SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE*

Le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* porte les ressources nécessaires aux fonctions support du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des Sports, de la jeunesse et de la vie associative, ainsi que les subventions pour charges de service public de plusieurs opérateurs tels que le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) et le Réseau Canopé (qui prend en charge la formation des enseignants au numérique et par le numérique).

En LFI pour 2024, il était doté de **2,95 milliards d'euros en AE et de 2,87 milliards d'euros en CP**. Le montant total des crédits disponibles a été porté à 3,41 milliards d'euros en AE et à 2,93 milliards d'euros en CP en cours d'exécution, ce qui correspond à une **augmentation de près de 16 % des AE et de 2 % des CP**. Le programme a connu, en 2024, les mouvements de crédits suivants résumés dans le graphique ci-dessous.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 214
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

Le principal mouvement de crédits en cours d'exécution a été réalisé par la **loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024⁽¹⁾** qui a ouvert 33,54 millions d'euros en AE et en CP. Au total, en ce qui concerne la **consommation des crédits**, on constate que 3,07 milliards d'euros d'AE ont été consommés. Le **taux d'exécution** représente 104 % du total des AE ouvertes en LFI. 2,91 milliards d'euros de CP ont été consommés, ce qui représente 101 % des CP ouverts en LFI. Si la programmation du programme 214 était présentée à l'équilibre en début d'année, la prévision de dépense sur ce programme a été revue à la hausse en cours de gestion, ce qui a rendu nécessaire une ouverture de crédits en fin de gestion, comme l'a relevé la Cour des Comptes⁽²⁾.

Le présent projet de loi propose l'annulation de 9,72 millions d'euros en AE et de 7,79 millions d'euros en CP sur le programme, après que 331,01 millions

(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Enseignement scolaire, avril 2025, p. 18.

d'euros d'AE et 14,80 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

Le programme comprend notamment les dépenses de personnel relatives à l'administration centrale et déconcentrée. En LFI pour 2024, le plafond d'emplois du programme était fixé à 28 670 ETPT. La **consommation d'emplois 2024** s'établit à 27 017,38 ETPT, soit **94 % du plafond d'emplois prévu en LFI**.

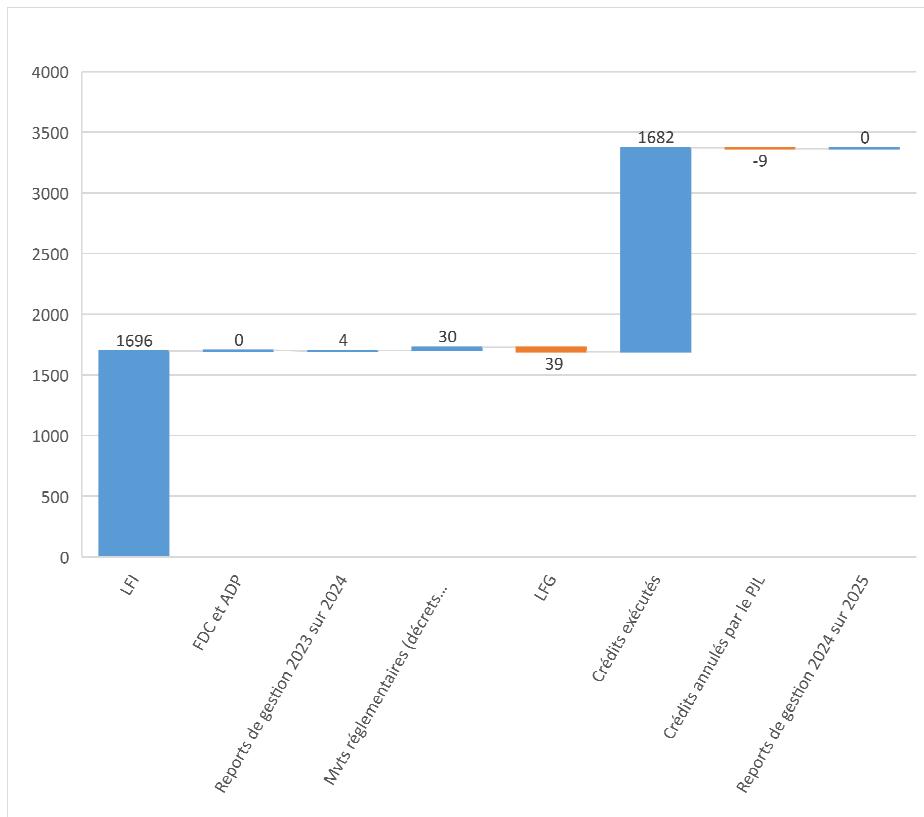
II. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 143 *ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE*

Le programme 143 *Enseignement technique agricole* porte principalement les crédits de personnel de l'enseignement agricole public et de l'enseignement agricole privé sous contrat. En loi de finances initiale pour 2024, il était doté **de 1,70 milliard d'euros en AE comme en CP** (hors fonds de concours et attribution de produits), soit **1,95 % des AE et des CP** de la mission. Il représente une proportion similaire des crédits exécutés, qui correspond à des montants de 1,68 milliard d'euros en AE comme en CP. Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2024 a été réduit à 1,69 milliard d'euros en AE comme en CP, soit une **réduction de 0,5 % des AE et de 0,3 % des CP**. Le programme a connu en 2024, plusieurs mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-après :

(1) Arrêtés des 31 janvier et 19 février 2025.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 143

CP (en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

Le principal mouvement de crédits en cours d'exécution a été réalisé par la **loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024**⁽¹⁾, qui a annulé 38,75 millions d'euros en AE et 38,80 millions d'euros en CP. En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 1,68 milliard d'euros d'AE et de CP ont été consommés, ce qui correspond à un **taux d'exécution de plus de 99 % des AE et des CP** ouverts en LFI. Le **présent projet** propose l'**annulation** de 5,46 millions d'euros en AE et de 8,63 millions d'euros en CP sur le programme. Aucun report n'a été effectué.

En LFI pour 2024, le plafond d'emplois du programme était fixé à 15 605 ETPT. La **consommation d'emplois** 2024 s'est établie à 15 428 ETPT, soit **98,9 % du plafond d'emplois prévu en LFI**. Cette sous-réalisation s'explique notamment par la difficulté à recruter des médecins scolaires⁽²⁾.

(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Enseignement scolaire, avril 2025, p.35.

*
* * *

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE PROGRAMMATION INITIALE AMBITIEUSE LIMITÉE PAR D'IMPORTANTES ANNULATIONS DE CRÉDITS.....	266
II. DES EMPLOIS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL SIGNIFICATIVEMENT INFÉRIEURS AUX AUTORISATIONS INITIALES	267
A. UNE SOUS-CONSOMMATION STRUCTURELLE DES PLAFONDS D'EMPLOI.....	267
B. UNE SOUS EXÉCUTION DES DÉPENSES DE MASSE SALARIALE	268
III. UNE CONSOMMATION INÉGALE DES CRÉDITS HORS TITRE 2.....	269
A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT GLOBALEMENT EN HAUSSE DE 2,6 %.....	269
B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT TRÈS INFÉRIEURES AUX DOTATIONS	270
IV. UNE HAUSSE PRÉOCCUPANTE DES RESTES À PAYER.....	271

La mission *Gestion des finances publiques*, composée de trois programmes, porte les politiques publiques relatives au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'État, des fonctions de conseil, de contrôle et d'animation de politiques ministérielles et interministérielles, ainsi que les activités douanières :

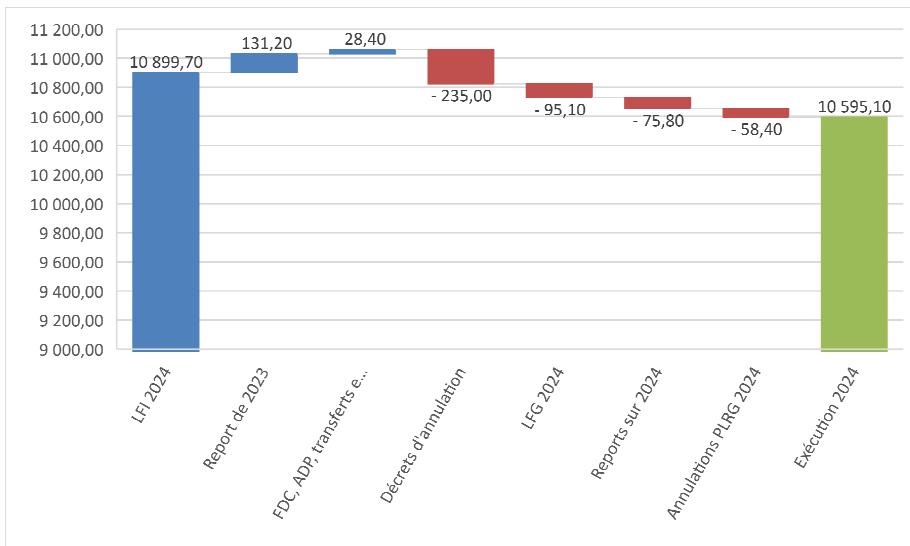
– le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, mis en œuvre par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), retrace les moyens consacrés aux opérations de recettes de l'État et des collectivités territoriales, au paiement des dépenses publiques et à la tenue des comptes publics ;

– le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* porte les crédits du secrétariat général des ministères économiques et financiers (SGMEF), des cabinets ministériels ainsi que de diverses directions et agences qui leur sont rattachées ;

– le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* regroupe les moyens de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

PASSAGE DE LA LFI AU PLR POUR 2024 À L'ÉCHELLE DE LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

(en millions d'euros)

	Programme 156		Programme 218		Programme 302		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024	8 080,6	8 138,1	991,4	1 054,8	1 739,4	1 707	10 811,4	10 899,8
Fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP)	22,5	22,5	8	8	7,3	7,3	37,7	37,7
Mouvements réglementaires	- 18,1	- 14,2	1,2	0,9	4,6	4,1	- 12,3	- 9,3
Reports de gestion 2023 sur 2024	178,8	72,4	131,6	39,7	23,6	19,1	333,9	131,2
Décret d'annulation du 21 février 2024	- 108,8	- 108,8	- 106,3	- 106,3	- 20	- 20	- 235	- 235
LFG pour 2024	- 66,8	- 68,7	- 59,4	- 18,4	- 17,8	- 8,1	- 144	- 95,1
Total des crédits ouverts	8 088,3	8 041,4	966,4	978,7	1 737,1	1 709,3	10 791,8	10 729,4
Exécution	8 000,1	7 959,2	943,2	963,2	1 711,9	1 672,8	10 655,2	10 595,2
Taux d'exécution par rapport à la LFI pour 2024	99,1 %	97,8 %	95,1 %	91,3 %	98,4 %	98 %	98,5 %	97,2 %
Crédits non consommés	88,2	82,2	23,2	15,5	25,2	36,5	136,6	134,2
<i>Reports sur 2025</i>	64,8	43,2	13,7	14,9	17,1	17,7	95,6	75,8
<i>Annulations demandées en PLRG 2024</i>	23,4	39	9,5	0,6	8,1	18,8	41	58,4

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

I. UNE PROGRAMMATION INITIALE AMBITIEUSE LIMITÉE PAR D'IMPORTANTES ANNULATIONS DE CRÉDITS

– La loi de finances initiale pour 2024 (LFI) avait doté la mission *Gestion des finances publiques* de 10,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de **10,9 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP). Les crédits ouverts en LFI pour 2024 étaient en baisse par rapport à la LFI pour 2023, de 118 millions d'euros (- 1,08 %) en ce qui concerne les AE et en hausse de 363 millions d'euros (+ 3,44 %) en ce qui concerne les CP.

– Toutefois, l'année 2024 s'est caractérisée par **l'annulation de 235 millions d'euros** (AE = CP) décidée par le Gouvernement **dès février**, soit 2,2 % des crédits de la mission. Cette mesure s'ajoute à une mise en réserve initiale de crédits à un niveau plus élevé que les années précédentes avec 6 % des crédits hors titre 2 mis en réserve sur les programmes 156 et 218 et 5,7 % pour le programme 302. Par la suite, **95 millions d'euros** de crédits ont été annulés **en loi de finances de fin de gestion** (LFG).

Ces annulations ont été partiellement compensées par des reports de crédits de l'année 2023 sur l'année 2024 (334 millions d'euros en AE et 131 millions d'euros en CP) correspondant à des retards sur les projets immobiliers et informatiques.

Le programme 218 a particulièrement pâti des régulations budgétaires de la mission. 124,6 millions d'euros en CP ont été annulés en gestion et en fin de

gestion, soit 38 % de l'effort total de la mission, alors que le programme représente moins de 10 % du total des crédits. Ces annulations ont conduit à l'abandon de recrutements pour sous-exécuter le schéma d'emplois (+ 71 ETP au lieu de + 108 ETP en LFI), à la réduction drastique de plusieurs dispositifs (fonds de transformation ministériel ramené de 5 millions d'euros à 0,5 million d'euros, fonds achats innovants) et à la suspension du projet immobilier *Vincent Auriol*.

— Le présent projet de loi fait finalement apparaître une **consommation de 10,7 milliards d'euros en AE et de 10,6 milliards d'euros en CP**. Malgré les importantes annulations, les crédits non consommés de la mission s'élèvent à 134 millions d'euros en CP. Le taux d'exécution des crédits ouverts s'élève à 98,5 % en AE et 97,2 % en CP à l'échelle de la mission.

II. DES EMPLOIS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL SIGNIFICATIVEMENT INFÉRIEURS AUX AUTORISATIONS INITIALES

La gestion de la masse salariale constitue le principal enjeu d'exécution de la mission *Gestion des finances publiques*, compte tenu du poids des dépenses de personnel (titre 2). Ces dernières représentent 78,8 % des dépenses en 2024, en recul de plus de 7 points par rapport à 2022.

A. UNE SOUS-CONSOMMATION STRUCTURELLE DES PLAFONDS D'EMPLOI

La LFI pour 2024 avait arrêté un **schéma d'emplois** quasiment stable à – 44 ETP. Le schéma d'emplois réalisé en 2024 présente finalement une **diminution de 127,6 ETP**, soit 83,6 ETP au-delà de la cible prévue en LFI. Cette réduction du nombre d'emplois sur la mission reste toutefois sensiblement inférieure aux années précédentes.

	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
Sorties	8 266	8 428	8 277	7 688	7 734
Entrées	6 285	6 879	7 272	7 644	7 606
Variation	– 1 981	– 1 549	– 1 005	– 44	– 128

Comme les années précédentes, ce schéma d'emplois négatif est aggravé par la tendance à la **sous-exécution des plafonds d'emplois votés**. Fixé à 114 282 ETPT en LFI pour 2024, le nombre d'emplois occupés s'est établi à 112 379 ETPT, soit une sous exécution de 1,7 % du plafond voté en LFI.

Le rapporteur spécial dénonce la poursuite d'une politique austéritaire utilisant la DGFiP comme premier réservoir de suppression de postes de fonctionnaires. Il déplore en outre le recours à une sous-consommation structurelle des emplois pour contourner l'autorisation accordée par le Parlement. L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027 limite à 1 %

l'écart entre le plafond d'emplois autorisés et l'exécution, celui-ci ne peut donc se justifier par la simple « vacance frictionnelle » invoquée par le ministère.

B. UNE SOUS EXÉCUTION DES DÉPENSES DE MASSE SALARIALE

– La **loi de finances initiale** pour 2024 avait doté les **dépenses de personnel** de **8 763,4 millions d'euros** en 2024 (AE = CP). Elles ont finalement atteint 8 586,2 millions d'euros (dont 2,59 milliards au titre du CAS *Pensions*) en exécution, soit une augmentation de + 1,2 % en 2024, contre + 2,6 % prévu dans le budget initial. Les dépenses de personnel correspondent essentiellement au programme 156 qui contribue à hauteur de près de 80 % des dépenses de personnel de la mission budgétaire. Cette sous-consommation des crédits est due à plusieurs facteurs :

- une budgétisation importante par rapport au socle d'exécution 2023 (54 millions d'euros) ;
- l'absence de versement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) décidée en novembre 2024 et représentant près de 50 millions d'euros⁽¹⁾ ;
- dans une moindre mesure, des retards de recrutement et des baisses d'effectifs supérieures aux schémas d'emplois (− 84 ETP).

Dans le sens inverse, une série de mesures catégorielles au sein de la DGFIP (+ 40 millions d'euros) et une prime « JOP » accordée aux agents des douanes (+ 7,9 millions d'euros) n'avaient pas été budgétées, mais ont pu être absorbées en gestion. 54,8 millions d'euros de titre 2 ont par ailleurs été annulés en gestion.

– Ces moindres dépenses ont également conduit à des mouvements de **fongibilité asymétrique** en gestion à hauteur de **95,7 millions d'euros** sur le **programme 156** et de 2,4 millions d'euros sur le programme 218 qui ont permis de compenser les annulations de crédits du budget informatique. Ces mouvements semblaient pourtant avoir été anticipés par la DGFIP⁽²⁾.

Le rapporteur spécial dénonce ces sacrifices imposés aux agents qui aggravent le **manque d'attractivité en termes de recrutement** des ministères économiques et financiers, pleinement compréhensible au regard des **Résultats désastreux des enquêtes de l'Observatoire interne**⁽³⁾. Il rejoint ce faisant pleinement les réserves exprimées par la Cour des comptes sur le caractère soutenable de cette trajectoire dans les années à venir, notamment pour le

(1) *La Garantie Individuelle du Pouvoir d'Achat (GIPA) a été instaurée en 2008 pour compenser la baisse du pouvoir d'achat des agents publics dont la rémunération évoluait moins vite que l'inflation suite à la désindexation du point d'indice. Il s'agissait d'une indemnité versée à un agent si l'évolution de son traitement brut était inférieure, sur quatre ans, à celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac.*

(2) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Économie, avril 2025, p. 22.*

(3) *Enquête annuelle de l'Observatoire interne des ministères économiques et financiers – édition 2024. À titre d'exemple, 37 % des agents se décrivent inquiets (14 % dans la fonction publique d'État – FPE) et désabusés (19 % dans la FPE).*

programme 156⁽¹⁾. Le rapporteur spécial déplore par ailleurs le recours récurrent aux crédits de personnel comme « réserve » de financement pour des dépenses informatiques sous budgétées.

III. UNE CONSOMMATION INÉGALE DES CRÉDITS HORS TITRE 2

A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT GLOBALEMENT EN HAUSSE DE 2,6 %

En 2024, les **dépenses de fonctionnement** (titre 3) représentent 16,5 % des dépenses de la mission. La loi de finances initiale pour 2024 avait doté les dépenses de fonctionnement de **1 785 millions d'euros** en CP. Elles ont finalement atteint 1 745,2 millions d'euros, soit un niveau supérieur de 44,9 millions d'euros à celui de 2023 (+ 2,6 %).

– Sur le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, les CP exécutés en 2024 au titre des dépenses de fonctionnement s'établissent à **1 081 millions d'euros**, soit une sous-consommation de 14,9 millions d'euros par rapport à la prévision en LFI. Les AE atteignent 1 132 millions d'euros, soit une sur exécution de 82,8 millions d'euros portée par des ajustements budgétaires visant à financer des besoins prioritaires, notamment immobiliers et liés aux systèmes d'information.

Les **dépenses immobilières** s'élèvent à 289,7 millions d'euros en AE et **276,9 millions d'euros** en CP. L'augmentation en AE (+ 23,4 millions d'euros) par rapport à la prévision en LFI pour 2024 s'explique par la prise à bail de nouveaux locaux, notamment celui de la direction spécialisée de contrôle fiscal (DIRCOFI) Île-de-France, tandis que la baisse en CP (- 46 millions d'euros) résulte principalement d'une moindre consommation énergétique et d'une réduction des loyers.

Les **dépenses informatiques** s'élèvent à 402,3 millions d'euros en AE et **366,8 millions d'euros** en CP, avec une forte hausse en AE (+ 35,1 millions d'euros) par rapport à la prévision en LFI pour 2024, liée à la conclusion d'un marché pluriannuel de maintenance logicielle, et une diminution en CP (- 3,1 millions d'euros). Afin de poursuivre la résorption de sa dette technique, qui constitue une « *priorité absolue* » pour la DGFiP, celle-ci a maintenu ses efforts de modernisation de ses systèmes d'information, de renouvellement du matériel bureautique et le développement des grands projets.

Les **dépenses métiers et de fonctionnement courant** progressent par rapport à la prévision en LFI pour 2024, atteignant respectivement 341,4 millions d'euros en AE (+ 26,8 millions d'euros) et **337,5 millions d'euros** en CP (+ 15,3 millions d'euros) pour les premières, et 101 millions d'euros en AE

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Économie, avril 2025, p. 36-37.

(+ 18,4 millions d'euros) et **100,2 millions d'euros** en CP (+ 16,6 millions d'euros) pour les secondes.

– **Sur le programme 218** *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, la consommation des crédits de paiement s'élève à 405 millions d'euros, soit une sous-exécution de 25,7 millions d'euros (− 6 %) par rapport à la LFI pour 2024 (430,7 millions d'euros). Elle se situe de ce fait à un niveau de 5,2 % inférieur à 2023 (427,1 millions d'euros).

L'écart entre la prévision et l'exécution des dépenses de fonctionnement s'explique par le niveau des annulations, qui a contraint à supprimer des dépenses. Le secrétariat général a ainsi mis en pause la restructuration de l'immeuble *Vincent Auriol*, poursuivi la réinternalisation des prestations intellectuelles informatiques, amorcée en 2023, et arrêté les nouveaux financements sur le fonds de transformation ministériel. Dans une moindre mesure, la baisse des coûts des fluides a entraîné une réduction des dépenses énergétiques.

– **Sur le programme 302** *Facilitation et sécurisation des échanges*, les crédits de paiement exécutés atteignent **258,9 millions d'euros**, soit une surconsommation de 29,2 millions d'euros (+ 12,7 %) par rapport à la programmation initiale. Cet écart s'explique principalement par le règlement de contentieux non prévus en loi de finances initiale (12,4 millions d'euros en AE et CP) ; la revalorisation des forfaits de remboursement des frais de mission, particulièrement sollicités par les douanes ; ainsi que le surcoût lié au renouvellement du marché de maintien en condition opérationnelle des avions *Beechcraft*. Par ailleurs, une surestimation des crédits d'investissement, notamment informatiques, et une sous-estimation des crédits de fonctionnement ont accentué cette différence.

B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT TRÈS INFÉRIEURES AUX DOTATIONS

Les **dépenses d'investissement** s'élevaient à 293,1 millions d'euros en AE et **310,5 millions d'euros** en CP dans la LFI pour 2024, soit 2,8 % des dépenses de la mission, essentiellement orientées vers des projets informatiques et immobiliers. **En exécution**, seuls 216 millions d'euros en AE et **212,3 millions d'euros** en CP ont été consommés, soit un taux d'exécution de 73,7 % en AE et 68,4 % en CP. Cette importante sous exécution pour les dépenses d'investissement concerne principalement les programmes 302 et 218.

Pour le **programme 302** *Facilitation et sécurisation des échanges*, l'exécution des crédits d'investissement s'élève à 55,8 millions d'euros en AE et **42,7 millions d'euros** en CP, contre une prévision en LFI pour 2024 de 84,8 millions d'euros et 81,3 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 65,8 % et 52,5 %. L'essentiel de la sous-exécution provient du report en 2025 d'investissements en moyens de surveillance terrestre, navale et aérienne, en raison des annulations de crédits intervenues en cours d'année, à hauteur de – 29 millions

d'euros en AE et – 21 millions d'euros en CP. Par ailleurs, certaines opérations immobilières programmées n'ont pas été engagées à hauteur des prévisions, contribuant également à la sous-consommation des crédits. Enfin, les dépenses informatiques inscrites en titre 5 ont été, pour une partie significative, exécutées en titre 3.

Pour le **programme 218** *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, l'exécution des dépenses d'investissement s'élève à 36,4 millions d'euros en AE et **36 millions d'euros** en CP, contre une prévision en LFI pour 2024 de 62,3 millions d'euros et 93,6 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 58,4 % et 38,5 %, nettement inférieur aux prévisions de la LFI pour 2024. Plusieurs facteurs expliquent cet écart. Une part des dépenses, notamment celles liées à la maintenance du système d'information CHORUS, a été exécutée en fonctionnement plutôt qu'en investissement, entraînant une sous-consommation en titre 5 et une surconsommation en titre 3. Par ailleurs, un report de crédits a été sollicité pour le *datacenter* de Toulouse, engagé en fin d'année, à hauteur de 5,1 millions d'euros en AE et 6,4 millions d'euros en CP. Enfin, la rénovation du bâtiment *Vincent Auriol* a fait l'objet d'études techniques approfondies, dont les conclusions ont conduit à sa suspension et à l'annulation des crédits prévus en 2024 par le décret du 21 février 2024.

IV. UNE HAUSSE PRÉOCCUPANTE DES RESTES À PAYER

Les **restes à payer**, résultant d'engagements non couverts par des paiements en fin d'exercice, s'établissent à **1,5 milliard d'euros en 2024**. Ils poursuivent leur progression en 2024, mais à un rythme infléchi par rapport à l'année précédente (+ 4,1 % en 2024 contre + 12 % en 2023). Les restes à payer correspondaient à 74 % des crédits exécutés hors titre 2, en 2023, et à 75 % en 2024.

Ces évolutions des restes à payer correspondent à des dépenses repoussées sur les exercices 2025 et suivants, dont une partie seulement pourra être financée par le report des crédits correspondants. Si une proportion importante de ces restes à payer tient à des dépenses informatiques et immobilières dont le rythme d'engagement est souvent pluriannuel, le rapporteur spécial alerte sur leur **croissance continue** qui conduira nécessairement à une **rigidification de la dépense pour les prochains exercices budgétaires**.

*
* * *

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

I. LES RECETTES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE, GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS, ENREGISTRENT UN RETOUR À LA MOYENNE APRÈS UNE ANNÉE 2023 DYNAMISÉE PAR DES CESSIONS EXCEPTIONNELLES	275
II. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT, ET PLUS ENCORE CELLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, ONT ÉTÉ INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2024 ET AUX DÉPENSES DE 2023, SIGNE D'UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE.....	277

La mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* est constituée par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Créé par l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, ce CAS permet de financer, grâce aux recettes issues de la cession d'actifs immobiliers et des produits de redevances domaniales et loyers perçus par l'État, des projets immobiliers structurants et des dépenses d'entretien lourd au profit des services de l'État et de ses opérateurs.

Il comprend deux programmes, placés sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) :

- le **programme 721 Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État**, qui n'est plus abondé depuis 2018⁽¹⁾ ;
- le **programme 723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État**.

I. LES RECETTES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE, GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS, ENREGISTRENT UN RETOUR À LA MOYENNE APRÈS UNE ANNÉE 2023 DYNAMISÉE PAR DES CESSIONS EXCEPTIONNELLES

Le CAS retrace en recettes le produit des cessions immobilières de l'État, les redevances des concessions ou autorisations de toute nature, les redevances des logements concédés par l'État dont il est propriétaire, les loyers et indemnités d'occupation, les versements du budget général et les fonds de concours.

RECETTES DU CAS GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT EN 2023 ET 2024

	(en millions d'euros)				
	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Variation LFI/exécution 2024	Variation exécution 2023/2024
Cessions immobilières	366,7	230	199,3	- 13,4 %	- 45,7 %
Redevances domaniales et loyers	118,5	110,0	119,6	+ 8,8 %	+ 1,01 %
Versements du budget général	33,6	0,0	18,4	-	- 45,2 %
Fonds de concours	5,5	0,0	17,8	-	+ 223,6 %
Total des recettes	524,3	340	355,2	+ 4,5 %	- 32,25 %

Source : rapport annuel de performances pour 2024.

– S'agissant des **cessions immobilières**, les recettes (199,3 millions d'euros) sont inférieures de 13,4 % aux prévisions de la LFI pour 2024 (230 millions d'euros).

(1) Le maintien de ce programme permet de respecter formellement les articles 20 et 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui disposent respectivement qu'un CAS constitue une mission et qu'une mission comprend nécessairement au moins deux programmes.

La baisse importante des produits de cessions par rapport à l'an passé (-45,7 %) s'explique par un montant exceptionnellement élevé de recettes de cessions immobilières en 2023 (366,7 millions d'euros), du fait des cessions de trois biens rares⁽¹⁾ pour un montant total de 176,2 millions d'euros.

Hors cessions exceptionnelles⁽²⁾, les produits de cessions en 2024 représentent 180,5 millions d'euros, soit un montant inférieur à celui constaté en 2023 (190,5 millions d'euros), mais supérieur à la moyenne constatée les années précédentes (157,1 millions d'euros en 2022, 164,8 millions d'euros en 2021). Le nombre de biens cédés est en diminution constante depuis plusieurs années (661 en 2022, 645 en 2023, 534 en 2024).

– S'agissant **des redevances et loyers**, les recettes (119,6 millions d'euros) sont supérieures de 8,8 % aux prévisions de la LFI pour 2024 (110 millions d'euros) ; elles sont stables par rapport à l'année 2023 (118,6 millions d'euros).

– Les recettes du CAS sont complétées par 18,4 millions d'euros de **versements du budget général**, qui représentent les contributions d'autres programmes budgétaires au financement d'opérations portées par le CAS afin de maintenir le niveau de trésorerie de ce dernier. Ils proviennent notamment du programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État*, lequel contribue par exemple au financement du nouveau siège de l'office français de la biodiversité (OFB) à Saint-Mandé à hauteur de 9 millions d'euros.

– Enfin, le CAS s'est vu rattacher 17,8 millions d'euros au titre des **fonds de concours**, dont 13,6 millions d'euros au titre de la participation de l'OFB au financement de l'opération de rénovation/extension de son nouveau siège.

– **Au total**, les recettes encaissées en 2024 se sont avérées supérieures de 4,5 % (15,2 millions d'euros) aux prévisions de la LFI pour 2024. Cette légère sur-exécution s'explique par :

- d'une part, 36,3 millions d'euros de versements du budget général et des fonds de concours, par nature particulièrement fluctuants et donc difficilement prévisibles ;
- d'autre part, une sous-exécution à hauteur de 21,1 millions d'euros des recettes tirées des cessions et des redevances et loyers.

(1) L'immeuble parisien « Hôtel du timbre », pour 79,1 millions d'euros ; la cession de droits réels, sous la forme d'un bail emphytéotique, de l'immeuble parisien « Pyramides », pour 65 millions d'euros ; la cession à quatre collectivités territoriales d'Alsace d'une quote-part de l'ensemble immobilier « Osmose » situé à Strasbourg afin d'accueillir des services du Parlement européen, pour 32,1 millions d'euros.

(2) Le montant encaissé de 199,2 millions d'euros comprend 18,7 millions d'euros de recettes exceptionnelles (complément de prix lié à la cession exceptionnelle de l'immeuble parisien « Hôtel du Timbre », signée en 2022 et encaissée pour la première partie en 2023).

La Cour des comptes relève que « *la fluctuation d'une année sur l'autre des recettes du CAS interroge la pérennisation de ses recettes* »⁽¹⁾ : celles-ci connaissent **une diminution progressive dans un contexte d'épuisement du stock de biens cessibles**, et notamment de biens à valeur exceptionnelle.

II. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT, ET PLUS ENCORE CELLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, ONT ÉTÉ INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2024 ET AUX DÉPENSES DE 2023, SIGNE D'UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

Les recettes du CAS permettent de financer deux grands types d'opérations :

– les **opérations structurantes et de cessions** (*action 11* du programme 723), qui concernent notamment les projets immobiliers (acquisitions, travaux structurants) et les frais accessoires directement liés à la cession d'un bien (organisation matérielle, expertises techniques, honoraires, etc.) ;

– les **dépenses d'entretien du propriétaire**, c'est-à-dire les opérations qui seraient à la charge du bailleur dans le cadre d'une location de droit commun. Cette catégorie se divise en trois sous-ensembles : les contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics (*action 12*), la maintenance préventive et corrective à la charge du propriétaire (*action 13*) et les dépenses de gros entretien, de réhabilitation, de mise en conformité et de remise en état (*action 14*).

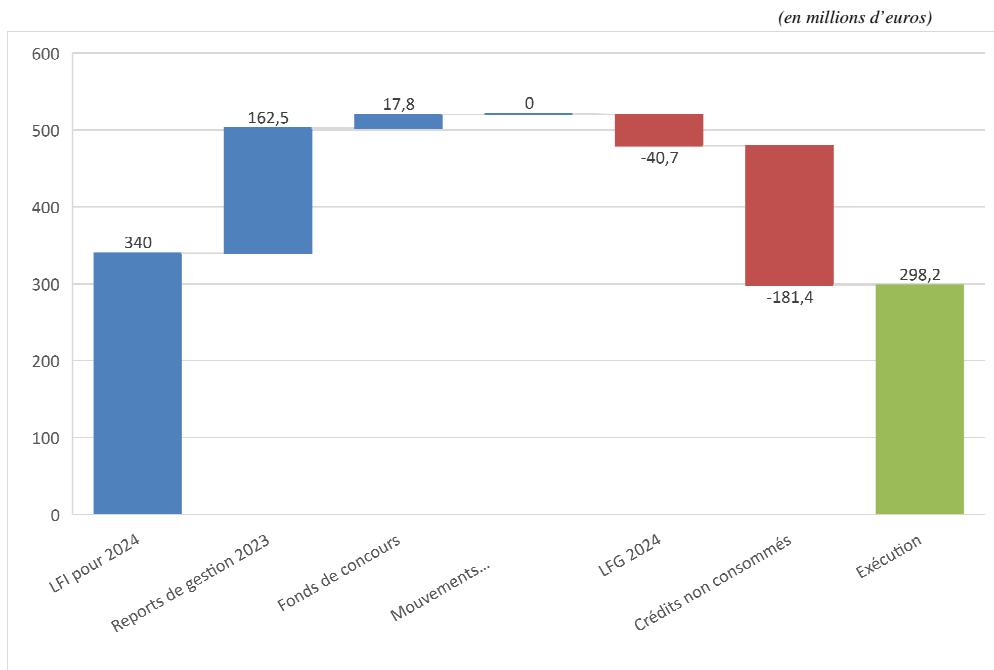
EXÉCUTION 2024 DU PROGRAMME 723

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI pour 2024	340	340
Reports de gestion 2023	179,7	162,5
Fonds de concours	17,8	17,8
Transferts, virements et annulations	0	0
LFG 2024	– 70,5	– 40,7
Crédits non consommés	– 200,5	– 181,4
<i>Reports sur 2025</i>	– 175	– 160
<i>Annulés</i>	– 25,5	– 21,4
Exécution	266,5	298,2
Taux d'exécution	78,4 %	87,7 %

(1) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2024, avril 2025.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 723



Source : rapport annuel de performances pour 2024.

– La consommation des **autorisations d'engagement** (AE) du programme 723, pour un total de 266,5 millions d'euros (en baisse de près de 25 % par rapport à 2023), a été inférieure de près de 22 % aux prévisions de la LFI pour 2024.

La consommation des **crédits de paiements** (CP), pour un total de 298,2 millions d'euros (en baisse de 35 % par rapport à 2023), a été inférieure de plus de 12 % aux prévisions de la LFI pour 2024.

Le programme 723 a fait l'objet de trois arrêtés de report de gestion⁽¹⁾ pour un total de 179,7 millions d'euros, l'article 21 de la LOLF prévoyant un régime dérogatoire pour les CAS permettant le report des AE et des CP d'une année sur l'autre, à la condition que les montants reportés n'excèdent pas celui du solde du compte en fin d'année.

La loi de finances de fin de gestion pour 2024 a procédé à des annulations de 70,5 millions d'euros en AE et 40,7 millions d'euros en CP.

– Au total, le **solde du CAS** enregistre un excédent de 57 millions d'euros en 2024 (66 millions d'euros en 2023), passant de 707 millions d'euros au 1^{er} janvier 2024 à 764 millions d'euros au 31 décembre.

(1) Deux arrêtés en date du 25 janvier 2024 et un arrêté en date du 7 mars 2024.

– La consommation des **opérations structurantes et cessions** (*action 11*) s’élève à 140,8 millions d’euros en CP et atteint le niveau prévu en LFI (+1,7 %).

La consommation des AE est en revanche en retrait par rapport aux prévisions de la LFI (- 6,6 %) et largement inférieure au montant consommé en 2023 (- 38 %), du fait :

- d’une part, d’un effet d’éviction par le report de certaines dépenses sur le programme 348 ;
- d’autre part, du caractère exceptionnel de l’année 2023, marquée notamment par l’acquisition du bâtiment « Osmose » à Strasbourg pour 64 millions d’euros.

En 2024, l’opération principale financée par l’action 11 est l’opération précitée du siège de l’OFB à Saint-Mandé.

– Les **dépenses d’entretien du propriétaire** (*actions 12, 13 et 14*) s’élèvent à 135,4 millions d’euros en AE et 157,4 millions d’euros en CP. Ces montants sont inférieurs tant aux prévisions de la LFI (- 32,3 % en AE et - 21,3 % en CP) qu’aux dépenses constatées en 2023 (- 6,5 % en AE et - 25,4 % en CP), en retrait de l’objectif de la DIE de porter les engagements liés à l’entretien du propriétaire à 200 millions d’euros dès 2024.

Cette diminution tient principalement à la sous-exécution des dépenses de gros entretien et réhabilitation (*action 14*) : désormais principalement portée par le programme 348, ces dépenses se sont élevées à 50,5 millions d’euros en AE et 82,3 millions d’euros en CP (- 63,1% en AE et - 39,9 % en CP par rapport à la LFI pour 2024).

– Ces dépenses en retrait sont le signe d’un système qui a, selon la Cour des comptes, « *atteint ses limites* »⁽¹⁾ : plusieurs programmes budgétaires, et particulièrement le programme 348 qui porte des investissements de rénovation lourde et de rénovation énergétique des bâtiments de l’État, concurrencent directement les dépenses du CAS. Ce dernier ne porte aujourd’hui plus que 7 % des investissements immobiliers de l’État.

Aussi, alors que la foncière publique a vocation à incarner un mode de gestion responsable, durable et sobre de l’immobilier de l’État, le modèle du CAS est aujourd’hui « *à la croisée des chemins* »⁽²⁾.

*
* * *

(1) *Cour des comptes, note d’exécution budgétaire 2024, avril 2025.*

(2) Idem.

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

M. Mathieu Lefèvre et M. Charles Rodwell, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

—

Pages

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i>	286
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i>	288

La mission *Immigration, asile et intégration* regroupe les financements alloués par l’État aux politiques publiques pilotées par le ministère de l’intérieur en matière de garantie d’exercice du droit d’asile, d’accueil des déplacés d’Ukraine, de lutte contre l’immigration irrégulière, d’accueil et d’intégration des étrangers primo-arrivants et d’acquisition de la nationalité française. Cette mission est organisée autour des programmes 104 *Intégration et accès à la nationalité française* et 303 *Immigration et asile*. Aucune dépense fiscale n’est associée à cette mission.

En 2024, les crédits de la mission ont été exécutés à hauteur de 1 869,3 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et de 2 190,72 millions d’euros en crédits de paiement (CP), soit des montants :

- supérieurs de 104,41 millions d’euros en AE (+ 6 %) et de 34,25 millions d’euros en CP (+ 2 %) aux crédits ouverts par la loi de finances ;
- inférieurs de 213,54 millions d’euros en AE (- 10 %) et de 78,89 millions d’euros en CP (- 4 %) à l’addition des crédits ouverts par la loi de finances et des crédits ouverts en cours d’exercice.

MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 104 ET 303 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2024

(en millions d’euros)

	P. 104		P. 303		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	431,41	431,36	1 333,42	1 725,14	1 764,83	2 156,5
Reports de crédits 2023 (c)	12,2	13	419,33	171,98	431,52	184,98
Fonds de concours & attributions de produits (hors reports) (d)	- 8,84	- 8,84	59,87	59,87	51,04	51,04
Annulations	- 60	- 60	- 114,7	- 114,7	- 174,7	- 174,7
LFG 2024	- 26,32	- 17,29	31,88	64,6	5,56	47,31
Autres mouvements (e)	2,15	2,15	2,34	2,35	3,49	4,5
Total des crédits ouverts 2024 (a, b, c, d et e)	350,6	360,38	1 732,17	1 909,26	2 082,78	2 269,64
Exécution (crédits consommés)	349,64	355,15	1 519,6	1 835,6	1 869,24	2 190,75
% des crédits consommés par rapport à la LFI	81 %	82 %	114 %	106 %	106 %	102 %
% des crédits consommés par rapport au solde des crédits ouverts et annulés	99 %	98 %	88 %	96 %	90 %	96 %
<i>Reports sur 2025</i>	<i>0,35</i>	<i>0,5</i>	<i>195,07</i>	<i>67,2</i>	<i>195,42</i>	<i>67,7</i>
<i>Annulations par le PLRG 2024</i>	<i>0,62</i>	<i>4,75</i>	<i>17,44</i>	<i>6,46</i>	<i>18,05</i>	<i>11,21</i>

Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires

Les chiffres clés permettant de comprendre les principaux sous-jacents de l'exécution sont les suivants pour l'année 2024 :

– la France a enregistré auprès des guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) 130 952 premières demandes d'asile, en baisse de 9,8 % par rapport à 2023, qui avait constitué un point haut historique avec 145 160 premières demandes déposées ;

– l'Ukraine est devenu le premier pays d'origine des primo-demandeurs d'asile avec 13 353 premières demandes, en hausse de près de 300 % ;

– 153 596 demandes d'asile ont été enregistrées à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), soit une hausse de 7,7 % par rapport à 2023⁽¹⁾ ;

– l'OFPRA a rendu 141 842 décisions, légèrement plus qu'en 2023 (+ 3,7 %). Le nombre de décisions prises atteint son plus haut niveau depuis 2010 ;

– les décisions d'accord enregistrent, quant à elles, une hausse de 22 % avec 54 369 attributions de l'asile en première instance, contre 44 560 en 2023. Le taux d'accord OFPRA s'approche de 4 décisions favorables sur dix en 2024, en hausse de près de 6 points sur un an ;

– le délai moyen d'instruction par l'OFPRA s'est légèrement dégradé, passant de 127 à 138 jours, et le stock de dossiers a augmenté de 24 %, tandis que le délai moyen constaté pour la CNDA s'est à l'inverse amélioré en 2024 : 5 mois et 9 jours en contre 6 mois et 3 jours en 2023 ;

– au total, le nombre de décisions d'accord d'un statut de protection prises par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) s'établit à 70 225, soit une hausse de 15,3 % par rapport à 2023⁽²⁾ ;

– fin 2024, le volume de places d'hébergement des demandeurs d'asile était inférieur de 2 795 places au volume prévu en LFI pour 2024, ce qui découle de l'application du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits ;

– le taux d'hébergement des demandeurs d'asile éligibles est de 72 %, soit un des meilleurs taux jamais constatés ;

– le nombre de premiers titres de séjour et le nombre de renouvellements délivrés sont en hausse, respectivement de 1,8 % et 2,4 %, par rapport à 2023. Les principaux pays d'origine des bénéficiaires de premiers titres de séjour sont le

(1) Les premières demandes enregistrées par les GUDA et les demandes introduites à l'OFPRA ne couvrent pas exactement le même périmètre, d'où la trajectoire différente enregistrée pour chacune de ces structures.

(2) Le taux synthétique de protection, qui permet de s'affranchir de l'éventuel impact que peut avoir le décalage temporel entre l'examen par l'Ofrpa d'une demande de protection et l'examen de son éventuel recours auprès de la CNDA, s'inscrit quant à lui à 49,3 %, en hausse de 4,6 points.

Maroc, l'Algérie et la Tunisie. La présence étrangère en situation régulière sur le territoire français au 31 décembre 2024 augmente de près de 4 % par rapport à l'année précédente ;

– le nombre de contrats d'intégration républicaine (CIR) signés en 2024 est en baisse par rapport à 2023 (-10,5 % soit 114 443 contrats)⁽¹⁾ ;

– moins de la moitié des signataires du CIR (44,6 %) ont reçu une prescription pour une formation linguistique en 2024, ce qui représente le taux le plus bas depuis 2017 ;

– l'ouverture du centre de rétention administrative (CRA) d'Olivet, en février 2024, a permis la création de 90 places supplémentaires, portant le nombre de places de rétention disponibles en 2024, hors locaux de rétention, à 1 959 ;

– le taux d'occupation des places en CRA a continué d'évoluer positivement, passant de 84,70 % en 2022 à 90,27 % en 2023 et 92,32 % en 2024 ;

- le pourcentage de personnes connues pour des troubles à l'ordre public parmi les personnes retenues en CRA est passé de 82,3 % en 2023 à 86 % en 2024 ;

– le taux d'éloignement à l'issue d'un placement en CRA a été relevé à 50 % en 2024, contre 35,2 % en 2023 ;

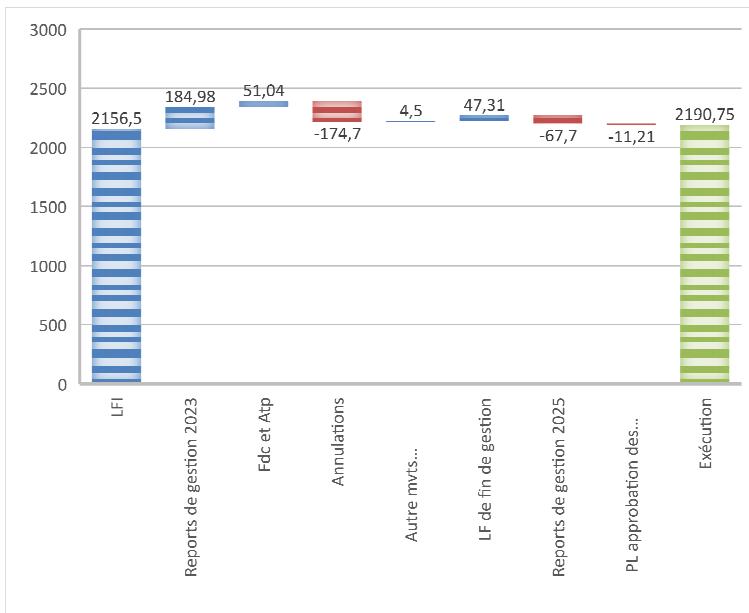
– l'administration a recensé 27 791 étrangers en situation irrégulière ayant quitté le territoire français, dont 6 507 éloignements forcés vers un pays tiers (+13,6 %) et 4 596 éloignements aidés (+62 %). Le total des éloignements d'étrangers en situation irrégulière est en hausse par rapport à 2023 (+22 % par rapport à 2023).

L'exécution de la mission *Immigration, asile et intégration* peut être présentée de la façon suivante :

(1) Cette diminution s'explique notamment par l'interruption des signatures de CIR au mois d'août, compte tenu du contexte budgétaire.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION EN 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Le programme 104 finance l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), les actions d'intégration des étrangers primo-arrivants (incluant le programme Agir⁽¹⁾ et les mesures financées par les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration, ou CTAI) et les procédures d'acquisition de la nationalité française relevant du ministère de l'intérieur.

L'exécution par rapport à la loi de finances initiale s'est caractérisée par une sous-exécution en AE, à hauteur de 85 millions d'euros (soit - 19 %), ainsi qu'en CP, pour 79,7 millions d'euros (soit - 18 %).

Cette sous-exécution appelle les observations suivantes.

- Le programme 104 était doté de 431,41 millions d'euros en AE et de 431,36 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale pour 2024. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été minorée par des annulations nettes de crédits

(1) Le programme Agir (Accompagnement global et individualisé des réfugiés vers l'emploi et le logement) s'adresse aux bénéficiaires d'une protection internationale ayant obtenu cette protection depuis moins de deux ans et vise à leur proposer un accompagnement global et individualisé pendant une durée maximale de 24 mois.

à hauteur de 81,82 millions d'euros en AE et de 71,88 millions d'euros en CP, essentiellement portées par le décret du 21 février 2024.

En 2024, le programme 104 a bénéficié de rattachements de fonds de concours (crédits européens) pour un montant de 0,3 million d'euros en AE et en CP correspondant uniquement à des remboursements d'indus⁽¹⁾ et de reports de fonds de concours de 2023 sur 2024 d'un montant de 12,2 millions d'euros en AE et 12,3 millions d'euros en CP, dont 9,5 millions d'euros en AE et CP ont été annulés. Au final, la consommation des crédits par rapport à la dotation disponible en cours de gestion est de quasiment 100 % en AE et de 98 % en CP.

- Les quatre actions du programme 104 ont été sous-exécutées par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale. La sous-consommation la plus importante concerne l'action 12 *Intégration des étrangers primo-arrivants* dont l'exécution est inférieure d'environ 62 millions d'euros (soit - 35 %) en CP par rapport aux crédits ouverts. Cette situation est liée à l'imputation sur cette action d'annulations à hauteur de 38,6 millions d'euros en AE et 48,5 millions d'euros en CP, dans le cadre de la mise en œuvre du décret du 21 février 2024, ainsi que d'un surgel de 14 millions d'euros. Cette régulation budgétaire a été rendue soutenable par la limitation de la file active des bénéficiaires du programme Agir à 25 000 bénéficiaires à compter de juillet 2024. Au final, le programme Agir aura consommé 42,3 millions d'euros en AE et 48,5 millions d'euros en CP, pour une prévision qui s'établissait en LFI respectivement à 112,2 et 78,4 millions d'euros.

L'action 16 *Accompagnement des foyers de travailleurs migrants* a été presque intégralement vidée de sa dotation initiale en exécution. Sur les 9,3 millions d'euros de CP prévus par la loi de finances initiale, seuls 951 000 euros ont été consommés. Cette sous exécution est liée à une annulation de crédits de 2,5 millions d'euros ainsi qu'à un transfert vers le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de 5,8 millions d'euros afin de compenser les coûts de transformation des foyers en résidence sociale⁽²⁾.

L'action 11 *Accueil des étrangers primo arrivants* permet de financer l'OFII et recouvre trois composantes : la subvention pour charge de service public (SCSP), qui a été exécutée à hauteur de 213,88 millions d'euros, une subvention d'investissement (9,45 millions d'euros dépensés) et 17 millions d'euros versés en crédits d'intervention. À noter que les recettes de l'OFII au titre du Fonds Asile Migration et Intégration se sont révélées conformes aux prévisions, soit un niveau exceptionnel de 85,89 millions d'euros, contre 11,43 millions d'euros en 2022 et 25,64 millions d'euros en 2023.

(1) À compter du 1^{er} janvier 2024, deux changements sont intervenus entraînant l'absence de crédits du Fonds Asile Migration Intégration (FAMI), sauf remboursements d'indus : la modification du circuit financier pour les fonds européens pour la programmation 2021-2027 et le transfert des crédits de réinstallation, relevant auparavant du programme 104, sur le programme 303.

(2) Les crédits maintenus sur l'action 16 ont permis par le biais d'un appel à projets lancé de financer 41 projets d'accompagnement social et d'animation collective des résidents.

La prévision d'emplois sous plafond de l'OFII (1 227 ETP) a été globalement respectée (1 209 ETP) ; le faible écart observé s'expliquant par des difficultés de recrutement.

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE*

Le programme 303 soutient le fonctionnement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la garantie de l'exercice du droit d'asile, l'accueil des déplacés d'Ukraine et la lutte contre l'immigration irrégulière.

Ce programme s'est caractérisé par une sur-exécution de 14 % en autorisations d'engagement (+ 186,18 millions d'euros) et de 6 % en crédits de paiement (+ 110,46 millions d'euros) par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale.

- Le programme 303 était doté de 1 333,42 millions d'euros en AE et de 1 725,14 millions d'euros en CP par la loi de finances pour 2024. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été complétée par des ouvertures nettes de crédits représentant 212,57 millions d'euros en AE et 184,12 millions d'euros en CP.

Le programme 303 se distingue pour la deuxième année consécutive par l'importance des crédits ouverts en cours d'exercice, afin de compenser l'absence initiale de budgétisation des dépenses en lien avec l'accueil et l'hébergement des déplacés d'Ukraine. La lettre-plafond du 3 août 2023 précisait à cet égard qu'« *outre le dégel des deux programmes de la mission, arbitré en juillet 2023, les dépenses exceptionnelles portées par la mission du fait de la guerre en Ukraine donneront lieu à un abondement interministériel en gestion 2023 et que pour 2024, le même dispositif sera mis en œuvre* ».

Au total, les dépenses prises en charge par le programme au bénéfice des déplacées d'Ukraine se sont élevées à 230,6 millions d'euros, dont 98,2 millions d'euros pour l'hébergement, 131,3 millions d'euros pour l'allocation et 1,1 million d'euros pour les accueils de jour. Ces dépenses ont été financées grâce à des reports de crédits, un fonds de concours, des redéploiements et une ouverture de 64,5 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion pour 2024. Il convient de noter que ce défaut a été corrigé en LFI pour 2025, à la satisfaction des rapporteurs spéciaux.

- L'examen de l'exécution des différentes actions du programme 303 fait ressortir les points suivants.

L'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* représente en volume la principale action de la mission. En 2024, 1,28 milliard d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés, soit 306 millions d'euros de plus que la dotation prévue par la loi de finances initiale. En ce qui concerne les crédits de paiement, la consommation s'élève à 1,6 milliard d'euros, soit 190 millions d'euros de sur-exécution. La gestion a été marquée par de très nombreux mouvements de crédits se soldant par des ouvertures nettes, qui ont porté le niveau des crédits disponibles à 1 305,5 millions d'euros en AE et 1 594,6 millions d'euros en CP, hors fonds européens. Sur cette base, le taux d'exécution de l'action 2 s'élève à 96 % et 98 %.

Il convient de retenir toutefois une diminution des dépenses de l'action 2 par rapport à l'exécution 2023 de 57,5 millions d'euros en CP, essentiellement liée à une moindre dépense en faveur des réfugiés ukrainiens ⁽¹⁾.

L'action 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* porte les dépenses de fonctionnement et d'investissement des CRA, les dépenses d'accompagnement juridique, social et sanitaire des personnes retenues, ainsi que les dépenses d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. **L'exécution 2024 de l'action 3 du programme 303 est en retrait par rapport à 2023, de 41 % en AE et 7 % en CP.** En 2024, sont à relever une augmentation de l'exécution des dépenses de fonctionnement des CRA (+9 % soit 34,32 millions d'euros exécutés), ainsi que des dépenses liées à l'éloignement des étrangers (+21 % soit 51,34 millions d'euros exécutés).

Ces hausses sont corrélées avec les chiffres clés rappelés *supra* : augmentation du nombre de places en CRA, augmentation du nombre profils « TOP » au sein des CRA, augmentation du nombre d'éloignements forcés, augmentation du nombre d'éloignements aidés. Les rapporteurs spéciaux constatent en revanche **la faible consommation des crédits d'investissement**, notamment en autorisations d'engagement. Selon le rapport annuel de performances, la faiblesse des engagements est liée au report en 2025 de la signature des marchés correspondant aux CRA de Dunkerque et de Dijon, chacun représentant un volume d'AE de 40 millions d'euros. Ces AE ont fait l'objet d'un report sur la gestion 2025.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DANS LA CONSTRUCTION OU L'EXTENSION DES CRA

En millions d'euros

Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024		Variation exécution 2023/Exécution 2024	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
60,94	17,41	136,61	89,9	19,25	18,34	- 68%	- 5%

Source : commission des Finances d'après les documents budgétaires.

L'essentiel des 19,25 millions d'euros engagés, soit 16,4 millions d'euros, correspond aux opérations de mise aux normes en matière de sécurisation, de sécurité incendie, d'électricité ; des interventions de maintenance lourde ont été menées ainsi que des travaux pour améliorer le cadre de vie au sein des CRA.

À noter enfin, que la prévision d'emplois sous plafond de l'OFPRA (1 036 ETP) a été globalement respectée (1 031 ETP).

*

* *

⁽¹⁾ Ces dépenses se sont élevées à 230,6 millions d'euros en 2024 contre 321,8 millions d'euros en 2023.

INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 ; PLAN DE RELANCE

M. Carlos Martens Bilongo, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LA MISSION <i>INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030</i>, UNE MISSION PORTANT DES INVESTISSEMENTS LOURDS INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉS.....	293
A. LES PROGRAMMES SUPPORT DU PIA 3, DES PROGRAMMES REPRÉSENTANT MOINS DE 5 % DES CRÉDITS	295
1. Le programme 421 <i>Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche</i>	295
2. Le programme 422 <i>Valorisation de la recherche</i>	296
3. Le programme 423 <i>Accélération de la modernisation des entreprises</i>	296
B. LES PROGRAMMES SUPPORT DE FRANCE 2030, CONSTITUANT LE CŒUR DE LA MISSION	297
1. Le programme 424 <i>Financement des investissements stratégiques</i>	297
2. Le programme 425 <i>Financement structurel des Écosystèmes d'innovation</i>	298
II. LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i>, UNE MISSION EN EXTINCTION CARACTÉRISÉE PAR DES REPORTS MASSIFS DE CRÉDITS D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE	298
A. LE PROGRAMME 362 <i>ÉCOLOGIE</i>	301
B. LE PROGRAMME 363 <i>COMPÉTITIVITÉ</i>	301
C. LE PROGRAMME 364 <i>COHÉSION</i>	302

I. LA MISSION *INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030*, UNE MISSION PORTANT DES INVESTISSEMENTS LOURDS INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉS

La loi de finances pour 2017⁽¹⁾ a institué la **mission *Investir pour la France de 2030*** (initialement intitulée *Investissements d'avenir*) pour porter les financements du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3). Ce programme vise à financer des projets innovants, contribuant à la transformation du pays, à une croissance durable et à la création des emplois de demain. L'architecture de la mission reflétait celle du PIA 3, qui est structuré de l'amont vers l'aval de la chaîne de valeur : le programme 421 concerne le soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche, le programme 422, la valorisation de la recherche et le programme 423, l'accélération de la modernisation des entreprises.

Suite au lancement du **PIA 4** en 2021, deux nouveaux programmes ont été ajoutés à la mission : le programme 424 *Financement des investissements stratégiques* et le programme 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*.

Enfin, le **lancement du plan France 2030** a fait évoluer le contenu de la mission *Investir pour la France de 2030*. Ce plan, annoncé en octobre 2021, soutient tout le cycle de vie de l'innovation, de la recherche fondamentale jusqu'à l'industrialisation. Le lancement de France 2030 a conduit à l'adoption, en première lecture du projet de loi de finances pour 2022 à l'Assemblée nationale⁽²⁾, d'un amendement présenté par le Gouvernement abondant les programmes 424 et 425 de 34 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement. Par suite, le PIA 4 a été intégré à France 2030, qui constitue désormais un unique plan d'investissement dont le financement est porté par les programmes 424 et 425. La mise en œuvre du plan France 2030 **repose sur les quatre opérateurs historiques des PIA** : l'Agence de la transition écologique (ADEME), l'Agence nationale de la recherche (ANR), Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Les autorisations d'engagement (AE) ont été ouvertes très rapidement. Les AE du PIA 3 et du PIA 4 ont été ouvertes dès le lancement des plans, en 2017 et en 2021 (à hauteur de 10 milliards d'euros et de 16,5 milliards d'euros respectivement). La loi de finances pour 2022 a ouvert 34 milliards d'euros en AE (soit la plus grande partie des AE), puis la loi de finances pour 2023 a ouvert 0,26 milliard d'euros d'AE.

La loi de finances initiale pour 2024 n'a ouvert aucune autorisation d'engagement. Cependant, 652,14 millions d'euros d'AE ont été consommés, ce qui est dû au report d'AE de 2023 vers 2024 (les reports sont détaillés ci-après).

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

Les **crédits de paiement** (CP) sont ouverts annuellement afin de couvrir les besoins de trésorerie des opérateurs pour la mise en œuvre des investissements. Ils sont inscrits au budget par tranche annuelle jusqu'à l'épuisement de l'enveloppe. Ainsi, en LFI pour 2024, la mission a été dotée de **7,70 milliards d'euros en CP**. Au total, **6,27 milliards d'euros de CP ont été consommés**, soit **81 %** des CP ouverts en loi de finances initiale.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2024

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2024	Exécution 2024	Taux de consommation	Prévision LFI 2024	Exécution 2024	Taux de consommation
Programme 421 – <i>Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche</i>	0	0	-	255,00	240,98	94,5 %
Programme 422 – <i>Valorisation de la recherche</i>	0	0	-	88,20	83,35	94,5 %
Programme 423 – <i>Accélération de la modernisation des Entreprises</i>	0	- 90,00	-	14,26	- 76,52	- 536,64 %
Programme 424 – <i>Financement des investissements Stratégiques</i>	0	347,14	-	5 691,75	4 642,99	81,57 %
Programme 425 – <i>Financement structurel des écosystèmes d'innovation</i>	0	395,00		1 652,50	1 379,79	83,50 %
Total pour la mission	0	652,14	-	7 701,71	6 270,58	81,42 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

Avant de présenter le détail de l'exécution par programme, le rapporteur spécial tient à préciser qu'il partage les inquiétudes émises par la Cour des comptes sur le **manque d'évaluation socio-économique des projets financés par la mission**. L'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012⁽¹⁾ a instauré une obligation d'évaluation socio-économique pour les projets d'investissements et prévoit qu'au-delà d'un certain niveau de financement public, une contre-expertise indépendante de cette évaluation doit être réalisée. Les modalités d'application sont précisées par le décret du 23 décembre 2013⁽²⁾. Pour les projets dont le montant de financement par l'État est supérieur à 20 millions d'euros, une évaluation socio-économique préalable est exigée et, pour ceux dont le montant de financement par l'État est supérieur à 100 millions d'euros, l'évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante diligentée par le SGPI à l'issue de laquelle celui-ci rend un avis public.

(1) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(2) Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Comme le relève la Cour des comptes, en 2023, le SGPI n'avait pas appliqué le décret du 23 décembre 2013 et la plupart des évaluations socio-économiques n'avaient pas été produites. Si un rattrapage a eu lieu en 2024, il s'agit d'un rattrapage pour des projets déjà décidés et non d'une véritable évaluation *ex ante*, ce qui, selon la Cour des comptes, « est emblématique de la priorité donnée à la rapidité de la dépense sur la qualité des investissements réalisés et sur leurs conséquences économiques, sociales et environnementales »⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial partage également le jugement de la Cour des comptes, qui souligne que **l'information délivrée au Parlement** (encadrée par le 17° du I de l'article 179 de la loi de finances initiale pour 2020⁽²⁾) **est lacunaire**. La Cour des comptes relève qu'aucun document ne fournit une vision consolidée et transversale des investissements effectivement réalisés et en cours⁽³⁾. Elle propose que soit réalisée, en prenant soin de retirer les informations confidentielles, la mise en libre accès, sous un format exploitable, de la liste des bénéficiaires avec les montants, la répartition par type de financement (subvention, avance remboursable, etc.), l'état d'avancement du projet (en cours, terminé, annulé) et les retours attendus (financiers ou extra-financiers)⁽⁴⁾. Le rapporteur spécial reprend à son compte cette proposition, qu'il juge très pertinente.

A. LES PROGRAMMES SUPPORT DU PIA 3, DES PROGRAMMES REPRÉSENTANT MOINS DE 5 % DES CRÉDITS

Les programmes 421, 422 et 423 financent l'achèvement du PIA 3. Dans la loi de finances initiale pour 2024, le total des CP de ces programmes est de 357,46 millions d'euros, soit **4,6 % des CP inscrits sur l'ensemble de la mission**. Au total, 247,8 millions d'euros de CP ont été consommés sur ces programmes, soit près de 4 % des CP consommés sur l'ensemble de la mission.

1. Le programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche*

En LFI pour 2024, le programme n'était doté d'aucune AE et était doté de 255 millions d'euros en CP⁽⁵⁾. Il s'agit du programme le plus « amont » du PIA 3. Il finance principalement les acteurs de la formation et de la recherche et permet notamment d'investir dans des équipements structurants pour la recherche. **L'unique mouvement de crédits** a été réalisé par la **loi de finances de fin de gestion pour 2024**⁽⁶⁾, qui a annulé 14,03 millions d'euros en CP.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Investir pour la France de 2030, avril 2025*, p. 54.

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(3) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Investir pour la France de 2030, avril 2025*, p. 3-4.

(4) *Ibid.*, p. 20.

(5) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

(6) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 240,98 millions d'euros de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution représente 94,5 % des CP ouverts** en LFI. Aucune AE n'ayant été ouverte en LFI ou reportée en cours d'exécution, le présent projet de loi ne prévoit **aucune annulation d'AE**. Tous les CP non consommés ayant été annulés par la loi de finances de fin de gestion, **aucune annulation de CP** n'est prévue par le présent projet de loi et aucun CP n'a été reporté sur 2025.

2. Le programme 422 Valorisation de la recherche

En LFI pour 2024, le programme n'était doté d'aucune AE et il était doté de 88,2 millions d'euros en CP ⁽¹⁾. Le programme finance des projets visant à donner de la valeur à des résultats de recherche et intervient donc en « aval » du programme 421 dans la chaîne de l'innovation. Il finance par exemple des démonstrateurs et les sociétés d'accélération du transfert de technologies. **L'unique mouvement de crédits** a été réalisé par la **loi de finances de fin de gestion pour 2024**, qui a annulé 4,85 millions d'euros en CP.

Au total, 83,35 millions d'euros de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution représente 94,5 % des CP ouverts** en LFI. Aucune AE n'ayant été ouverte en LFI ou reportée en cours d'exécution, le présent projet de loi ne prévoit **aucune annulation d'AE**. Tous les CP non consommés ayant été annulés par la loi de finances de fin de gestion, **aucune annulation de CP** n'est prévue par le présent projet de loi et aucun CP n'a été reporté sur 2025.

3. Le programme 423 Accélération de la modernisation des entreprises

Le programme constitue la partie « aval » du PIA 3 et finance principalement les entreprises pour des projets technologiques ou innovants dans de nombreux domaines de l'industrie. **En LFI pour 2024, le programme n'était doté d'aucune AE et était doté de 14,26 millions d'euros en CP** ⁽²⁾.

Un rétablissement de crédits est intervenu en cours d'année, pour 186 millions d'euros. Il correspond au redéploiement de reliquats issus de diverses actions des PIA 1, 2 et 3 sur le programme 423 ⁽³⁾. Ce redéploiement est prévu par l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 ⁽⁴⁾. Les crédits redéployés qui ont déjà été versés aux opérateurs des précédents PIA peuvent être rétablis sur les programmes de la mission *Investir pour la France de 2030* les plus proches.

(1) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

(2) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

(3) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Investir pour la France de 2030, avril 2025, p. 24.

(4) Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

Les rétablissements de crédits constituent une atténuation de dépense qui conduit, dès lors que les crédits ouverts en LFI pour 2024 sont inférieurs aux rétablissements de crédits, à constater une exécution négative. La **loi de finances de fin de gestion pour 2024** a annulé 90 millions d'euros en AE et 90,78 millions d'euros en CP. La consommation des AE et des CP restés disponibles après cette annulation n'a pas été suffisante pour constater un solde nul et c'est une **exécution négative** qui a été constatée⁽¹⁾. La consommation d'AE est de – 90 millions d'euros et la consommation de CP de – 76,52 millions d'euros. Cela explique pourquoi le taux d'exécution des CP est de – 536,64% des CP ouverts en LFI pour 2024. Dans ces conditions, le présent projet de loi ne prévoit aucune annulation d'AE ou de CP et aucun report d'AE ou de CP n'a été effectué.

B. LES PROGRAMMES SUPPORT DE FRANCE 2030, CONSTITUANT LE CŒUR DE LA MISSION

Les programmes 424 et 425 financent le plan France 2030. Dans la loi de finances initiale pour 2024, ils représentent 7,34 milliards d'euros de CP, soit un peu **plus de 95 % des CP ouverts par cette loi**. Un montant de 6,02 milliards d'euros de CP a été consommé, soit 96 % des CP consommés sur la mission.

1. Le programme 424 *Financement des investissements stratégiques*

En LFI pour 2024, le programme n'était doté d'aucune AE et était doté de 5,69 milliards d'euros en CP⁽¹⁾. La logique du programme 424, créé en lien avec le PIA 4, était de construire des priorités d'investissements répondant aux enjeux de transition de l'économie et de la société et représentant des relais robustes de croissance économique pour la France. Il a été structuré en une série d'actions budgétaires organisées selon le degré de maturité des innovations. Il soutient notamment la mise en œuvre de premières réalisations industrielles ou de services à l'échelle « pilote » ou « démonstrateur » qui permettent de vérifier la viabilité organisationnelle et technico-économique d'innovations, dont les principaux verrous technologiques ont été levés.

L'exécution budgétaire a été marquée par **un report de crédits** de 2023 sur 2024 réalisé par l'arrêté du 13 mars 2024, pour un montant de 2,52 milliards d'euros en AE et de 8,19 millions d'euros en CP, ce qui a rendu le montant des AE ouvertes positif et augmenté le montant des CP ouverts. Puis les décrets de transfert des 26 juin 2024 et 28 novembre 2024 ont minoré le montant des AE et des CP ouverts de 107,89 millions d'euros. Enfin, la **loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024 a annulé 922,20 millions d'euros en CP**. Au total, l'exécution 2024 a été marquée par une consommation d'AE de **347,14 millions**. Les CP consommés s'élèvent à 4,64 milliards d'euros, ce qui représente **81,57 % des CP ouverts** en loi de finances initiale.

(1) *Rapport annuel de performances pour 2024, p. 77.*

L'arrêté du 7 mars 2025 a reporté 2,06 milliards d'euros d'AE sur 2025 tandis que les CP n'ont fait l'objet d'aucun report. Enfin, le **présent projet de loi** propose **l'annulation** de 0,37 million d'euros en AE et de 26,86 millions d'euros en CP.

2. Le programme 425 Financement structurel des Écosystèmes d'innovation

En LFI pour 2024, le programme n'était doté d'**aucune AE** et était doté de **1,65 milliard d'euros en CP**⁽¹⁾. Ce programme vise notamment à aider les entreprises innovantes qui ont besoin d'accéder à des sources de financement pour couvrir le risque inhérent à leurs projets de recherche et développement et d'innovation et à soutenir la croissance de *start-up*.

L'exécution budgétaire a été marquée par **un report** de crédits de 2023 sur 2024 réalisé par l'arrêté du 13 mars 2024, pour un montant de 395 millions d'euros en AE, ce qui a rendu le montant des AE ouvertes positif. Puis la **loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024** a annulé 272,71 millions d'euros en CP. Au total, l'exécution 2024 a été marquée par une consommation d'**AE de 395 millions**. Les CP consommés s'élèvent à 1,38 milliard d'euros, ce qui représente **83 % des CP ouverts** en loi de finances initiale. Tous les crédits non consommés ayant été annulés par la loi de finances de fin de gestion, **aucune annulation** n'est prévue par le présent projet de loi et rien n'a été reporté sur 2025.

II. LA MISSION PLAN DE RELANCE, UNE MISSION EN EXTINCTION CARACTÉRISÉE PAR DES REPORTS MASSIFS DE CRÉDITS D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE

La mission *Plan de relance* a été **créée par la loi de finances initiale pour 2021**⁽²⁾, afin de regrouper une partie des dépenses budgétaires de l'État consacrées au plan *France Relance* mis en place pour redresser l'économie française affaiblie par la crise sanitaire, tout en accompagnant certaines transformations de l'économie. Le positionnement des crédits sur une mission dédiée visait à préserver la ressource budgétaire, à éviter les risques de pérennisation de ces dépenses exceptionnelles par intégration dans le socle budgétaire des programmes de droit commun et à faciliter l'identification et le suivi des dépenses de relance. **La mission Plan de relance est composée de trois programmes budgétaires** : le programme 362 *Écologie*, le programme 363 *Compétitivité* et le programme 364 *Cohésion*. Le pilotage de ces programmes a été confié à la direction du budget, sous l'autorité du ministre chargé de l'économie et des finances, bien que la mise en œuvre effective des mesures relève *in fine* des ministères compétents au fond et de leurs opérateurs.

En LFI pour 2024, la mission n'était dotée d'aucune autorisation d'engagement, car l'effort budgétaire de l'État a été concentré sur les deux

(1) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

(2) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

premières années de mise en œuvre du plan. **La mission a été par contre dotée de 1,41 milliard d'euros en crédits de paiement (CP).**

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PLAN DE RELANCE EN 2024

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2024	Exécution 2024	Taux de consommation	Prévision LFI 2024	Exécution 2024	Taux de consommation
Programme 362 <i>Écologie</i>	0	-91,16	-	1 169,08	1 766,24	151,08 %
Programme 363 <i>Compétitivité</i>	0	-187,15	-	65,99	386,79	586,17 %
Programme 364 <i>Cohésion</i>	0	-995,08	-	178,90	82,63	46,19 %
Total mission	0	-1 273,39	-	1 413,96	2 235,65	158,11 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024.

La Cour des comptes relève que « *l'analyse des ouvertures de crédits en loi de finances initiale ne donne qu'une vision partielle des crédits effectivement disponibles de la mission Plan de relance, en 2024* », ce qui est dû notamment au fait que « *le niveau des reports a substantiellement modifié le cadre défini par la LFI* »⁽¹⁾. En effet, pour les reports de crédits, la mission bénéficie d'une dérogation, par rapport au cadre de droit commun : l'article 176 de la loi de finances pour 2024⁽²⁾ autorise un taux de report supérieur pour chaque programme de la mission à la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux du programme. Les arrêtés ministériels du 25 janvier 2024 et du 12 mars 2024 ont procédé au **report de 5,69 milliards d'euros en CP**, soit la totalité des CP disponibles en fin de gestion 2023. Ces reports représentent plus de 80 % des CP de la mission disponibles en début de gestion 2024 (et presque la totalité de ceux du programme 363)⁽³⁾.

L'ensemble de ces crédits n'a pas été consommé : en fin d'exécution, 2,24 milliards d'euros de crédits de paiement ont été consommés. Toutefois, cette somme étant supérieure à celle prévue par la loi de finances initiale, le taux d'exécution représente 158 % des CP ouverts en loi de finances initiale.

Ce recours aux reports a été jugé abusif par la Cour des comptes. En 2023, celle-ci avait estimé que « *la reconduction par principe de la totalité des crédits non consommés* » soulevait « *des questions au regard du respect du principe d'annualité budgétaire* »⁽⁴⁾ ; elle a rappelé en 2024 que « *ces modalités de gestion*

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Plan de relance, avril 2025, p. 17-18.

(2) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(3) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Plan de relance, avril 2025, p. 18.

(4) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Plan de relance, avril 2024, p. 16-17.

ne permettent pas un contrôle fin du respect de l'autorisation budgétaire donnée principalement en 2021 et 2022 »⁽¹⁾.

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, M. Jean-François Husson, la commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances pour 2025 a supprimé l'ensemble des crédits supplémentaires que le projet de loi prévoyait d'accorder à la mission. Cette mesure vise à faire disparaître de la maquette budgétaire la mission *Plan de relance*, dont la mise en extinction a d'ailleurs débuté en 2024. **Le rapporteur spécial, qui partage le jugement de la Cour des comptes, juge la suppression de la mission bienvenue.**

L'article 148 de la loi de finances pour 2025 a reconduit la dérogation relative au plafond du report de crédits⁽²⁾ et des reports massifs de 2024 sur 2025 ont eu lieu, pour un total de 4,34 milliards d'euros ; ce montant est toutefois en baisse par rapport à l'année précédente, où les reports avaient représenté 5,69 milliards d'euros.

EXÉCUTION ET REPORTS DES CRÉDITS DE PAIEMENT LA MISSION PLAN DE RELANCE

(en millions d'euros)

	Prévision LFI 2024	Reports de crédits de 2023 sur 2024	Crédits disponibles en 2024 : total ouvert avant PLRG	Exécution 2024	Reports de crédits de 2024 sur 2025
Programme 362 <i>Écologie</i>	1 169,08	3 335,45	4 296,40	1 766,24	2 530,16
Programme 363 <i>Compétitivité</i>	65,99	1 490,10	1 556,08	386,79	1 169,30
Programme 364 <i>Cohésion</i>	178,90	868,81	726,45	82,63	643,82
Total mission	1 413,96	5 694,35	6 578,93	2 235,65	4 343,28

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2024, le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 et l'annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024. Développement des opérations constatées au budget général.

En ce qui concerne les autorisations d'engagement, la discordance entre la loi de finances initiale et l'exécution est également marquée : on constate **une exécution d'AE négative**, à hauteur de – 1,27 milliard d'euros. Cette consommation négative est liée aux retraits d'engagements. Ceux-ci ont plusieurs causes, comme l'indique la Cour des comptes. Ils peuvent être dus à la réalisation incomplète de projets (comme pour le dispositif « Industrie du futur » financé par le programme 363 *Compétitivité*). Dans ce cas, l'arrivée à terme des échéances laissées pour mener à bien le projet engendre des opérations de retraits. Les retraits peuvent aussi corriger des versements de crédits aux opérateurs désignés par l'État pour déployer les dispositifs excédentaires par rapport aux besoins. Dans ce cas, ils donnent lieu à des rétablissements de crédits sur les programmes concernés. Enfin,

(1) *Ibid.*, p. 19.

(2) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

les retraits peuvent être dus au fait que les règles d’engagement de dispositifs imposaient un niveau d’engagements juridiques structurellement supérieur à celui constaté en pratique (ce qui a été le cas pour les dispositifs d’aides à l’emploi gérés par la Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle, qui étaient portés par le programme 364 *Cohésion*). S’ils ont concerné tous les programmes, les retraits ont majoritairement affecté le programme 364, dont la suppression par la loi de finances initiale pour 2025 a été anticipée tout au long de l’année 2024⁽¹⁾.

A. LE PROGRAMME 362 ÉCOLOGIE

Le programme 362 *Écologie* finance des opérations contribuant à la transition écologique telles que la rénovation énergétique des bâtiments et le recyclage des friches. **En LFI pour 2024, il n’était doté d’aucune AE, mais était doté de 1,17 milliard d’euros en CP**⁽²⁾. L’exécution budgétaire a été marquée par **un report** de crédits de 2023 sur 2024 réalisé par les arrêtés des 25 janvier 2024 et 12 mars 2024, pour un montant total de 41,50 millions d’euros en AE et 3,34 milliards d’euros en CP.

Par la suite, le montant des **autorisations d’engagement** disponibles a été minoré par des **retraits d’engagements**⁽³⁾, ce qui a abouti à constater une exécution négative de – 91,16 millions d’euros. Puis 21,17 millions d’euros d’AE ont été reportés sur 2025⁽⁴⁾. Enfin, le **présent projet de loi** propose **l’annulation** de 111,49 millions d’euros d’AE.

Le montant des **CP disponibles** a été minoré par des transferts sortants, d’un montant total de 208,13 millions d’euros⁽⁵⁾. Malgré cela, le **montant des CP consommés** est bien supérieur à celui prévu par la loi de finances initiale : il s’élève à 1,77 milliard d’euros, ce qui représente **151 % des CP ouverts** en loi de finances initiale. En outre, 2,53 milliards d’euros de CP ont été reportés sur 2025⁽⁶⁾, tandis que le présent projet de loi ne propose l’annulation que de 0,33 euro.

B. LE PROGRAMME 363 COMPÉTITIVITÉ

Le programme 363 *Compétitivité* vise à soutenir la compétitivité des entreprises françaises. **En LFI pour 2024, il n’était doté d’aucune AE, mais était doté de 65,99 millions d’euros en CP**⁽⁷⁾. Le programme vise notamment à faciliter le financement des entreprises et à les accompagner pour qu’elles relocalisent leurs productions à forte valeur ajoutée sur le territoire français, de manière à créer de nouveaux emplois et à sécuriser les approvisionnements critiques de certaines

(1) *Cour des comptes, Analyse de l’exécution budgétaire 2024. Mission Plan de relance, avril 2025, p. 17.*

(2) *Le programme n’a bénéficié d’aucun fonds de concours ni d’aucune attribution de produits.*

(3) *Cour des comptes, Analyse de l’exécution budgétaire 2024. Mission Plan de relance, avril 2025, p. 35-36.*

(4) *Arrêtés des 5 février 2025 et 13 février 2025.*

(5) *Décrets des 26 juin 2024 et 28 novembre 2024.*

(6) *Arrêté du 13 février 2025.*

(7) *Le programme n’a bénéficié d’aucun fonds de concours ni d’aucune attribution de produits.*

chaînes de valeur d'intérêt stratégique. Le programme finance aussi la mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises. **L'exécution budgétaire** a été marquée par **un report** de crédits de 2023 sur 2024 réalisé par les arrêtés des 25 janvier 2024 et 12 mars 2024, pour un montant total de 227,78 millions d'euros en AE et de 1,49 milliard d'euros en CP.

De ce fait, le montant des **CP consommés** est bien **supérieur à celui prévu par la loi de finances initiale** : il s'élève à 386,79 millions d'euros, soit 586 % des CP ouverts en loi de finances initiale, mais seulement 24,9 % des crédits disponibles. En outre, 1,17 milliard d'euros de CP ont été reportés sur 2025⁽¹⁾, tandis que le présent projet de loi ne propose aucune annulation.

Le montant des **autorisations d'engagement** disponibles a, quant à lui, été minoré par des retraits d'engagements⁽²⁾, ce qui a abouti à constater une exécution négative **de -187,15 millions d'euros**. 123,76 millions d'euros d'AE ont été reportés sur 2025⁽³⁾. Le **présent projet de loi** propose **l'annulation** de 291,17 millions d'euros d'AE.

C. LE PROGRAMME 364 COHÉSION

Le programme 364 *Cohésion* regroupe des crédits visant à garantir l'équité et la cohésion sociale. En LFI pour 2024, il n'était doté d'aucune AE. Il était doté de 178,90 millions d'euros en CP⁽⁴⁾.

Le programme porte une série de politiques en faveur des jeunes, telles que le versement d'une aide exceptionnelle à l'apprentissage, qui concerne les contrats conclus entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 juin 2022⁽⁵⁾. Il finance aussi des politiques de renforcement de la cohésion territoriale (comme le déploiement généralisé de la fibre optique à l'horizon 2025). **L'exécution budgétaire** a été marquée par **un report** de crédits de 2023 sur 2024 réalisé par l'arrêté du 12 mars 2024, pour un montant total de 214,93 millions d'euros en AE et 868,81 millions d'euros en CP.

Par la suite, le montant des **autorisations d'engagement** disponibles a été minoré par des retraits d'engagements liés aux opérations de clôture du programme⁽⁶⁾ ce qui a abouti à constater une **exécution d'AE négative, de -995,08 millions d'euros**. Aucun report de 2024 sur 2025 n'a été effectué et le présent projet de loi propose d'annuler 1,21 milliard d'euros d'AE.

(1) Arrêté du 13 février 2025.

(2) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Plan de relance, avril 2025*, p. 48.

(3) Arrêtés des 5 février, 13 février et 7 mars 2025.

(4) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

(5) L'aide pour les contrats conclus postérieurement à cette date est portée par le programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi de la mission Travail et emploi.

(6) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Plan de relance, avril 2025*, p. 56.

Le montant des CP a été minoré par des transferts sortants à destination d'autres programmes, pour un total de 171,26 millions d'euros⁽¹⁾. Le plus important (125,57 millions d'euros) a bénéficié au programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, pour assurer la couverture des restes à payer au titre des plans régionaux d'investissement dans les compétences et des dispositifs conventionnés au titre du Fonds national de l'emploi- formation⁽²⁾. Puis la **loi de finances de fin de gestion pour 2024** a annulé 150 millions d'euros de CP. Au total, les CP consommés s'élèvent à **82,63 millions d'euros**, ce qui représente 46 % des CP ouverts en loi de finances initiale. Un report de 643,82 millions d'euros sur 2025 a été effectué⁽³⁾ ; en effet ; car l'article 148 de la loi de finances initiale pour 2025⁽⁴⁾ permet de procéder aux reports croisés des crédits du programme 364 non exécutés à la fin de 2024 au bénéfice des programmes de droit commun accueillant, depuis le 1^{er} janvier 2025, les dispositifs encore actifs qu'il finançait jusqu'alors. Le présent projet de loi propose d'annuler seulement 0,96 euro.

*

* *

(1) Décrets du 26 juin 2024 et du 28 novembre 2024.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Plan de relance, avril 2025, p. 55.

(3) Annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024. Développement des opérations constatées au budget général, p. 24

(4) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

JUSTICE

M. Jean-Didier Berger, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

I. LE PROGRAMME 166 <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i>	311
II. LE PROGRAMME 107 <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i>	313
III. LE PROGRAMME 182 <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i>	316
IV. LE PROGRAMME 101 <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i>	318
V. LE PROGRAMME 310 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DE LA JUSTICE</i>	319
VI. LE PROGRAMME 335 <i>CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE</i>	321

La mission *Justice* finance l'ensemble des moyens humains et matériels du ministère de la justice. Elle est composée de six programmes. Trois d'entre eux concernent les directions « métiers » du ministère et concentrent la majeure partie des crédits de la mission (88 %) ⁽¹⁾. Il s'agit des programmes :

- 166 – *Justice judiciaire* ;
- 107 – *Administration pénitentiaire* ;
- 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*.

La mission comprend également deux programmes transversaux consacrés aux fonctions supports et aux crédits d'intervention :

- le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*,
- le programme 101 – *Accès au droit et à la justice*.

Enfin, un dernier programme porte les crédits du Conseil supérieur de la magistrature (335 – *Conseil supérieur de la magistrature*).

Les crédits de la mission *Justice* connaissent une **progression régulière depuis une dizaine d'années**. En 2024, le budget voté en loi de finances initiale s'élevait ainsi à 14,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 12,12 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en augmentation de 13,7 % pour les AE et de 4,8 % pour les CP. Les dispositions de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 prévoient que ces montants devraient continuer à croître dans les années à venir. Ils doivent notamment permettre de financer d'importants recrutements.

En 2024, les crédits de la mission *Justice* ont été exécutés à hauteur de **12 875,7 millions d'euros en AE** et de **11 826,8 millions d'euros en CP**, soit des montants inférieurs aux crédits ouverts par la loi de finances :

- **de 1 362 millions d'euros en AE (- 9,57 %)**
- **et de 335 millions d'euros en CP (- 2,76 %).**

Le taux d'exécution des crédits par rapport aux montants inscrits en LFI s'élève ainsi à 90,43 % pour les AE et à 97,24 % pour les CP.

Le rapporteur spécial tient toutefois à préciser que les chiffres présentés sont partiellement trompeurs. L'ensemble des directeurs des directions dites « métiers » lui ont en effet indiqué, lors des auditions qu'il a conduites à l'automne dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, que les annulations et gels de crédits opérés

(1) Sur la base des montants des crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2024.

en cours d'année avaient fortement obéré leurs marges de manœuvre. Dans ce contexte, les directeurs des administrations centrales ont affirmé qu'une partie des dépenses de fin d'année ne seraient réglées, en réalité, qu'en 2025. Les taux de consommation des crédits de paiement, qui apparaissent dans certains cas quasi-conformes à l'enveloppe allouée en loi de finances, doivent ainsi être analysés en tenant compte de cet élément⁽¹⁾.

De manière générale, le rapporteur spécial déplore très fortement, alors même que la construction d'établissements pénitentiaires et la modernisation des juridictions ont été reconnues comme des priorités, l'ajustement à la baisse, en cours d'exécution, des dépenses d'investissement de la mission, en AE comme en CP, qui a principalement concerné les programmes 107 – *Administration pénitentiaire* et 166 – *Justice judiciaire*. Ainsi, sur le titre 5, les AE exécutées s'établissent à 662,22 millions d'euros, soit une baisse de 49,1 % entre la LFI et le résultat exécuté, et une baisse de 39,7 % par rapport à l'exécution 2023, elle-même en forte sous-exécution.

(1) Le rapporteur spécial reconnaît toutefois que le dégel intervenu en novembre 2024, à la suite des auditions, a permis de limiter le report de charges sur l'année suivante.

MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 166, 107, 182, 310, 101 ET 335 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2024 (EN MILLIONS D'EUROS)

	Programme 166		Programme 107		Programme 182		Programme 101		Programme 310		Programme 335		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024	4 754	4 544	6 814	5 003	1 161	1 126	736	736,2	768,3	747,1	4,64	5,72	14 238	12 162
Reports de gestion 2023	418	1,76	352	89,4	47,4	13,55	0,27	0	88,8	0,56	0,04	0,09	906	105,3
Fonds de concours et attributions de produits	7,14	7,1	2,68	2,7	0,77	0,77	0,02	0,02	4,4	4,4	0	0	15	15
Transferts, virements et annulations	- 23,7	- 9,57	2,4	2,4	- 0,46	- 0,46	- 1,89	- 1,89	- 17,6	- 11,8	0	0	- 41,27	- 21,34
LFG 2024	- 227,9	- 25,9	- 361,4	- 9,8	- 34,9	- 13,2	- 7,3	- 7,4	- 65,4	- 4,7	- 0,1	- 0,1	- 697,1	- 61
Décret d'annulation du 21 février 2024	- 129,2	- 129,2	- 117,6	- 117,6	- 37,9	- 37,9	0	0	- 43	- 43	- 0,2	- 0,2	- 327,9	- 327,9
Crédits non consommés	- 239,8	- 13,38	- 859,1	- 25,21	- 49,5	- 1,33	- 0,51	- 0,04	- 68,48	- 5,05	- 0,02	- 0,25	- 1 217,4	- 45,26
Reports sur 2025	- 200,2	- 2,68	- 255,9	- 1,44	- 41,1	- 0,06	- 0	- 0	- 54,34	- 3,17	0	0	- 551,6	- 7,35
Annulations proposées par le PLRG	- 39,6	- 10,7	- 603,2	- 23,77	- 8,39	- 1,27	- 0,51	- 0,38	- 14,1	- 1,88	- 0,02	- 0,25	- 665,8	- 37,9
Exécution	4 558,7	4 374,9	5 833	4 945	1 086	1 087	727	727	667	687	4,37	5,3	12 876	11 827
Taux d'exécution	95,9 %	96,28 %	85,6 %	98,84 %	93,54 %	96,58 %	98,78 %	98,74 %	86,81 %	92,02 %	94,13 %	92,22 %	90,43 %	97,24 %

N.B. : dans les tableaux du présent document, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

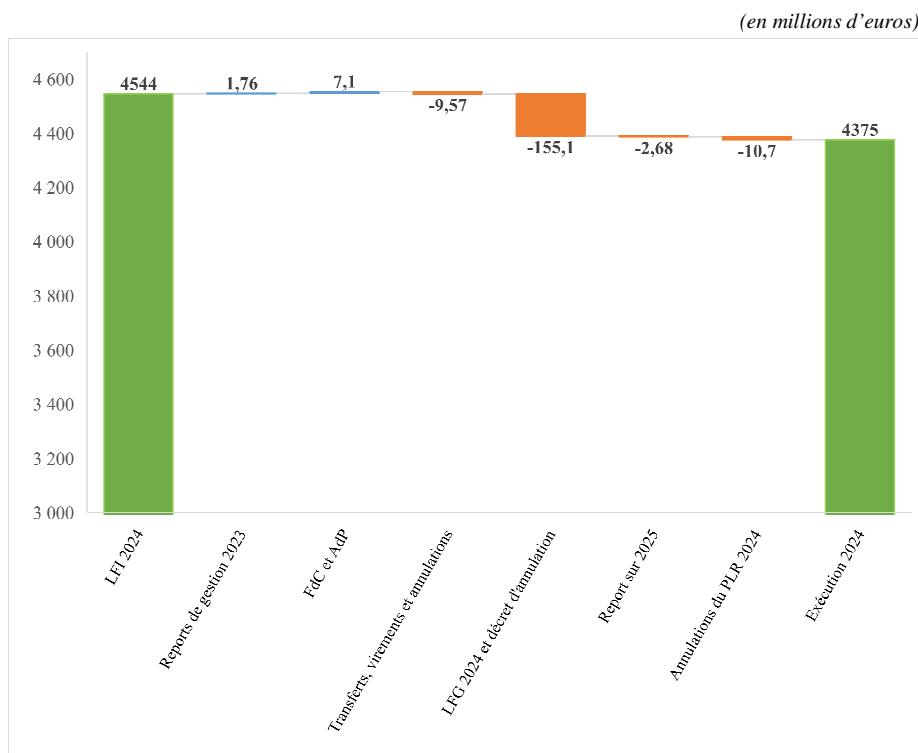
Sources : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

I. LE PROGRAMME 166 JUSTICE JUDICIAIRE

Le programme 166 finance les moyens alloués aux juridictions de l'ordre judiciaire.

L'exécution des crédits de paiement du programme 166 en 2024 peut être ainsi représentée :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 166 EN 2024



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le programme 166 était doté de 4 754 millions d'euros en AE et de 4 544 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale pour 2024. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été augmentée de 44,8 millions d'euros en AE et diminuée de 155,6 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 4 798,5 millions d'euros en AE et 4 388,3 millions d'euros en CP.

Le programme 166 a été exécuté à hauteur de 4 558,7 millions d'euros en AE et de 4 374,9 millions d'euros en CP, soit un montant inférieur de respectivement 195,3 millions d'euros et 169,13 millions d'euros aux crédits

ouverts par la loi de finances. **L'écart entre la prévision et la réalisation est d'environ 4,11 % en AE et de 3,72 % en CP.**

L'exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 166 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLR	Exécution	LFI	PLR	Exécution
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	1 289,81	1 288,01	99,86 %	1 289,81	1 287,64	99,83 %
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 528,28	1 536,93	100,56 %	1 528,29	1 538,47	100,66 %
03 – Cassation	78,59	76,89	97,84 %	78,59	76,89	97,84 %
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	13	12,28	94,46 %	13	12,28	94,46 %
06 – Soutien	1 632	1 432,02	87,75 %	1 422,07	1 247,34	87,71 %
07 – Formation	196,34	199,1	101,4 %	196,34	198,83	101,26 %
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	15,9	13,43	84,43 %	15,9	13,43	84,43 %
Total	4 753,95	4 558,65	95,89 %	4 544,01	4 374,88	96,28 %

Source : rapport annuel de performances

Le taux d'exécution plus bas pour les AE s'explique notamment par un taux d'exécution de 87,75 % des AE de l'action 06 – *Soutien*. En son sein, les dépenses de fonctionnement n'ont atteint que 431 millions d'euros, contre 576 millions d'euros prévus, et les dépenses d'investissement 409,2 millions d'euros, contre 456,3 millions d'euros prévus. À l'origine de cette sous-exécution de l'action 06 se trouvent toutefois, pour partie, des mesures de fongibilité destinées à couvrir les dépenses plus importantes que prévu en matière de frais de justice (voir *infra*), mettant notamment à contribution l'« immobilier propriétaire ».

Le rapporteur spécial tient, de fait, à alerter sur le niveau des crédits mobilisés pour couvrir les dépenses liées aux frais de justice. Comme le rappelle la Cour des comptes, « *l'enjeu est d'autant plus essentiel que, pour financer la dépense additionnelle de frais de justice, des mesures de fongibilité sont régulièrement réalisées aux dépens des crédits d'investissement de la mission* »⁽¹⁾. En 2024, les CP exécutés en faveur des dépenses de frais de justice ont certes stagné par rapport à 2023 – pour un total de 716 millions d'euros –, mais à un niveau très supérieur à la budgétisation en loi de finances initiale, à hauteur de 6,2 %. Cette dynamique, outre le fait qu'elle impose d'importants mouvements de fongibilité, renforce le risque de soutenabilité du programme, comme le fait remarquer la Cour des comptes.

Un plan d'action a certes été lancé en 2023 afin de maîtriser l'augmentation des frais de justice, reposant sur une plus grande sensibilisation des personnels du

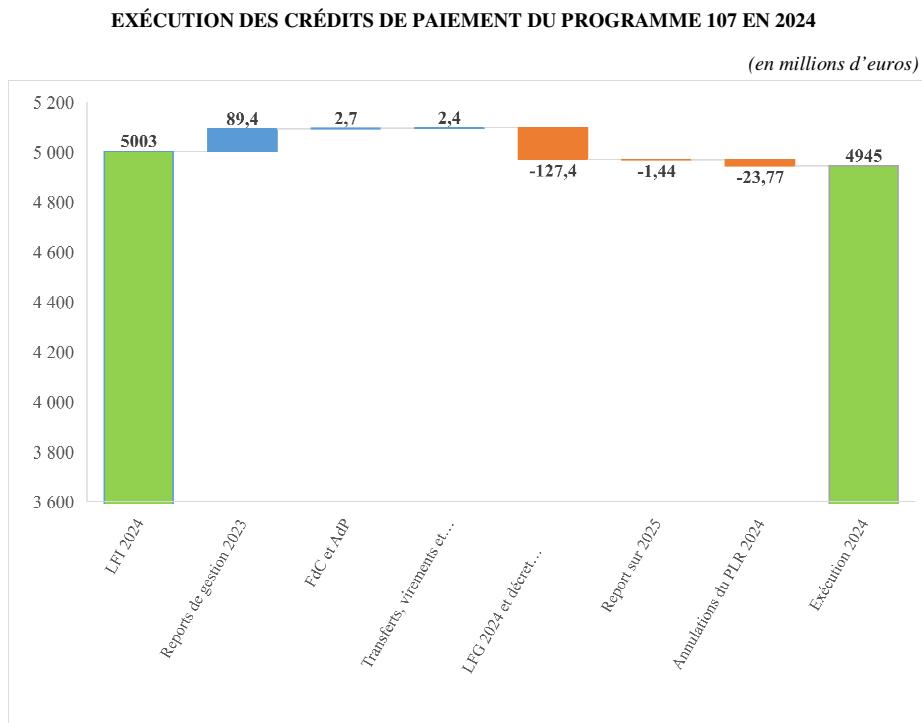
(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Justice.

réseau judiciaire et des acteurs externes, l'installation d'une comitologie ou l'adoption d'une nouvelle approche en matière de gardiennage des scellés par exemple. Si, comme le souligne le rapport annuel de performances, ce plan d'action sera poursuivi en 2025, la **Cour des comptes constate toutefois que sa mise en place** « *n'a pas permis d'infléchir la hausse des dépenses constatées pour [les frais de justice]* » et conclut que la démarche engagée par la direction des services judiciaires doit être poursuivie et approfondie, en lien avec les services de police et de gendarmerie, concernés au premier chef, et que le périmètre de ce plan, aujourd'hui circonscrit, doit être élargi. Le rapporteur spécial ne peut que faire sienne la recommandation de la Cour des comptes. De même, l'enveloppe de crédits pour les frais de justice doit être prévue avec plus de sincérité de façon à éviter chaque année l'accumulation de charges à payer et de devoir procéder à des mouvements de crédits trop importants en cours d'exercice.

II. LE PROGRAMME 107 ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le programme 107 comprend les crédits relatifs au service public pénitentiaire.

L'exécution des crédits de paiement du programme 107 en 2024 peut être ainsi représentée :



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le programme 107 était doté de 6 813,98 millions d'euros en AE et de 5 002,95 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale pour 2024. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été abaissée de 122 millions d'euros en AE et de 32,97 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 6 692 millions d'euros en AE et à 4 970 millions d'euros en CP.

Le programme 107 a été exécuté à hauteur de 5 832,85 millions d'euros en AE et de 4 944,77 millions d'euros en CP, soit un montant inférieur de respectivement 981,13 millions d'euros et 58,18 millions d'euros aux crédits ouverts par la loi de finances. **L'écart entre la prévision et la réalisation est de 14,4 % en AE et de 1,16 % en CP.**

L'exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 107 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLR	Exécution	LFI	PLR	Exécution
01 – Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	3 659,1	3 093,8	84,55 %	3 439,4	3 361,48	97,73 %
02 – Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	2 720,38	2 303,72	84,68 %	1 129,05	1 136,69	100,68 %
04 - Soutien et formation	434,5	435,34	100,19 %	434,5	446,6	102,78 %
Total	6 813,98	5 832,85	85,6 %	5 002,95	4 944,77	98,84 %

Source : rapport annuel de performances.

La sous-exécution constatée en AE trouve son origine dans la sous-exécution quasi-égale des crédits de l'action 01 – *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* et de ceux de l'action 02 – *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice*. Au sein de l'action 01, ce sont les dépenses d'investissement, exécutées à hauteur de 170,8 millions d'euros en AE contre 715 millions d'euros prévus, qui contribuent fortement à cette sous-exécution. Cette dernière traduit les retards pris dans la conduite du plan de construction de 15 000 places de prison : ainsi, à la fin de l'année 2024, près de 56 % des places programmées au titre du plan étaient encore au stade des études. Au sein de l'action 02, ce sont les dépenses de fonctionnement qui tirent la sous-consommation des crédits : 1,94 milliard d'euros ont ainsi été dépensés sur ce titre, contre 2,34 milliards d'euros prévus.

Le rapporteur spécial souhaite mettre l'accent sur la **nouvelle sous-exécution du plafond d'emplois de ce programme**. En 2024, le plafond d'emplois de la mission a bien connu une nouvelle hausse (de 1 945 ETPT, soit + 2 %), après celles déjà enregistrées les années précédentes (+ 1,6 % en 2022 et + 1,5 % en 2023), atteignant 94 698 ETPT en loi de finances de fin de gestion. Cette augmentation est positive car elle permet notamment, quand elle donne lieu à des recrutements, de combler les besoins en effectifs. **Le plafond d'emplois reste**

cependant sous-exécuté à hauteur de 1 572 ETPT⁽¹⁾, le ministère ne parvenant pas à recruter à hauteur des emplois créés, et ce particulièrement pour le programme 107. Ainsi, l'exécution pour ce programme est inférieure de 928 ETPT au plafond d'emplois autorisé en loi de finances initiale pour 2024. **Le renforcement de l'attractivité du ministère doit dès lors rester une priorité, notamment dans le contexte de la création de nouvelles places au sein des établissements pénitentiaires.**

Cumulés, ces constats emportent deux conséquences.

La première est que **le retard du « Plan 15 000 » conduit à aggraver une surpopulation carcérale déjà dramatique. Le nombre de détenus en France a atteint un nouveau record en 2024**, le seuil de 80 000 détenus ayant été atteint en fin d'année, pour un peu plus de 62 000 places opérationnelles. Ainsi, au 1^{er} janvier 2025, la densité carcérale globale s'établissait à 129,3 %. Cette moyenne occulte par ailleurs d'énormes disparités entre les établissements, certains affichant une densité carcérale dépassant les 200 %⁽²⁾.

La seconde conséquence a trait aux **conditions de travail des agents de l'administration pénitentiaire. En sous-effectifs et confrontés à un nombre grandissant de détenus, ces personnels sont victimes de souffrance au travail**, que des évènements dramatiques comme celui survenu à Incarville le 14 mai 2024 ne peuvent que contribuer à augmenter. **Le rapporteur spécial souhaite ainsi apporter son plein soutien aux agents de l'administration pénitentiaire et appelle à renforcer, dans la continuité du protocole d'Icarville, la sécurité et les conditions de travail de ces agents**, et à rattraper le retard pris dans le déploiement du « Plan 15 000 » pour assurer aux détenus et aux agents des conditions de détention et d'exercice dignes.

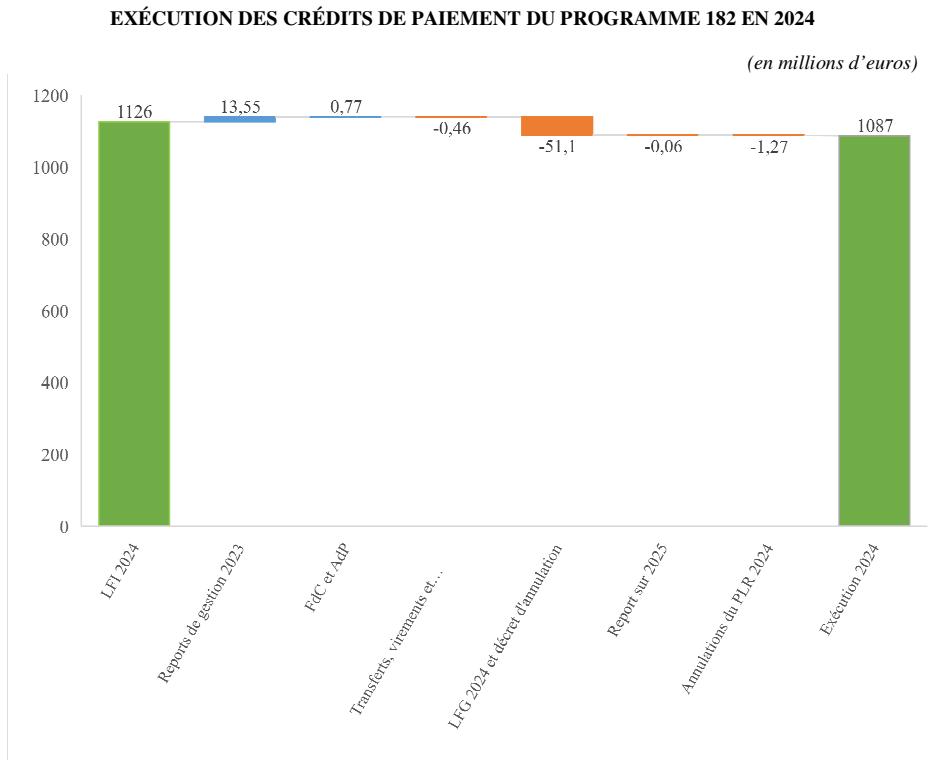
(1) Soit un niveau équivalent à celui de l'année de l'année 2023 (1 577 ETPT).

(2) Cour des comptes, « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question », 2023.

III. LE PROGRAMME 182 PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le programme 182 est spécifiquement dévolu à la prise en charge des mineurs au sein de la mission *Justice*.

L'exécution des crédits de paiement du programme 182 en 2024 peut être ainsi représentée :



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le programme 182 était doté de 1 160,76 millions d'euros en AE et de 1 125,95 millions d'euros en CP par la loi de finances pour 2024. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été abaissée de 25,12 millions d'euros en AE et de 37,22 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 1 135,6 millions d'euros en AE et à 1 088,7 millions d'euros en CP.

Le programme 182 a été exécuté à hauteur de 1 086,14 millions d'euros en AE et de 1 087,4 millions d'euros en CP, soit un montant inférieur de respectivement 74,62 millions d'euros et de 38,55 millions d'euros aux crédits ouverts par la loi de finances. **L'écart entre la prévision et la réalisation est de 6,43 % en AE et de 3,42 % en CP.**

L'exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 182 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLR	Exécution	LFI	PLR	Exécution
01 – Mise en œuvre des décisions judiciaires	979,46	898,15	91,7 %	948,97	893,44	94,15 %
03 - Soutien	135,95	150,76	110,9 %	131,52	158,04	120,16 %
04 - Formation	45,35	37,23	79,68 %	45,45	35,92	79,02 %
Total	1 160,76	1 086,14	93,57 %	1 125,95	1 087,4	96,58 %

Source : rapport annuel de performances.

L'essentiel des crédits du programme est contenu dans l'action 01 – *Mise en œuvre des décisions judiciaires*. Logiquement la sous-exécution des crédits de cette action, en AE comme en CP, tire donc l'exécution globale des crédits vers le bas. Dans une moindre mesure, c'est également le cas de l'action 04 – *Formation*. Une sur-exécution est en revanche constatée au niveau de l'action 03 – *Soutien*, de près de 11 % en AE et de 20 % en CP. Les dépenses de personnel sont à l'origine de cette sur-exécution : 122,42 millions d'euros de crédits ont en effet été exécutés en AE comme en CP sur le titre 2 contre 107,9 millions d'euros prévus. **Les difficultés de gestion des emplois et de la masse salariale ont en effet été particulièrement marquées pour le programme 182. La Cour des comptes relève ainsi que « la trajectoire du T2 du programme 182 a connu de grandes perturbations dans le cadre de la gestion 2024 » et que « le caractère volontariste du recrutement, même s'il doit être salué compte tenu des difficultés à pourvoir certains postes, a été excessif. »** Au mois de juillet, l'exécution de la masse salariale était supérieure à la programmation, en raison du dynamisme des recrutements. Les dépassements ont nécessité des mesures d'ajustement réalisées en urgence qui ont provoqué des tensions importantes⁽¹⁾.

En ce qui concerne l'action 01, la sous-exécution relève en partie d'une faible consommation des crédits d'investissement (50,9 % en AE et 60,2 % en CP). Le rapporteur spécial invite le gouvernement à profiter de cette sous-exécution pour interroger la politique de construction de nouveaux centres éducatifs fermés, ces projets accaparant l'essentiel des crédits d'investissement **alors même que l'efficacité de ces établissements n'a pas été démontrée**.

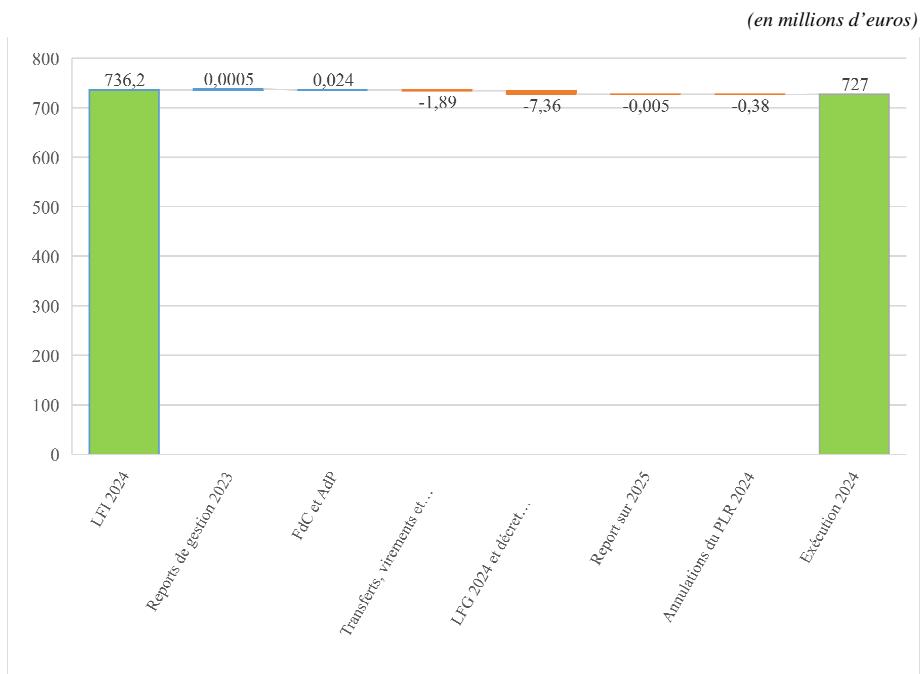
(1) Un mouvement social des personnels de la PJJ s'est prolongé pendant plusieurs semaines au cours de l'été.

IV. LE PROGRAMME 101 ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Le programme 101 doit permettre à toute personne qui le souhaite d'avoir connaissance de ses droits et de pouvoir les faire valoir, notamment par le recours à l'aide juridictionnelle.

L'exécution des crédits de paiement du programme 101 en 2024 peut être ainsi représentée :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 101 EN 2024



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le programme 101 était doté de 736,23 millions d'euros en AE et en CP par la loi de finances pour 2024. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été abaissée de 8,89 millions d'euros en AE et de 9,22 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 727,34 millions d'euros en AE et à 727 millions d'euros en CP.

Le programme 101 a été exécuté à hauteur de 726,83 millions d'euros en AE et de 726,97 millions d'euros en CP, soit un montant inférieur d'un peu plus de 9 millions d'euros aux crédits ouverts par la loi de finances dans les deux cas. **L'écart entre la prévision et la réalisation est de 1,28 % en AE et 1,26 % en CP.**

L'exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 101 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLR	Exécution	LFI	PLR	Exécution
01 – Aide juridictionnelle	658,53	657,3	99,81 %	658,53	657,32	99,82 %
02 – Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	16,07	12,62	78,52 %	16,07	12,57	78,22 %
03 – Aide aux victimes	46,5	43,77	94,13 %	46,5	43,95	94,5 %
04 – Médiation et espaces de rencontre	15,13	13,13	86,79 %	15,13	13,13	86,79 %
05 – Indemnisation des avoués	-	-		-	-	
Total	736,23	726,83	98,72 %	736,23	726,97	98,74 %

Source : rapport annuel de performances.

Près de 90 % des crédits du programme sont concentrés dans l'action 01 – *Aide juridictionnelle*, qui permet de soutenir les justiciables aux ressources financières modestes dans leurs procédures. Le taux d'exécution de cette action, en AE comme en CP, est de 99,8 %. Il explique le taux d'exécution global des crédits du programme, qui est le plus proche de la prévision tous programmes confondus. L'action 02 – *Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* accuse par exemple une sous-exécution de 3,45 millions d'euros en AE et de 3,5 millions d'euros en CP, mais cet écart ne représente que 0,5 % de l'ensemble des AE et des CP ouverts.

Bien que sous exécutées, le rapporteur spécial tient toutefois à souligner que les dépenses relatives à l'aide juridictionnelle sont en augmentation. Ces dépenses se sont en effet élevées à 657,3 millions d'euros en 2024, contre 636,2 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 3,3 % qui s'inscrit dans une tendance continue depuis plusieurs années et doit appeler à la vigilance.

V. LE PROGRAMME 310 CONDUITE ET PILOTAGE DE LA JUSTICE

Placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du ministère de la Justice, le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* regroupe des fonctions transverses ministérielles et mutualisées, exercées pour le compte des trois directions à réseau du ministère.

Le programme 310 était doté de 768,28 millions d'euros en AE et 747,09 millions d'euros en CP par la loi de finances pour 2024. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été abaissée de 32,88 millions d'euros en AE et de 54,55 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 735,4 millions d'euros en AE et de 692,5 millions d'euros en CP.

Le programme 310 a été exécuté à hauteur de 666,92 millions d'euros en AE et 687,48 millions d'euros en CP, soit un montant inférieur de 101,36 millions d'euros en AE et de 59,6 millions d'euros en CP par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances. **L'écart entre la prévision et la réalisation est de 13,2 % en AE et de 7,98 % en CP.**

L'exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 310 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLR	Exécution	LFI	PLR	Exécution
01 – État-major	11,2	10,76	96,14 %	11,2	10,75	96 %
02 – Activité normative	31,88	31,8	99,7 %	31,88	31,79	99,71 %
03 – Évaluation, contrôle, études et recherche	25,44	22,89	89,96 %	25,02	22,68	90,67 %
04 – Gestion de l'administration centrale	219,75	167	75,99 %	222,82	197,65	88,7 %
05 – Développement des techniques d'enquêtes numériques judiciaires	38,98	48,76	125,01 %	56,31	46,01	81,71 %
09 – Action informatique ministérielle	371,9	313,33	84,25 %	330,72	309,03	93,44 %
10 – Politique RH transverses	69,14	72,39	104,71 %	69,14	69,58	100,64 %
Total	768,28	666,92	86,8 %	747,09	687,48	92,02 %

Source : rapport annuel de performances.

Ce programme est celui pour lequel le plus bas taux d'exécution des crédits de paiement est constaté, et le deuxième plus bas pour les autorisations d'engagement. Les crédits consommés en CP s'élèvent en effet à 92 % des crédits ouverts en LFI. Cette sous-exécution est notamment le fait du taux particulièrement bas d'exécution de l'action 04 – *Gestion de l'administration centrale* pour laquelle 197,65 millions d'euros de CP ont été exécutés contre 222,82 millions d'euros prévus. Les dépenses de fonctionnement sont pour beaucoup dans ce résultat puisque 65,9 millions d'euros ont été exécutés contre 96,7 millions d'euros prévus, de même que les dépenses d'investissement : 3 millions d'euros ont été exécutés contre 27,1 millions d'euros prévus, pour cause de dépenses immobilières non engagées en raison de projets qui ont dû être repoussés.

Le taux d'exécution des AE n'est également pas satisfaisant. Comme pour les CP, la sous-exécution s'explique par la sous-consommation des crédits de l'action 04 mais également par la sous-exécution des AE de l'action 09 – *Action informatique ministérielle*. Le rapporteur spécial s'inquiète en particulier de la sous-consommation des dépenses d'investissement alors que les agents du ministère se plaignent depuis des années de la qualité de leurs applicatifs métiers : ainsi, seuls 9,5 millions d'euros des 50,1 millions d'euros prévus en AE sur le titre 5 ont été dépensés.

Le rapporteur spécial tient à s'attarder sur cette action en particulier pour deux raisons : d'abord, parce que **les dépenses informatiques représentent près de la moitié des dépenses du programme⁽¹⁾** ; ensuite, parce que **le pilotage des projets informatiques et le suivi de leurs coûts par la Chancellerie font l'objet depuis des années de critiques**, au point que le précédent rapporteur spécial des crédits de la mission avait décidé de s'emparer de ce sujet lors de la dernière édition du Printemps de l'évaluation⁽²⁾. Après plusieurs rapports particulièrement critiques, et des années après le lancement du premier plan de transition numérique du ministère, la Cour des comptes⁽³⁾ déplore toujours « **un pilotage des dépenses et des projets informatiques qui doit progresser** ». Le rapporteur spécial appelle ainsi l'ensemble des directions du ministère, sous l'égide du secrétariat général, à rattraper autant que faire se peut le retard pris dans le déploiement des dernières versions des applicatifs dont les défaillances sont un obstacle non seulement au fonctionnement des juridictions mais également au suivi des majeurs et mineurs incarcérés ou placés. La thématique d'évaluation retenue par le rapporteur spécial sera l'occasion de revenir sur ce point.

VI. LE PROGRAMME 335 CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Le programme 335, dédié au Conseil supérieur de la magistrature, vise à assurer l'autonomie budgétaire de cette institution.

Le programme 335 était doté de 4,64 millions d'euros en AE et 5,72 millions d'euros en CP par la loi de finances pour 2024. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été abaissée de 0,25 million d'euros en AE et de 0,2 million d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 4,39 millions d'euros en AE et à 5,52 millions d'euros en CP.

Le programme 335 a été exécuté à hauteur de 4,37 millions d'euros en AE et 5,28 millions d'euros en CP, soit un montant inférieur de respectivement 0,27 million d'euros et 0,45 million d'euros par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances. **L'écart entre la prévision et la réalisation est de 5,87 % en AE et de 7,78 % en CP.**

(1) 47 % en AE et 45 % en CP.

(2) Patrick Hetzel, *Rapport d'information sur le pilotage des projets informatiques par la Chancellerie*, 2024.

(3) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Justice*.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 335 PAR ACTIONS

(en euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	PLR	<i>Exécution</i>	LFI	PLR	<i>Exécution</i>
<i>01 - Conseil supérieur de la magistrature</i>	4 638 029	4 365 933	94,13 %	5 720 822	5 275 275	92,22 %
Total	4 638 029	4 365 933	94,13 %	5 720 822	5 275 275	92,22 %

Source : rapport annuel de performances.

*

* * *

**MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

M. Denis Masseglia, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LA MISSION MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES.....	325
1. Programme 180 : une exécution en-deçà des crédits prévus en loi de finances initiale, qui n'a toutefois pas remis en cause la mise en œuvre des principaux dispositifs de soutien.....	329
2. Programme 334 : un financement des opérateurs en légère augmentation pour leur permettre de faire face à la hausse des coûts	330
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	332
1. La mise en place éphémère d'un programme de transformation utilisé comme variable d'ajustement dans un contexte de recherche d'économies.....	334
2. Après avoir pérennisé un mode de financement de l'audiovisuel public garantissant son indépendance, la nécessité de sécuriser une trajectoire pluriannuelle de financement	336

I. LA MISSION MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

La mission *Médias, livre et industries culturelles* regroupe les crédits de deux programmes :

– le programme 180 *Presse et médias* recouvre les relations financières avec l’Agence France-Presse (AFP), les aides à la presse d’information politique et générale, le soutien aux médias de proximité et le soutien à l’expression radiophonique ;

– le programme 334 *Livre et industries culturelles* recouvre les dépenses en faveur des filières du livre, de la musique et du cinéma, en particulier les subventions pour charge de service public aux opérateurs de la mission.

L’exécution budgétaire de la mission a atteint 707,6 millions d’euros en AE et 711,5 millions d’euros en CP en 2024, contre 731,7 millions d’euros en AE et 725,7 millions d’euros en CP en 2023. Le volume des crédits budgétaires exécutés est ainsi en légère baisse (– 3,3 % en AE et – 2 % en CP), alors que la loi de finances initiale pour 2024 prévoyait une hausse des crédits de la mission afin de prendre en compte la revalorisation des dotations versées à l’Agence France-Presse dans le cadre du nouveau contrat d’objectifs et de performances 2024-2028 (sur le programme 180) et les effets de l’inflation et de la revalorisation du point d’indice intervenue au 1^{er} juillet 2022 sur les subventions pour charge de service public versées aux opérateurs du programme 334. Cette baisse s’explique principalement par l’annulation totale des crédits mis en réserve en début d’année, alors que la pratique consistait à dégeler en gestion la totalité de la mise en réserve.

La quasi-intégralité des crédits ouverts a été consommée en 2024, avec un taux d’exécution de la mission de 99,9 % en AE et de 99,5 % en CP.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DE LA MISSION MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

(en millions d’euros)

Programmes	Loi de finances initiale		Crédits disponibles		Exécution		Taux d’exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
180 Presse et médias	377,7	376,7	367,9	366,6	367,2	363,8	99,8 %	99,2 %
334 Livre et industries culturelles	364,2	359,3	340,6	348,3	340,4	347,8	100 %	99,8 %
Mission Médias, livre et industries culturelles	741,9	735,9	708,4	714,9	707,6	711,5	99,9 %	99,5 %

Note : le taux d’exécution est calculé en rapportant l’exécution 2024 aux crédits disponibles en 2024.

NB : dans les tableaux du présent document, des effets d’arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l’addition des agrégats qu’ils retracent.

Sources : rapports annuels de performances et notes d’exécution budgétaire.

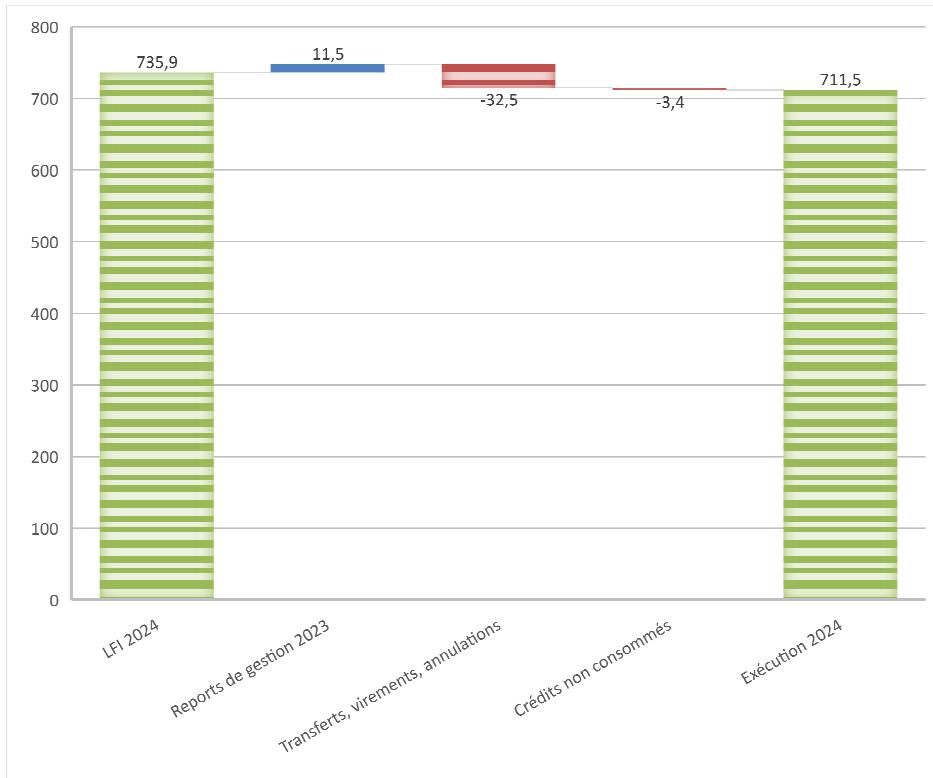
L'exécution 2024 a été marquée par plusieurs mouvements intervenus en gestion, qui ont diminué de 33,5 millions d'euros en AE et 21 millions d'euros en CP les crédits disponibles par rapport à la loi de finances initiale. Ces mouvements sont la conséquence notamment :

- des reports de crédits de 2023 vers 2024 à hauteur 12,1 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en CP, en baisse significative par rapport à l'exercice précédent et correspondant très majoritairement aux besoins en couverture des aides attribuées à la presse en 2023 mais non engagées ou soldées avant la fin de gestion de l'exercice, à l'instar d'une enveloppe de 2,4 millions d'euros en AE = CP destinée à l'aide temporaire aux réseaux de portage reportée en raison d'une autorisation trop tardive donnée par la Commission européenne ;
- du virement de 2 % des crédits des programmes 180 et 334⁽¹⁾ prélevés sur leur réserve de précaution initiale, respectivement vers les programmes 131 *Création* et 175 *Patrimoines* pour compenser les annulations de crédits sur ces programmes par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits ;
- du transfert de 2,4 millions d'euros depuis le programme 424 *Financement des investissements stratégiques* vers la mission *Médias, livre, industries culturelles* principalement sur le programme 180 pour le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) ;
- de l'annulation par la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024 :
 - de 16,6 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP sur le programme 180, soit l'annulation du reliquat de crédits en réserve et une annulation complémentaire de 3,4 millions d'euros en AE et de 2,8 millions d'euros en CP, qui a porté sur les aides à la modernisation de la presse, notamment le dispositif du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) ;
 - de 16,4 millions d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP sur le programme 334, soit l'annulation du reliquat de crédits en réserve et une annulation complémentaire de 12 millions d'euros en AE correspondant aux crédits initialement prévus pour les travaux de la maison du dessin de presse, qui n'ont pu être mobilisés en 2024 en raison du retard pris sur le projet.

(1) À travers le décret n° 2024-303 du 2 avril 2024 portant virement de crédits.

**LA GESTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION
MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES**

(CP, en millions d'euros)



Sources : rapports annuels de performances et notes d'exécution budgétaire.

**PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES SUR LA MISSION
MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prév.)	2025 (prév.)	Date d'échéance
Réduction de TVA à 10 % sur les abonnements de services de télévision	-	335	345	175	160	160	170	Non borné
Réduction de TVA à 2,1 % sur les publications de presse	155	144	145	70	57	57	58	Non borné
Crédit d'impôt cinéma (CIC)	121	113	85	139	109	152	168	Non borné
Crédit d'impôt audiovisuel (CIA)	139	148	140	164	170	224	221	Non borné
Crédit d'impôt international (C2I)	56	73	77	108	193	210	110	31/12/2026
SOFICA ⁽¹⁾	30	29	29	34	35	35	35	31/12/2026
Crédit d'impôt en faveur de la création phonographique	11	17	12	20	26	31	31	31/12/2027

Note : seules sont présentées les dépenses fiscales dont le montant est supérieur à 5 millions d'euros.

(1) Réduction d'impôt sur le revenu relative aux sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA).

Source : notes d'exécution budgétaire.

La mission se caractérise toutefois par la prépondérance des dépenses fiscales et des taxes affectées aux opérateurs, les crédits budgétaires ne représentant que le tiers des moyens de la mission, restreignant la capacité de pilotage budgétaire du ministère. Sur l'ensemble de la mission, le coût des dépenses fiscales est évalué à 876 millions d'euros en 2024, en forte augmentation par rapport à 2023 (772 millions d'euros). Cette dynamique est portée par la hausse des dépenses fiscales en faveur du cinéma, de l'audiovisuel et de la musique enregistrée.

Les produits des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et au Centre national de la musique (CNM) ont également progressé de façon significative pour atteindre 871,7 millions d'euros en 2024 contre 824 millions d'euros en 2023.

TAXES AFFECTÉES AUX OPÉRATEURS DE LA MISSION MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

(en millions d'euros)

Taxes affectées	Opérat eur	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prév.)
Taxe sur les spectacles de variété	CNM	36	12,3	3,1	33,5	49,1	55,6	53,2
Taxe streaming ⁽¹⁾	CNM	-	-	-	-	-	10,3	18
Total CNM		36	12,3	3,1	33,5	49,1	65,9	71,2
Cotisation des entreprises cinématographiques	CNC	9,2	7,5	4,9	7	9,9	9,9	10,4
Taxe spéciale additionnelle sur les entrées en salles de cinéma (TSA)	CNC	154,4	28,5	56,9	117,9	146,6	147,9	154,1
Taxe sur les services de télévision (TST)	CNC	492,4	461,1	457,4	469,1	447	488	464,1
Taxes sur les services vidéo (TSV)	CNC	34,2	87,3	111,6	127	178,3	160	167,5
Total CNC		690,3	584,4	630,8	721	781,8	805,8	801,4

(1) Taxe sur la diffusion en ligne d'enregistrements phonographiques musicaux ou de vidéomusiques

Source : notes d'exécution budgétaire.

Au total, la prise en compte des crédits budgétaires, dépenses fiscales, taxes affectées, ainsi que les mesures du plan de relance (7,8 millions d'euros) et de France 2030 (82,2 millions d'euros), ont porté à 2,5 milliards d'euros les moyens consacrés à la mission en 2024.

1. Programme 180 : une exécution en-deçà des crédits prévus en loi de finances initiale, qui n'a toutefois pas remis en cause la mise en œuvre des principaux dispositifs de soutien

Le volume des crédits budgétaires exécutés du programme 180 est sensiblement inférieur à celui prévu en loi de finances initiale pour 2024 et s'établit à 367,2 millions d'euros en AE et 363,8 millions d'euros en CP, soit une diminution de 10,5 millions d'euros en AE et 12,9 millions d'euros en CP par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale.

Cette baisse des crédits a principalement porté sur les aides à la diffusion (- 5,3 millions d'euros sur l'exonération des charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse, en raison d'un trop-perçu versé les années antérieures auprès de l'ACOSS) et les aides à la modernisation de la presse, en particulier sur le fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) et le fonds de soutien à l'émergence et l'innovation dans la presse (FSEIP). Les mouvements intervenus en cours de gestion ont ainsi réduit :

– de 5,4 millions d'euros en AE et de 7 millions d'euros en CP les crédits disponibles pour le FSDP ;

– de 2,1 millions d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP les crédits disponibles pour le FSEIP.

Alors que le FSDP et le FSEIP financent respectivement des projets de modernisation industrielle et de développement numérique d'entreprises de presse, et la création de nouveaux médias, **le rapporteur spécial met en garde contre la tentation, dans un contexte de tension sur les finances publiques, de réduire à nouveau les crédits de ces fonds en 2025, et souligne les conséquences potentielles pour l'avenir du secteur de la presse.**

Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) a quant à lui été préservé et a vu ses moyens renforcés pour la quatrième année consécutive en 2024. Ainsi les crédits consommés en 2024 se sont élevés à 38,5 millions d'euros en CP, contre 35,1 millions d'euros en 2023. Cette augmentation de la dotation du FSER est principalement due à des reports, pour un total de 1,03 million d'euros en CP, et à un transfert de 2,3 millions d'euros en CP depuis le programme *France 2030* afin de financer la nouvelle subvention bonifiée pour les radios locales établies en zone rurale et en outre-mer, dans le cadre du plan culture et ruralité lancé par le ministère de la culture en juillet 2024.

Le rapporteur spécial salue le soutien apporté aux radios associatives locales, qui jouent un rôle de lien essentiel, et dont les crédits étaient menacés par une réduction significative de 30 % (soit – 10 millions d'euros) dans le projet de loi de finances initiale pour 2025. Les crédits du fonds ont été rétablis à leur niveau de 2024 dans le texte définitif, **toutefois le rapporteur spécial attire l'attention sur le fait que cela ne permettra pas, sans nouveau transfert du programme *France 2030*, d'atteindre en 2025 le niveau de financement de 2024 permettant de poursuivre le dispositif de soutien spécifique aux radios des zones rurales et d'outre-mer.** À ce titre, le rapporteur spécial avait ainsi proposé de rehausser de 2 millions d'euros supplémentaires les crédits du FSER ⁽¹⁾.

2. Programme 334 : un financement des opérateurs en légère augmentation pour leur permettre de faire face à la hausse des coûts

La mission *Médias, livre et industries culturelles* compte six opérateurs, qui peuvent être classés en trois catégories en fonction de leur mode de financement : financement par des crédits budgétaires (BnF, Bibliothèque publique d'information – Bpi, Centre national du livre – CNL), financement par des taxes affectées (CNC, Cinémathèque française, cette dernière étant subventionnée par le CNC) et financement mixte (Centre national de la musique – CNM).

La loi de finances initiale pour 2024 prévoyait la mobilisation de 314,2 millions d'euros, soit 15,8 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2023, au bénéfice des opérateurs du programme 334 financés en tout ou partie sur crédits budgétaires.

(1) Amendement n°II-CF1870 adopté le 6 novembre 2024 par la commission des finances : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/0324C/CION_FIN/CF1870.

D'une part, afin de permettre à ces opérateurs de faire face au contexte de hausse des prix et en particulier des tensions sur ceux de l'énergie, 8,34 millions d'euros avaient été budgétisés en loi de finances pour 2024 sur le programme 334, dont 7,2 millions d'euros en faveur de la BnF, 0,5 million d'euros en faveur de la Bpi, 0,27 million d'euros en faveur du CNL et 0,37 million d'euros en faveur du CNM.

D'autre part, la loi de finances initiale pour 2024 prévoyait 5 millions d'euros de crédits en compensation de la revalorisation du point d'indice intervenue en juillet 2022 : 4,7 millions d'euros en faveur de la BnF, 0,06 million d'euros en faveur de la Bpi, 0,16 million d'euros pour le CNL et 0,14 million d'euros pour le CNM.

En fin de gestion 2024, 2,2 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés afin notamment de compenser le coût des mesures de revalorisation salariales dites « Guérini » pour la BnF (1,8 million d'euros) et couvrir les coûts supplémentaires induits par la gestion simultanée de plusieurs sites pour la Bpi (0,3 million d'euros).

Au total, les dotations globales aux opérateurs du programme 334 sont en légère hausse (+ 3,7 millions d'euros) en 2024 par rapport à l'exécution 2023, pour se porter à 307,7 millions d'euros.

FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DES OPÉRATEURS PAR LE PROGRAMME 334

(CP, en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	LFI 2025
BnF	202,5	203,8	208,2	214,1	226,3	241,4	243	251,6
Bpi	10,9	9,4	9,4	10,1	15,6	7,5	10,1	8,5
CNL	-	23,8	53,63	23,6	26,4	27,4	27,6	28,4
CNM	-	-	161	58,3	26,8	27,7	27	26,9
Total P334	213,4	237,0	432,2	306,1	295,1	304	307,7	315,4

Source : notes d'exécution budgétaire.

Le rapporteur spécial tient à attirer l'attention sur la question de la pérennité du financement du CNM, qui n'est pas encore résolue. En particulier, le rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence d'un plafonnement des taxes affectées au CNM, en particulier de la taxe sur les spectacles de variétés⁽¹⁾, notamment en comparaison avec le CNC, dont les taxes affectées ne font l'objet d'aucun plafonnement. En effet, la mise en place d'une telle taxe relève d'une demande des acteurs de la filière et participe à l'autofinancement

(1) Le rapporteur spécial avait proposé le déplafonnement de la taxe sur les spectacles de variétés lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2025 : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/0324A/AN/2985.pdf>.

de celle-ci. Par ailleurs, un écrêtement de la taxe sur les spectacles de variétés pourrait fragiliser le financement du CNM car le « droit de tirage » concerne toutes les entreprises de spectacles assujetties à cette taxe, qui peuvent ainsi obtenir automatiquement le versement d'une partie des sommes versées au titre de la taxe. La loi de finances initiale pour 2025 a ainsi procédé au rehaussement du plafond à 53 millions d'euros⁽¹⁾.

Par ailleurs, afin de conforter le modèle de financement du CNM et faire contribuer les grandes plateformes à la création, la LFI 2024 a créé la contribution fiscale des plateformes de *streaming* musical, dite « taxe *streaming* »⁽²⁾ dont le rendement prévisionnel était estimé en 2024 à 18 millions d'euros. Le CNM avait inscrit à son budget initial pour 2024 une recette prévisionnelle de 15 millions d'euros pour cette taxe. Toutefois le rendement de la taxe a été inférieur à celui qui était prévu et s'établit à 10,3 millions d'euros pour 2024. Le principal facteur expliquant le décalage entre les prévisions de collecte et le produit recouvré résulte de défauts de déclaration par certaines entreprises redevables n'estimant pas être dans le champ de la taxe.

Le rapporteur spécial salue ainsi la création par la loi de finances pour 2025 d'un droit de communication des données relatives à la collecte de la « taxe *streaming* » et à ses redevables au profit du CNM, qui permettra un contrôle renforcé et un meilleur suivi des principaux redevables de la taxe⁽³⁾.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* est un concours financier qui permettait jusqu'en 2022 de retracer les conditions d'affectation du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) aux structures de l'audiovisuel public. Depuis 2022, la CAP est supprimée et les recettes du compte sont désormais assurées par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les dépenses sont constituées de sept programmes correspondant aux cinq sociétés de l'audiovisuel public (France Télévisions, Arte France, Radio France, France Médias Monde, TV5 Monde), à l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et à un nouveau programme budgétaire intégré au périmètre de la mission en 2024, le « *programme de transformation* », qui retrace les crédits alloués aux entités de l'audiovisuel public pour la mise en œuvre de projets de transformation prioritaires.

(1) Article 125 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) Article 53 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. Le taux de cette taxe est fixé à 1,2 % du chiffre d'affaires. Seules les plateformes ayant un chiffre d'affaires excédant le seuil de 20 millions d'euros sont assujetties.

(3) Article 163 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025, issu de l'adoption en séance au Sénat le 15 janvier 2025 d'un [amendement du Gouvernement n° II-1985](#) portant article additionnel.

La dynamique de hausse des dotations engagée en 2023 (+ 111,8 millions d'euros en exécution par rapport à 2022) s'est poursuivie en 2024 (+ 179,3 millions d'euros), malgré les mesures d'économie engagées en cours d'exercice visant à répondre au contexte dégradé des finances publiques. Cette hausse des dotations s'explique pour moitié par le contexte inflationniste qui touche les comptes des différentes entités, pour un tiers par la compensation des effets fiscaux de la réforme du financement de l'audiovisuel public, et par la création d'un nouveau programme.

**EXÉCUTION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

(en millions d'euros)

Entités de l'audiovisuel public	LFI 2023	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Écart exécution 2024 / 2023	Écart exécution 2024 / LFI 2024
	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP
841 France Télévisions	2 430,5	2 430,5	2 523,1	2 523,1	+ 92,6	0
842 Arte France	303,5	278,2	295,1	295	+ 16,8	- 0,1
843 Radio France	623,4	623,4	653	652,9	+ 29,5	- 0,1
844 France Médias Monde	284,7	286,8	299,2	298,1	+ 11,3	- 1,1
845 Institut national de l'audiovisuel	93,6	99,9	103,9	104,1	+ 4,2	+ 0,2
847 TV5 Monde	80	80	83,4	83,8	+3,8	+ 0,4
848 Programme de transformation	/	/	69	19	/	- 50
Total CCF	3 815,7	3 796,8	4 026,7	3 976	+ 179,2	- 50,7

Source : rapports annuels de performances.

L'exercice 2024 a été marqué par une diminution très importante en cours d'exercice des crédits de transformation alloués aux entités de l'audiovisuel public (- 50 millions d'euros). Le nouveau programme 848 a de fait été la principale variable d'ajustement budgétaire et ses crédits ont fait l'objet de mesures de régulation budgétaire en deux temps, à travers :

– une annulation de crédits à hauteur de 20 millions d'euros par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits ;

– une annulation complémentaire à hauteur de 30 millions d'euros par la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

Par ailleurs, le niveau des dotations socle des entités de l'audiovisuel public a été ajusté par la loi de finances de fin de gestion pour 2024 afin de prendre en compte les effets fiscaux supportés par ces entités en 2023 en raison de la suppression de la CAP :

- une annulation de crédits de 0,15 million d'euros pour Arte France ;
- une annulation de crédits de 1,1 million d'euros pour France Médias Monde ;
- une ouverture de crédits de 0,16 million d'euros pour l'INA ;
- une ouverture de crédits de 0,38 million d'euros pour TV5 Monde.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS INITIALES DES ENTITÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

	Évolution 2018-22	2022	2023	2024	2025	Évolution 2022-2024	Évolution 2024-25
France Télévisions	- 161,1	2 406,8	2 430,5	2 523,1	2 505,8	+ 116,3	- 17,3
Arte France	- 6,8	278,6	303,5 ^(a)	295,1	298,1	+ 16,5	+ 3
Radio France	- 20	588,8	623,4	653	652,1	+ 64,2	- 0,9
France Médias Monde	- 3,6	259,6	284,7	299,2	303,9	+ 39,6	+ 4,7
INA	- 0,7	89,7	93,6	103,9	105	+ 14,2	+ 1,1
TV5 Monde	- 1,2	77,8	80,0	83,4	84,2	+ 5,7	+ 0,8
Programme incitatif de transformation	/	/	/	69	0	+ 69	- 69
Total	- 193,4	3 701,3	3 815,7	4 026,7	3 949,2	+ 325,4 _(b)	- 77,5

(a) Cette dotation s'élève à 276,8 millions d'euros dans la loi de finances de fin de gestion pour 2023.

(b) La hausse nette sur la période 2022-2024, hors compensation des effets fiscaux, s'élève à 146,2 millions d'euros. La compensation des effets fiscaux s'élève à 179,2 millions d'euros et comprend 145,6 millions d'euros au titre de la compensation sur la taxe sur les salaires et 33,6 millions d'euros au titre de la compensation de la perte du droit de déduction de TVA.

Source : notes d'exécution budgétaire

1. La mise en place éphémère d'un programme de transformation utilisé comme variable d'ajustement dans un contexte de recherche d'économies

L'exercice 2024 devait représenter la première année de la trajectoire pluriannuelle de financement des entités de l'audiovisuel public arbitrée par le gouvernement à l'automne 2023, qui prévoyait une hausse de 446 millions d'euros entre 2024 et 2028, poursuivant la tendance haussière de l'exercice 2023, afin d'accompagner la transformation de l'audiovisuel.

Cette hausse devait notamment prendre la forme d'un nouveau programme 848 créé en 2024, le « *programme de transformation* » dont la dotation initiale de 69 millions d'euros devait compléter la dotation socle des différentes entités de l'audiovisuel public. Une enveloppe inédite de crédits de transformation,

d'un montant de 200 millions d'euros répartis sur trois ans, avait en effet été intégrée à la trajectoire pluriannuelle. Ainsi le programme 848 devait être abondé de 69 millions d'euros en 2024, 74 millions d'euros en 2025 et 57 millions d'euros en 2026.

Les versements réalisés au titre des projets de transformation devaient s'inscrire dans une démarche incitative, avec la possibilité d'ajuster le montant des versements alloués à l'entité concernée en cas de non-réalisation des projets sélectionnés ou de retard dans leur déploiement.

Toutefois, ce programme a été largement amputé de ses crédits en 2024, à hauteur de 20 millions d'euros par le décret d'annulation du 21 février 2024 dans un premier temps, puis par l'arrêt du versement des crédits restants qui s'en est suivi, jusqu'à l'annulation de 30 millions d'euros supplémentaires par la loi du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024. Au lieu de répondre à son objectif initial qui visait à mettre en place une incitation financière afin d'encourager les entités de l'audiovisuel public à accélérer la réalisation de projets de coopération et de transformation, le programme a donc joué le rôle de variable d'ajustement dans un contexte de régulation budgétaire – ce qui a toutefois permis de préserver les dotations socle. Ce programme, crédité de 30 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2025, a finalement été supprimé au cours des débats parlementaires.

MONTANT DES CRÉDITS DU PROGRAMME 848 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2024

(en millions d'euros)

	Action 1 – France Télévisions	Action 2 – ARTE France	Action 3 – Radio France	Action 4 – France Médias Monde	Action 5 – Institut national de l'audiovisuel	Action 6 – TV5 Monde	Programme
LFI pour 2024 ^(a)	45	0	15	5	4	0	69
Annulations ^(b)	- 13	0	- 4,3	- 1,4	- 1,2	0	- 20
LFG 2024 ^(c)	- 19,6	0	- 6,6	- 2,2	- 1,7	0	- 30
Exécution	12,4	0	4,1	1,4	1,1	0	19
Taux d'exécution	27,6 %	/	27,3 %	28 %	27,5 %	/	27,5 %

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(b) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(c) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le rapporteur spécial regrette cette révision à la baisse des crédits de l'audiovisuel public, ainsi que la méthode de régulation budgétaire utilisée en 2024. La forte incertitude sur le financement de l'audiovisuel public qui en a résulté a ainsi empêché la mise en œuvre de certains projets de transformation

prévus et a fragilisé financièrement certaines structures ayant déjà engagé les dépenses relatives à ces projets.

Si le contexte budgétaire en 2024 justifiait des efforts importants pour réduire les dépenses, le rapporteur spécial considère qu'il aurait été néanmoins souhaitable que l'Etat tienne ses engagements vis-à-vis des organismes de l'audiovisuel public, notamment au regard de l'importance des missions de service public qu'ils remplissent.

2. Après avoir pérennisé un mode de financement de l'audiovisuel public garantissant son indépendance, la nécessité de sécuriser une trajectoire pluriannuelle de financement

La loi de finances rectificative pour 2022⁽¹⁾ a acté, d'une part, la disparition dès le 1^{er} janvier 2022 de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), et d'autre part, le maintien des recettes du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* grâce à l'affectation d'une fraction du produit de la TVA.

Toutefois, la réforme du financement de l'audiovisuel public était restée inachevée, la loi de finances rectificative pour 2022 ne prévoyant aucune modalité de financement au-delà du 31 décembre 2024, alors que l'affectation d'une fraction de TVA aux entités de l'audiovisuel public devenait impossible à partir du 1^{er} janvier 2025. En effet, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽²⁾, telle que modifiée par la réforme de 2021⁽³⁾ disposait qu'à partir du 1^{er} janvier 2025, l'affectation à un tiers d'une imposition de toute nature « *ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées* ».

Afin de pérenniser le mode de financement actuel de l'audiovisuel public, une proposition de loi portant réforme du financement de l'audiovisuel public a été adoptée au Sénat le 23 octobre 2024 puis à l'Assemblée nationale par un vote conforme le 20 novembre 2024. La loi organique n° 2024-1177 du 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public a modifié l'article 2 de la LOLF qui prévoit désormais qu'un montant déterminé d'une imposition de toute nature peut être directement affecté aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle.

La loi de finances initiale pour 2025 en a tiré les conséquences et prévoit ainsi l'affectation d'une fraction du produit de la TVA aux organismes de l'audiovisuel public, permettant de garantir la stabilité du financement et l'indépendance de l'audiovisuel public.

(1) Article 6 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(2) Article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

(3) Article 3 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Si la question du mode de financement de l'audiovisuel public a donc été résolue fin 2024, celle de la prévisibilité pluriannuelle du niveau de financement de l'audiovisuel public reste en suspens. En effet, en 2025, comme en 2024, aucun organisme de l'audiovisuel public n'est lié par un contrat d'objectif et de moyens (COM) en vigueur. Les projets de contrats d'objectifs et de moyens 2024-2028 n'ont pas été signés à la suite de l'avis défavorable des commissions des affaires culturelles de l'Assemblée nationale⁽¹⁾ et du Sénat⁽²⁾, ainsi que de la commission des finances de l'Assemblée nationale⁽³⁾, qui avaient été motivés par la caducité de la trajectoire des concours publics sur la période 2024-2028 telle qu'inscrite dans le plan d'affaires des projets de COM et qui correspondait à la trajectoire arbitrée par le gouvernement à l'automne 2023.

Le rapporteur spécial souligne ainsi l'importance pour les organismes de l'audiovisuel public de disposer d'une visibilité pluriannuelle sur leur financement afin d'engager les réformes nécessaires pour accompagner la transformation indispensable du secteur, dans un contexte d'évolution rapide des usages et de concurrence accrue avec l'essor des plateformes.

L'absence de toute trajectoire financière pluriannuelle opérationnelle adossée à des contrats d'objectifs et de moyens entrave ainsi la capacité des entités de l'audiovisuel public à mettre en œuvre les réformes permettant d'accompagner la transformation du secteur, notamment en matière de numérique, de proximité, d'information, et de rajeunissement des publics, ainsi qu'en termes de gains d'efficience dans un contexte de tension sur les finances publiques. Cette absence de trajectoire financière et de COM en vigueur limite également le contrôle par le Parlement de l'atteinte de ces objectifs par l'audiovisuel public.

Le rapporteur spécial appelle donc à sécuriser une trajectoire pluriannuelle de financement de l'audiovisuel public, par le biais d'un engagement financier clair de la part du gouvernement et la signature rapide de nouveaux COM.

*

* * *

(1) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion-cedu/l17b0537_rapport-information#.

(2) https://www.senat.fr/rap/r24-133/r24-133_mono.html.

(3) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_fin/l17b0541_rapport-information#_Toc256000011.

OUTRE-MER

M. Christian Baptiste, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE NÉGATIVEMENT PAR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS DÉCIDÉES EN COURS DE GESTION	342
A. LE PROGRAMME 138 <i>EMPLOI OUTRE-MER</i>	344
B. LE PROGRAMME 123 <i>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</i>	346
II. UNE HAUSSE DES EMPLOIS DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ ENTRAVÉE PAR LES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES	350
III. LADOM, SEUL OPÉRATEUR DE LA MISSION, DOIT ÊTRE EN MESURE D'ACCOMPLIR L'ENSEMBLE DES MISSIONS FIXÉES PAR LE CIOM EN 2023 EN FAVEUR DE LA MOBILITÉ TERRITORIALE	351
IV. LA POURSUITE DE L'INQUIÉTANTE PROGRESSION DES RESTES À PAYER	352

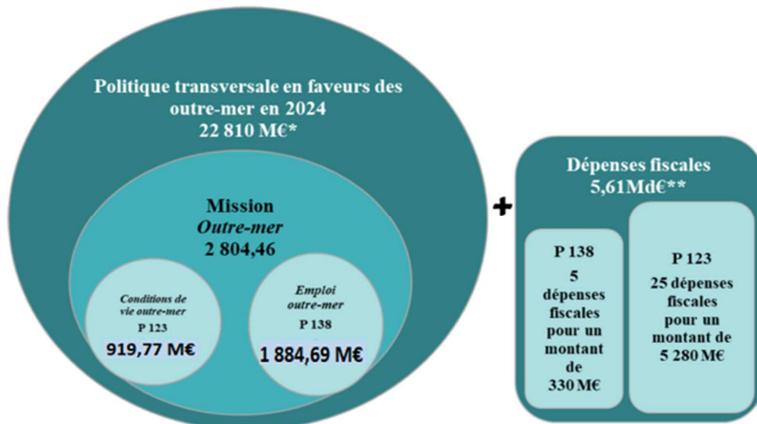
La mission *Outre-mer* est composée de deux programmes : le programme 138 *Emploi Outre-mer*, qui porte les moyens budgétaires en faveur de l'emploi dans les territoires ultramarins et le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, qui a pour objectif de réduire les écarts de niveaux de vie et d'équipement constatés entre les outre-mer et la France hexagonale, en tenant compte des particularités territoriales et des réalités géographiques et économiques des collectivités ultramarines.

En 2024, la loi de finances initiale (LFI) prévoyait 3,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) (+ 17 % par rapport à la LFI 2023) et 2,8 milliards en crédits de paiement (CP) (+ 10 % par rapport à la LFI 2023). Les dépenses fiscales sont estimées pour 2024 à 5,6 milliards d'euros, soit 2 fois le montant des dépenses budgétaires.

La mission *Outre-mer* ne représente toutefois qu'une fraction minime de l'effort budgétaire de l'État en faveur des territoires ultramarins, soit 12,3 % en 2024. La politique transversale de l'État, au sens du document de politique transversale «Outre-mer», était en effet portée en 2024 par 105 programmes au sein de 32 missions.

DÉPENSES EN FAVEUR DES TERRITOIRES DITS D'OUTRE-MER (LFI 2024)

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

Comme chaque année, le rapporteur spécial dénonce cet émiettement des moyens, qui nuit à leur pilotage et à leur lisibilité. Des sujets cruciaux pour nos concitoyens ultramarins ne relèvent pas – ou à la marge – de la mission *Outre-mer*. Ainsi la lutte contre la pollution au chlordécone ou l'échouement des sargasses sont portés essentiellement par la mission *Cohésion des territoires*, (programme 162 – *Interventions territoriales de l'État*) et le recul du trait de côte par la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (programme 113 *Paysages, eau et*

biodiversité et programme 380 Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires). L'existence d'un document de politique transversale annexé au projet de loi de finances est certes un progrès, mais son équivalent s'agissant de l'exécution budgétaire n'existe pas. Le rapporteur spécial demande *a minima* la création d'un tel document. Surtout, **il réitère sa demande de regroupement des crédits relatifs aux territoires dits d'Outre-mer au sein de la mission éponyme, afin de faciliter leur pilotage par le ministère des Outre-mer, en lien si besoin avec les autres ministères. Il demande qu'une discussion unique sur tous ces sujets intervienne au Parlement, pour faciliter le suivi et le contrôle réalisés par les parlementaires et au-delà par nos concitoyens ultramarins.**

I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE NÉGATIVEMENT PAR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS DÉCIDÉES EN COURS DE GESTION

En intégrant aux crédits prévus en LFI les fonds de concours et attributions de produits, les mouvements réglementaires et les ouvertures et annulations de la loi de finances de fin de gestion (LFG) ⁽¹⁾ pour 2024, le montant total des crédits ouverts sur la mission s'est élevé à 3,24 milliards d'euros en AE et 2,99 milliards d'euros en CP. **Le rapporteur spécial regrette la très importante annulation de crédits fixée par le décret du 21 février 2024** ⁽²⁾ de près de 79 millions d'euros, dont la quasi-totalité (près de 75 millions d'euros) a concerné le programme 123 (voir *infra*).

L'exécution des crédits s'élève en 2024 à 3,12 milliards d'euros en AE et 2,92 milliards d'euros en CP. Le taux d'exécution des crédits ouverts atteint 96 % en AE et à 97 % en CP, contre 94 % en AE et 95 % en CP en 2023. En AE, le taux de consommation réel atteint même 98 % en 2024, en tenant compte du retrait de 56 millions d'euros d'engagements d'années antérieures. **Le rapporteur spécial relève ce progrès dans le pilotage budgétaire de la mission, même si les efforts d'amélioration de la gestion doivent se poursuivre.**

(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(2) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS EN LFI 2024 AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

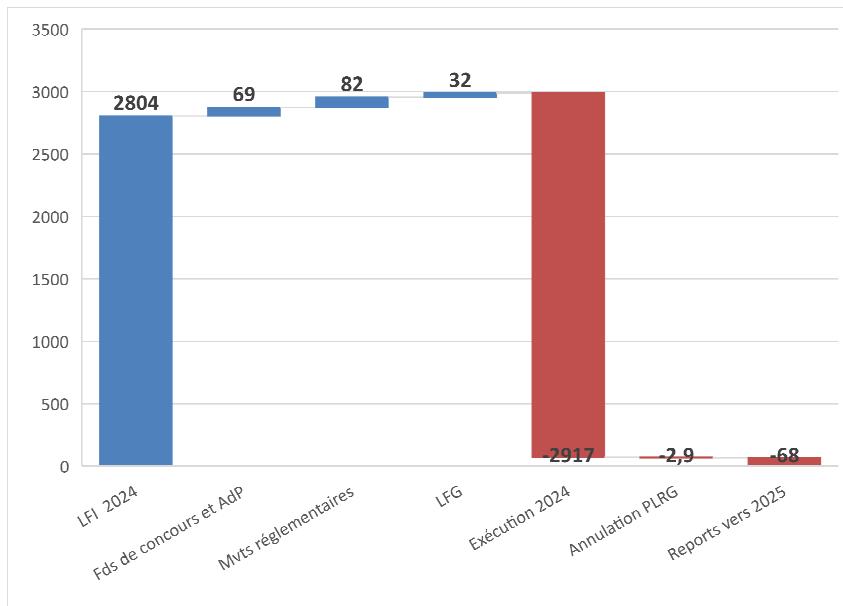
	Programme 123		Programme 138		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (hors FdC et AdP) (a)	1 281,6	919,8	1 899,5	1 884,7	3 181,1	2 804,5
Fonds de concours et attributions de produits (b)	12,6	12,6	56,7	56,7	69,4	69,4
Mouvements réglementaires (c)	2,6	18,5	25,4	63,5	28,0	82,0
Annulations par le décret du 21 février 2024	-74,9	-74,9	-3,9	-3,9	-78,8	-78,8
Reports de 2023	70,6	83,0	31,6	69,8	102,2	152,8
<i>dont report FDC</i>	3,7	7,2	5,5	33,9	9,1	41,2
<i>dont report d'AE affectées non engagées (AEANE)</i>	15,9	0,0	23,8	0,0	39,7	0,0
<i>dont report général hors FDC et AEANE</i>	51,1	75,7	2,3	35,8	53,4	111,6
Virements	-0,7	-0,7	0,0	0,0	-0,7	-0,7
Transferts	7,5	11,0	-2,3	-2,3	5,2	8,7
LFG (d)	-89,4	7,0	54,4	25,0	-35,1	32,0
Total des crédits ouverts (e=a+b+c+d) données RAP	1 207,4	957,9	2 036,0	2 030,0	3 243,4	2 987,8
Crédits consommés (f) données RAP	1 119,2	937,6	1 997,4	1 979,4	3 116,7	2 917,0
<i>Taux d'exécution des crédits votés en LFI (f/a)</i>	87 %	102 %	105 %	105 %	98 %	104 %
<i>Taux d'exécution des crédits ouverts (f/e)</i>	93 %	98 %	98 %	98 %	96 %	98 %
<i>Taux d'exécution des crédits ouverts corrigé des retraits d'engagements d'années antérieures</i>	97 %		98 %		98 %	
Annulations d'AE/CP non consommés et non reportés par le PLRG	-57,4	-0,4	-11,6	-2,5	-68,9	-2,9
Reports vers 2025 (y compris FdC et AdP)	30,8	19,8	26,9	48,1	57,8	67,9

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances (RAP) 2024 Outre-mer et Cour des comptes.

Le graphique ci-après présente, pour la mission, l'exécution des CP en 2024.

MISSION OUTRE-MER — EXÉCUTION DES CP EN GESTION — 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2024 Outre-mer.

Le rapporteur spécial a relevé les points suivants sur l'exécution budgétaire 2024 des crédits de la mission, en se fondant notamment sur les réponses transmises par le ministère des Outre-mer à ses questions.

A. LE PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER

Avec plus de 1,6 milliard d'euros consommés en AE et CP en 2024, le dispositif de compensation des exonérations de cotisations sociales des entreprises spécifique aux Outre-mer, dit LODEOM, représente 55 % des CP de la mission et 81 % des crédits du programme 138. Cette exécution inférieure d'un peu plus de 210 millions d'euros à celle de 2023 (1,8 milliard d'euros) n'est pas expliquée dans les documents budgétaires ou dans les éléments recueillis auprès du ministère des Outre-mer, alors même que le nombre de salariés concernés par le dispositif des exonérations est en constante augmentation⁽¹⁾ (hausse de près de 5 % entre 2023 et 2024).

(1) 223 468 salariés concernés en 2024 contre 213 251 en 2023 selon les documents budgétaires.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DESTINÉS EN LFI 2024 À LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES DES ENTREPRISES OUTRE-MER

(en millions d'euros)

PROGRAMME 138	AE				CP			
	2023	2024	Écart 2023/2024		2023	2024	Écart 2023/2024	
Compensation des exonérations LODEOM								
LFI y compris FdC et AdP	1 413,2	1 539,18	126,0	+ 9 %	1 413,2	1 539,18	126,0	+ 9 %
Réalisation	1 816,2	1 605,45	- 210,8	- 12 %	1 816,2	1 605,45	-210,8	- 12 %
Écart LFI/réalisation	+ 403,0	+ 66,3			+ 403,0	+ 66,3		

Source : commission des finances d'après les RAP 2023 et 2024 Outre-mer.

La surconsommation du dispositif, dépassant les 400 millions d'euros en 2023, s'est réduite à 66 millions d'euros en 2024. Depuis plusieurs années, la Cour des comptes dénonce « *des prévisions budgétaires irréalistes qui rendent nécessaire une budgétisation supplémentaire en cours d'exercice* » et indique qu'« *il serait de bonne politique de présenter au législateur un budget plus en phase avec les dernières estimations d'octobre de l'année N-1 plutôt que d'attendre les régularisations en fin de gestion qui, compte tenu de l'aléa prévisionnel, sont systémiques mais pourraient être minorées. Cela est d'autant plus important que les régularisations ne sont pas toujours à la hauteur de la dépense effective* ». Le rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette recommandation de fiabilisation des prévisions et de respect du droit des parlementaires à disposer d'une information budgétaire sincère lors de l'examen du PLF.

Au regard des montants très importants, représentant plus de la moitié des crédits de la mission, le rapporteur spécial a débuté un travail d'évaluation de ce dispositif, en lien avec le ministère des Outre-mer. Des auditions des acteurs concernés et déplacements prévus en Guadeloupe, Martinique, Guyane et à La Réunion doivent lui permettre de se prononcer sur une réforme de ce dispositif pour le prochain PLF. Il souhaite s'assurer que les montants consacrés bénéficient effectivement au développement des territoires ultramarins, aux seules entreprises vertueuses et à l'emploi local.

S'agissant du dispositif d'abaissement du coût du fret, les crédits consommés en 2024 apparaissent inférieurs aux montants votés en LFI en AE (5,28 millions d'euros consommés pour 7,80 millions d'euros prévus en LFI) mais supérieurs en CP (6,75 millions d'euros consommés pour 5,60 millions d'euros prévus en LFI). Le ministère des Outre-mer a indiqué au rapporteur spécial que « *plusieurs raisons expliquent cette situation : la transmission tardive des dépôts de dossiers de subventions, une surestimation de certains territoires, ou encore le processus d'instruction de l'aide au fret qui est assumé par les autorités de gestion FEDER. En raison de sa longueur (2 ans et demi en moyenne) et de sa complexité, il est difficile à appréhender pour les entreprises. Néanmoins, des signes d'une meilleure dynamique peuvent être observés, grâce à une meilleure appropriation de cet outil par les acteurs économiques locaux et des approches plus opérationnelles mises en place par certains territoires en lien avec les collectivités locales en charge du FEDER* ». Ce dispositif participe à la formation des prix et

devrait en principe limiter la cherté des produits importés dans les territoires dits d'Outre-mer. Au regard de son lien avec la crise de la vie chère, le rapporteur spécial demande qu'une évaluation poussée soit menée par le ministère des Outre-mer sur l'efficacité, l'efficience et la performance de ce dispositif. L'Inspection générale des finances (IGF) pourrait être missionnée par le Gouvernement. Le rapporteur spécial souhaite être associé aux travaux d'évaluation menés, pour s'assurer que cet argent public est utilisé pour soutenir efficacement la compétitivité des productions locales et que des effets tangibles de ce dispositif soient constatés par nos concitoyens ultramarins.

B. LE PROGRAMME 123 *CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER*

En premier lieu, le rapporteur spécial dénonce les annulations de crédits intervenues en février 2024 sur le programme 123 pour près de 75 millions d'euros en AE et CP. **Il rappelle que le programme 123 a pour objet de réduire les écarts de niveau de vie et d'équipement constatés entre les outre-mer et la France hexagonale.** Ces annulations ont donc porté directement préjudice au développement de nos territoires et ont remis en cause le budget pour 2024 des Outre-mer tel que voté par le Parlement – et repris par le Gouvernement dans son texte considéré comme adopté suite à la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution –, seulement deux mois après son début de mise en œuvre. Elles ont ainsi compromis tout particulièrement l'appui aux collectivités territoriales, à l'aménagement du territoire, au logement et au fonds exceptionnel d'investissement.

RÉPARTITION DE L'ANNULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 FIXÉE PAR LE DÉCRET DU 21 FÉVRIER 2024

(en millions d'euros)

PROGRAMME 123			
ACTION		AE	CP
01 – Logement		/	-13,6
02 – Aménagement du territoire		-18,9	-16,4
03 – Continuité territoriale		-1,9	-1,9
04 – Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports		-2,5	-2,5
06 – Collectivités territoriales		-34,1	-22,1
07 – Insertion économique et coopération régionale		-0,1	-0,1
08 – Fonds exceptionnel d'investissement		-12,6	-13,4
09 – Appui à l'accès au financement bancaire		-4,9	-4,9
TOTAL		-74,9	-74,9

Source : ministère des Outre-mer.

La remise en cause en gestion des crédits votés par le Parlement est par exemple frappante s'agissant du **fonds exceptionnel d'investissement (FEI)** qui vise à pallier l'insuffisance d'infrastructures dans les territoires ultramarins.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DESTINÉS EN LFI 2024
AU FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT**

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI	160,0	87,3
Décret d'annulation de février	-12,6	-13,4
Volet sport CCT	-6,2	
Financement plan Eau Mayotte	-18,3	-16,2
Contrat de restructuration des sites de défense (CRSD) de Polynésie française	-1,7	-0,5
Financement projet commune d'Hao	-0,5	
PITE Chlordécone	-0,3	-0,3
Radars destinés à la zone Antilles	-0,3	-0,3
Mémorial national des victimes de l'esclavage	-0,1	-0,1
Dont redéploiements divers		-0,2
Annulation par la LFG	-16,7	
Ressources disponibles = exécution	103,3	56,3

Source : ministère des Outre-mer.

Touché par les annulations de crédits, le FEI a en outre été utilisé pour financer d'autres dispositifs en cours d'année. Au final, sur les 87,3 millions d'euros de CP votés par le Parlement pour financer des équipements dans les territoires ultramarins, seuls 56,3 millions d'euros ont été utilisés à cette fin, soit 65 % des crédits initiaux. Le rapporteur spécial dénonce le non-respect du vote parlementaire, aux conséquences particulièrement préjudiciables au développement de nos territoires dits ultramarins.

De même, cette remise en cause du vote du Parlement a touché les crédits en faveur du logement social, destinés à lutter contre le logement indécent et insalubre. Alors que les crédits votés en LFI 2024 progressaient de plus de 5 % par rapport à 2023, les mesures d'annulations ont conduit à ce que les crédits dépensés diminuent de 3 % par rapport à 2023, soit l'inverse de ce qui avait été fixé par le Parlement et repris par le Gouvernement.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DESTINÉS EN LFI 2024 AU LOGEMENT EN OUTRE-MER

(en millions d'euros)

PROGRAMME 123	CP		
	2023	2024	Écart
ACTION Logement	183,8	193,8	10,1 5 %
Réalisation	176,9	171,9	-5,0 -3 %

Source : commission des finances d'après les RAP 2023 et 2024 Outre-mer.

Le soutien aux **collectivités territoriales** prend notamment la forme d'une contractualisation avec l'État via les contrats de convergence et de transformation (CCT) et le contrat de développement pour la Nouvelle-Calédonie. Or, sur ces contrats, 117,61 millions d'euros ont été exécutés en 2024 contre 146,76 millions d'euros en 2023, soit un écart de près de 30 millions d'euros. Le ministère des Outre-mer explique que cette sous-consommation résulte de la conclusion de contrats de deuxième génération portant sur la période 2024-2027. Le rapporteur spécial prend note de cette justification mais relève que la conclusion de ces nouveaux

contrats aurait pu être davantage anticipée, ce qui aurait permis d'éviter cette latence et inertie dans la définition et la mise en œuvre de projets portés par les collectivités en faveur du développement territorial.

Par ailleurs, les crédits de l'action 2 *Aménagement du territoire* sont mobilisés pour financer une partie du **plan séisme Antilles (PSA)** s'agissant des mesures de construction ou de renforcement parasismique d'établissements scolaires. Le ministère des Outre-mer a indiqué au rapporteur spécial que 0,5 million d'euros en AE et 0,1 million d'euros en CP ont été exécutés sur les 2,5 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP prévus en LFI 2024. **Le rapporteur spécial s'émeut de la faiblesse des crédits prévus en LFI et consommés, destinés à un sujet aussi vital que la mise aux normes parasismiques d'équipements scolaires.** Comme indiqué lors de l'examen du budget pour 2025, il demande que la puissance publique prenne la pleine mesure des enjeux liés aux catastrophes naturelles dans les territoires ultramarins. Réduire ou, comme en l'espèce, ne pas utiliser les crédits destinés à la mise aux normes des établissements scolaires lui paraît irresponsable, alors même que les phénomènes sismiques ne cessent de s'amplifier en fréquence et en puissance.

Le rapporteur spécial observe avec satisfaction que l'aide exceptionnelle visant à soutenir le conseil départemental de **Mayotte** de 100 millions d'euros en AE et de 60 millions d'euros en CP prévus en LFI 2024 a bien été versée.

Sur la Nouvelle-Calédonie, le rapporteur spécial relève l'effort financier de l'État, même si celui-ci ne lui semble pas à la hauteur du chiffre de 2 milliards d'euros avancé pour sa reconstruction. Il regrette en outre de ne pas disposer d'une vision globale de l'ensemble des financements apportés par l'État à la Nouvelle-Calédonie, du fait de l'étroitesse de la mission budgétaire *Outre-mer*. En effet, le ministère des Outre-mer lui a indiqué que, pour faire face à la situation économique issue des émeutes du printemps 2024, les programmes de la mission ont été mobilisés à hauteur de 23,2 millions d'euros d'AE et de CP pour le programme 138 afin de cofinancer le dispositif de chômage partiel, et de 40 millions d'euros d'AE et de CP pour le programme 123 au profit d'un dispositif de garantie de prêt, ainsi que de 7 millions d'euros d'AE et de CP pour l'accompagnement des collectivités locales dans la mise en place de navettes maritimes entre Mont-Dore et Nouméa.

Ces crédits viennent compléter les actions régulièrement financées pour ce territoire et qui ont représenté 78 millions d'euros d'AE et 79 millions d'euros de CP au titre de l'exécution 2024 pour le programme 123 et de 30,8 millions d'euros d'AE et de CP au titre du programme 138. Au total, le ministère indique que pour 2024, les crédits dédiés à la Nouvelle-Calédonie s'élèvent à plus de 125 millions d'euros d'AE et 126 millions d'euros de CP pour le programme 123 et 54 millions d'euros d'AE et de CP au titre du programme 138. Ces montants ne prennent pas en compte certaines actions financées par le ministère au niveau central et bénéficiant au territoire de Nouvelle-Calédonie. **Le rapporteur spécial appelle**

à maintenir et amplifier en 2025 et en 2026 le soutien financier apporté à la reconstruction de la Nouvelle-Calédonie.

– Le programme 123 a bénéficié en 2024 d'un abondement, provenant d'une initiative parlementaire, repris par le gouvernement, d'un million d'euros en AE et en CP en faveur d'opérations de **prévention de la sécurité routière**. Ces crédits ont été intégralement mobilisés pour ces actions spécifiques, ce que le rapporteur spécial salue. Il rappelle que la moyenne annuelle du nombre de personnes tuées par million d'habitants sur 2019–2021 est globalement plus élevée en outre-mer qu'en métropole. Elle s'élève par exemple, pour un million d'habitants, à 171 décès en Nouvelle-Calédonie, 143 décès en Guadeloupe ou 108 en Polynésie française contre 45 décès en France hexagonale. On observe en outre en outre-mer une surreprésentation des **25–34 ans, dont le taux de mortalité par million d'habitants est 3 fois supérieur à celui observé dans l'hexagone**. Le rapporteur spécial avait dénoncé le projet du Gouvernement de supprimer cette action lors de l'examen du PLF pour 2025. Lors d'un échange avec le ministre des Outre-mer en janvier 2025, celui-ci lui a assuré que ce dispositif serait reconduit en 2025, via un redéploiement de crédits en gestion.

– En outre, le programme 123 a bénéficié en 2024 d'un abondement d'initiative parlementaire d'un million d'euros en AE et en CP, repris par le Gouvernement, afin de financer des **actions spécifiques pour venir en aide aux personnes atteintes de cancer**. Interrogé par le rapporteur spécial, le ministère lui a indiqué que ces crédits ont fait l'objet d'une annulation. Celui-ci se justifie en indiquant qu'« *un des facteurs explicatifs de l'absence d'exécution de la dépense est la difficulté, pour l'administration Outre-mer qui n'est pas spécialisée en matière de santé, à trouver la bonne méthode pour utiliser de manière équitable et efficace ces crédits* ». Le rapporteur spécial n'est pas convaincu par cette explication. De la même manière que le ministère des Outre-mer a pu mettre en œuvre la mesure précédente liée à la sécurité routière en se rapprochant du ministère de l'intérieur, il l'invite à se rapprocher du ministère en charge de la santé pour réaliser cette mesure issue d'un amendement parlementaire.

Lors de l'échange précité avec le ministre des Outre-mer en janvier 2025, celui-ci lui a assuré que son ministère s'efforcerait de mettre en œuvre ce dispositif en 2025, via un redéploiement de crédits en gestion. Le rapporteur spécial rappelle les conséquences sur la santé⁽¹⁾ des Guadeloupéens et des Martiniquais de la pollution par le chlordécone⁽²⁾ et la responsabilité de

(1) Augmentation du risque de survenue et de récidive du cancer de la prostate, augmentation du risque d'un accouchement prématuré et de troubles du développement cognitif chez l'enfant.

(2) Pour mémoire, comme le rappelle le rapport d'information n° 2699 du 30 mai 2024 de M. Nicolas Sansu sur les interventions territoriales de l'Etat au titre du plan Chlordécone IV et du plan Sargasses 2, « une partie importante de la population présente des taux de chlordécone dans le sang pour lesquels le risque pour la santé ne peut pas être écarté : 14 % de la population adulte en Guadeloupe et 25 % de la population adulte en Martinique présentent un dépassement de la valeur toxicologique de référence (VTR) chronique interne fixée à 0,4 µg par litre de plasma, selon les données de l'étude Kannari 1 (2013–2014). Cette étude révèle aussi que l'exposition à très faible dose au chlordécone est généralisée dans la mesure où 90 % des échantillons dosés relevaient des concentrations détectables de chlordécone (supérieure à 0,02 µg par litre de plasma) ».

l'État à cet égard, reconnue par l'Assemblée nationale lors du vote, le 29 février 2024, en première lecture, de la proposition de loi n° 2061 visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone.

II. UNE HAUSSE DES EMPLOIS DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ ENTRAVÉE PAR LES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Les ETPT de la mission *Outre-mer* sont inscrits sur le programme *Emploi Outre-mer* et sont consacrés aux effectifs du service militaire adapté (SMA). Les effectifs du ministère des Outre-mer et ceux des préfectures sont intégrés au sein des programmes 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et 354 *Administration territoriale de l'État* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. **À nouveau, le rapporteur spécial demande leur intégration au sein de la mission *Outre-mer* pour permettre une unité budgétaire davantage pilotable par le ministre des Outre-mer et contrôlable par le Parlement.**

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS ET DES EFFECTIFS DU SMA EN ETPT DEPUIS 2018

(en ETPT)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024/2023
<i>Plafond d'emploi LFI</i>	5525	5548	5583	5618	5744	6049	6168	119
<i>dont volontaires</i>	4400	4400	4400	4400	4485,5	4733	4829	96
<i>dont cadres civils et militaires</i>	1125	1148	1183	1218	1258,5	1316	1339	22,5
<i>Effectifs réalisés</i>	5474	5437	5191	5290	5186,5	5458	5720	262
<i>dont volontaires</i>	4353	4301	4021	4092	3937	4159	4388	229
<i>dont cadres civils et militaires</i>	1121	1136	1170	1198	1249,5	1299	1332	33

Source : Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire pour 2024.

Le plafond d'emploi du SMA tout comme sa réalisation poursuivent leur hausse (+ 262 ETPT réalisés en 2024 par rapport à 2023), ce que le rapporteur salue. Il regrette toutefois la **sous-exécution de ce dispositif**. La Cour des comptes explique cette sous-consommation par les restrictions budgétaires qui ont entraîné une réduction des emplois de volontaires de – 428 ETPT, ce que dénonce le rapporteur spécial.

III. LADOM, SEUL OPÉRATEUR DE LA MISSION, DOIT ÊTRE EN MESURE D'ACCOMPLIR L'ENSEMBLE DES MISSIONS FIXÉES PAR LE CIOM EN 2023 EN FAVEUR DE LA MOBILITÉ TERRITORIALE

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), opérateur de la mission, mène des actions en faveur de la mobilité territoriale des résidents ultramarins et de leur qualification et insertion professionnelles.

À l'été 2023, les missions de LADOM ont été élargies à la suite du comité interministériel des Outre-mer (CIOM), passant de 10 à 15 dispositifs de mobilité, avec des moyens accrus pour soutenir ces actions et renforcer ses effectifs. Si certaines mesures prévues par la LFI pour 2024 ont pu être progressivement déployées au cours de l'année, d'autres demeurent en attente de parution des textes d'application.

Pour son financement, LADOM bénéficie d'une subvention pour charges de service public (inscrite sur le programme 138) et de crédits d'intervention (inscrits sur les deux programmes de la mission *Outre-mer*).

FINANCEMENTS APPORTÉS À LADOM PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliers d'euros)

Programme intéressé Nature de la dépense	Réalisation 2023		Prévision LFI 2024		Réalisation 2024	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
P138 – Emploi outre-mer	25 353	20 363	18 582	13 358	21 441	15 688
Subventions pour charges de service public	7 309	7 309	7 447	7 447	9 756	9 756
Transferts	18 044	13 054	11 135	5 911	11 685	5 932
P123 – Conditions de vie outre-mer	30 000	30 000	57 209	57 209	49 003	49 003
Transferts	30 000	30 000	57 209	57 209	49 003	49 003
Total	55 353	50 363	75 791	70 567	70 444	64 691

Source : RAP 2024 Outre-mer.

Alors que les mesures historiques menées par l'opérateur sont en surconsommation⁽¹⁾, la sous-consommation globale constatée (- 5,9 millions d'euros en CP) résulterait, selon la Cour des comptes, de l'absence de publications des textes d'application précités. Le rapporteur spécial a demandé des explications au ministère de l'outre-mer, qui lui a indiqué que les textes relatifs au passeport pour le retour, au passeport pour la mobilité des actifs salariés et au passeport pour la mobilité des entreprises innovantes étaient en cours de finalisation. **Il appelle dès lors le Gouvernement à adopter ces textes d'ici la fin juin 2025**

Aux financements précités, s'ajoute la subvention versée par le fonds social européen (FSE) d'un montant de 20,1 millions d'euros en 2024, dont seuls

(1) *Le ministère des Outre-mer indique ainsi qu'au 31 décembre 2024, 67 838 bons liés à l'aide à la continuité territoriale (ACT) ont été financés, contre 59 418 un an auparavant, soit une augmentation de 14 %. Au-delà du nombre de billets, l'opérateur est impacté par les coûts des billets d'avion. Au total, le coût de l'ACT a augmenté de 31 % en un an (+6,5 millions d'euros).*

12,2 millions d'euros ont été effectivement perçus. Ainsi, **LADOM n'a pu percevoir huit millions d'euros de recettes du FSE en 2024**. L'agence a indiqué à la Cour des comptes « *qu'un dispositif spécifique de comptabilisation des subventions européennes, en lien avec ses commissaires aux comptes, a été mis en œuvre afin de fiabiliser et sécuriser la bonne réception des fonds. Elle précise que le retard dans le versement des fonds du FSE+ attendus en 2024 résulte de l'inopérationnalité d'un outil informatique de la DGEFP. Une simplification administrative intervenue au titre de la programmation 2021-2027 permettrait cependant une réduction des délais de perception des fonds européens par rapport à la période antérieure* ». Malgré ces explications, il est indispensable pour le rapporteur spécial que LADOM et sa tutelle, la direction générale des Outre-mer (DGOM), remédient définitivement à ces difficultés récurrentes et dommageables à la mobilité des Ultramarins.

IV. LA POURSUITE DE L'INQUIÉTANTE PROGRESSION DES RESTES À PAYER

Le rapporteur spécial réitère son alerte sur le niveau préoccupant des restes à payer (RAP), qui continuent leur progression en 2024. Selon la Cour des comptes⁽¹⁾, ils croissent de 250 millions d'euros pour atteindre 2,45 milliards d'euros au 31 décembre 2024. Ils concernent essentiellement le programme 123, pour lequel ils représentent un volume équivalent à plus du double du montant annuel des CP. Si le stock historique a été résorbé à hauteur de 481,6 millions d'euros en cours de gestion, dont 64,5 millions d'euros de retraits d'engagements juridiques inactifs, ce ne sont pas moins de 681,2 millions d'euros « nouveaux » restes à payer qui ont été engendrés en 2024. Pour la Cour des comptes et le rapporteur spécial, la rigidification des dépenses induite par cette situation constitue un risque avéré pour la soutenabilité à moyen terme de l'exécution des crédits de la mission Outre-mer.

La Cour des comptes précise en outre que « *la DGOM explique ces niveaux de restes à payer par l'existence d'un déséquilibre structurel entre les AE et les CP du programme 123, à hauteur de 150 à 200 millions d'euros chaque année. Cette analyse ne saurait toutefois suffire à justifier la génération en 2024 de 681,2 millions d'euros de "nouveaux" restes à payer sur la mission, qui traduit des difficultés de calibrage des projets et une insuffisante suppression périodique des engagements juridiques n'ayant pas vocation à aboutir à un paiement (soit que les opérations aient été achevées à moindre coût, soit qu'elles n'aient pas été mises en œuvre).*

Il convient de rappeler la nécessité de programmer les dépenses liées à des opérations pluriannuelles d'investissement de sorte que les consommations d'AE restent compatibles avec les disponibilités de CP sur l'ensemble des exercices concernés. Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État indique que

(1) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire pour 2024.

“la bonne application des règles de consommation des AE et CP est un enjeu majeur de l'exécution d'un budget et de son pilotage ; elle se fonde sur le respect des critères de qualité de la comptabilité budgétaire que sont la réalité, la justification, la présentation et la bonne information, la sincérité, l'exactitude, l'exhaustivité, la non-compensation, l'imputation et le rattachement à la bonne période comptable et au bon exercice”. Faute d'une programmation adéquate des AE et des CP, la priorisation de la consommation de crédits sur des engagements juridiques antérieurs, nécessaire à la résorption du stock, continuera d'engendrer chaque année de nouveaux restes à payer, aggravant mécaniquement la situation ».

Le rapporteur spécial s'associe aux observations de la Cour des comptes et demande à nouveau au ministère des Outre-mer de remédier à ces difficultés récurrentes.

*

* * *

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ;
COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS :
***PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS***

M. Philippe Brun, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Page

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i>	357
A. LES RECETTES DU CAS PFE	357
B. LES DÉPENSES DU CAS PFE.....	359
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS <i>PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</i>	360

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE) retrace les opérations patrimoniales de l'État actionnaire, c'est-à-dire essentiellement les ventes et les achats de titres, ainsi que l'affectation des produits de cession entre désendettement (versement à la Caisse de la dette publique) et investissement (opérations en capital). Les dividendes sont affectés, en revanche, au budget général de l'État.

À la fin de l'année 2024, la valorisation du portefeuille de participations cotées de l'Agence des participations de l'État (APE) atteignait 53,7 milliards d'euros, soit une hausse de 7 % par rapport à son niveau de la fin de l'année 2023 (50,2 milliards d'euros). Les dividendes reçus en 2024 se sont élevés à 2,47 milliards d'euros⁽¹⁾, soit une hausse de 5,6 % par rapport à leur montant en 2023 (2,34 milliards d'euros).

Avec 9,5 milliards d'euros de recettes pour 8 milliards d'euros de dépenses, le **CAS PFE est débiteur de 1,5 milliard d'euros à la fin de l'année 2024**. Ce solde est imputé sur le solde excédentaire du compte arrêté au 31 décembre. En prenant en compte le report sur l'année 2024 du solde au 31 décembre 2023, d'un montant de 4,388 milliards d'euros, le solde du CAS s'établit ainsi à 2,9 milliards d'euros au 31 décembre 2024.

LE SOLDE DU CAS PFE DU 31 DÉCEMBRE 2023 AU 31 DÉCEMBRE 2024

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Solde du compte au 31 décembre 2023	Recettes 2024	Dépenses 2024	Solde du compte au 31 décembre 2024
4 388	+ 8 027	- 9 501	2 913

Source : rapport annuel de performances.

A. LES RECETTES DU CAS PFE

D'un montant légèrement supérieur à 8 milliards d'euros, les recettes du CAS PFE se caractérisent encore, en 2024, par un niveau d'exécution sensiblement inférieur à celui prévu par la loi de finances initiale. Atteignant un montant de 1 835 millions d'euros, cet écart est toutefois moindre qu'en 2023, où il s'élevait à 3 902 millions d'euros.

(1) Dont 823 millions d'euros versés par Engie, 265,5 millions d'euros par Orange, 194 millions d'euros par Bpifrance, 191 millions d'euros par ADP, 187 millions d'euros par Thales, 154 millions d'euros par Airbus, 116 millions d'euros par Technicatome, 106 millions d'euros par Safran, 82 millions d'euros par Renault, 80,6 millions d'euros par Naval Group, 69,5 millions d'euros par la Française des jeux et 66 millions d'euros par Giat Industries.

L'essentiel des recettes provient de versements du budget général sur le compte, **pour un total de 7 632 millions d'euros** – soit un montant inférieur de 2 005 millions d'euros à la prévision –, ce qui représente 95,1 % des recettes de l'année.

Les principaux écarts aux montants prévus par la loi de finances initiale concernent :

– d'une part, le versement du budget général, inférieur de plus de 2 milliards d'euros à la prévision, en raison de la révision à la baisse de certains abondements dès lors que les opérations sous-jacentes ont été minorées ;

– d'autre part, le produit des remboursements de créances liées aux « *autres investissements de nature patrimoniale* », supérieur de 122 millions d'euros à la prévision de la loi de finances initiale, étant entendu que le montant de cette prévision présente un caractère indicatif dans la mesure où, ainsi que le rappelle le rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale, « *les recettes dépendent des décisions prises par les gestionnaires des fonds en fonction des opportunités de réalisation de cession* ».

LES RECETTES DU CAS PFE EN 2024

(en millions d'euros)

Ligne de recette	LFI	Exécution	Écart
01 – Produit des cessions, par l'État, de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement	45	48	+ 3
02 – Versement de produits, sous toutes formes, résultant des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l'État	–	29	+ 29
03 – Versement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation	–	16	+ 16
04 – Remboursement de créances rattachées à des participations financières	–	–	–
05 – Remboursements de créances liées à d'autres investissements de l'État, de nature patrimoniale	180	302	+ 122
06 – Versement du budget général	9 637	7 632	– 2 005
Total	9 862	8 027	– 1 835

Source : rapport annuel de performances.

B. LES DÉPENSES DU CAS PFE

Les dépenses du CAS se sont élevées en 2024 à 9,5 milliards d'euros.

Les principales opérations réalisées ont été les suivantes :

– hors du périmètre de l'APE :

- des versements d'un montant global de 955 millions d'euros dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA 3) et du plan France 2030 ;
- des versements dans le cadre de la recapitalisation de plusieurs banques multilatérales de développement⁽¹⁾, pour un montant de 184,7 millions d'euros ;
- un renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD) par voie de dotation en capital, à hauteur de 150 millions d'euros ;

– dans le périmètre de l'APE :

- la souscription à 3 300 titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI) de La Société Le Nickel pour 330 millions d'euros ;
- l'acquisition de 80 % du capital de la société par actions simplifiée *Nokia Submarine Networks Holding*, désormais dénommée ASN Holding, pour 98,2 millions d'euros ;
- l'octroi de deux avances en compte courant d'actionnaire au Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, pour un montant de 410 millions d'euros ;
- la souscription à une augmentation de capital d'Orano SA pour 300 millions d'euros ;
- la libération, à hauteur de 200 millions d'euros, d'une souscription de l'État – d'un montant total de 250 millions d'euros – à une augmentation de capital de la Société pour le logement intermédiaire (SLI) ;
- la souscription à hauteur de 81 millions d'euros à une augmentation de capital de la société *John Cockerill Defense*.

(1) Étaient concernées : la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), la Banque de développement du Conseil de l'Europe, la Société financière internationale (SFI), la Banque africaine de développement (BAFD), la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC).

Outre ces opérations d'un montant global légèrement supérieur à 3 milliards d'euros, la Caisse de la dette publique a été dotée de 6,5 milliards d'euros au titre du remboursement de la dette liée à la pandémie de covid-19.

LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU CAS PFE EN 2024

Programme	LFI AE/CP	Exécution AE/CP
731 – Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	3 387	3 026
732 – Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	6 475	6 475
Total	9 862	9 501

Source : rapport annuel de performances.

Quoiqu'inférieure aux prévisions de la loi de finances, **l'exécution des dépenses s'est révélée supérieure de 18,4 % à celle des recettes, hors reports entrants. Cependant, compte tenu de ces derniers, les crédits consommés n'ont représenté que 67 % des crédits disponibles.**

L'article 6 du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 prévoit **l'annulation de 1,8 milliard d'euros**, qui ne sont donc pas reportés sur le compte en 2025.

LE REPORT DES CRÉDITS DU CAS PFE SUR 2025

Crédits ouverts en 2024	Consommation	Annulation de crédits proposée	Report de crédits sur 2025
14 250	– 9 501	– 1 835	2 914

Source : rapport annuel de performances.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Le compte de concours financiers (CCF) *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* a été créé par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. La loi de finances pour 2023 a modifié le nom du CCF, qui s'intitule désormais *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

Aux termes de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, **les avances doivent respecter deux principes :**

– la **neutralité budgétaire pour l'État**, qui passe par l'application d'un taux d'intérêt de l'avance au moins égal au taux d'intérêt des titres de l'État de maturité équivalente ;

– une durée déterminée.

Le respect de ces deux principes doit garantir que lesdites avances ne deviennent pas des subventions déguisées. En principe, les avances peuvent donc être consenties seulement si la ressource financière permettant leur remboursement est certaine.

Le compte affiche **un excédent de 471 millions d'euros en 2024**. Le solde cumulé du compte depuis sa création n'en demeure pas moins largement déficitaire, s'établissant à – 5,6 milliards d'euros.

Cette somme correspond au stock d'avances restant à rembourser, qui demeure important et concerne principalement – à hauteur de 2 milliards d'euros – le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), en raison d'importantes mesures octroyées en soutien au secteur aérien durant la pandémie. Île-de-France Mobilités, d'une part, et les exploitants d'aéroports, d'autre part, sont en outre respectivement redevables de 1,9 milliard d'euros et 0,6 milliard d'euros.

LE SOLDE DU CCF PRÊTS ET AVANCES DU 31 DÉCEMBRE 2023 AU 31 DÉCEMBRE 2024

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Solde du compte au 31 décembre 2023	Recettes 2024	Dépenses 2024	Solde du compte au 31 décembre 2024
– 6 066	+ 8 288	– 7 817	– 5 595

Source : rapport annuel de performances.

En recettes, le compte retrace les remboursements perçus dans l'année en provenance des services de l'État ou organismes gérant des services publics bénéficiaires d'avances. Les intérêts perçus sur ces avances sont, en revanche, affectés au budget général de l'État.

Les remboursements ont été de 8 288 millions d'euros en 2024, montant très légèrement inférieur à son niveau de l'année 2023, qui était de 8 460 millions d'euros. Ils proviennent principalement de l'Agence de services et de paiement (ASP), qui rembourse les avances octroyées par le Trésor pour préfinancer les aides agricoles de l'Union européenne, soit un montant de 7 553 millions d'euros en exécution.

Les recettes de remboursements sont inférieures de 2 531 millions d'euros au montant prévu par la loi de finances initiale, principalement du fait de la marge de sécurité de l'avance accordée à l'ASP. La moindre avance exécutée se répercute dans les moindres remboursements (– 2 447 millions d'euros par rapport à la prévision).

En dépenses, le compte retrace l'octroi d'avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics. **Le montant global des avances a été de 7 817 millions d'euros en 2024**, un montant inférieur à celui de 2023 (8 128 millions d'euros).

**LA CONSOMMATION PAR PROGRAMME DES CRÉDITS
DU CCF PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Programme	Exécution 2023	Exécution 2024
821 – Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	7 936	7 553
823 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	42	194
824 – Avances à des services de l'État	50	0
825 – Avances à l'ONIAM au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex	0	0
826 – Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité	0	0
827 – Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de Covid-19	0	0
828 – Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de Covid-19	0	0
830 – Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens*	100	70
Total	8 128	7 817

N.B. : il convient de relever la suppression du programme 829, créé à la fin de l'année 2021 pour retracer les prêts et avances au Groupement d'intérêt public Aix Marseille Provence-Mobilités, à la suite de l'annonce du plan Marseille en grand. N'ayant jamais été utilisé, ce programme a été fermé pour l'exercice 2024.

* : programme créé par la loi de finances initiale pour 2023 afin de permettre à l'État d'octroyer des prêts destinés au préfinancement des dépenses pluriannuelles engagées au titre du fonds social européen (FSE+).

Source : rapport annuel de performances.

L'article 6 du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 prévoit l'**annulation de 0,7 milliard d'euros** qui ne sont pas reportés sur le CCF en 2025.

*

* * *

POUVOIRS PUBLICS

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE FIABILITÉ BUDGÉTAIRE EN PROGRÈS, DES ZONES D'OMBRE PERSISTANTES	365
A. DES RECETTES PROPRES LARGEMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	365
B. UNE AMÉLIORATION DE LA FIABILITÉ DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES.....	366
C. LES ÉNIGMATIQUES « INTÉRÊTS FINANCIERS » DE LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE	367
II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	367
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE	367
1. Un contrôle aux modalités particulières	367
2. Une exécution 2024 perturbée par la dissolution.....	368
B. LE SÉNAT	369
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UNE BUDGÉTISATION PEU FIABLE ..	369
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE EXÉCUTION INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS ET QUI POURRAIT ENCORE ÊTRE OPTIMISÉE	371

La mission *Pouvoirs publics* porte les dotations budgétaires de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.

Avant de présenter les faits marquants de l'exécution de leurs dotations inscrites en LFI pour 2024, la rapporteure spéciale rappelle qu'en application du principe d'autonomie financière de ces institutions, qui découle de la séparation des pouvoirs, l'évaluation de l'exécution des dotations qui leur sont versées ne s'inscrit pas dans le cadre constitutionnel classique du contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement.

La rapporteure spéciale déplore toutefois, de même que l'année précédente, que les informations portées par le document annexé au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes soient très limitées, ce qui restreint beaucoup, selon elle, la bonne information des citoyens quant à l'utilisation des fonds publics par ces institutions.

CRÉDITS DES POUVOIRS PUBLICS EN 2024

(en millions d'euros)

	Crédits adoptés en LFI		Crédits ouverts et consommés ⁽¹⁾	
	AE	CP	AE	CP
Programme 501 <i>Présidence de la République</i>	123	123	123	123
Programme 511 <i>Assemblée nationale</i>	608	608	627	627
Programme 521 <i>Sénat</i>	353	353	353	353
Programme 541 <i>La Chaîne parlementaire</i>	35	35	35	35
Programme 531 <i>Conseil constitutionnel</i>	18	18	18	18
Programme 533 <i>Cour de justice de la République</i>	1	1	1	1
Total	1 119	1 119	1 138	1 138

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire.

I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE FIABILITÉ BUDGÉTAIRE EN PROGRÈS, DES ZONES D'OMBRE PERSISTANTES

A. DES RECETTES PROPRES LARGEMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

La dotation de la Présidence de la République prévue en LFI s'élevait à 122,6 millions d'euros. Le budget prévisionnel présenté à la rapporteure spéciale à l'époque s'établissait à 127,4 millions d'euros.

Les recettes propres, initialement envisagées à hauteur de 2,5 millions d'euros, ont finalement atteint 6,4 millions d'euros, ce qui a porté le total des

(1) En application du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, les dotations qu'ils demandent leur sont intégralement versées, par conséquent le total des crédits consommés est par définition égal au total des crédits ouverts.

recettes à 128,9 millions d'euros. Le rapport annuel de performances attribue la hausse des recettes propres par rapport aux prévisions à plusieurs facteurs :

– « *la politique de refacturation étendue de la participation aux déplacements présidentiels ou de l'organisation par les services de la présidence d'événements portés au niveau ministériel* » ;

– « *les recettes générées notamment par la Maison Élysée sur la période août – novembre 2024* » ;

– « *des intérêts financiers supérieurs aux prévisions* », ceux-ci ayant atteint 3,2 millions d'euros, contre 0,87 million d'euros prévus.

B. UNE AMÉLIORATION DE LA FIABILITÉ DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES

Les dépenses effectivement réalisées ont atteint 125,2 millions d'euros en AE et 127,7 millions d'euros en CP. La Présidence a ainsi réalisé un résultat excédentaire de 1,2 million d'euros, qui lui a permis de reconstituer sa trésorerie.

Comme en 2023 et 2024, un budget rectificatif, pendant l'exécution, a tiré les conséquences d'une trajectoire haussière des dépenses. Celui-ci a porté le montant prévisionnel des dépenses de 125,1 à 127,5 millions d'euros en AE et de 125,1 à 127,7 millions d'euros en CP. Les montants exécutés se sont établis à 125,2 millions d'euros en AE et 127,7 millions en CP, dont 75,8 millions d'euros consacrés aux dépenses de personnel.

Ces écarts entre budget prévisionnel et budget exécuté sont cependant d'une importance bien moindre que ceux de l'an dernier, où ils avoisinaient la dizaine de millions d'euros. La rapporteure spéciale se félicite ainsi que la Présidence de la République ait tenu compte de ses appels de l'an dernier à « *éviter que de tels écarts entre le budget prévisionnel et les dépenses ne se reproduisent* »⁽¹⁾.

La rapporteure spéciale salue la baisse des dépenses de déplacements présidentiels (– 25 % en AE et – 13 % en CP). Cette baisse doit toutefois être relativisée par le fait qu'en 2023 ces mêmes dépenses avaient crû de 46 %.

(1) *Rapport n° 2698, tome II, 29 mai 2024, p. 348.*

C. LES ÉNIGMATIQUES « INTÉRÊTS FINANCIERS » DE LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

Dans une logique de double chaînage vertueux, la rapporteure spéciale a profité du printemps de l'évaluation pour poursuivre des investigations sur les intérêts financiers de la Présidence de la République, débutées au dernier printemps de l'évaluation⁽¹⁾ et poursuivies pendant le dernier projet de loi de finances⁽²⁾.

À défaut d'avoir pu discuter des crédits de la mission *Pouvoirs publics* en séance, la rapporteure spéciale a demandé à la Présidence de la République de répondre aux interrogations qu'elle avait formulées dans son dernier rapport spécial, en indiquant « *ne pas comprendre pourquoi la Présidence de la République peut tirer des recettes provenant « du compte bancaire rémunéré de la Présidence au Trésor »*⁽³⁾, alors que dans le même temps le Conseil constitutionnel n'est pas autorisé à placer ses excédents « sur des comptes rémunérés du Trésor »⁽⁴⁾ ».

Elle déplore que la Présidence de la République se soit bornée à lui transmettre à nouveau les éléments qu'elle connaissait déjà, sans apporter de réponse à ses interrogations. Elle espère que la discussion en commission des finances permettra d'apporter des réponses à ces questionnements.

Au demeurant, la rapporteure spéciale réitère sa recommandation à destination de la Cour des comptes, en application de l'article 47-2 de la Constitution, afin que celle-ci « *utilise les moyens d'expertise dont elle dispose pour faire la lumière sur ces pratiques absconses* »⁽⁵⁾.

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Un contrôle aux modalités particulières

Les comptes de l'Assemblée nationale sont examinés par un organe spécifique prévu à l'article 16 du Règlement, la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, composée de députés nommés à la représentation proportionnelle des groupes et présidée par un député de l'opposition. Cette commission « *donne quitus aux questeurs de leur gestion ou rend compte à l'Assemblée. À l'issue de chaque exercice, elle établit un rapport public* ».

(1) *Rapport n° 2698, tome II, 29 mai 2024, p. 350.*

(2) *Rapport spécial n° 468, annexe 34 de Mme Marianne Maximi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 44-45.*

(3) *Mme Marie Lebec, ministre déléguée chargée des relations avec le Parlement (commission des finances, compte rendu de la réunion du mercredi 15 mai 2024 à 21 heures 30, p. 5).*

(4) *Lettre du gouvernement au Conseil constitutionnel communiquée à la rapporteure spéciale, 2 août 2024.*

(5) *Rapport spécial n° 468, annexe 34 de Mme Marianne Maximi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 45.*

La temporalité de ces travaux avec celle du Printemps de l'évaluation ne permet pas à la rapporteure spéciale de s'appuyer sur ceux-ci. En effet, pour l'année 2023, le rapport du collège des questeurs à la commission spéciale avait été publié le 14 mai 2024, et le rapport du président de la commission spéciale lui avait été présenté le 12 novembre 2024. En parallèle, la Cour des comptes procède à la certification des comptes de l'Assemblée.

2. Une exécution 2024 perturbée par la dissolution

Comme rappelé par le RAP, en 2024, le montant total de la dotation versée à l'Assemblée nationale s'est élevé à 627,18 millions d'euros, résultant de l'ouverture de 607,65 millions d'euros de crédits au titre de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, et de celle de 19,53 millions d'euros supplémentaires inscrits dans la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion, cette dotation complémentaire étant destinée à la prise en charge des surcoûts résultant de la dissolution, le 9 juin 2024, de l'Assemblée nationale et de son renouvellement.

La rapporteure spéciale avait exposé dans le cadre de ses travaux sur le PLF pour 2025 les diverses dépenses et économies générées par la dissolution de l'Assemblée nationale. Elle avait en particulier expliqué que le coût du licenciement des collaborateurs des députés et des groupes s'est avéré en 2024 « *substantiellement supérieur à celui observé à l'occasion de la fin de la XV^e législature en 2022. En effet, la dissolution du 9 juin 2024 a conduit à mettre un terme à l'ensemble des contrats de travail des collaborateurs de députés, alors qu'en cas de renouvellement de l'Assemblée ne résultant pas d'une dissolution, il n'est pas mis fin aux contrats de travail liant les collaborateurs à des députés réélus* ». Par ailleurs, la rapporteure spéciale tient à renouveler les regrets qu'elle avait formulés à l'époque sur les « *conditions dans lesquelles les collaborateurs parlementaires ont été licenciés* » ; elle déplore que « *plusieurs collaborateurs [aient] perdu leur emploi du jour au lendemain, sans préavis ni indemnité, en raison d'une ancienneté insuffisante* »⁽¹⁾.

Elle avait également présenté une autre dépense imprévue survenue en 2024, la réunion du Parlement en Congrès le 4 mars, que l'Assemblée nationale a prise en charge à hauteur des deux tiers (quoique les députés ne représentent que 62 % du total des parlementaires), soit 0,31 million d'euros sur un total de 0,47 million d'euros.

(1) *Rapport spécial n° 468, annexe 34 de Mme Marianne Maximy sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 14-15.*

B. LE SÉNAT

La rapporteure spéciale s'inscrit dans la tradition républicaine selon laquelle, s'agissant de la mission *Pouvoirs publics*, le rapporteur spécial de chaque assemblée ne procède pas à l'examen détaillé des crédits de l'assemblée dont il n'est pas membre.

Les dépenses du Sénat sont examinées par la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, qui, en application de l'article 103 bis du Règlement, « établit chaque année un rapport public relatif aux comptes du Sénat ». Son dernier rapport d'information publié est celui relatif aux comptes de l'exercice 2023, publié le 22 mai 2024.

Les dépenses du Sénat en 2024 ont atteint 353,5 millions d'euros, contre 346,3 millions d'euros en 2023 (+ 2 %).

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UNE BUDGÉTISATION PEU FIABLE

Le budget prévisionnel du Conseil constitutionnel pour 2024 était de 17,9 millions d'euros, montant de la dotation inscrite en loi de finances, qui comprenait une dotation spéciale de 3,8 millions d'euros pour les travaux de refonte de l'accueil du public et l'organisation de la conférence des chefs des cours constitutionnelles francophones, dont le secrétariat général a été assuré par le Conseil constitutionnel.

Les dépenses exécutées ont en définitive atteint 19,1 millions d'euros. Le surplus de dépenses de fonctionnement (+ 1,4 million d'euros) et d'investissement (+ 1,3 million d'euros) n'a été que partiellement compensé par de moindres dépenses de personnel (- 1,6 million d'euros).

Des évolutions de dépenses relativement importantes par rapport aux prévisions initiales

« Les dépenses relatives aux personnels sont en diminution du fait du report en 2025 de la facturation de 3 effectifs supplémentaires qui ont intégré la Maison militaire ⁽¹⁾ en 2024 et dont la rémunération avait été budgétée au titre de cette même année. En effet, si l'effectif de la Maison militaire est passé de 12 à 15 gardes républicains dès 2024, cette dépense supplémentaire n'a pu être facturée par la direction générale de la gendarmerie nationale qu'en 2025. Ce report aura pour effet de rehausser la prévision de dépense au titre de ces personnels uniquement pour l'année 2025.

« Les dépenses de fonctionnement ont fortement augmenté, du fait des loyers de la location immobilière et de l'augmentation significative des actions de communication, de réception et de déplacement rendues nécessaires à l'occasion de l'accueil des cours membres de l'Association des cours constitutionnelles francophones en juin 2024 à Paris.

« Parallèlement, les dépenses d'investissement ont été supérieures à la prévision du fait de l'articulation entre le chantier de rénovation de l'accueil du Conseil et la nécessaire mise à niveau de son dispositif de vidéo-protection. Ainsi, en plus du coût estimé à 3,5 millions d'euros des travaux prévus par la maîtrise d'œuvre au titre de la rénovation du hall, 518 000 euros de surcoût ont augmenté les dépenses au titre de ces travaux, soit environ + 15 % par rapport au coût initial du marché. Le dispositif de vidéo-protection a coûté 292 000 euros et le marché de réaménagement du hall d'honneur a constitué à lui seul un coût de 513 000 euros. S'y ajoutent des dépenses complémentaires pour un montant d'environ 450 000 euros. »

Source : réponses du Conseil constitutionnel au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Diverses prévisions de dépenses se sont révélées éloignées de la réalité et ont vu leur hausse par rapport à 2023 sous-estimée, par exemple :

– les frais de déplacement des membres, exécutés à hauteur de 58 000 euros en 2023, anticipés à 249 000 euros en 2024 ⁽²⁾ et finalement réalisés à hauteur de 88 000 euros ⁽³⁾, soit tout de même une hausse de 51 % par rapport à 2023 ;

– les « *actions de communication, publicité, publications et relations publiques* », exécutées à hauteur de 562 000 euros en 2023, anticipées à 750 000 euros en 2024 ⁽⁴⁾ et finalement réalisées à hauteur de 1 053 000 euros ⁽⁵⁾, soit une hausse de 87 % par rapport à 2023 et de 40 % par rapport aux prévisions communiquées à la rapporteure spéciale.

(1) Chargée d'assurer la sécurité du Conseil.

(2) Rapport spécial n° 1745, annexe 35 de Mme Marianne Maximi sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 49.

(3) D'après la réponse du Conseil constitutionnel au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(4) Rapport spécial n° 1745, annexe 35 de Mme Marianne Maximi sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 49.

(5) D'après la réponse du Conseil constitutionnel au questionnaire de la rapporteure spéciale.

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE EXÉCUTION INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS ET QUI POURRAIT ENCORE ÊTRE OPTIMISÉE

La dotation allouée à la Cour de justice de la République en 2024 s'élevait à 984 000 euros. Elle s'est révélée supérieure aux besoins, le RAP indiquant que la Cour a restitué 104 000 euros au budget de l'État. Le différentiel s'explique essentiellement par de moindres dépenses de fonctionnement courant de l'institution, « *aucuns travaux n'ayant été effectués en 2024* ».

L'essentiel des dépenses est constitué par le loyer à hauteur de 551 000 euros. Dans une logique de chaînage vertueux, la rapporteure spéciale renouvelle la recommandation qu'elle avait formulée à l'occasion de ses travaux sur le PLF, estimant que pour restaurer un tant soit peu le lien de confiance entre citoyens et responsables publics, il pourrait être souhaitable que l'institution chargée de juger les élus quand leurs électeurs portent plainte se rapproche des citoyens les plus affectés par les politiques de casse sociale et de démembrement des services publics⁽¹⁾.

Elle appelle derechef les responsables publics à tirer les conséquences de l'interrogation rhétorique de l'ancien Premier ministre M. Michel Barnier, pourtant d'un bord politique radicalement opposé au sien, qui avait déclaré : « *Est-il acceptable que les services de l'État louent à prix d'or des locaux au cœur de Paris quand un déménagement dans des départements limitrophes permettrait de faire des économies et de participer à la rénovation urbaine comme l'organisation des Jeux olympiques l'a prouvé en Seine-Saint-Denis ?* »⁽²⁾.

*
* * *

(1) *Rapport spécial n° 1745, annexe 35 de Mme Marianne Maximi sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 63.*

(2) *Assemblée nationale, compte rendu des débats de la séance du mardi 1^{er} octobre 2024.*

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

MM. Thomas Cazenave et Charles Sitzensthul, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

—

Pages

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2024	376
A. LE PROGRAMME 150 <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i>	376
B. LE PROGRAMME 231 <i>VIE ÉTUDIANTE</i>	379
II. LA SANTÉ FINANCIÈRE DES OPÉRATEURS EST BONNE	382

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES) porte les crédits alloués à l'enseignement supérieur par l'intermédiaire de deux programmes :

– le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* finance la formation initiale et continue en licence, en master et en doctorat à l'université et dans les établissements publics et privés d'enseignement supérieur ;

– le programme 231 *Vie étudiante* rassemble les moyens de l'action sociale en faveur des étudiants (bourses sur critères sociaux, logements et restauration étudiante), dont les financements attribués au réseau des œuvres universitaires et scolaires, lui-même composé d'un centre national (CNOUS) et de centres régionaux (CROUS).

La loi de finances initiale pour 2024 (LFI) avait doté le budget de l'enseignement supérieur de 18,63 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 18,51 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit près de 58 % des crédits alloués à la MIRES, qui s'élevaient à 31,32 milliards d'euros en AE et 30,82 milliards d'euros en CP. Un amendement au projet de loi de finances (PLF) correspondant est venu modifier les ouvertures sollicitées, en réduisant de 10 millions d'euros le programme 150 *Formations supérieures*.

Le présent projet de loi fait apparaître une **mobilisation de 18,72 milliards d'euros en AE et de 18,36 milliards d'euros en CP**. L'autorisation donnée par la LFI a été consommée en 2024 de manière aussi satisfaisante qu'en 2023. Le taux d'exécution des crédits ouverts au titre du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et du programme 231 *Vie étudiante*, qui atteignait 98,5 % en AE et 100,3 % en CP en 2023, s'élève à 100,4 % en AE et 99,2 % en CP.

Le présent projet de loi de règlement procède à **l'annulation de 14,2 millions d'euros en AE et de 10,3 millions d'euros en CP**, après que 54,9 millions d'euros en AE et 6,4 millions d'euros en CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 150 ET 231

(en millions d'euros)

	Programme 150		Programme 231		Enseignement supérieur et vie étudiante	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (a)	15 277,05	15 180,78	3 357,41	3 326,64	18 634,46	18 507,42
Reports de gestion 2023 (b)	376,09	82,25	9,96	16,98	386,05	99,23
Fonds de concours et attributions de produits	14,23	14,91	0,14	0,14	14,37	15,05
Transferts et virements	- 24,64	- 22,94	- 19,2	- 19,2	- 43,84	- 42,14
Annulations	- 80,1	- 80,1	- 125,1	- 125,1	- 205,2	- 205,2
LFG 2024 (c)	- 51,47	- 51,47	54,09	56,29	2,62	4,82
Crédits non consommés	67,58	15,22	1,48	1,5	69,06	16,72
Reports pour 2025	54,2	6,44	0,71	0	54,91	6,44
Annulations proposées par le PLRG	13,38	8,78	0,78	1,5	14,16	10,28
Exécution	15 443,58	15 108,23	3 275,61	3 254,25	18 719,40	18 362,46
Taux d'exécution	101,09 %	99,52 %	97,56 %	97,82 %	100,46 %	99,22 %

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(b) Arrêtés du 29 janvier 2024 et du 13 mars 2024 portant report de crédits.

(c) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Nota bene : dans les tableaux du présent rapport, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2024

A. LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

En 2024, **15,44 milliards d'euros en AE et 15,11 milliards d'euros en CP ont été consommés**, soit un taux d'exécution de respectivement 101,1 % et 99,5 % par rapport aux prévisions de la LFI.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150 EN 2023
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution
01 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	3 920,78	4 100,83	104,59 %	3 920,78	4 100,83	104,59 %
02 – Formation initiale et continue de niveau master	2 696,35	2 697,22	100,03 %	2 696,35	2 697,16	100,03 %
03 – Formation initiale et continue de niveau doctorat	494,28	500,37	101,23 %	494,28	500,37	101,23 %
04 – Établissements d'enseignement privés	94,9	92,57	97,54 %	94,9	92,57	97,54 %
05 – Bibliothèques et documentation	481,84	491,29	101,96 %	481,84	491,29	101,96 %
13 – Diffusion des savoirs et musées	133,67	142,7	106,76 %	133,67	142,7	106,76 %
14 – Immobilier	1 378,91	1 563,04	113,35 %	1 312,09	1 227,31	93,54 %
15 – Pilotage et support du programme	1 769,7	1 758,9	99,39 %	1 769,7	1 759,35	99,42 %
17 – Recherche	4 316,63	4 096,66	94,90 %	4 316,63	4 096,66	94,90 %
Total	15 277,05	15 443,58	101,09 %	15 180,24	15 108,23	99,53 %

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

• Les crédits exécutés en 2024 progressent de 471 millions d'euros en AE (+ 3,1 %) et de 90 millions d'euros en CP (+ 0,6 %) par rapport à l'exécution 2023. Cette évolution est principalement due à la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche 2021-2030 ⁽¹⁾, dont la trajectoire est respectée s'agissant de l'exécution 2024.

• L'exécution du plafond et du schéma d'emplois du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* témoigne de l'effort de recrutement de personnels de l'enseignement supérieur ⁽²⁾. Le **plafond des emplois** directement rémunérés par les 162 opérateurs du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* demeure sous-exécuté en 2024, mais la vacance sous plafond se réduit progressivement. La réalisation totale des emplois sous plafond atteint 160 117 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2024, correspondant à une sous-consommation de 7 492 ETPT par rapport à la LFI pour 2024, contre 9 129 en 2023.

En revanche, le **schéma d'emplois** des opérateurs s'établit à 1 864 équivalents temps plein (ETP) en 2024, contre une prévision de 510

(1) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

(2) Les emplois financés par le programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire relèvent de deux schémas et plafonds d'emplois distincts : un plafond et un schéma d'emplois pour les personnels rémunérés directement par le programme, dont l'administration centrale du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (dépenses de titre 2) ; un plafond et un schéma d'emplois pour les personnels rémunérés directement par les opérateurs qui ont accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE).

(+ 1 354 ETP). Le rapport annuel de performances (RAP) indique que cette surexécution est liée au recrutement d'emplois supplémentaires de contractuels à partir de crédits non pérennes alloués dans le cadre de la mise en œuvre des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), et dans une moindre mesure, au renforcement des formations de santé aux Antilles et à Orléans-Tours. Les rapporteurs spéciaux se félicitent de la montée en puissance du volet « ressources humaines » de la loi de programmation de la recherche 2021-2030. Ainsi, 340 nouveaux contrats doctoraux ont été signés en 2024, portant à 1 118 le nombre de contrats supplémentaires signés depuis 2020.

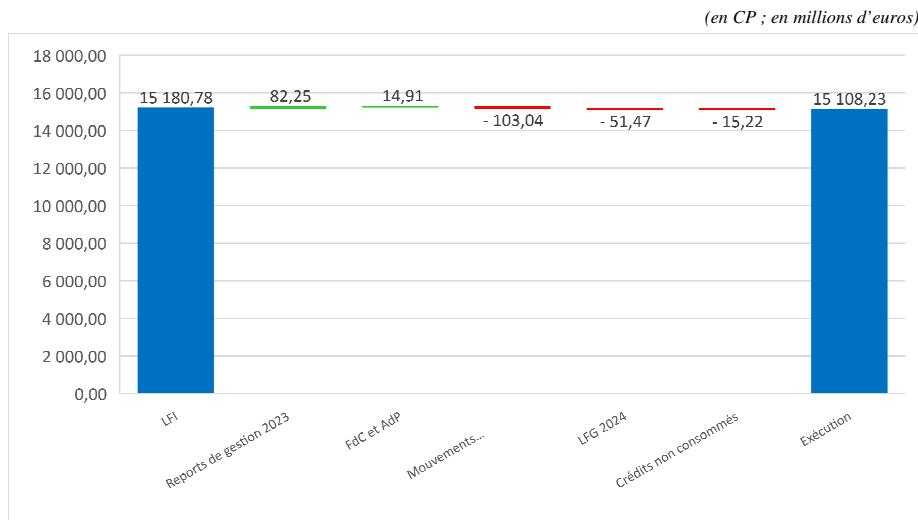
• Les mouvements de crédits par voies législative et réglementaire ont été limités en 2024.

Le volume des crédits ouverts en 2023 et reportés en 2024 a été de moindre ampleur que l'année précédente, atteignant 376,1 millions d'euros en AE et 82,2 millions d'euros en CP. Ces reports interviennent principalement au titre du financement du CHU Saint-Ouen Grand-Paris-Nord, qui n'a pas pu être engagé en 2023 pour 312,3 millions d'euros en AE, mais également pour plusieurs opérations immobilières dans le cadre de la génération de contrats de plan État-région (CPER) 2021-2027, dont la mise en œuvre a subi les retards de signature.

Le décret d'annulation du 21 février 2024 a procédé à une annulation de 80,1 millions d'euros en AE et CP au titre de l'effort de maîtrise budgétaire. La loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024 a procédé à une annulation supplémentaire de 51,47 millions d'euros de crédits. Si les annulations décidées en gestion n'ont pas perturbé la réalisation de la trajectoire de la LPR pour le programme 150, celui-ci a subi les tensions inflationnistes liées à la masse salariale des opérateurs.

Les mesures de revalorisation du point d'indice ont entraîné une augmentation du niveau des dépenses de titre 2 et de titre 3 estimée à 592,8 millions d'euros en exécution sur les programmes concernés. Si l'augmentation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 a été intégrée à la LFI 2023, celle de 1,5 % effective au 1^{er} juillet 2023 a fait l'objet d'une compensation partielle aux opérateurs, à hauteur de 157 millions d'euros, pour un effet en année pleine estimé à 172,3 millions d'euros.

PASSAGE DE LA LFI AU PLRG POUR 2024 À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

B. LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

En 2024, **3,27 milliards d'euros en AE et 3,25 milliards d'euros en CP ont été consommés**, soit un taux d'exécution de 97,5 % en AE et de 97,8 % en CP par rapport aux prévisions de la LFI. Les crédits exécutés en 2024 progressent de 188 millions d'euros en AE (+ 6,1 %) et de 172 millions d'euros en CP (+ 5,6 %) par rapport à 2023.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231 EN 2023
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution	LFI ⁽¹⁾	PLRG	Exécution
01 – Aides directes	2 658,54	2 589,56	97,41 %	2 658,64	2 589,66	97,41 %
02 – Aides indirectes	492,49	485,16	98,51 %	461,73	464,61	100,62 %
03 – Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	93,91	88,95	94,72 %	93,91	88,88	94,64 %
04 – Pilotage et animation du programme	112,36	112,14	99,80 %	112,36	111,10	98,88 %
Total	3 357,41	3 275,81	97,57 %	3 326,64	3 254,25	97,82 %

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

- De la même manière que le programme 150, les mouvements de crédits par voies législative et réglementaire ont été limités en 2024 pour le programme 231.

Le programme 231 a bénéficié de **10 millions d'euros en AE et de 16,8 millions d'euros en CP** au titre des reports de crédits de l'année 2023 vers l'année 2024.

Plusieurs décrets de transfert et de virement sont également intervenus pour un solde de – 19,2 millions d'euros en AE et en CP. Ils concernent essentiellement la réforme des bourses sur critères sociaux, tant pour les mouvements entrants (contribution à l'équilibre budgétaire global des programmes) que pour les mouvements sortants (financement à destination des formations d'établissements sous une tutelle autre que le MESR).

Enfin, le décret d'annulation du 21 février 2024 a procédé à une annulation de 125,1 millions d'euros en AE et CP au titre de l'effort global de maîtrise budgétaire. La loi de finances de fin de gestion⁽¹⁾ a néanmoins procédé à une ouverture supplémentaire de 54,1 millions d'euros en AE et de 56,3 millions d'euros en CP pour sécuriser le dernier versement des bourses.

• Le programme 231 *Vie étudiante* est soumis à des **aléas d'exécution significatifs**, en particulier du fait de l'évolution annuelle du nombre d'étudiants boursiers et du déficit structurel du réseau des œuvres. Il est par conséquent soumis à un taux de mise en réserve supérieur aux autres programmes de la Mires, à hauteur de 6,3 % des crédits ouverts en LFI : la réserve de précaution s'élevait, avant la mise en place du schéma de fin de gestion, à 88,3 millions d'euros en AE et 86,1 millions d'euros en CP, dont 49,3 millions d'euros en AE et 48,7 millions d'euros en CP au titre des surgels.

L'essentiel de la **réserve de précaution** a été mobilisé pour financer la première phase de la réforme des bourses sur critères sociaux (dégel de 125,1 millions d'euros).

En l'absence d'actualisation des plafonds de ressources, l'estimation du nombre de boursiers dans les sous-jacents de la budgétisation dans le PLF pour 2024 s'est révélée trop élevée. Cette surestimation du nombre de boursiers a permis de financer la revalorisation des bourses, intervenue à la rentrée 2023, à moyens constants. Les surcoûts de cette revalorisation ont ainsi été absorbés en gestion en raison de la surestimation du nombre d'étudiants boursiers à la rentrée 2024, anticipé à 700 000 dans le PLF pour 2024, et corrélativement de la dépense prévisionnelle au titre des bourses sur critères sociaux, estimée à 2,48 milliards d'euros. Les effectifs se sont établis à 677 271 étudiants boursiers au 31 décembre 2024, soit un écart de – 3,2 %, pour une dépense effective de 2 413,2 millions d'euros en 2024.

(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de fin de gestion.

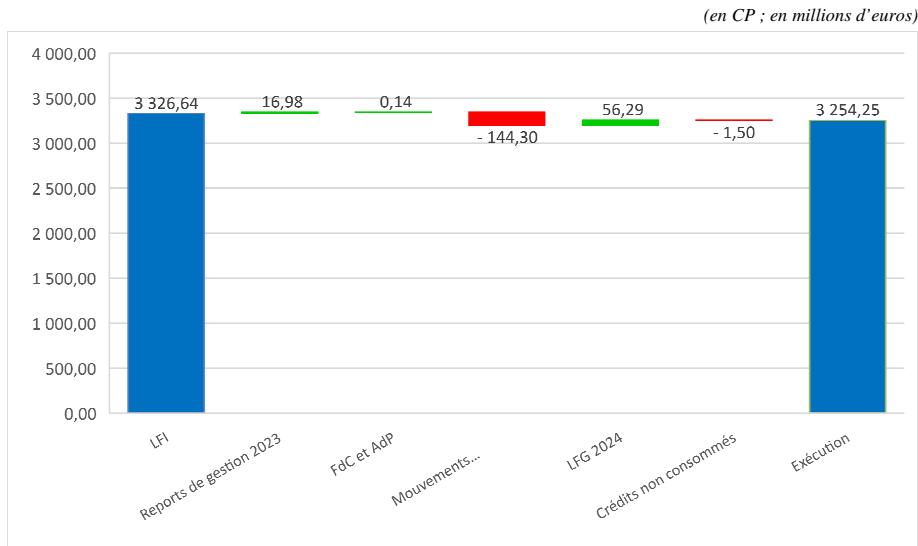
L'effet de la réforme paramétrique de 2023 a donc déjà été en grande partie absorbé par l'inflation. Cette surévaluation du nombre de boursiers s'explique également par la hausse du nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur, dont les effectifs sont mal connus du MESR. Si l'écart de prévision budgétaire est en réduction depuis 2022, les rapporteurs spéciaux rejoignent l'analyse de la Cour des comptes quant à la nécessité pour le MESR et le CNOUS « *de poursuivre leurs efforts de fiabilisation du nombre de boursiers* ».

• La principale difficulté d'exécution du programme 231 *Vie étudiante* réside dans la **dégradation de la situation budgétaire du réseau des œuvres**. La prolongation des mesures de lutte contre la précarité étudiante fige les ressources propres des CROUS issues des activités d'hébergement et de restauration, reportant les coûts sur la trésorerie du réseau et sur la subvention pour charges de service public (SCSP) attribuée par l'État. La pérennisation du repas à 1 euro pour les étudiants boursiers a eu un impact financier estimé à 51 millions d'euros sur le réseau en 2023 mais celui-ci n'a été compensé qu'à hauteur de 20 millions d'euros en 2024.

Le gel des loyers des résidences jusqu'en 2024 et celui du tarif social de restauration – lequel est maintenu à 3,30 euros depuis 2019 – ont limité la capacité du réseau à ajuster ses recettes au dynamisme de ses dépenses d'exploitation (fluides, denrées alimentaires, etc.). Les loyers des CROUS ont pu augmenter de 3,5 % à la rentrée 2024, ce qui a redonné des marges de manœuvre financières à l'activité hébergement, sans pour autant rattraper l'effet cumulé de la non-application de l'indice de référence des loyers (IRL) pendant 5 années consécutives.

Les taux de couverture des dépenses d'hébergement et de restauration sont en contraction, respectivement à 92 % et 36 % en 2023, contre 103 % et 53 % en 2019. Par conséquent, **les rapporteurs spéciaux estiment qu'il devient urgent d'engager une réflexion sur le déverrouillage des ressources propres des CROUS**.

**PASSAGE DE LA LFI AU PLRG POUR 2024 À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 231
VIE ÉTUDIANTE**



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

II. LA SANTÉ FINANCIÈRE DES OPÉRATEURS EST BONNE

La Mires se caractérise par un nombre conséquent d'opérateurs puisqu'elle en regroupe 225 en 2024, soit plus de la moitié des opérateurs de l'État. Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* concentre à lui seul 162 opérateurs, dont 71 établissements universitaires. Le financement des opérateurs concentre 96 % des crédits exécutés en 2024 à l'échelle du programme, à 14,45 milliards d'euros.

• La Cour des comptes a relevé la **bonne santé financière globale des opérateurs du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire**, malgré les facteurs de surcoûts constatés depuis 2022. À l'échelle du périmètre des 116 opérateurs pour lesquels la Cour des comptes pouvait fournir une analyse, leur trésorerie progresse de 18 % entre 2020 et 2024, atteignant 3,56 milliards d'euros, ce qui s'explique par la hausse de la part fléchée de la trésorerie, passant de 61 % en 2020 à 94 % en 2024.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent de l'état satisfaisant des indicateurs financiers des opérateurs du programme 150, qui peuvent toutefois masquer d'importantes disparités entre les établissements. Ils constatent également que la hausse de la composante non libre d'emploi de la trésorerie globale, préemptée par des opérations futures ou composée de subventions attribuées pour un motif déterminé, réduit leur marge de manœuvre financière.

En effet, les marges de manœuvre financières des universités sont affectées par des capacités d'autofinancement réduites, qui sont passées de 306,4 millions d'euros en 2019 à 188,2 millions d'euros en 2024. Cette dégradation du résultat révèle l'impact de la hausse des dépenses énergétiques mais également celle des dépenses de personnel.

• **La situation financière du réseau des œuvres est plus fragile**, en dépit du soutien significatif de l'État. La trésorerie globale des CROUS croît de 25 % entre 2020 et 2024, à 693,7 millions d'euros, avec une trésorerie fléchée maintenue à un niveau relativement stable, entre 67 % et 71 %, en raison de la forte hausse de la SCSP versée par l'État pour compenser les pertes de recettes connues par le réseau.

Cependant, les 26 CROUS ont un fonds de roulement en recul de 9 %, à 272,8 millions d'euros, et dégagent en moyenne une capacité d'autofinancement de 2 millions d'euros par an, un niveau relativement faible compte tenu des besoins d'investissement et de renouvellement immobilier.

*

* * *

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE

MM. Mickaël Bouloix et Pierre Henriet, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 172 EST EXÉCUTÉ À 8 MILLIARDS D'EUROS	389
A. PRÉVU EN HAUSSE, LE PROGRAMME EST EXÉCUTÉ AU MÊME MONTANT QU'EN 2023	389
B. LES DOTATIONS DE L'ANR ET DES PRINCIPAUX OPÉRATEURS ONT ÉTÉ RÉDUITES EN COURS DE GESTION	389
II. LE PROGRAMME 193 EST LE PLUS TOUCHÉ PAR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS.....	390
A. 292 MILLIONS D'EUROS SONT ANNULÉS SUR LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE À L'ESA	390
B. LA DOTATION DU CNES S'ÉLÈVE À 1,67 MILLIARD D'EUROS.....	391
III. LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MIRES RESPECTENT LEUR DOTATION INITIALE À PLUS DE 95 %.....	392
A. LA RECHERCHE NUCLÉAIRE ET AÉRONAUTIQUE EXPLIQUE LA SUREXÉCUTION DU PROGRAMME 190	392
B. LE RENFORCEMENT DES ÉCOLES NATIONALES VÉTÉRINAIRES EXPLIQUE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 142.....	392
C. LE PROGRAMME 191 EST EXÉCUTÉ CONFORMÉMENT À LA LFI	393
D. L'EXTINCTION DU PLAN NANO ET LA RÉFORME DES JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES SE TRADUISENT PAR LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS SUR LE PROGRAMME 192.....	393
IV. LES DÉPENSES FISCALES S'ÉTABLISSENT À 8,8 MILLIARDS D'EUROS.....	394

**EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX PROGRAMMES 172, 193, 190, 191, 192 ET 142
EN 2024 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros)

		LFI pour 2024 (a)	Reports de gestion 2023 (b)	Fonds de concours et attributions de produits	Mouvements réglementaires (hors décrets d'annulation)	Décret d'annulation (c)	LFG 2024 (d)	Crédits non-consommés	Report pour 2025	Annulés	Exécution	Taux d'exécution (en %)
172	AE	8 642,7	20,8	0,4	21,8	383,1	- 117,9	0,3	0	116,4	8 068,1	93,4
	CP	8 201,4	21,8	0	7,3	383,1	- 117,9	8,2	0,3	7,9	7 736,7	94,3
193	AE	1 900,2	0	0	0	192,9	- 100	0	0	0	1 607,3	84,6
	CP	1 900,2	0	0	0	192,9	- 100	0	0	0	1 607,3	84,6
190	AE	1 888,6	0	0	67,9	109,1	46,1	7,4	3,8	3,6	1 886,1	99,9
	CP	1 948,5	16,2	0	150,3	109,1	46,2	12,8	3,8	9	2 039,2	104,7
192	AE	678,1	2	0	1,8	10	- 27,2	2,6	0,8	1,8	642,1	94,7
	CP	688,6	53,2	0	9,3	10	- 29,7	41,7	40,8	1,0	669,7	97,2
191	AE	150,0	0	0	0	0	0	0	0	0	150,0	100
	CP	150,0	0	0	0	0	0	0	0	0	150,0	100
142	AE	445,1	88,6	0	1,6	3,9	- 18,5	89,7	0	89,7	423,2	95,1
	CP	443,0	0	0	1,6	3,9	- 18,5	1,1	0	1,1	421,1	95
Total	AE	13 704,7	111,3	0,4	93,1	699,0	- 217,5	99,9	4,6	95,4	12 776,7	93,2
	CP	13 331,7	91,1	0	168,6	699,0	- 218,9	63,9	44,8	19,0	12 624	94,6

NB : dans les tableaux du présent document, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(b) Arrêté du 25 janvier 2024 portant report de crédits.

(c) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(d) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

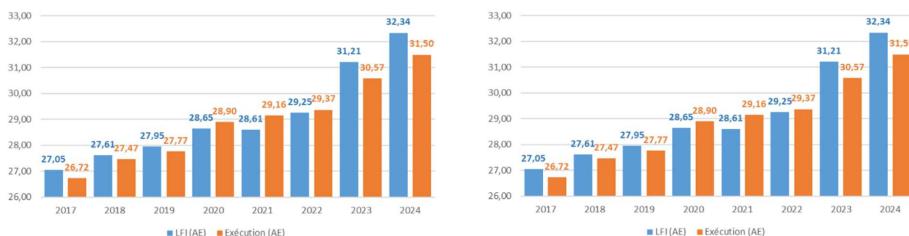
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

La loi de finances initiale pour 2024 prévoyait une hausse de la quasi-totalité des programmes la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES). En augmentation d'un milliard d'euros en crédits de paiement, la mission devait mettre en œuvre la quatrième annuité de la loi de programmation de la recherche⁽¹⁾ (+ 499 millions d'euros) et amortir le coût pour les opérateurs de la hausse du point d'indice et des revalorisations associées (+ 195 millions d'euros). En outre, 138,5 millions d'euros étaient budgétés sur le programme 190 pour renforcer la recherche nucléaire dans le cadre de la relance de la filière.

Cependant l'exécution 2024 de la MIRES a été marquée par d'importantes annulations de crédits, à hauteur de 904,2 millions d'euros en AE et CP, soit 3 % du montant total de la mission.

S'agissant des crédits exécutés, la trajectoire prévue par la loi de programmation de la recherche (LPR) n'a été respectée sur aucun des trois programmes (programme 150 – *Formations supérieures*, programme 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et programme 193 – *Recherche spatiale*). Elle ne l'a pas non plus été concernant la hausse des autorisations d'engagement de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Écart d'exécution entre 2017 et 2024 de la MIRES (en AE à gauche et CP à droite, en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire.

Hausse des dépenses de la MIRES prévue par la loi de programmation de la recherche (en écarts par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 en CP, en milliards d'euros)

En M€	2021	2022	2023	2024	2027	2030
Programme 150 - Formations supérieures	+ 165	+ 302	+ 445	+ 589	+ 911	+ 1 701
Programme 172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	+ 224	+ 559	+ 785	+ 1 109	+ 2 193	+ 3 110
Programme 193 - Recherche spatiale	- 32	+ 44	+ 76	+ 101	+ 201	+ 294
Total	+ 357	+ 905	+ 1 306	+ 1 799	+ 3 305	+ 5 105

Source : article 2 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur

(1) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

I. LE PROGRAMME 172 EST EXÉCUTÉ À 8 MILLIARDS D'EUROS

A. PRÉVU EN HAUSSE, LE PROGRAMME EST EXÉCUTÉ AU MÊME MONTANT QU'EN 2023

Initialement prévu à hauteur de 8,64 milliards d'euros en autorisations d'engagement en 2024 contre 8,07 milliards l'année précédente, le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* a connu des mouvements réglementaires importants, ramenant finalement l'exécution à 8,06 milliards d'euros.

Un premier surgel en février a renforcé la réserve de précaution de 228,1 millions d'euros en CP et un second, en juillet, a réduit la dotation budgétaire de 100 millions d'euros en AE et CP. La mise en œuvre du premier surgel a impliqué une baisse de dotation de l'ANR (– 85 millions d'euros en AE et – 105 millions d'euros en CP) et le blocage de 72,5 millions d'euros en AE et CP sur la contribution de la France à ITER⁽¹⁾, provenant d'un rééchelonnement de la contribution négocié entre la France et la Commission européenne, et de 45,5 millions d'euros en CP sur les crédits d'études et de prospectives. Le surgel de juillet a réduit de 76 millions d'euros la subvention pour charges de service public du Centre national de la recherche scientifique (CNRS, – 50 millions d'euros), de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE, – 16 millions d'euros) et de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM, – 8,2 millions d'euros). Au total, 501 millions d'euros ont été annulés en AE et en CP par le décret d'annulation du 21 février 2024 et la loi de finances de fin de gestion pour 2024.

B. LES DOTATIONS DE L'ANR ET DES PRINCIPAUX OPÉRATEURS ONT ÉTÉ RÉDUITES EN COURS DE GESTION

Si la loi de finances pour 2024 prévoyait une nette augmentation du soutien à l'ANR via l'action 2 du programme 172 (+ 188,5 millions d'euros en AE et + 176,4 millions d'euros en CP par rapport à l'exécution en 2023), les annulations successives ont tempéré cette hausse à + 72 millions d'euros en AE et + 55 millions d'euros par rapport au montant consommé en 2023. Au total, l'ANR a consommé 1,23 milliard d'euros en AE et 964 millions d'euros en CP via l'action 2.

L'augmentation du budget a néanmoins permis à l'agence d'augmenter le taux de succès de l'appel à projets génétique (24,4 % en 2024) et l'abondement financier (30 %) conformément aux objectifs de la LPR. Au global, depuis 2021, la trajectoire en AE de la LPR est de mieux en mieux tenue. Toutefois, compte tenu des annulations de 2024 et d'une marche importante prévue pour 2025 (213 millions d'euros), la capacité de l'ANR à suivre cette trajectoire est remise en cause. Comme l'avaient rappelé les rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de

(1) Réacteur thermonucléaire expérimental international, ou ITER (acronyme de l'anglais International thermonuclear experimental reactor).

finances pour 2025⁽¹⁾ : « *l'effet cumulé de l'annulation de crédits de février 2024 et de la stabilisation des crédits de paiement pour 2025 devrait pousser l'ANR à opérer une ponction de trésorerie pour s'acquitter des financements engagés au titre de ses précédents appels. (...) À défaut d'une solution, l'agence pourrait être contrainte de décaler son échéancier de paiement, de limiter le taux de succès de ses appels à projets voire de reporter l'engagement de certains d'entre eux.* »

Au total 7,6 milliards d'euros ont été versés aux quatorze opérateurs du programme – parmi lesquels, outre l'ANR, le CNRS, l'INSERM, le Bureau de recherches géologiques et minières ou BRGM, l'Institut national d'études démographiques ou Ined... – en AE et 7,3 milliards en CP, dont 6 milliards d'euros de subventions pour charges de service public, en baisse de 32 millions d'euros par rapport à la dotation prévue en loi de finances.

Le schéma d'emplois s'élève à 59 052 ETPT soit + 311 ETPT par rapport à 2023. En raison de la difficulté rencontrée par les opérateurs à exécuter leur plafond d'emplois (11 % de vacance en 2023), l'autorisation d'emplois du programme a été abaissée en 2024 (– 3 200 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2023). Cette baisse a surtout affecté le CNRS, l'INSERM et l'INRAE dont le plafond d'emplois notifié par la tutelle ne pouvait raisonnablement être atteint en cours de gestion. La Cour des comptes⁽²⁾ recommande de diminuer le plafond d'emplois des opérateurs des programmes budgétaires dont la vacance sous plafond est proportionnellement la plus élevée.

Le CNRS, financé sur le budget de l'État à hauteur de 3,16 milliards d'euros, présente un compte financier à l'équilibre et une hausse de sa trésorerie (1,5 milliard d'euros). Les emplois rémunérés par le CNRS progressent (35 131 contre 34 289 en 2023).

II. LE PROGRAMME 193 EST LE PLUS TOUCHÉ PAR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

A. 292 MILLIONS D'EUROS SONT ANNULÉS SUR LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE À L'ESA

Le programme 193 *Recherche spatiale* a connu la plus forte annulation de l'ensemble de la mission, en proportion des crédits qui lui étaient alloués (292,9 millions d'euros en AE et CP), qui a été portée sur la réserve de précaution et sur la contribution de la France à l'*European Space Agency* ou ESA (252,8 millions d'euros). Au total, cette contribution s'est élevée à 823 millions d'euros, contre 1 066 millions d'euros initialement prévus. Le responsable de programme justifie ce choix par les retards constatés sur les programmes

(1) *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2025 (n°324), annexe n° 36 « Recherche et enseignement supérieur – Recherche ».*

(2) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024 – mission Recherche et enseignement supérieur.*

d’investissement spatiaux (que l’on constate aussi sur les programmes opérés par le CNES) ayant entraîné des décaissements moins importants que prévus. Cette réduction a été mise en œuvre en accord avec les autres contributeurs, sans impact sur l’avancement des projets et en mobilisant la trésorerie excédentaire auprès de l’agence.

Comme le souligne la Cour des comptes⁽¹⁾, l’effet conjugué de la réduction des contributions et des retards fait naître une forte incertitude sur l’exercice 2025 et *a fortiori* sur les exercices suivants. Ceux-ci seront négociés lors de la conférence ministérielle qui se tiendra à l’automne 2025. En tout état de cause, il existe un risque de soutenabilité du programme 193, souligné par les rapporteurs spéciaux lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2025⁽²⁾, d’autant plus important que les engagements souscrits auprès de l’ESA sont supposés rester dynamiques et que le contexte international appelle au renforcement des capacités européennes. La Cour des comptes⁽³⁾ recommande de retracer dans la documentation budgétaire l’ensemble des financements consacrés à la politique spatiale afin de mieux rendre compte de l’effort budgétaire global et de la soutenabilité des engagements pris par la France.

B. LA DOTATION DU CNES S’ÉLÈVE À 1,67 MILLIARD D’EUROS

Le Centre national d’études spatiales (CNES), financé sur le budget de l’État à hauteur de 1,67 milliard d’euros, connaît une diminution de sa trésorerie, qui s’élève à 483 millions d’euros fin 2024. La Cour des comptes⁽⁴⁾ relève l’effort d’augmentation de la subvention pour charges de service public du CNES sur le programme 193, afin de lui permettre d’investir dans ses ressources humaines pour assurer le renouvellement des compétences (37 % de l’effectif a plus de 55 ans) et relever les défis du *new space*.

À cet égard, on peut relever le dynamisme des dépenses de personnel qui passent de 267,2 millions d’euros en 2023 à 272 millions d’euros en 2024. Malgré une augmentation des emplois totaux (2 563 contre 2 536 l’année précédente), le CNES ne parvient pourtant pas à exécuter son plafond d’emplois (2 305 ETPT exécutés, comme en 2023, pour un plafond de 2 404 ETPT).

(1) *ibid.*

(2) *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2025 (n° 324), annexe n° 36 « Recherche et enseignement supérieur – Recherche ».*

(3) *Cour des comptes, Analyse de l’exécution budgétaire 2024 – mission Recherche et enseignement supérieur.*

(4) *Ibid.*

III. LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MIRES RESPECTENT LEUR DOTATION INITIALE À PLUS DE 95 %

A. LA RECHERCHE NUCLÉAIRE ET AÉRONAUTIQUE EXPLIQUE LA SUREXÉCUTION DU PROGRAMME 190

Outre le versement de subventions au CEA et aux organismes de recherche intervenant dans le domaine de l'énergie, le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* finance des appels à projets thématiques et le soutien à la filière aéronautique. Le programme est exécuté conformément à la LFI en AE (1,89 milliard d'euros) et en hausse pour les CP (2,03 milliards contre 1,94 initialement prévus). Ces montants sont en forte augmentation par rapport à 2023 pour ce qui concerne les AE (1,66 milliard d'euros) mais du même ordre en CP (2,08 milliards).

Ces évolutions résultent des orientations du Conseil de politique nucléaire pour le financement du réacteur de recherche Jules Horowitz (178,2 millions d'euros en AE en budgétisation initiale complétés par un transfert de 66 millions d'euros) et du plan de soutien à la R&D aéronautique (206 millions d'euros en CP dont 82 millions de transfert du programme 362). Ces projets aéronautiques couvrent tous les domaines de la nouvelle feuille de route du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) : avion de ligne ultra sobre, nouveaux moteurs ultra efficaces, hybridation électrique de la propulsion, avion à hydrogène...

Financé par le budget de l'État à hauteur de 2,18 milliards d'euros en CP, dont 1,42 sur le programme 190, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) présente un compte financier 2024 déficitaire et une diminution de sa trésorerie (- 15 millions d'euros) en 2024. Les emplois sous plafond progressent (+20 895 contre 20 403 en 2023).

B. LE RENFORCEMENT DES ÉCOLES NATIONALES VÉTÉRINAIRES EXPLIQUE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 142

Le programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* supporte principalement la masse salariale des dix établissements publics d'enseignement supérieur agricole (49,6 millions d'euros), ainsi que les bourses sur critères sociaux des étudiants de ces établissements (30 millions d'euros) et les subventions versées à la recherche de l'INRAE (25,7 millions d'euros en AE).

Le programme 142 a connu une forte hausse de ses crédits en loi de finances initiale (+ 19 millions en AE et CP), qui s'explique principalement par l'augmentation des dépenses de personnel dans le cadre du plan de renforcement des écoles nationales vétérinaires (ENV). La troisième annuité du plan a été conforme aux prévisions, malgré une exécution en-deçà de la dotation initiale (423 millions d'euros en AE et 421 millions d'euros en CP). Au total, l'objectif du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire est de diplômer

720 élèves recrutés à la rentrée 2025-2026, ainsi que 120 élèves issus de l'école vétérinaire privée sous contrat UniLaSalle de Rouen.

C. LE PROGRAMME 191 EST EXÉCUTÉ CONFORMÉMENT À LA LFI

Le programme 191 *Recherche duale*, sous la responsabilité de la Délégation générale de l'armement, finance le CEA et le CNES pour la recherche ayant des applications dans les domaines civil et militaire. Le financement du CNES, à hauteur de 128 millions d'euros, soutient notamment des projets portant sur l'observation de la Terre (OTOS, Pléiades) et sur les communications sécurisées par satellite (CASTOR).

Comme chaque année, l'exécution du programme correspond à l'euro près à ce qui était prévu en loi de finances initiale, la réserve de précaution et le surgel ayant été intégralement dégelés en fin de gestion. Toutefois comme le rappelle la Cour des comptes⁽¹⁾, le dégel systématique ne correspond pas à un usage régulier et la budgétisation n'est pas effectuée sur la base d'un chiffrage des besoins, les crédits étant reconduits chaque année et versés aux budgets du CNES et du CEA puis faisant l'objet d'une justification de leur utilisation *ex post*. En substance, le programme 191 permet à la DGA de maintenir un dialogue de gestion avec le CNES et le CEA alors que ces échanges pourraient se dérouler dans des comités existant déjà par ailleurs.

D. L'EXTINCTION DU PLAN NANO ET LA RÉFORME DES JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES SE TRADUISENT PAR LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS SUR LE PROGRAMME 192

Le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* a été exécuté à hauteur de 642,1 millions d'euros en AE et 669,7 millions d'euros en CP, soit une baisse respective de 30 millions d'euros en AE et 58 millions d'euros en CP par rapport à l'année précédente. La forte baisse sur les CP s'explique principalement par la réduction progressive des paiements au titre du plan Nano 2022, dont les derniers engagements ont été pris en 2022 et qui représentent une consommation de 16,8 millions d'euros en CP en 2024.

En outre, le resserrement des conditions d'éligibilité au dispositif Jeunes entreprises innovantes, mis en œuvre par décret en mai 2024⁽²⁾, a permis de limiter la dépense associée à la compensation des exonérations sociales à l'ACOSS. Cette dépense a ainsi été revue à la baisse et atteint 273,2 millions d'euros fin 2024 contre 326 millions d'euros en 2023.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024 – mission Recherche et enseignement supérieur.

(2) Décret n° 2024-464 du 24 mai 2024 relatif à la définition des indicateurs de performance économique prévus au c du 3^e de l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts.

IV. LES DÉPENSES FISCALES S'ÉTABLISSENT À 8,8 MILLIARDS D'EUROS

En 2024, la MIRES comptait 13 dépenses fiscales à titre principal, pour un montant total évalué à 8,79 milliards d'euros, en hausse de 627 millions d'euros par rapport à 2023. Le crédit d'impôt recherche (CIR), rattaché au programme 172, est la dépense fiscale la plus coûteuse du budget de l'État. La Cour des comptes estime que l'effort de rationalisation des dépenses fiscales rattachées à la MIRES est inabouti et, en particulier, que le crédit d'impôt innovation (CII) pourrait être mieux évalué.

Le dynamisme des dépenses fiscales rattachées à la MIRES est porté par la hausse du CIR, dont le montant exécuté en 2024 progresse de 607 millions d'euros par rapport à 2023 et atteint 7,86 milliards d'euros. Pour mémoire, l'article 55 de la loi de finances pour 2025⁽¹⁾ fait évoluer le CIR et prévoit notamment l'exclusion de certaines dépenses, ainsi qu'une baisse du taux de prise en compte des dépenses de personnel de 43 % à 40 %.

*

* * *

(1) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ;
PENSIONS**

M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS	398
A. DES DÉPENSES DYNAMIQUES EN RAISON DE L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE PENSIONNÉS ET DE LA REVALORISATION DES PENSIONS.....	398
B. DES RECETTES QUI AUGMENTENT MOINS VITE QUE LES DÉPENSES ..	400
C. UN SOLDE ANNUEL NÉGATIF POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE	401
D. DES CRÉDITS NON CONSOMMÉS INTÉGRALEMENT REPORTÉS SUR 2025	403
II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE.....	403
A. UN NIVEAU D'EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS, À L'EXCEPTION DE LA CPRP SNCF	403
B. UNE TRANSPARENCE NÉCESSAIRE DES MODALITÉS DE DÉTERMINATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR LES EXERCICES À VENIR.....	406

SYNTHÈSE

1. Sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* :

- Les dépenses (67,9 milliards d'euros) sont conformes à la prévision (+ 0,5 %) et sont dynamiques sur la période récente (+ 15 % par rapport à 2019) ;
- Les recettes (64,7 milliards d'euros) sont légèrement inférieures à la prévision (- 0,8 %). Elles reposent en premier lieu sur une subvention d'équilibre au régime des fonctionnaires de l'État, qui représente un peu moins de la moitié du total ;
- Du fait d'une progression des recettes moins dynamique que les dépenses, le solde du compte s'élève à – 3,2 milliards d'euros en 2024 ;
- Le solde cumulé du CAS est de + 4,6 milliards d'euros, soit l'équivalent de 0,8 mois de dépenses. Ce solde cumulé pourrait être ramené à zéro d'ici deux ans, et ce malgré le relèvement de 4 points du taux de contribution employeur au titre des fonctionnaires civils, qui s'établit à 78,28 % depuis le 1^{er} janvier 2025. Ce taux est donc nécessairement amené à augmenter dans les prochaines années.
- Le rapporteur spécial attire l'attention sur les effets de bord du relèvement du taux de cotisation employeur pour certains opérateurs de l'État, notamment les universités, pour lesquelles l'augmentation des cotisations au CAS *Pensions* n'est pas toujours compensée par une hausse correspondante de leur dotation.
- Le rapporteur spécial souhaite par ailleurs que soit menée une étude approfondie des conséquences du choix d'un taux de contribution employeur pour équilibrer le CAS *Pensions* plutôt qu'une subvention d'équilibre de l'État.

2. Sur la mission *Régimes sociaux et de retraite* :

- Les crédits consommés (6,1 milliards d'euros) sont légèrement inférieurs aux crédits votés (- 2,7 %) principalement du fait d'une erreur de prévision concernant la subvention d'équilibre versée au régime de la SNCF (3,3 milliards d'euros) ;
- La subvention d'équilibre versée au régime de la RATP (874,8 millions d'euros) est toujours très dynamique (+ 8 % par rapport à 2023) ;
- La subvention d'équilibre versée au régime des marins (774,5 millions d'euros) est légèrement inférieure à la prévision, avec pour effet un solde annuel de la caisse en déficit de 20 millions d'euros, ce qui représente une situation inédite, sans conséquence toutefois pour le versement des pensions en 2024 ;
- Dans le cadre du nouveau schéma de financement des régimes spéciaux de retraite fermés, le rapporteur spécial estime nécessaire que les modalités de détermination du montant de la subvention compensatrice annuelle de l'État à la Cnav pour chacun des régimes spéciaux équilibrés par celle-ci soient rendues transparentes et soient détaillées au sein de la documentation budgétaire.

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, retrace les recettes et les dépenses concourant au financement des pensions versées par l'État (fonctionnaires civils et militaires, ouvriers des établissements industriels et militaires, pensions militaires d'invalidité, retraite du combattant, victimes de guerre).

Pour la troisième année consécutive, le CAS *Pensions* présente un solde annuel négatif, notamment en raison de l'absence de relèvement du taux de contribution des employeurs de fonctionnaires civils et militaires de l'État depuis 2014, malgré la dynamique des dépenses.

La quasi-totalité des dépenses du CAS *Pensions* correspondent à des dépenses « de guichet » et ne peuvent donc pas faire l'objet d'un pilotage en cours d'année. Il en est de même pour les recettes, en dehors d'une éventuelle modification en cours d'année du taux de contribution des employeurs de fonctionnaires civils et militaires de l'État.

A. DES DÉPENSES DYNAMIQUES EN RAISON DE L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE PENSIONNÉS ET DE LA REVALORISATION DES PENSIONS

Les crédits consommés en 2024 sont proches de la prévision. La loi de finances pour 2024⁽²⁾ avait doté le CAS *Pensions* de 67,6 milliards d'euros. En outre, le compte a bénéficié de 1,4 milliard d'euros de reports de crédits de 2023. Les dépenses ont finalement atteint **67,9 milliards d'euros**. Elles sont supérieures de 301,5 millions d'euros (+ 0,4 %) aux crédits votés.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)

	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	64 234,3	64 451,0	+ 216,7	+ 0,3 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	2 052,2	2 083,2	+ 31,0	+ 1,5 %
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 297,2	1 351,0	+ 53,8	+ 4,1 %
Total	67 583,7	67 885,3	+ 301,5	+ 0,4 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les dépenses liées aux pensions des fonctionnaires civils ou militaires (programme 741) sont supérieures de 216,7 millions d'euros aux crédits ouverts en loi de finances initiale, en raison d'une révision des dépenses de pensions à hauteur

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

de 113,6 millions d'euros, du déploiement de la retraite progressive, dispositif nouveau dans la fonction publique d'État mis en place par la réforme des retraites de 2023, et d'une hausse des dépenses du transfert État – CNRACL (+ 93,1 millions d'euros par rapport à la prévision en LFI).

Les dépenses liées aux pensions des ouvriers d'État (programme 742) sont supérieures de 31 millions d'euros aux crédits ouverts en LFI, à la suite d'une sous-estimation du nombre de nouveaux pensionnés et du montant moyen des pensions du FSPOEIE.

Les crédits consommés sur le programme 743 relatif aux pensions militaires d'invalidité et aux allocations de reconnaissance du combattant sont supérieurs de 53,8 millions d'euros à la prévision en raison d'une revalorisation plus importante qu'anticipée du point de pension militaire d'invalidité (PMI) ⁽¹⁾, de + 1,74 %, de la mise en place d'une nouvelle rente viagère venant en complément du capital versé à certains bénéficiaires ⁽²⁾ et de la revalorisation des allocations de reconnaissance et des allocations viagères à compter du 1^{er} octobre 2024 ⁽³⁾.

L'évolution des dépenses du CAS confirme la dynamique observée les années précédentes, avec une hausse du montant des dépenses annuelles de 3,6 milliards d'euros (+ 5,8 %) par rapport à 2023 et de 8,9 milliards d'euros (+ 15 %) par rapport à 2019.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS SUR LE CAS PENSIONS

(en millions d'euros)

	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	Exécution 2024
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	55 347,6	55 967,1	56 933,1	58 838,3	60 937,7	64 451,0
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 921,5	1 924,8	1 922,3	1 967,4	2 002,9	2 083,2
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 752,0	1 657,4	1 538,2	1 475,0	1 363,4	1 351,0
Total	59 021,1	59 549,3	60 393,6	62 280,7	64 304,0	67 885,3

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Cette dynamique résulte principalement de la **revalorisation** des pensions de retraite, fixée à 5,3 % au 1^{er} janvier 2024, dont l'effet est évalué à 3 milliards

(1) Arrêté du 26 décembre 2023 pris en application du décret n° 2022-128 du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité.

(2) Article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005, modifié par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(3) Arrêté du 18 novembre 2024 fixant à compter du 1^{er} octobre 2024 les montants de l'allocation de reconnaissance définie par l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés et arrêté du 18 novembre 2024 fixant à compter du 1^{er} octobre 2024 le montant de l'allocation viagère définie par l'article 133 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

d'euros sur l'exercice 2024, ainsi que de **l'augmentation du montant moyen des nouvelles pensions**. Elle résulte également de la **démographie**, bien que le solde démographique (+ 3 400 pensionnés en 2024) ait été très inférieur à la prévision faite en LFI (+ 9 900).

B. DES RECETTES QUI AUGMENTENT MOINS VITE QUE LES DÉPENSES

Les recettes du CAS *Pensions* se sont élevées à 64,7 milliards d'euros en 2024. Elles sont inférieures de 411,4 millions d'euros (- 0,6 %) à la prévision.

EXÉCUTION DES RECETTES DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)

	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	61 694,6	61 228,2	- 466,5	- 0,8 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	2 109,0	2 112,0	+ 3,0	+ 0,1%
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 297,2	1 349,3	+ 52,1	+ 4,0%
Total	65 100,9	64 689,5	- 411,4	- 0,6 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les recettes perçues au titre des pensions civiles et militaires sont inférieures de 466,5 millions d'euros à la prévision de la LFI pour 2024. Cette sous-réalisation résulte, comme chaque année, de la **difficulté à prévoir précisément l'évolution de l'assiette des retenues pour pensions et des contributions employeurs**, qui dépend de la réalisation par les ministères de leurs schémas d'emplois ainsi que de leurs choix de gestion (répartition entre les titulaires et les contractuels, entre les différentes catégories statutaires, etc.).

ÉVOLUTION DES RECETTES DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)

	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	Exécution 2024
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	56 686,8	57 227,3	57 290,4	58 314,7	59 779,6	61 228,2
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 907,6	1 926,9	1 924,0	1 937,9	2 029,1	2 112,0
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 725,3	1 657,4	1 549,6	1 476,8	1 352,3	1 349,3
Total	60 319,7	60 811,6	60 763,9	61 729,4	63 161,0	64 689,5

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

L'augmentation tendancielle de la part des contractuels et la tendance globale à sous-réaliser les schémas d'emplois conduisent chaque année à des recettes moindres qu'anticipées en loi de finances initiale.

La dynamique des recettes est moindre que celle des dépenses. La hausse s'élève à 4,8 % par rapport à l'exercice précédent et à 7,2 % par rapport à 2019. L'évolution est cependant plus importante qu'en 2023 (+ 2,3 %) et que la tendance 2019-2023 (+ 1,2 %).

Les recettes du programme 741, qui représentent 94,6 % des recettes du CAS *Pensions*, reposent principalement sur les cotisations salariales (12,2 %) et sur les cotisations employeurs (85,6 %) dont le montant est déterminé par les taux de contribution pour les pensions civiles et militaires et les allocations temporaires d'invalidité (ATI).

C. UN SOLDE ANNUEL NÉGATIF POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

Le solde du CAS *Pensions* s'est élevé à – 3,2 milliards d'euros en 2024, contre une prévision de – 2,5 milliards d'euros dans la loi de finances initiale. Il est négatif pour la troisième année consécutive.

Ce déficit vient s'imputer sur le solde cumulé du CAS, qui permet au compte de respecter son obligation d'équilibre ⁽¹⁾. Au 31 décembre 2024, le solde cumulé du CAS était de **4,6 milliards d'euros**, ce qui ne représente que **0,8 mois de dépenses**.

En outre, compte tenu de la dynamique des dépenses et des recettes, **l'intégralité du solde cumulé pourrait être consommée d'ici deux ans, et ce malgré le relèvement de 4 points du taux de contribution employeur au titre des fonctionnaires civils** (qui s'élève désormais à 78,28 % ⁽²⁾) à compter du 1^{er} janvier 2025 ⁽³⁾, qui aura pour effet d'augmenter sensiblement les recettes du CAS (2,2 milliards d'euros en 2025).

À taux de cotisation constant, le déficit du solde annuel du CAS est en effet amené à s'accroître en raison de facteurs structurels, notamment la **dégradation du ratio démographique**. En 2024, pour les fonctionnaires civils, ce ratio est inférieur à 1 (0,98 cotisant pour 1 pensionné), tandis que celui des militaires s'établit à 0,79. **Le nombre de cotisants du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État a baissé de 10,3 % entre 2016 et 2024, du fait notamment d'une**

(1) En application du II de l'article 21 de la LOLF, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées.

(2) Entre 2014 et 2024, les taux de contribution employeur (74,28 % pour les fonctionnaires civils et les ouvriers de l'État, 126,07 % pour les militaires, 0,32 % pour les ATI) n'ont pas été rehaussés, et ce malgré la dégradation du ratio démographique.

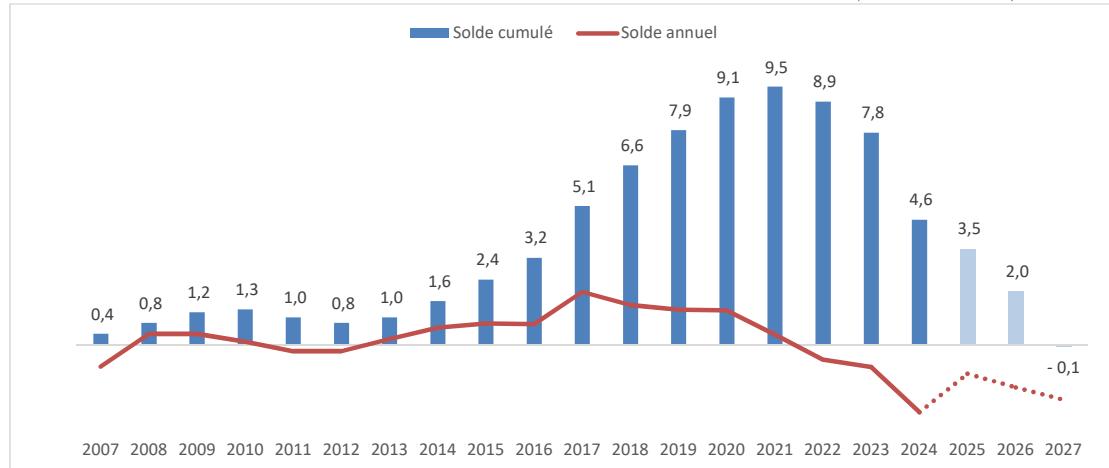
(3) Décret n° 2025-61 du 22 janvier 2025 relevant le taux de la contribution employeur due au compte d'affectation spéciale « Pensions » au titre des fonctionnaires civils de l'État et des magistrats.

augmentation de la part des contractuels dans l'effectif, tandis que celui des pensionnés a augmenté de 5,6 %.

Un relèvement du taux de contribution employeur au titre des fonctionnaires civils ou des militaires sera donc nécessaire en 2026 ou 2027.

ÉVOLUTION DU SOLDE CUMULÉ DU CAS PENSIONS

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Le rapporteur spécial souhaite à nouveau attirer l'attention sur les effets de bord du relèvement du taux de cotisation employeur pour certains opérateurs de l'État, notamment les universités, pour lesquelles l'augmentation des cotisations au CAS Pensions n'est pas compensée par une hausse correspondante de leur dotation. Ainsi en 2025, le relèvement du taux de contribution employeur de l'État au CAS Pensions représenterait une charge supplémentaire estimée à 180 millions d'euros pour les universités. Or, l'absence de compensation ou la compensation partielle de ces hausses de cotisations reviennent à faire peser injustement sur ces opérateurs l'engagement pris par l'État vis-à-vis des pensions de tous les fonctionnaires.

Le rapporteur spécial réitère enfin le souhait formulé dans son rapport spécial d'octobre 2024 relatif au projet de loi de finances pour 2025⁽¹⁾ que soit menée une étude approfondie des conséquences du choix d'un taux de contribution employeur pour équilibrer le CAS Pensions plutôt qu'une subvention d'équilibre de l'État.

(1) [Annexe n°37 « Régimes sociaux et de retraite – CAS Pensions » de M. Aurélien Le Coq au rapport n°468 sur le projet de loi de finances pour 2025 de M. Charles de Courson](#).

D. DES CRÉDITS NON CONSOMMÉS INTÉGRALEMENT REPORTÉS SUR 2025

En application du dernier alinéa de l'article 21 de la LOLF, les crédits du CAS Pensions « disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte »⁽¹⁾. Contrairement aux crédits des programmes du budget général et des budgets annexes, ils ne sont pas soumis à la limitation des reports de crédits de paiement à 3 % de la loi de finances initiale.

Le montant des reports de crédits non consommés en 2024 sur l'exercice 2025, identique en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, devrait s'élever à 1,08 milliard d'euros, ce qui représenterait une baisse de 22 % par rapport à l'exercice précédent (1,38 milliard d'euros de reports de crédits de 2023 sur l'exercice 2024).

II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe les contributions versées par l'État à certains régimes spéciaux de retraite. Ces régimes, souvent anciens et marqués par un déséquilibre démographique entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés, sont dans l'impossibilité de s'autofinancer et reçoivent chaque année une subvention d'équilibre au titre de la solidarité nationale. Depuis la loi de finances pour 2024⁽²⁾, les régimes de retraite de l'Opéra de Paris et de la Comédie Française sont intégrés au sein de la mission, qui regroupe donc désormais tous les régimes spéciaux recevant des crédits budgétaires, hors celui des fonctionnaires de l'État⁽³⁾.

Quatre régimes concentrent plus de 97 % des crédits : le régime de retraite des agents du cadre permanent de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), le régime des agents du cadre permanent de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), le régime spécial des marins et le régime des mines.

A. UN NIVEAU D'EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS, À L'EXCEPTION DE LA CPRP SNCF

En 2024, les dépenses de la mission se sont élevées à 6,1 milliards d'euros. Elles sont inférieures de 165,1 millions (- 2,7 %) aux prévisions de la loi de finances.

(1) Le « solde du compte » auquel il est ici fait référence est le solde cumulé, c'est-à-dire la somme des soldes annuels accumulés depuis la création du compte.

(2) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(3) D'autres régimes spéciaux demeurent en dehors du champ de la mission car ils ne bénéficient pas de crédits budgétaires mais d'une taxe affectée, à l'instar du régime de retraite des salariés des industries électriques et gazières.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**

(en millions d'euros)

	LFI 2024	Exécution 2024	Écart à la prévision	
Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 365,7	4 206,1	– 159,6	– 3,7 %
Programme 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	787,3	774,5	– 12,9	– 1,6 %
Programme 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 075,7	1 083,0	+ 7,3	+ 0,7 %
Total	6 228,7	6 063,6	– 165,1	– 2,7 %

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La sous-consommation des crédits se concentre sur le programme 198 et résulte principalement d'une erreur de prévision des dépenses de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel (CPRP) SNCF.

• Sur le programme 198, la subvention versée à la CPRP de la SNCF⁽¹⁾ s'est élevée à 3,32 milliards d'euros, en recul de 147,8 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Cette sous-exécution résulte de plusieurs facteurs :

– les cotisations recouvrées sont plus élevées qu'anticipé, en raison de la hausse du taux de cotisation patronale T1⁽²⁾, de mesures de revalorisation salariale décidées en cours d'exercice et de transferts de compensation démographique en provenance des régimes de droit commun, avec un effet sur les recettes du régime spécial de 120 millions d'euros au total ;

– les pensions servies sont inférieures à la prévision avec un effet sur les dépenses de la caisse de 20 millions d'euros.

Pour tenir compte de ces sous-consommations, la loi de finances de fin de gestion pour 2024⁽³⁾ a annulé 150,1 millions d'euros sur le programme 198.

• Sur le programme 198, le montant de la subvention versée à la Caisse de retraites du personnel (CRP) de la RATP a atteint 874,8 millions d'euros, un montant proche de la prévision (886,5 millions d'euros) et supérieur de 65 millions d'euros (+ 8 %) à 2023.

• Concernant le programme 197, la contribution versée au régime des marins s'est élevée à 774,5 millions d'euros, soit 12,8 millions d'euros de moins que prévu

(1) Dans le cadre de la réforme de la CPRP SNCF, la caisse prend le nom de Caisse de prévoyance et de retraite du personnel ferroviaire (CPRPF) à compter de 2024, en application du décret n° 2024-10 du 5 janvier 2024.

(2) Le taux des cotisations patronales à la charge de la SNCF se décompose en deux : le taux T1 correspond au montant qui serait dû si les agents de la SNCF relevaient du régime général du secteur privé et le taux T2 est destiné à financer les spécificités du régime spécial de retraite des agents du cadre permanent de la SNCF.

(3) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

en loi de finances initiale, en raison de l'annulation de ces crédits par la loi de finances de fin de gestion pour 2024.

L'évolution des dépenses du régime ne justifiait toutefois pas une telle sous-exécution, et le solde annuel du régime de retraite des marins fait apparaître un déficit de 20,8 millions d'euros pour l'exercice 2024, ce qui représente une situation inédite, bien que cela n'ait pas eu de conséquence sur la capacité de l'Établissement national des invalides de la marine (Enim) à verser les pensions. Le déficit du solde annuel a en effet été compensé par un prélèvement sur la trésorerie de la caisse, dont le niveau a été réduit à 34,6 millions d'euros au 31 décembre 2024.

- S'agissant du programme 195, la subvention versée à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les **mines** s'élève à 920,7 millions d'euros, un montant identique à la prévision (920,4 millions d'euros). Le régime de la société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (**SEITA**) a quant à lui fait l'objet d'une sur-exécution de 5,5 millions d'euros, de même que la caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris (**Cropera**), pour laquelle les crédits exécutés sont supérieurs de 1,9 million d'euros aux prévisions de la LFI en raison d'une augmentation du nombre de bénéficiaires supérieure à l'hypothèse de budgétisation.

Pour couvrir ces hausses de dépenses, le décret de virement du 22 novembre 2024⁽¹⁾ a transféré 7,3 millions d'euros du programme 198 à destination du programme 195.

- Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 propose l'annulation des crédits non consommés restants pour un total de 2,1 millions d'euros.

En définitive, les contributions versées par l'État aux régimes spéciaux de retraite constituent pour ces derniers une recette déterminante dans le financement des pensions versées, allant de 59,1 % pour la SNCF à 80,4 % pour le régime des mines.

PART DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT DANS LES PENSIONS VERSÉES EN 2024

		(en millions d'euros)	
	Pensions versées	Subvention de l'État	Pourcentage
Régime de la SNCF	5 609,2	3 316,6	59,1 %
Régime de la RATP	1 399,2	874,8	63,4 %
Régime des marins	1 064,0	774,5	72,8 %
Régime des mines	1 145,2	920,7	80,4 %

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

(1) Décret n° 2024-1055 du 22 novembre 2024 portant virement de crédits.

B. UNE TRANSPARENCE NÉCESSAIRE DES MODALITÉS DE DÉTERMINATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR LES EXERCICES À VENIR

Le nouveau schéma de financement des régimes spéciaux prévu à l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024⁽¹⁾ prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 2025, l'ensemble des régimes spéciaux fermés sont équilibrés par le régime général et non plus directement par l'État.

Ils restent affectataires des cotisations et contributions sociales ou taxes affectées dont ils étaient bénéficiaires (comme la contribution tarifaire d'acheminement pour la Caisse nationale des industries électriques et gazières et la taxe sur les émoluments pour la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires). Si ces recettes sont insuffisantes pour couvrir leurs dépenses, ces régimes, après mobilisation de leurs réserves, reçoivent une dotation d'équilibre du régime général.

La loi prévoit donc, à compter du 1^{er} janvier 2025, une compensation intégrale par l'État des charges du régime général découlant de sa nouvelle mission d'équilibrage des régimes spéciaux fermés⁽²⁾. Les crédits budgétaires correspondants ont été inscrits dans la loi de finances pour 2025 au sein de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Comme l'indique la Cour des comptes, « *la détermination du montant de la subvention annuelle de l'État à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) destinée à la compensation des charges doit être transparente et auditable pour chacun des régimes concernés* »⁽³⁾.

Le rapporteur spécial estime à ce titre que la documentation budgétaire doit porter à la connaissance du Parlement les données complètes détaillant les modalités de détermination du montant de cette subvention pour chacun des régimes spéciaux équilibrés par la Cnav.

*

* * *

(1) Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

(2) Article L. 1241-3 du code de la sécurité sociale tel que modifié par l'article 24 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

(3) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la mission Régimes sociaux et de retraite, avril 2025.

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Mme Marina Ferrari et M. Emmanuel Mandon, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

—

Pages

I. LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i>	409
A. PROGRAMME 119 – CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS.....	411
B. PROGRAMME 122 – CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION....	412
II. LE COMPTE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AFFICHE UN SOLDE EXCÉDENTAIRE	414

La mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)* regroupe les dotations destinées à subventionner des projets d'investissements locaux (dotation de soutien à l'investissement local ou DSIL, dotation d'équipement des territoires ruraux ou DETR, dotation de soutien à l'investissement des départements ou DSID etc.) et des dotations de compensation de transferts de compétences ou de pertes de recettes fiscales liées à des réformes antérieures, notamment l'ensemble des dotations globales de décentralisation.

La mission *RCT* est composée du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* et du programme 122 *Concours spécifiques et administration*.

Cette mission est associée au compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution*, sur lequel transitent essentiellement les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales sur le produit des impositions et taxes qu'elles perçoivent sur le contribuable local, dans l'attente du recouvrement effectif de ce produit.

I. LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les crédits ouverts en LFI pour 2024 au titre de la mission *RCT* s'élèvent à 4,1 milliards d'euros en AE et 3,95 milliards d'euros en CP.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT

(en millions d'euros)

	Crédits LFI 2024 (y compris fonds de concours et attributions de produits)		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 119 <i>Concours financiers aux CT et à leurs groupements</i>	3 798	3 712	3 563	3 638	- 235 (- 6,18 %)	- 74 (- 2 %)
Programme 122 <i>Concours spécifiques et administration</i>	298	250	366	257	+ 68 (+ 22,8 %)	+ 7 (+ 2,8 %)
Total mission RCT	4 096	3 961	3 929	3 895	- 167 (- 4,07 %)	- 66 (- 1,66 %)

Source : Rapport annuel de performances 2024.

Les crédits consommés en 2024 se sont établis à 3,93 milliards d'euros en AE et 3,89 milliards d'euros en CP, soit un taux de consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2024 de respectivement 96 % et 98,3 % (voir tableau ci-dessus). Toutefois, en intégrant les reports et les mouvements de régulation budgétaire, le taux de consommation des crédits dits « disponibles »

s'élève à respectivement 91,8 % et 94,1 %, soit un niveau proche de l'exercice précédent (92,5 % et 94,1 %).

En d'autres termes, les montants des crédits exécutés sont très proches de ceux des crédits ouverts en loi de finances initiale. Ils se révèlent toutefois inférieurs aux montants des « crédits disponibles » (qui intègrent les reports et la régulation budgétaire) de 243 millions d'euros, une fois ceux-ci rehaussés par des reports significatifs des crédits non consommés en 2023 à hauteur de 229 millions d'euros en AE et de 251 millions d'euros en CP. Ces reports concernent pour l'essentiel le programme *Concours spécifiques et administration*, ce qui se traduit pour celui-ci par un taux de consommation des crédits disponibles de 70,8 % en AE et 61,6 % en CP.

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* n'ont pas été diminués par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits. Toutefois, la mission a fait l'objet de « surgels », tout d'abord lors du rehaussement à 7,15 % du taux de mise en réserve en février 2024 (65 millions d'euros en CP) portant essentiellement sur le programme 119, puis à quatre reprises pour le seul programme 122 (79 millions d'euros en CP au total) portant essentiellement sur des crédits de soutien à l'entretien du réseau routier local prévus par la loi de fin de gestion pour l'année 2023.

Les annulations de crédits mis en réserve sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (128 millions d'euros en AE et 160 millions d'euros en CP) réalisées par la loi de finances de fin de gestion pour 2024 concernent les dotations d'investissement portées par le programme 119 (105 millions d'euros en AE et 77 millions d'euros en CP), l'abondement voté en loi de finances de fin de gestion pour 2023 en faveur de l'entretien du réseau routier local (23 millions d'euros en AE et 60 millions en CP), le Fonds « violences urbaines » (10 millions d'euros en CP) et d'autres dotations (4 millions d'euros en CP).

Une partie significative des crédits mis en réserve au début de l'exercice 2024 concernait toutefois des dotations dues aux collectivités, qui ne devraient pourtant pas faire l'objet de mises en réserve. Le gel des dotations de compensation (dotations générales de décentralisation ou DGD du programme 119, dotations d'outre-mer du programme 122), constitutionnellement garanties, a ainsi représenté 113 millions d'euros en AE et 97 millions d'euros en CP. Ces crédits mis en réserve ne pouvaient pas, en tout état de cause, être annulés en fin d'exercice, ce qui n'a pas été le cas, et ne correspondent pas à des crédits effectivement mobilisables en cas de besoin. À l'instar de la Cour des comptes et de la direction du Budget, **les rapporteurs spéciaux appellent à exclure ces dotations de compensation, dont le montant ne saurait être amoindri, de la réserve de précaution.**

Enfin, le présent projet de loi procède à l'annulation d'AE et de CP, non consommés et non reportés, à hauteur de respectivement 255,7 millions d'euros et 101,3 millions d'euros.

A. PROGRAMME 119 – CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS

Le programme 119 représente près de 95 % du montant de la mission et comprend principalement les dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités – en particulier la DETR, la DSIL et la DSID – ainsi que les crédits relatifs à la DGD déclinée à chaque échelon territorial. Les crédits consommés au titre du programme 119 se sont élevés à 3 563 millions d'euros en AE et 3 638 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation de 94,6 % des AE et de 97,8 % des CP.

GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 119 AU COURS DE L'EXERCICE 2024

	(en millions d'euros)	
	AE	CP
LFI	3 798	3 712
LF de fin de gestion	- 35	- 7
<i>Annulations</i>	- 35	- 77
<i>Ouvertures</i>	+ 70	+ 70
Autres mouvements de crédits	2,05	16,05
<i>Reports de crédits sur l'exercice 2024</i>	2	16
<i>Virements</i>	0,05	0,05
Fonds de concours et attributions de produits	0	0
Total des crédits ouverts (crédits disponibles)	3 765	3 721
Crédits consommés	3 563	3 638
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>	94,6 %	97,8 %
<i>Taux de consommation des crédits par rapport à la LFI 2024</i>	93,8 %	98 %
<i>Annulations de crédits proposées par le PLRG</i>	190,6	64,8
<i>Reports de crédits 2024 sur l'exercice 2025</i>	11,4	18,2

Source : Rapport annuel de performances 2024.

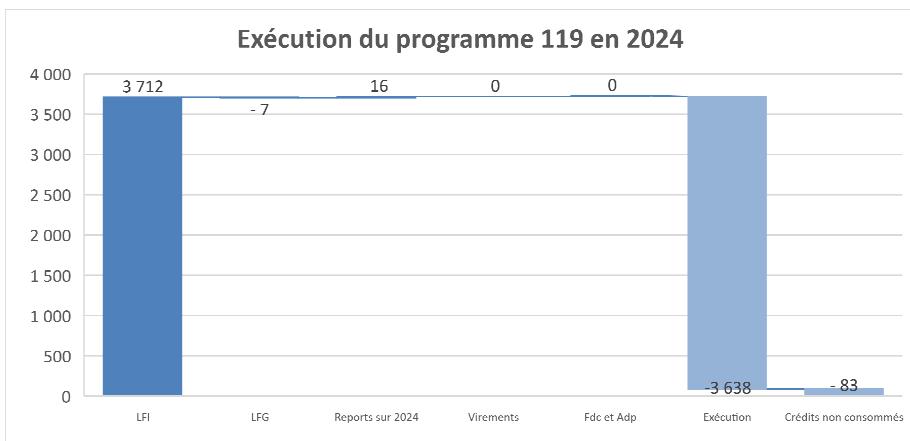
Les reports de CP sur l'exercice 2024 sont particulièrement limités et ont principalement concerné la DGD des régions (5,9 millions d'euros), le plan « Marseille en grand » (4,5 millions d'euros) et les diverses dotations de soutien à l'investissement (2,3 millions d'euros).

Certains crédits mis en réserve au titre de la DETR ont été dégelés, à hauteur de 30,8 millions d'euros, afin de compléter la dotation de solidarité au titre des événements climatiques ou géologiques (DSEC) en faveur des collectivités du sud-est de la France affectées par des tempêtes et inondations (29 millions d'euros en AE) et 11,7 millions d'euros en faveur de la DSID.

Les annulations réalisées par la loi de finances de fin de gestion pour 2024 concernent les crédits mis en réserve effectivement mobilisables (105 millions d'euros en AE), c'est-à-dire ceux ne portant pas sur des dotations de compensation constitutionnellement dues aux collectivités. La loi de finances de fin de gestion a également prévu un dispositif en faveur de l'entretien du réseau routier local, avec l'ouverture de crédits à hauteur de 70 millions d'euros, comme à la fin de l'exercice 2022 (50 millions d'euros) et 2023 (60 millions d'euros). Or, cet abondement voté par le Parlement en faveur de l'entretien du réseau routier local n'a jamais été effectivement exécuté, mais systématiquement annulé après un gel initial des crédits. Les rapporteurs spéciaux s'étonnent qu'en dépit d'une intention claire du législateur, ce dispositif ne donne pas lieu, pendant deux exercices consécutifs, à une exécution effective des crédits, et appellent à sa mise en œuvre en 2025.

Ces 70 millions d'euros en faveur du réseau routier local, reportés sur l'exercice 2025, représentent l'essentiel des 83 millions d'euros de crédits non consommés (18,2 millions d'euros ayant été reportés sur l'exercice 2025) au titre du programme 119 pour l'année 2024.

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2024.

B. PROGRAMME 122 – CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 *Concours spécifiques et administration* est majoritairement constitué de dotations exceptionnelles et de dotations aux collectivités d'outre-mer. Les crédits consommés au titre du programme 122 se sont élevés à 366 millions d'euros en AE et 257 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation des AE de 70,8 % et des CP de 61,6 %, supérieurs de respectivement 22 points et 8 points ceux de l'exercice 2023.

GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 122 AU COURS DE L'EXERCICE 2024

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI	298	250
LF de fin de gestion	- 23	- 83
<i>Ouvertures</i>	0	0
<i>Annulations</i>	- 23	- 83
Autres mouvements de crédits	230	238
<i>Reports de crédits 2023 sur l'exercice 2024</i>	+ 227	+ 235
<i>Transferts entrants</i>	+ 7,4	+ 7,4
<i>Transferts sortants</i>	- 4,3	- 4,3
Fonds de concours et attributions de produits	12	12
Total des crédits ouverts	517	417
Crédits consommés	366	257
<i>Taux de consommation des crédits disponibles</i>	70,8 %	61,6 %
<i>Taux de consommation des crédits par rapport à la LFI 2024</i>	122,8 %	102,8 %
<i>Annulations de crédits proposées par le PLRG</i>	65,1	36,5
<i>Reports de crédits 2024 sur l'exercice 2025</i>	85,8	123,6

Source : Rapport annuel de performances 2024.

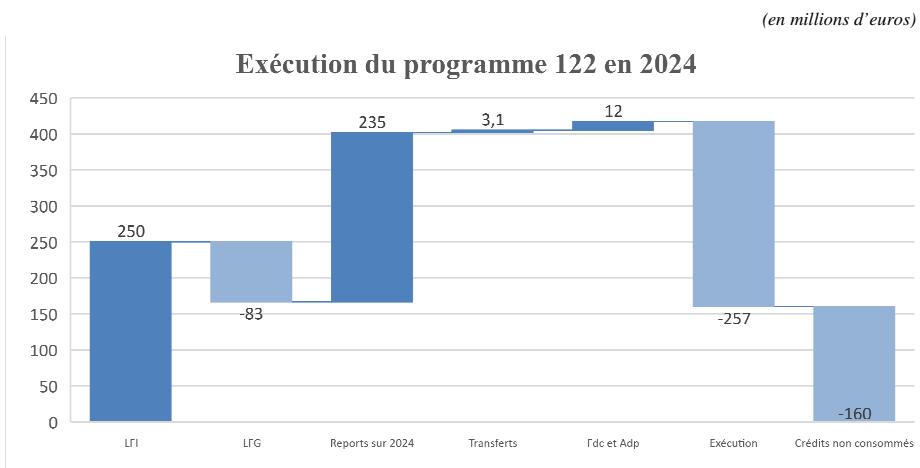
Les reports de CP de 2023 sur l'exercice 2024 sont significatifs, et représentaient sur ce programme 90 % des CP ouverts en LFI pour 2024 (soit 235 millions d'euros reportés sur 250 millions d'euros ouverts) et près de 80 % des AE ouverts (soit 227 millions d'euros reportés sur 298 millions d'euros ouverts). Ces reports sont notamment dus à l'ouverture de crédits en loi de finances de fin de gestion pour 2023 pour financer des mesures qui n'ont pu être mises en œuvre au cours de cet exercice : le plan de soutien à l'entretien du réseau routier local, relevant lors de sa première adoption du P122 (60 millions d'euros en AE et en CP) et le plan « violences urbaines » (87 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP). Une autre partie s'explique par les délais de mise en œuvre des indemnisations des collectivités affectées par des événements climatiques extrêmes, financées par la DSEC (44 millions d'euros en CP), par le plan de reconstruction *ad hoc* (56 millions d'euros en AE et 61 millions d'euros en CP) et par le Fonds de solidarité de l'Union Européenne (FSUE) (17 millions d'euros en CP).

Quelques transferts de crédits ont affecté le programme 122, à la hausse (7,4 millions d'euros depuis le programme 174 pour le réseau de gaz des communes de Bastia et d'Ajaccio) ou à la baisse (4,3 millions d'euros pour financer des mesures du plan de lutte contre les violences faites aux élus, portées par les programmes 152, 176 et 101). Les crédits du programme 122 ont également été rehaussés de 11,7 millions d'euros par un arrêté du 9 juillet 2024 portant ouverture

de crédits de fonds de concours au titre du paiement d'avance du FSUE mentionné précédemment.

Les crédits annulés par la loi de finances de fin de gestion pour 2024 (83 millions d'euros de CP) correspondent essentiellement à des reports liés à des mesures adoptées en loi de finances de fin de gestion 2023 comme le plan de soutien à l'entretien du réseau routier local (60 millions d'euros) et le fonds « violences urbaines » (10 millions d'euros).

Au titre de l'exercice 2024, les sous-consommations de crédits concernent essentiellement le fonds violences urbaines (73 millions d'euros en AE) et la réponse aux événements climatiques extrêmes tels que la tempête Alex (105 millions d'euros en CP, 39 millions d'euros en AE) et les inondations du Nord et du Pas-de-Calais (12 millions d'euros en AE). Ces reports ne traduisent pas des défauts de gestion, mais reflètent bien la nature difficilement prévisible des dépenses portées par le programme 122.



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2024.

II. LE COMPTE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AFFICHE UN SOLDE EXCÉDENTAIRE

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution*, a pour objet de verser des avances de recettes fiscales aux collectivités territoriales, à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires. Aucun mouvement de crédits en gestion n'est porté, par définition, par ce compte de concours financiers. Il se compose de trois programmes :

– le programme 832 *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie*, qui a été sollicité pour la première fois depuis 2013 ;

– le programme 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements publics et divers organismes*, qui retrace les versements mensuels effectués par l’État aux collectivités territoriales et à divers établissements publics et organismes, correspondant au montant des impositions directes locales qu’il perçoit pour leur compte. Il porte l’essentiel des mouvements du compte d’avances ;

– le programme 834 *Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d’autres collectivités affectés par les conséquences de l’épidémie de Covid-19*, créé en 2020 pour soutenir les collectivités confrontées à une perte de recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en raison du ralentissement de l’activité lié à la crise sanitaire.

Si la LFI pour 2024 avait retenu une prévision de solde négatif du compte de concours financiers à – 2,4 milliards d’euros, son solde d’exécution en fin d’année 2024 se révèle excédentaire de 163 millions d’euros, portant le solde cumulé du compte à – 422,5 millions d’euros. Cet excédent imprévu s’inscrit dans une série de soldes divergents par rapport aux prévisions initiales, notamment en 2023, avec un déficit supplémentaire à hauteur de 1,2 milliard. Cette année, l’excédent du compte d’avances est dû à des erreurs de comptabilisation et des modifications infra-annuelles des dispositifs concernés.

Les dépenses du compte de concours financiers, atteignant 128,1 milliards d’euros, ont augmenté de près de 4,3 milliards d’euros par rapport à 2023 du fait de la hausse de la taxe foncière versée aux collectivités (+ 2,8 milliards d’euros) causée par la revalorisation des bases foncières de 3,9 %.

Dans le même temps, les recettes du compte ont progressé davantage que les dépenses, de 8,1 milliards d’euros, s’établissant à 128,3 milliards d’euros, principalement sous l’effet de la hausse du produit de taxes foncières reversé aux collectivités (+ 2,7 milliards d’euros). C’est donc cette hausse des recettes, portée par des erreurs de comptabilisation et des modifications infra-annuelles, qui explique l’excédent du compte de concours financiers.

Premièrement, les contreparties de dégrèvements de taxes sur les résidences secondaires et sur les logements vacants ont connu une forte croissance (+ 1,3 milliard d’euros), au titre notamment d’erreurs d’assujettissements de contribuables, ce qui a affecté le budget de l’État, qui prend à sa charge les dégrèvements de taxe d’habitation, à hauteur de 1 milliard d’euros. Ces assujettissements erronés s’expliquent par la mise en œuvre accidentée de la nouvelle déclaration obligatoire de biens immobiliers, entièrement en ligne, intitulée *Gérer mes biens immobiliers* (GMBI). Si les contribuables ont été remboursés, cet excédent imprévu de recettes a affecté l’exécution du compte de concours financiers. L’administration fiscale a depuis affiné le dispositif et prévu la possibilité d’effectuer la déclaration sous format papier afin de réduire les erreurs de remplissage.

Deuxièmement, des frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ont été enregistrés à tort, sans tenir compte des réformes récentes, à hauteur de 248 millions d'euros, dans ce même compte *Avances aux collectivités territoriales*. Ce montant a été régularisé dans la comptabilité générale de l'État, mais pas dans sa comptabilité budgétaire au titre de l'exercice 2024, ce qui sera fait à partir de l'exercice 2025.

Troisièmement, les recettes de l'accise sur l'électricité ont augmenté (+ 2,4 milliards d'euros), en raison de l'abrogation du bouclier tarifaire sur l'électricité, alors que la LFI 2024 avait pris pour hypothèse la reconduction de celui-ci à hauteur de 1,9 milliard d'euros, ce qui aurait eu pour effet de maintenir à un taux exceptionnellement faible les accises sur l'électricité et réduire d'autant les recettes. Cette hausse des recettes attendues est donc due à l'abrogation du dispositif en cours d'exercice, et non à une erreur de prévision.

PRÉVISIONS ET EXÉCUTION DU COMPTE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros)

	Exécution 2023	Prévision LFI 2024	Exécution 2024
Recettes	120,19	130,48	128,27
<i>dont programme 833</i>	120,19	130,48	128,27
<i>dont programme 834</i>	0	0	0
Dépenses (*)	123,8	132,90	128,11
<i>dont programme 832</i>	0	0,006	0,15
<i>dont programme 833</i>	123,81	132,89	127,96
<i>dont programme 834</i>	- 0,02	0,00	- 0,001
Solde annuel	- 3,60	- 2,41	0,16
Solde cumulé	- 0,58		- 0,42

(*) En AE = CP

Source : Rapports annuels de performances 2023 et 2024.

Le programme 832 présente des mouvements de crédits pour la première fois depuis 2013, au titre des avances remboursables versées en fin d'exercice aux collectivités de Nouvelle-Calédonie à hauteur de 154 millions d'euros, menant à un déficit comptable qui sera remboursé en 2025. Plus aucune avance n'est octroyée sur le programme 834, au sein duquel subsistent toutefois des reliquats d'avances restant à rembourser par deux départements qui représentent un solde cumulé de - 23,2 millions d'euros, dont 23,1 millions d'euros pour la Ville de Paris. La fin des remboursements est prévue à 2025 pour la Guadeloupe, et n'est pas déterminée pour la Ville de Paris, qui ne remplit pas le critère législatif d'un montant de recettes de DMTO supérieur à celui de 2019.

Dès lors, l'essentiel du solde du compte de concours financiers est porté par le programme 833. Ses recettes atteignent 128,27 milliards d'euros, et ses dépenses

127,96 milliards d'euros, soit un solde positif de 310 millions d'euros. Le programme se décline en quatre actions :

– l'action 1, qui représente à elle seule 94,1 % des dépenses du compte de concours financiers, et a pour objet de garantir le versement par l'État aux collectivités des avances sur le montant des impositions directes locales, des fractions d'accise sur l'électricité, ainsi que, depuis 2021, des fractions de TVA au titre de la compensation de pertes de recettes de fiscalité directe locale. Lors de l'exercice 2024, 120,59 milliards d'euros ont été consommés au titre de cette action. En particulier, la compensation par l'attribution d'une fraction dynamique de TVA de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a atteint 25,73 milliards d'euros en 2024, auxquels s'ajoutent 763 millions d'euros au titre du mécanisme de coefficient correcteur, pris en charge par l'État, qui compense à l'euro près le montant de THRP perdu par les communes.

– l'action 2 garantit aux départements le versement mensuel de la part de la TICPE leur revenant pour le financement du revenu de solidarité active (RSA). Le droit à compensation pérenne des départements à ce titre s'est établi en 2024 à 5,08 milliards d'euros ;

– les actions 3 et 4 ont pour objet principal l'attribution, respectivement aux départements et aux régions, de frais de gestion d'impôts locaux précédemment acquis à l'État. Ces deux dernières actions mobilisent chacune moins de 1 % des crédits du programme, et s'élèvent ensemble à 2,28 milliards d'euros en 2024.

*

* * *

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Mme Christine Pirès Beaune, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

—

Pages

I. LE PROGRAMME 200 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT</i>	423
II. LE PROGRAMME 201 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX</i>	425

La mission *Remboursements et dégrèvements* relève du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Placés sous la responsabilité de la directrice générale des finances publiques (DGFiP), ses deux programmes regroupent les crédits destinés aux restitutions que l'administration fiscale est conduite à verser aux contribuables, l'un en rapport avec les *Impôts d'État* (programme 200), l'autre en rapport avec les *Impôts locaux* (programme 201).

Par le montant de ses crédits, la mission *Remboursements et dégrèvements* apparaît comme la première du budget général de l'État, au sein duquel elle occupe une place à part dans la mesure où ses crédits ne correspondent pas, à proprement parler, à des dépenses mais à des moindres recettes fiscales. L'existence de cette mission permet de satisfaire le principe d'universalité budgétaire.

En 2024, les remboursements et les dégrèvements ont ainsi représenté 30,3 % des recettes fiscales brutes (467,25 milliards d'euros) en prenant en compte les seules restitutions d'impôts d'État.

Les remboursements retracés par la mission peuvent trouver leur origine dans le fonctionnement même de certaines impositions (trop-versés), dans l'application de politiques publiques (crédits et réductions d'impôt) ou bien dans la rectification du montant d'un impôt (correction d'une erreur matérielle, conséquences d'un contentieux, application d'une convention internationale).

En conséquence, les crédits de la mission relèvent à 98 % de dépenses d'intervention puisqu'il s'agit principalement de transferts aux ménages et aux entreprises. Par ailleurs, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) sont égaux en prévision. En exécution, leur montant est quasi-identique ; les faibles écarts constatés résultent d'un effet de calendrier entre l'engagement d'une dépense en fin d'année civile et son paiement au début de l'année suivante.

En 2024, les crédits consommés au titre de la mission *Remboursements et dégrèvements* se sont élevés à 146,52 milliards d'euros. Ce niveau est supérieur au montant fixé en loi de finances initiale (LFI)⁽¹⁾, le taux de consommation des crédits s'établissant à 104,3 %. Par rapport à l'ensemble des crédits ouverts au cours de l'année 2024, l'exécution des crédits atteint 98,9 %.

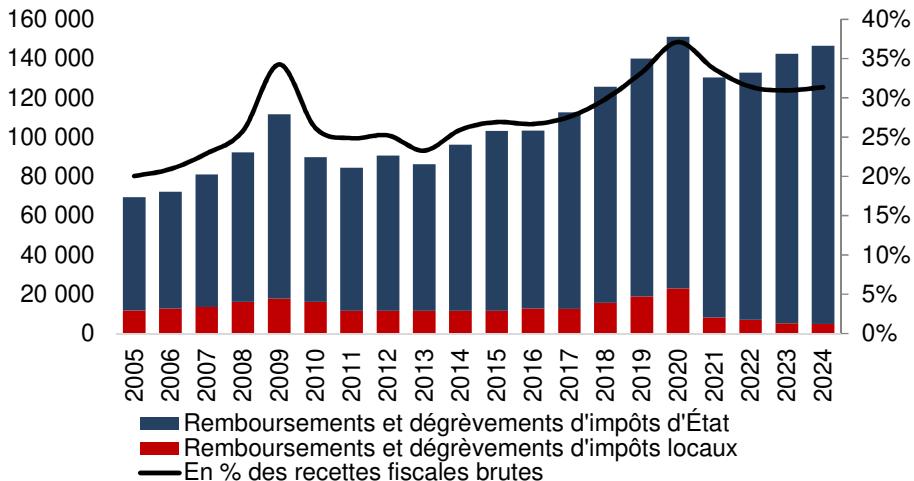
À la différence de la plupart des autres missions du budget général, les crédits ne sont pas limitatifs mais évaluatifs⁽²⁾. C'est pourquoi le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) de l'année 2024 demande l'annulation de la totalité des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) qui n'ont pas été consommés, soit 1,65 milliard d'euros. Il demande également une ouverture particulièrement minime de 1 690 euros de CP supplémentaires en raison d'un remboursement de trop-perçu dans le cadre de la récupération d'un indu de rémunération.

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) Article 10 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES BRUTES

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2024

(en millions d'euros)

	P200 – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État		P201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux		Total mission Remboursements et dégrèvements	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale	136 189,15	136 189,15	4 291,00	4 291,00	140 480,15	140 480,15
Décret d'annulation du 21 février 2024	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Loi de finances de fin de gestion pour 2024	6 926,58	6 926,58	766,82	766,82	7 693,41	7 693,41
Total des crédits disponibles	143 115,73	143 115,73	5 057,82	5 057,82	148 173,56	148 173,56
Exécution	141 573,59	141 568,33	4 955,16	4 955,17	146 528,75	146 523,50
Taux de consommation des crédits de la LFI	104,0 %	103,9 %	115,5 %	115,5 %	104,3 %	104,3 %
Ouvertures demandées	0,00	< 0,01	0,00	0,00	0,00	< 0,01
Annulations demandées	1 542,14	1 547,40	102,67	102,66	1 644,80	1 650,06

Source : développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2024.

I. LE PROGRAMME 200 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

Initialement doté de 136,19 milliards d'euros par la loi de finances pour 2024, l'exécution des crédits du programme a atteint 141,57 milliards d'euros, soit un taux de consommation sensiblement au-dessus du montant prévu (+ 4 %).

- Cet écart de 5,38 milliards d'euros est essentiellement dû au dynamisme des dépenses de l'action 11 *Mécanique de l'impôt* (+ 4,62 milliards d'euros) qui retrace les remboursements de trop-versés.

Les restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés (IS) ont dépassé de 6,62 milliards d'euros la prévision en LFI (+ 58,2 %) en atteignant un montant total de 18,01 milliards d'euros en 2024. **Il ressort des travaux de la rapporteure spéciale** lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2025 que cet écart considérable résulte d'une surestimation importante de la croissance du bénéfice fiscal en 2023 (1 % au lieu de 14 %). La direction générale des finances publiques (DGFIP) met également en avant une forte dispersion du résultat des entreprises ayant conduit « à la fois un solde à payer dynamique pour les entreprises enregistrant une croissance de leur bénéfice fiscal et à des restitutions importantes d'acomptes pour les entreprises dont le bénéfice était en baisse »⁽¹⁾.

La rapporteure spéciale observe également une sur-exécution des crédits destinés aux remboursements de trop-perçus de prélèvement à la source d'impôt sur le revenu (IR). Ils ont été supérieurs de 1,58 milliard d'euros (+ 13,2 %) à ce que la LFI avait anticipé, notamment en raison de l'indexation du barème sur l'inflation qui « entraîne une hausse des seuils d'imposition plus rapide que la croissance des revenus imposables, donc une diminution de l'impôt dû et une augmentation des trop-perçus de prélèvement à la source à restituer » comme le rappelle la DGFIP.

La sous-évaluation des remboursements d'IS et d'IR en LFI a néanmoins été atténuée par une surestimation de ceux de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à hauteur de 4,08 milliards d'euros (- 5,1 %) en raison d'une révision à la baisse de la croissance des opérations taxables et de la TVA brute en cours de gestion mais aussi d'un ralentissement des délais de traitement « sous le coup de dossiers dont l'analyse de conformité était plus complexe ». À ce propos, la Cour des comptes rappelle que « la détection précoce des demandes de remboursement nécessitant une instruction poussée constitue un véritable enjeu » et invite l'administration fiscale « à poursuivre ses actions de lutte contre la fraude et de réduction des délais de traitement en priorisant cette activité »⁽²⁾, préconisation que partage la rapporteure spéciale.

(1) *Rapport annuel de performances*.

(2) *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements en 2024*.

- En dehors des restitutions liées à la mécanique de l'impôt, les dépenses des deux autres actions du programme ont été relativement proches de la prévision en LFI avec un écart de seulement 0,7 % (+ 0,13 milliard d'euros) pour l'action 12 *Politiques publiques* et de 4,2 % (+ 0,62 milliard d'euros) pour l'action 13 *Gestion des produits de l'État*.

La rapporteure spéciale observe néanmoins l'augmentation continue du coût pour les finances publiques des principales dépenses fiscales. La dépense fiscale afférente au crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a progressé de 10 % entre 2023 et 2024 (+ 614 millions d'euros) pour atteindre 6,72 milliards d'euros d'après la Cour des comptes⁽¹⁾. **La rapporteure spéciale appelle à restreindre le champ de ce crédit d'impôt qui profite actuellement aux ménages les plus aisés**, par exemple en le recentrant sur les personnes dépendantes ou les jeunes parents, comme elle l'a proposé lors de l'examen du PLF pour 2025.

En ce qui concerne le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) qui a atteint le coût de 7,86 milliards d'euros en 2024, **la rapporteure spéciale relève le paradoxe entre son dynamisme (+ 8 % entre 2023 et 2024) et son effet mitigé dans l'incitation aux dépenses privées de recherche et de développement (R&D)**. Elle appelle à une réforme de cette dépense fiscale pour corriger les effets d'aubaine et la recentrer sur les petites et moyennes entreprises (PME).

Enfin, **la rapporteure spéciale observe que si les restitutions en lien avec l'action 13 *Gestion des produits de l'État* ont été relativement proches du montant prévu en LFI dans leur globalité** (écart de 0,62 milliard d'euros seulement), **elles présentent des taux de consommation très divers dans le détail**. La restitution de sommes indues au titre de l'IR a été supérieure de 1,37 milliard d'euros, principalement en raison de dégrèvements d'*exit tax* à forts enjeux en fin d'année. À l'inverse, les dégrèvements au titre de TVA indue ont finalement été inférieurs de 0,83 milliard d'euros.

Au sujet des contentieux fiscaux, qui représentent une part importante des dépenses de cette action, **la rapporteure spéciale continue de constater le caractère parcellaire des informations fournies dans les documents budgétaires**. Elle partage la recommandation reconduite de la Cour des comptes d'« enrichir la justification de la dépense associée aux contentieux ».

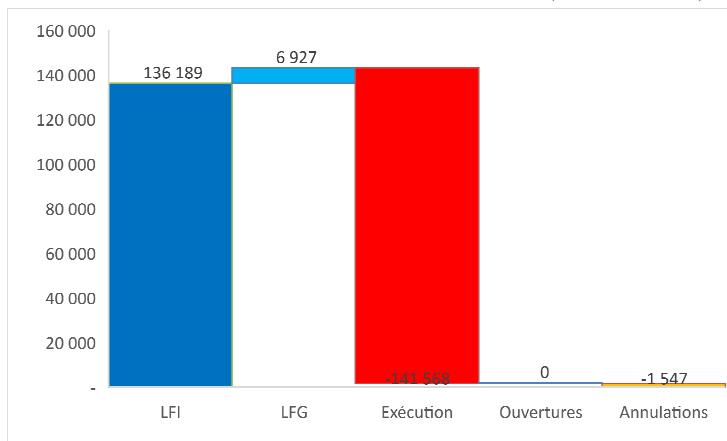
- L'augmentation générale des restitutions du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* a donc nécessité l'ouverture de 6,93 milliards d'euros par la loi de finances de fin de gestion pour 2024 (LFG)⁽²⁾, montant qui s'est avéré supérieur de 1,55 milliard d'euros aux besoins réels en fin d'exercice.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire des Dépenses fiscales en 2024.

(2) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 200
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT EN 2024**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2024.

Compte tenu de la nature des dépenses de la mission, le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* n'a pas été affecté par des reports de crédits de 2023, des fonds de concours, des attributions de produits ou d'autres mouvements réglementaires en gestion. De même, aucun report vers 2025 n'est possible.

Le présent projet de loi demande donc l'annulation de 1,55 milliard d'euros de crédits non consommés, soit 1,1 % des 143,12 milliards d'euros ouverts pendant l'exercice budgétaire. Il requiert aussi l'ouverture de seulement 1 690 euros en CP au titre du remboursement d'un trop-perçu dans le cadre de la récupération d'un indu de rémunération qui constitue une dépense de personnel, d'où la nécessité d'une ouverture, aussi infime soit-elle au regard des montants de la mission.

II. LE PROGRAMME 201 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

La LFI pour 2024 a doté ce programme de 4,29 milliards d'euros de crédits. Ils ont été exécutés à hauteur de 4,96 milliards d'euros (+ 15,5 %).

Cet écart important de 664,17 millions d'euros est principalement la conséquence d'importants dégrèvements relatifs à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

Ces derniers se sont élevés à 1,26 milliard d'euros alors que la LFI les avait estimés à 0,31 milliard d'euros, soit un montant quatre fois plus élevé qu'anticipé (+ 0,94 milliard d'euros). Ces restitutions sont une conséquence indirecte de la mise en place de la plate-forme *Gérer mes biens immobiliers* (GMBI) par

l’administration fiscale pour recenser les résidences secondaires. La DGFiP relève qu’« *un nombre important de locataires ont été taxés à tort en raison d’un déménagement récent déclaré ni par leur bailleur, ni par eux-mêmes* », particulièrement dans les grands centres urbains. **La rapporteure spéciale rappelle qu’un montant important de dégrèvements contentieux**, de l’ordre de 465 millions d’euros, **avait déjà été prononcé en 2023** du fait du lancement difficile de GMBI en raison d’erreurs de conception⁽¹⁾. **Elle déplore que des erreurs de déclaration continuent d’engendrer des restitutions aussi importantes.** Il convient également de rappeler que ces dégrèvements sont entièrement à la charge de l’État, le produit de ces taxes restant acquis aux collectivités territoriales.

Cette sur-exécution des dégrèvements de THRS a néanmoins été atténuée par la réaffectation des restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au programme 200 *Remboursements et dégrèvements d’impôts d’État* à hauteur de 0,51 milliard d’euros (– 31,8 %) en cours d’année.

La rapporteure spéciale remarque que les dégrèvements de taxes foncières ont été supérieurs de 0,19 milliard d’euros (+ 9,6 %) en raison « *de contentieux plus coûteux que prévu* ». Elle rappelle que la loi de finances pour 2025 a, à juste titre, inséré un nouvel indicateur de performances relatif à ces dégrèvements contentieux suite à un amendement de sa part.

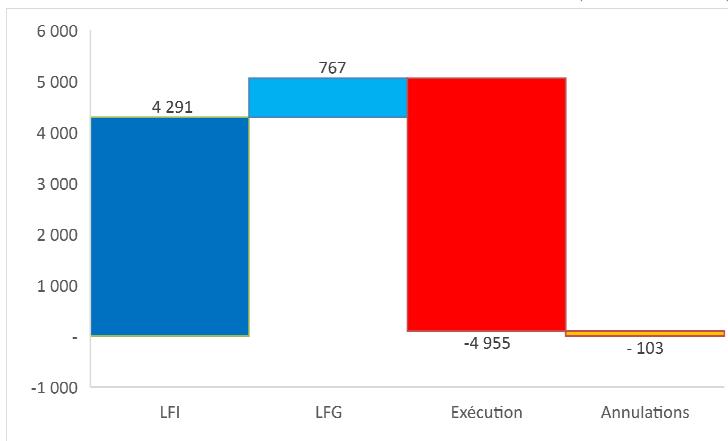
L’ensemble de ces écarts ont nécessité l’ouverture de 766,82 millions d’euros en LFG, montant qui s’est avéré supérieur de 102,66 millions d’euros aux besoins réels du programme en clôture d’exercice.

Le présent projet de loi demande donc l’annulation de la totalité des crédits non consommés, soit 102,66 millions d’euros (2 % des crédits ouverts durant l’exercice).

(1) Ces défaiillances sont en partie l’objet d’une mission d’information sur les dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs conséquences, créée une première fois à l’initiative du groupe socialiste en février 2024 avant d’être interrompue par la dissolution de l’Assemblée nationale puis reconduite sous la présente législature. M. David Amiel et la rapporteure spéciale de la mission Remboursements et dégrèvements en sont les rapporteurs actuels.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 201
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX EN 2024**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2024.

*

* *

RS40 SANTÉ

M. Philippe Juvin, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 183 PROTECTION <i>MALADIE</i> : DES DÉPENSES EFFECTIVES D'AME NETTEMENT SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS AUTORISÉS ET DISPONIBLES	433
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS	433
B. LES DÉPENSES FISCALES	436
II. LE PROGRAMME 204 <i>PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS</i> : DES CRÉDITS CONSOMMÉS NETTEMENT SUPÉRIEURE AUX CRÉDITS AUTORISÉS EN LFI DU FAIT DE L'ABONDEMENT DE FONDS DE CONCOURS	437
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS	437
B. LES DÉPENSES FISCALES	440
III. LE PROGRAMME 379 REVERSEMENT À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES RECETTES DE LA FACILITÉ POUR LA RELANCE ET LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE (FRR)	440

EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION SANTÉ EN 2024 PAR RAPPORT À LA LFI

	(en millions d'euros)							
	Programme 183		Programme 204		Programme 379		Mission Santé	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (a)	1 216,30	1 216,30	267,28	270,58	1 248,90	1 248,90	2 732,48	2 735,78
Reports de gestion 2023 (b)	0,44	0,44	51,99	94,57	0	0	52,43	95,01
Fonds de concours et attributions de produits	0	0	130,48	130,48	0	0	130,48	130,48
Mouvements réglementaires (hors décrets d'annulation)	0	0	- 1,11	- 0,90	0	0	- 1,11	- 0,90
Décret d'annulation (c)	- 50,00	- 50,00	- 20,00	- 20,00	0	0	- 70,00	- 70,00
LFG 2024 (d)	0	0	13,80	14,04	0	0	13,80	14,04
Crédits disponibles	1 166,74	1 166,74	442,44	488,77	1 248,90	1 248,90	2 858,08	2 904,41
Crédits non-consommés	0	0	15,57	101,64	0	0	15,57	101,64
Reports sur 2025	0	0	4,51	85,24	0	0	4,51	85,24
Crédits annulés par le PLRG	0	0	11,06	16,40	0	0	11,06	16,40
Exécution	1 166,74	1 166,74	426,87	387,13	1 248,90	1 248,90	2 842,51	2 802,77
Taux d'exécution (e)	100 %	100 %	96,48 %	79,20 %	100 %	100 %	99,46 %	96,50 %

N.B. : dans les tableaux du présent document, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

- (a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
- (b) Arrêté du 25 janvier 2024 portant report de crédits.
- (c) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.
- (d) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.
- (e) Taux d'exécution par rapport aux crédits disponibles, y compris les reports de gestion, fonds de concours et attributions de produits, ainsi que les mouvements et annulations.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

La mission *Santé comprend les dépenses de santé ne figurant pas dans le budget de la Sécurité sociale* et est organisée autour des programmes 183 *Protection maladie*, 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* et 379 *Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la relance et la résilience européenne au titre du volet « Ségur investissement »*.

Le programme 183 finance les différentes formes d'aide médicale de l'État – dont l'aide médicale de l'État de droit commun et le dispositif des « soins urgents »⁽¹⁾ – ainsi que le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

Le programme 204 porte les crédits destinés à la politique de modernisation de l'offre de soins, au pilotage de la politique de santé publique et à la mise en œuvre de mesures de prévention et d'autres actions sanitaires.

Le programme 379 a une double finalité visant, d'une part, à compenser à la Sécurité sociale les dons de vaccins contre la Covid-19 effectués au profit de pays tiers et, d'autre part, de recevoir (jusqu'en 2026) les fonds européens de relance destinés à l'investissement en santé.

En 2024, les crédits de la mission Santé ont été exécutés à hauteur de 2 842,51 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2 802,77 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit des montants :

- supérieurs de 110,03 millions d'euros en AE (+ 4 %) et de 66,99 millions d'euros en CP (+ 2,4 %) aux crédits ouverts par la loi de finances ;
- inférieurs de 15,57 millions d'euros en AE (- 0,5 %) et de 106,64 millions d'euros en CP (- 3,5 %) à l'addition des crédits ouverts par la loi de finances et des crédits ouverts en cours d'exercice.

(1) Régie par les articles L. 251-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, l'aide médicale de l'État assure la prise en charge médicale des étrangers en situation irrégulière séjournant sur le territoire français et répondant à des conditions de ressources et d'ancienneté de résidence. Régi par l'article L. 254-1 de ce même code, le dispositif des soins urgents concerne « les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître et qui sont dispensés par les établissements de santé aux étrangers résidant en France sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 160-1 du code de la sécurité sociale et qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide médicale de l'État en application de l'article L. 251-1 ainsi qu'aux demandeurs d'asile majeurs qui ne relèvent pas du régime général d'assurance maladie sont pris en charge dans les conditions prévues à l'article L. 251-2. Une dotation forfaitaire est versée à ce titre par l'État à la Caisse nationale de l'assurance maladie ».

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 183 PROTECTION MALADIE : DES DÉPENSES EFFECTIVES D'AME NETTEMENT SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS AUTORISÉS ET DISPONIBLES

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

- Le programme 183 bénéficiait de **1 216,3 millions d'euros** de crédits (AE = CP) en loi de finances initiale (LFI) pour 2024. L'exécution sur l'année s'élève à **1 166,74 millions d'euros** (AE = CP).

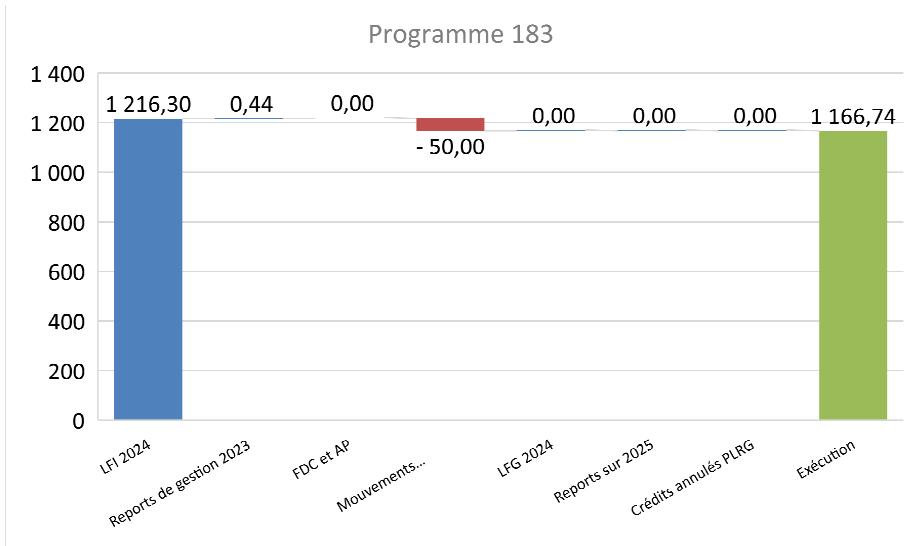
La consommation des crédits du programme 183 affiche ainsi un taux d'exécution de 100 % par rapport aux crédits disponibles, mais de seulement 96 % par rapport aux crédits autorisés par la LFI pour 2024. Celle-ci ne reflète cependant pas la progression du coût de l'aide médicale de l'État, dont le nombre de bénéficiaires est estimé à **465 744 personnes** au 30 septembre 2024, en hausse de + 6 % par rapport à 2023 (contre une hausse de + 10 % entre 2022 et 2023).

En début d'exercice, le programme 183 a d'abord bénéficié d'un report de crédits issus de la gestion 2023 pour un montant de 0,44 million d'euros (AE = CP). Mais l'exécution a ensuite été marquée par une **annulation de 50 millions d'euros** de crédits (AE = CP) par le décret du 21 février 2024, correspondant à la moitié des crédits mis en réserve en début d'année.

Aucun autre mouvement de crédit n'est à relever sur l'exercice 2024.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 183 EN 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 183 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

	Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits)		Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits)		Écart entre les crédits inscrits en LFI et les crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
02 – Aide médicale de l'État	1 208,30	1 208,30	1 159,18	1 159,18	- 49,12 (- 4,1 %)	- 49,12 (- 4,1 %)
03 – Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	8,00	8,00	7,56	7,56	- 0,44 (- 5,5 %)	- 0,44 (- 5,5 %)
Total :	1 216,30	1 216,30	1 166,74	1 166,74	- 49,56 (- 4,1 %)	- 49,56 (- 4,1 %)

Source : rapport annuel de performances.

• Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes qualifie « *d'inadaptées* » les annulations de 50 millions d'euros de crédits intervenues en février 2024. En effet, celles-ci ont principalement porté sur l'enveloppe allouée à l'AME de droit commun, qui ne constitue pas à proprement parler une dépense pilotable. En effet, l'aide médicale de l'État constitue une dépense de guichet, dont le volume varie principalement suivant la progression du nombre de bénéficiaires et du taux de consommants, prise en charge par l'État au nom de la solidarité nationale mais qui doit faire l'objet d'un remboursement à l'assurance-maladie qui engage la dépense, *via* la médecine de ville ou à l'hôpital. Une réduction de l'enveloppe allouée qui ne suit pas l'évolution naturelle de la dépense n'est donc pas en mesure de la freiner, et ne fait qu'accroître la dette de l'État à l'égard de l'assurance-maladie.

Il convient donc de distinguer la progression du montant consacré par le budget de l'État à l'AME de celle de la dépense. Sur la base des données de facturation définitives communiquées par la Cour des comptes, **les dépenses de l'AME pour l'exercice 2024 s'élèvent en fait à 1 326 millions d'euros**, au-delà des prévisions de la LFI pour 2024, qui s'établissaient à 1 208 millions d'euros (+ 118 millions), et bien plus élevées que les 1 159 millions d'euros affectés à l'action 02 du programme 183.

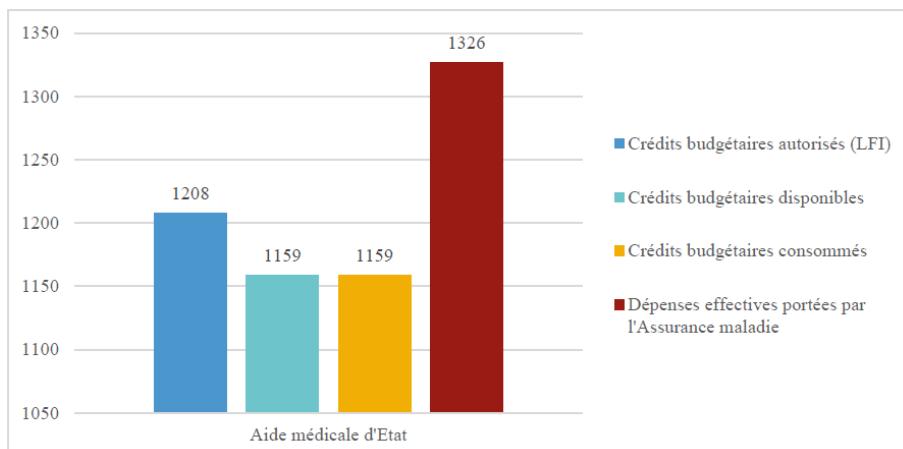
L'écart de **167 millions d'euros entre les dépenses de l'AME et les crédits inscrits sur cette action 02** (+ 14 %) constitue une **dette de l'État à l'égard de la branche maladie**, qui vient s'ajouter aux 17,3 millions d'euros au titre de l'exercice 2023, alors qu'elle ne s'élevait qu'à 1,1 million d'euros au terme de l'année 2022.

Au total, la créance de l'État à l'égard de l'assurance-maladie atteint le niveau substantiel de 185 millions d'euros. Les modalités d'apurement de celle-ci doivent être abordées lors des prochains exercices, cependant que la prévision budgétaire doit intégrer, de manière plus sincère, la progression de la dépense d'AME.

Le rapporteur spécial demande en conséquence, dans un souci de transparence, que le remboursement de la dette de l'État à l'égard de l'assurance-maladie soit pris en compte dans l'élaboration du prochain projet de loi de finances. La création d'une nouvelle action portant spécifiquement, au sein du programme 183, l'apurement de cette dette, éventuellement échelonné sur plusieurs exercices, paraît indispensable pour informer le Parlement de cette situation budgétaire et engager résolument son rétablissement.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES
EN REGARD DES DÉPENSES EFFECTIVES D'AME EN 2024**

(en millions d'euros)



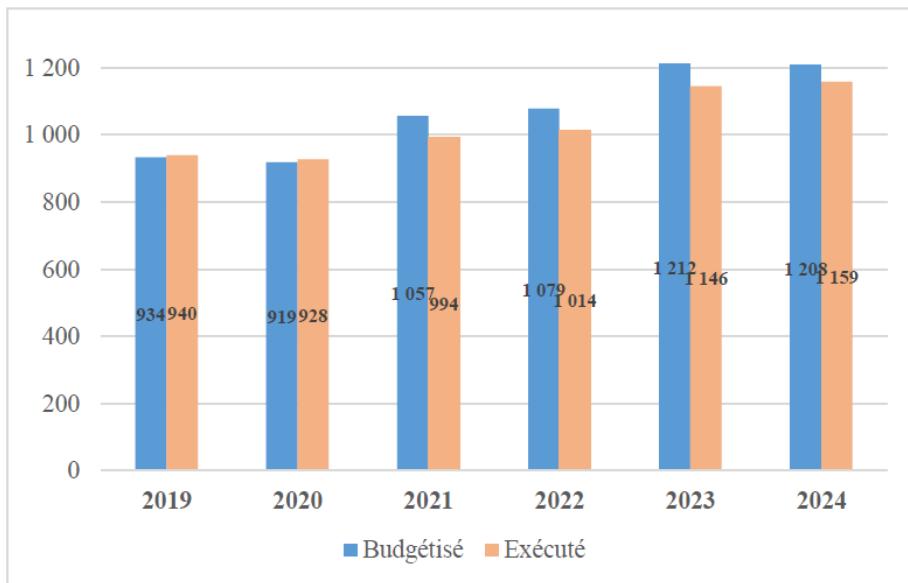
Source : note de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2024 de la mission Santé, p. 26, d'après les données de la DSS.

Le rapporteur spécial s'interroge sur le décalage de plus en plus marqué, sur les trois derniers exercices, entre les prévisions, les crédits effectivement disponibles et la consommation réelle. En effet, **alors qu'avant la crise sanitaire, la progression annuelle moyenne constatée de la dépense d'AME était de l'ordre de 5 %** (sur la période 2015–2019), elle est de l'ordre de **12,5 % par an depuis 2020**. Le « gel » des crédits figurant dans la loi de finances initiale pour 2025, loin d'engager une maîtrise de la dépense, n'aboutira en définitive qu'à une poursuite de ce décalage entre les montants autorisés par le Parlement et le coût d'une dépense qui ne peut être limitée sans révision des paramètres de cette prestation.

La dépense d'AME en 2023 s'établissait à 1 163 millions d'euros (1 146 millions d'euros exécutés sur le budget de l'État et 17 millions d'euros non remboursés à l'assurance-maladie), contre 1 014 millions d'euros en 2022 et 994 millions d'euros en 2021.

CRÉDITS D'AME (2019-2024) AUTORISÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE ET EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)



Source : note de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2024 de la mission Santé, p. 25.

B. LES DÉPENSES FISCALES

En 2024, sur les neuf dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées à la mission *Santé*, trois relevaient du programme 183, pour un coût estimé à **523 millions d'euros**.

COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 183 CHIFFRAGE 2024

(en millions d'euros)

	Chiffrage initial 2024	Chiffrage actualisé 2024
Exonération totale pour les prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles et à hauteur de 50 % pour les indemnités temporaires	487	515
Exonération des indemnités versées aux victimes de l'amiante	6	8
Déduction de l'actif successoral des rentes ou indemnités versées ou dues en réparation de dommages corporels liés à un accident ou une maladie	non connu	non connu
Total :	493	523

Source : rapport annuel de performances.

En 2023, le coût des dépenses fiscales rattachées au programme 183 a été supérieur de 30 millions d'euros aux prévisions.

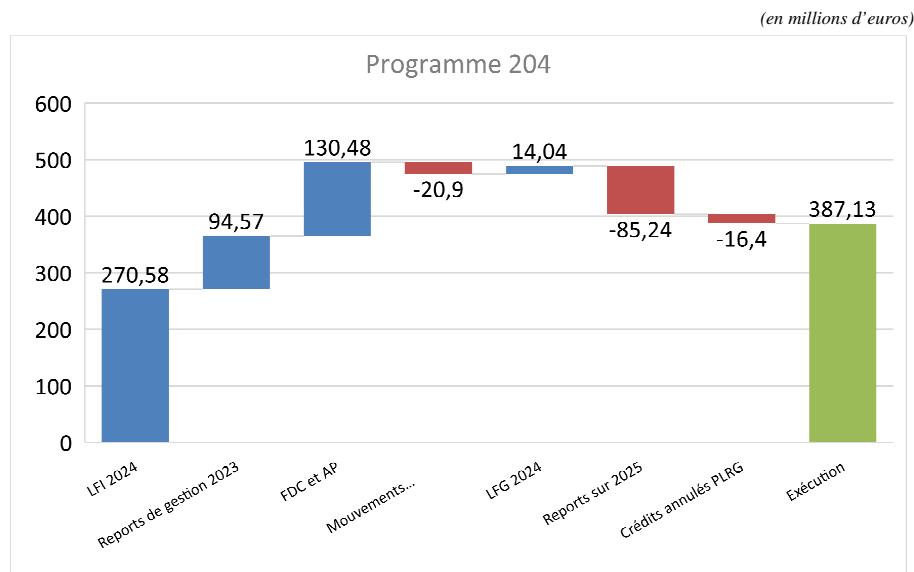
II. LE PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS : DES CRÉDITS CONSOMMÉS NETTEMENT SUPÉRIEURS AUX CRÉDITS AUTORISÉS EN LFI DU FAIT DE L'ABONDEMENT DE FONDS DE CONCOURS

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

La consommation des crédits du programme 204 apparaît nettement supérieure aux crédits autorisés en loi de finances initiale pour 2024 (+ 44 %), mais est en fait inférieure au montant des crédits disponibles en cours d'exercice (-21 %), ceux-ci étant notamment abondés par le versement de fonds de concours européens.

En début d'exercice, le programme 204, doté de **267,28 millions d'euros en AE et 270,58 millions d'euros en CP** a bénéficié de reports de gestion de l'exercice précédent pour un montant de 51,99 millions d'euros en AE et 94,57 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 204 PAR ACTIONS



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le programme 204 bénéficie en outre de **ressources extrabudgétaires**, du fait de versements de plusieurs **fonds de concours**, à hauteur de **130,48 millions d'euros** (AE = CP), représentant près de la moitié des crédits votés en LFI. Alors que le fonds de concours créé pour les achats liés à la crise sanitaire a été définitivement mis en extinction, trois fonds de concours européens continuent de contribuer au financement du programme :

– le fonds de concours *Financements européens pour des actions innovantes dans le domaine de la santé*, pour lequel la France a remporté des appels à projets dans le domaine de la prévention du cancer, d'une part, et dans le domaine de la santé mentale, d'autre part ;

– le fonds de concours *Participations de l'Union européenne à la constitution de stocks médicaux en cas d'événement NRBC⁽¹⁾* dans le cadre du mécanisme européen de protection civile RescUE ;

– le fonds de concours *Financements européens pour la modernisation de l'offre de soins*.

Le programme 204 regroupant des dépenses davantage pilotables en gestion que les autres programmes de la mission Santé, il est le plus significativement affecté par les **annulations de crédits** intervenues avec le décret du 21 février 2024, venues retrancher **20 millions d'euros** (AE = CP), soit 7,4 % des crédits votés en loi de finances initiale.

A contrario, la **loi de finances de fin de gestion** a permis des **ouvertures** nettes de crédits, pour des montants limités de **13,80 millions d'euros d'AE** et **14,04 millions d'euros de CP**. Ces ouvertures visaient spécifiquement à couvrir l'exécution des dépenses courantes de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna, qui doit faire face à des besoins d'investissements importants.

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 propose l'annulation de 11,06 millions d'euros d'AE et 16,40 millions d'euros de CP sur le programme, après que 4,51 millions d'euros d'AE et 85,24 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2024 vers l'année 2025.

L'abondement par des fonds de concours permet en particulier de soutenir, comme en 2023, une **surconsommation marquée de crédits pour l'action 16 Veille et sécurité sanitaire**, cependant que les autres actions du programme connaissent une consommation plus proche des crédits autorisés en LFI, comme le montre le tableau ci-dessous.

Le rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le niveau toujours élevé des dépenses de *Veille et sécurité sanitaire*, en sortie de crise, et souhaite une plus grande précision dans le détail des actions soutenues ainsi que les perspectives

(1) Les événements NRBC correspondent aux risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques.

d'évolution des besoins dans les prochaines années, notamment en termes de reconstitution des stocks stratégiques.

	Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits)		Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits)		Écart entre les crédits inscrits en LFI et les crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 – Pilotage de la politique de santé publique	70,49	72,49	61,95	66,18	- 8,54 (- 12,1 %)	- 6,31 (- 8,7 %)
12 – Santé des populations	1,01	1,01	1,20	1,26	+ 0,19 (+ 18,8 %)	+ 0,25 (+ 24,8 %)
14 – Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades	47,00	46,99	43,14	43,72	- 3,86 (- 8,2 %)	- 3,27 (- 7,0 %)
15 – Prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation	30,45	30,45	28,43	28,69	- 2,02 (- 6,6 %)	- 1,76 (- 5,8 %)
16 – Veille et sécurité sanitaire	57,01	57,01	226,60	178,18	+ 169,59 (+ 297,5 %)	+ 121,17 (+ 215,5 %)
17 – Politique des produits de santé et de la qualité des pratiques et des soins	4,38	4,38	1,74	2,34	- 2,64 (- 60,3 %)	- 2,04 (- 46,6 %)
18 – Projets régionaux de santé	0	0	0	0	-	-
19 – Modernisation de l'offre de soins	56,95	58,25	63,81	66,75	+ 6,86 (+ 12,0 %)	+ 8,5 (+ 14,6 %)
Total :	267,28	270,58	426,87	387,13	+ 159,59 (+ 59,7 %)	+ 116,55 (+ 43,1 %)

Source : rapport annuel de performances.

B. LES DÉPENSES FISCALES

En 2024, sur les neuf dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées à la mission Santé, six étaient rattachées au programme 204 pour un coût estimé à **741 millions d'euros**.

COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 204 CHIFFRAGE 2024

	(en millions d'euros)	
	Chiffrage initial 2024	Chiffrage actualisé 2024
Exonération des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et couteuses » (traitements, salaires, pensions et rentes viagères)	580	565
Exonérations des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et couteuses » (dispositions communes aux bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles et bénéfices non commerciaux)	38	39
Exonération d'impôt sur le revenu, à hauteur de 60 jours par an, de la rémunération perçue au titre de la permanence des soins par les médecins ou leurs remplaçants installés dans certaines zones rurales ou urbaines	28	32
Déduction forfaitaire au titre du groupe III déclarée par les médecins conventionnés	15	71
Taux de 10 % pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés	10	11
Déduction forfaitaire de 3 % déclarée par les médecins conventionnés	6	23
Total :	677	741

Source : rapport annuel de performances.

Le coût des dépenses fiscales rattachées au programme 204 a été supérieur de 64 millions d'euros aux prévisions.

III. LE PROGRAMME 379 REVERSEMENT À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES RECETTES DE LA FACILITÉ POUR LA RELANCE ET LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE (FRR)

Du fait de la nature même de ce canal budgétaire de compensation financière entre l'État et la Sécurité sociale, le programme 379 se caractérise par un taux d'exécution des crédits disponibles de 100 %, ceux-ci étant identiques aux crédits inscrits en loi de finances initiale, à savoir 1 248,9 millions d'euros (AE = CP). En regard à la spécificité des dépenses portées, le programme 379 est exonéré de toute mesure de régulation budgétaire (annulation ou gel).

Le programme comporte trois actions. L'action 01 *Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers* ne fait l'objet d'aucun versement depuis l'année 2023. L'action 02 *Ségur investissement du PNRR* concentre quant à elle la majorité des crédits, soit 900 millions d'euros. Enfin l'action 03 *Neutralisation des pertes de recettes de la branche Maladie au titre des fonctionnaires territoriaux suite*

à la bascule de taux Maladie / CNRACL a été créée par un amendement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 et est dotée de 342 millions d'euros.

Si ce programme 379 est appelé à s'éteindre en 2026, le rapporteur spécial s'interroge sur l'absence de versement au titre de l'action 01, dans un contexte de baisse globale de l'aide publique au développement en matière de santé. Il tient à rappeler que cette baisse n'est pas sans incidence sur l'état de santé des migrants en provenance des pays bénéficiaires, et partant sur l'évolution de la dépense d'aide médicale de l'État, notamment au titre des soins urgents ou des soins humanitaires.

*

* * *

SÉCURITÉS :
POLICE NATIONALE ; GENDARMERIE NATIONALE ;
SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES ;
CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Mme Constance Le Grip, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

Pages

I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION SÉCURITÉS – HORS PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE.....	447
A. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES 176 POLICE NATIONALE ET 152 GENDARMERIE NATIONALE EST MARQUÉE PAR UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT.....	447
1. L'impact des jeux olympiques et paralympiques et de la crise survenue en Nouvelle-Calédonie.....	448
2. Les investissements, parent pauvre de l'exécution des programmes 176 et 152....	449
II. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UNE EXÉCUTION TRÈS LARGEMENT EN DEÇÀ DE LA PROGRAMMATION.....	450
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS.....	450

Les trois programmes de la mission *Sécurités* consacrés aux moyens alloués aux forces de sécurité intérieure et à la sécurité routière ont représenté en 2024 près de 96 % des crédits de paiement exécutés de celle-ci. Il s'agit des programmes 152 *Gendarmerie nationale*, 176 *Police nationale* et 207 *Sécurité et éducation routières*. Au-delà des crédits du budget général de l'État, le produit des amendes de la circulation, majoritairement affecté au compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, dit CAS Radars, finance également les moyens de la sécurité routière.

La programmation initiale pour 2024 représentait la deuxième année de mise en application de la trajectoire prévue par la LOPMI⁽¹⁾. Conformément à la programmation, les crédits pour 2024 marquaient une hausse par rapport à 2023, de 3,2 % en AE et 5,4 % en CP. La rapporteure spéciale s'était malgré tout inquiétée du poids croissant des mesures de revalorisations salariales et indemnитaires et, en conséquence, de la faiblesse des crédits d'investissements, notamment pour le programme 152 *Gendarmerie nationale*. La rapporteure spéciale avait également noté l'absence dans les documents budgétaires de précisions concernant le financement des mesures liées à la sécurisation des jeux olympiques et paralympiques (JOP).

Ces craintes se sont confirmées en exécution, et leurs conséquences ont été aggravées par la survenance de la crise en Nouvelle-Calédonie qui a fortement pesé sur les moyens de la gendarmerie nationale. Au final, la croissance des dépenses exécutées de la mission s'est élevée à 9,6 % en CP en 2024 par rapport à 2023. Il s'agit de la plus forte hausse depuis 5 ans, qui résulte essentiellement des crédits ouverts par la loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024⁽²⁾.

(1) Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

(2) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

**DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS – MISSION SÉCURITÉS
HORS PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE**

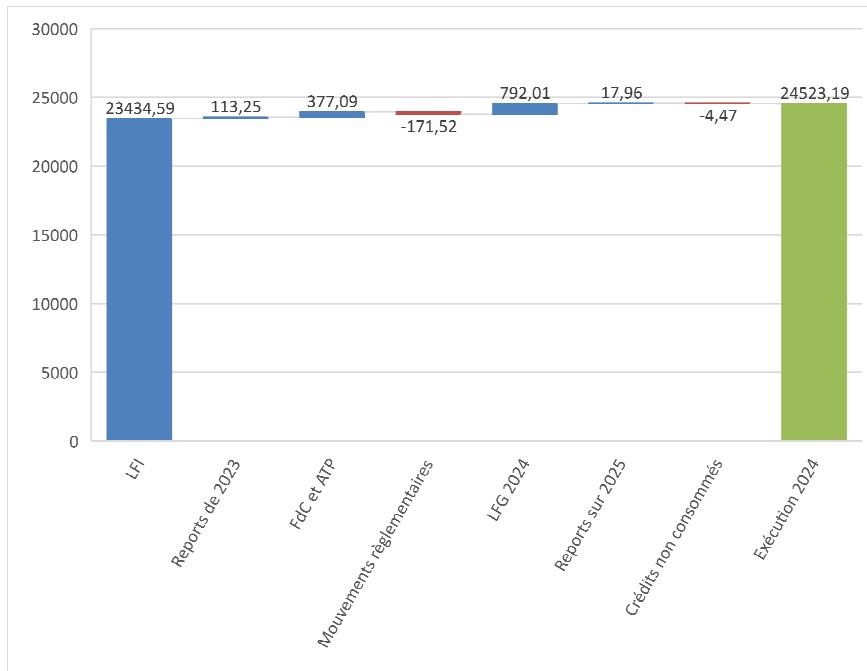
(en millions d'euros)

	Programme 152 <i>Gendarmerie nationale</i>		Programme 176 <i>Police nationale</i>		Programme 207 <i>Sécurité et éducation routières</i>		Total mission Sécurités – hors programme 161 <i>Sécurité civile</i>	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024	11 031,54	10 392,98	13 362,03	12 932,73	110,39	108,88	24503,96	23434,59
Fonds de concours et attributions de produits	264,72	264,72	87,87	111,82	0,55	0,55	353,14	377,09
<i>Reports 2023</i>	<i>349,89</i>	<i>40,57</i>	<i>167,62</i>	<i>71,68</i>	<i>1,62</i>	<i>1,00</i>	<i>519,13</i>	<i>113,25</i>
Autres mouvements	- 48,7	-48,83	-97,16	-97,73	-24,96	-24,96	-170,82	-171,52
<i>Décret d'avance</i>	<i>00,00</i>	<i>00,00</i>	<i>00,00</i>	<i>00,00</i>	<i>00,00</i>	<i>00,00</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Virements	-21,15	-20,85	15,96	16,12	0,05	0,05	-5,14	-4,68
Annulations	-20,28	-20,28	-134,51	-134,51	-25,00	-25,00	-179,79	-179,79
<i>Transferts</i>	<i>-7,27</i>	<i>-7,70</i>	<i>21,40</i>	<i>20,66</i>	<i>-0,01</i>	<i>-0,01</i>	<i>14,12</i>	<i>12,95</i>
LF de fin de gestion	200,3	363,81	34,51	443,48	-10,78	-15,28	224,03	792,01
Ouvertures totales nettes des annulations	11 797,76	11 013,25	13 554,88	13 461,98	76,81	70,19	25429,45	24545,42
Exécution (crédits consommés)	11 118,36	11 009,87	13 276,76	13 443,24	73,04	70,08	24 468,2	24 523,2
<i>Reports sur la gestion 2025</i>	<i>298,23</i>	<i>00,00</i>	<i>143,74</i>	<i>17,96</i>	<i>2,53</i>	<i>00,00</i>	<i>444,5</i>	<i>17,96</i>
<i>Annulations proposées par le PLRG</i>	<i>-381,18</i>	<i>-3,38</i>	<i>-135,44</i>	<i>-0,98</i>	<i>-1,25</i>	<i>-0,11</i>	<i>-517,87</i>	<i>-4,47</i>
Taux de consommation par rapport à la LFI	101%	106%	99%	104%	66%	64%	96%	100,00 %
Taux de consommation par rapport aux ouvertures totales nettes des annulations		94 %	100%	98%	100%	95%	99,80 %	105,00 %

Source : commission des finances d'après les documents annexés au projet de loi d'approbation des comptes de l'année 2024

**PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024
À L'ÉCHELLE DE LA MISSION SÉCURITÉS – HORS PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE**

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION SÉCURITÉS – HORS PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE

A. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES 176 POLICE NATIONALE ET 152 GENDARMERIE NATIONALE EST MARQUÉE PAR UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

Pour les deux principaux programmes de la mission Sécurités, la loi de finances initiale pour 2024 a été sur-exécutée de 616,9 millions d'euros pour le programme 152 et de 510,5 millions d'euros pour le programme 176. Pourtant, ces deux programmes avaient subi 154,8 millions d'euros d'annulations, portées par le décret du 21 février 2024⁽¹⁾. Ces annulations de grande ampleur ont été comblées et les besoins nouveaux ont été financés par le dégel intégral des crédits mis en réserve et par l'ouverture en loi de finances de fin de gestion de 807,5 millions d'euros de crédits de paiement. Ces différents mouvements, rendus nécessaires par la sous-budgétisation des renforts mis en place pour les JOP ont complexifié l'exécution budgétaire.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

La gestion 2024 fut exceptionnelle à plus d'un titre, notamment pour la gendarmerie nationale. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire publiée en avril 2025, s'est montrée très critique envers la budgétisation initiale du programme et a également pointé les incohérences liées à la succession de gels et d'annulations de façade, puis de dégels et d'ouvertures de crédits nouveaux. La Cour des comptes écrit ainsi que « *tout portait à penser dès le mois de février que ces crédits seraient dégelés. Cette pratique revient à un simple affichage qui minore les gels et annulations sur les autres missions et ne contribue pas à l'effort de réduction des déficits* ».

Même si toutes les dépenses ne pouvaient bien entendu pas être prévues avec précision dès la programmation initiale, la rapporteure spéciale regrette qu'au final, les investissements déjà faibles en LFI aient été sacrifiés sur l'autel de la masse salariale et des frais de fonctionnement des unités mobilisées massivement en 2024.

1. L'impact des jeux olympiques et paralympiques et de la crise survenue en Nouvelle-Calédonie

La sécurisation des JOP a eu pour principale conséquence une amplification de la hausse tendancielle des dépenses de personnel. Il convient de rappeler qu'au sein de la mission Sécurités, les dépenses de personnel représentent 82 % des crédits exécutés.

Depuis 2017, ces dépenses ont fortement augmenté, sous le double effet de la hausse des recrutements (+16 000 recrutements dans la police et la gendarmerie entre 2017 et 2024) et de l'importante hausse des rémunérations au sein des forces de sécurité intérieure. En 2024, la hausse de 9 % de la masse salariale à l'échelle de la mission ne s'explique que très partiellement par la hausse des effectifs qui s'établit à +1 %. Le poids des mesures indiciaires et indemnитaires favorables aux agents prévues par des mesures antérieures à la LFI pour 2024 a été amplifié par les JOP.

Les mesures spécifiques aux JOP ont représenté + 241,5 millions d'euros pour la police nationale et + 129,7 millions d'euros pour la gendarmerie nationale. Le programme 176 a dû bénéficier de 356 millions d'euros de crédits de titre 2 en LFG. À défaut, les traitements du mois de décembre n'auraient pas pu être mis en paiement. Le programme 152 a quant à lui bénéficié d'une ouverture de 48,8 millions d'euros de titre 2 en fin de gestion. Au-delà des primes, les JOP ont entraîné une hausse importante des coûts liés au transport et à l'hébergement des agents. Pour la police nationale, la hausse des frais d'hébergement atteint +227 % (+267 millions d'euros).

L'impact des opérations de rétablissement de l'ordre en Nouvelle Calédonie, par nature imprévisible, a davantage concerné la gendarmerie nationale. 36 escadrons de la gendarmerie mobile ont été engagés en Nouvelle-Calédonie ; du transport de matériel a dû être effectué en urgence par avion. Comme le détaille la

Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, les dépenses de transport des personnels de gendarmerie ont augmenté de 48 % entre 2023 et 2024 avec une hausse particulièrement marquée des dépenses de transport de la gendarmerie mobile (181 millions d'euros en 2024, contre 58 millions d'euros en 2023 soit + 213 %). Afin de faire face à ces charges exceptionnelles, la gendarmerie a suspendu le paiement de ses loyers budgétaires pour les trois derniers mois de l'année 2024, ces charges ayant finalement été payées en fin d'année à hauteur de 600 millions d'euros.

Le financement sous plafond de ces importantes dépenses de personnel et de fonctionnement, et, pour ce qui est de la gendarmerie nationale, l'importance des charges incompressibles relatives à l'immobilier, ont conduit les responsables de programme à renoncer aux seules dépenses pilotables : les dépenses de titre V.

2. Les investissements, parent pauvre de l'exécution des programmes 176 et 152

Sur-exécution des dépenses de personnel, très forte augmentation des dépenses de fonctionnement et chute des dépenses d'investissement, voici le résumé de cette gestion 2024. Ainsi, la tendance de la programmation initiale a été aggravée en exécution, les crédits afférents aux opérations immobilières ou aux acquisitions d'équipements lourds ayant constitué une variable d'ajustement budgétaire, ce que la rapporteure spéciale déplore.

Dès la loi de finances initiale, les autorisations d'engagement en matière d'investissement chutaient de 31 % par rapport à 2023, et se maintenaient à un niveau équivalent en crédits de paiement. Pour la gendarmerie nationale, il s'agissait d'une deuxième année blanche consécutive en matière d'investissement.

EXÉCUTION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DES PROGRAMMES 152 ET 176

En M€	Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024		Taux d'exécution des AE ouverts en LFI	Taux d'exécution des CP ouverts en LFI
	AE	CP	AE	CP	AE	CP		
P 152	208,88	178,01	192,73	180,57	154,53	185,56	80 %	103 %
P 176	313,73	316,45	776,43	454,80	158,85	324,54	20 %	71 %

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

En exécution, la gendarmerie nationale est parvenue à engager 80 % de sa dotation d'investissement, ce qui reste très faible au regard des besoins, et ce taux s'est effondré à 20 % seulement pour la police nationale. En ce qui concerne la police nationale, la Cour des comptes liste le report de nombreuses opérations immobilières, comme par exemple la construction de l'hôtel de police à Marseille sur le site de la CRS54 (216,7 millions d'euros avaient été initialement programmés) et la diminution des renouvellements de véhicules (en montant, ces dépenses diminuent de 28 % par rapport à 2023). La gendarmerie nationale a

également dû procéder à de nombreux reports d'opérations, comme la réhabilitation de la caserne « Babylone » à Paris.

II. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UNE EXÉCUTION TRÈS LARGEMENT EN DEÇÀ DE LA PROGRAMMATION

Les dépenses exécutées du programme 207 *Sécurité routière* sont en baisse de 32 % en autorisations d'engagement et 37 % en crédits de paiements par rapport à la loi de finances initiale. L'effort budgétaire sur le programme a été majeur.

La programmation initiale du programme 207 affichait une très forte hausse, pour la deuxième année consécutive, avec + 47 % en autorisations d'engagement et + 46 % en crédits de paiement. Les annulations réalisées par le décret du 21 février 2024 à hauteur de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et celles mises en œuvre par la loi de finances de fin de gestion, à hauteur de 10,78 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,28 millions d'euros en crédits de paiement, sont venues contredire l'ambition initiale.

Ces annulations ont par exemple diminué les crédits ouverts sur l'action 2 *Démarches interministérielles et communication* de 26,34 millions d'euros en AE et de 26,75 millions d'euros en CP.

Au regard des indicateurs de la mortalité routière, qui demeurent préoccupants avec une hausse de 0,7 % du nombre de tués sur les routes en 2024, la rapporteure spéciale souhaite que la sécurité routière puisse faire l'objet d'une meilleure préservation de ses crédits en exécution. Une autre solution pourrait être de déplafonner les crédits du programme 751 *Structures et dispositifs de sécurité routière*⁽¹⁾ (*cf. infra*).

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* est divisé en deux sections, l'une principalement consacrée aux radars (« Contrôle automatisé »), l'autre intitulée « Circulation et stationnement routiers » dont les recettes proviennent majoritairement des amendes forfaitaires. Ces deux sections financent quatre programmes : les programmes 751 *Structures et dispositifs de sécurité routière*, 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*, 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*, et 755 *Désendettement de l'État*.

(1) Ce programme est actuellement plafonné à 340 millions d'euros par l'article 49 de la loi de finances pour 2006 ; or on observe une porosité de certaines dépenses, notamment de communication, entre le programme 207 de la mission Sécurités et le programme 751 du CAS Radars.

Les recettes d'amendes de la circulation progressent en 2024 de 170 millions d'euros, passant de 1,795 milliard d'euros à 1,877 milliard d'euros, soit une hausse de 4,5 %. Elles excèdent le montant prévu par la LFI de 217 millions d'euros, soit 13 %.

LES RECETTES DU CAS RADARS EN 2024

(en millions d'euros)

	Prévision LFI	Exécution	Écart
Section Contrôle automatisé	339,95	339,95	-
01 – Amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	339,95	339,95	-
02 – Recettes diverses ou accidentielles	0	0	-
Section Circulation et stationnement routiers	1 320,43	1 537,04	+16,4 %
03 – Amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	170	170	-
04 – Amendes forfaitaires de la police de la circulation et amendes forfaitaires majorées issues des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation	1 150,43	1 367,04	+18 %
05 – Recettes diverses ou accidentielles	0	0	-
Total	1 660,38	1 877	+13 %

Source : rapport annuel de performances du CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers pour 2024.

Du point de vue des dépenses exécutées, dont la Cour des comptes rappelle que seulement 62 % ont un lien avec la sécurité routière – notamment compte tenu de l'affectation en 2024 de 715 millions d'euros au désendettement de l'État –, elles atteignent 1,81 milliard d'euros en AE et CP, ce qui correspond à une augmentation des dépenses de +13 % par rapport à la LFI. En 2024, les dépenses exécutées sont en hausse de 5 % par rapport à 2023. Cette hausse des dépenses, portée par les programmes 755 *Désendettement de l'État* et 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales* est liée assez mécaniquement à la hausse des recettes constatées.

En ce qui concerne le programme 754, il convient de mentionner que la sur-exécution de la LFI est également rendue possible par l'importance des reports de crédits dont le programme bénéficie chaque année. Cette particularité du programme réside dans le fait que le produit des amendes est versé selon des échéances qui ne correspondent pas au calendrier budgétaire. En 2024, ces reports se sont élevés à 521 millions d'euros en AE et CP, contre 441 millions d'euros en 2023. Le montant total des reports de crédits pour 2025 s'élève à 447 millions d'euros.

DÉPENSES DU CAS RADARS EN 2024

(en millions d'euros)

Programmes et actions	Prévision LFI		Exécution		Écart en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
751 – Structures et dispositifs de sécurité routière	339,7	342,7	339,7	341,2	-	- 0,4 %
753 – Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	26,2	26,2	26,2	26,2	-	-
754 – Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	666,8	666,8	737,1	735,6	+10,5%	+10,3%
755 – Désendettement de l'État	627,4	627,4	715,1	715,1	+14%	+14%
Total	1 660,1	1 663,1	1 818,1	1 818,1	+9,5%	+9,5%

Source : RAP du CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers pour 2024.

*

* * *

SÉCURITÉS : SÉCURITÉ CIVILE

M. Damien Maudet et Mme Sophie Pantel, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

—

Pages

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR DE NOMBREUX MOUVEMENTS DE CRÉDITS PORTANT SUR LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA FLOTTE AÉRIENNE	456
II. L'EXÉCUTION 2024 PAR TITRE DE DÉPENSES	457
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	457
B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	458
C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	459
D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION	460

Le programme 161 *Sécurité civile* relève de la mission *Sécurités*. Il finance les politiques du ministère de l'intérieur consacrées à la protection des populations et à la gestion des crises et des catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine. Il est mis en œuvre par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur.

Ce programme est doté, en loi de finances initiale (LFI) pour 2024, de 901,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 880,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit respectivement 3,5 % des AE et 3,6 % des CP de l'ensemble de la mission *Sécurités*. Les crédits consommés, qui s'élèvent à 980,5 millions d'euros en AE et 962,6 millions d'euros en CP, représentent ainsi environ 109 % des ouvertures en LFI pour 2024. Cette année est toutefois marquée par d'importants mouvements règlementaires en cours de gestion.

MONTANT DES CRÉDITS DU PROGRAMME 161 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2024

(en million d'euros)

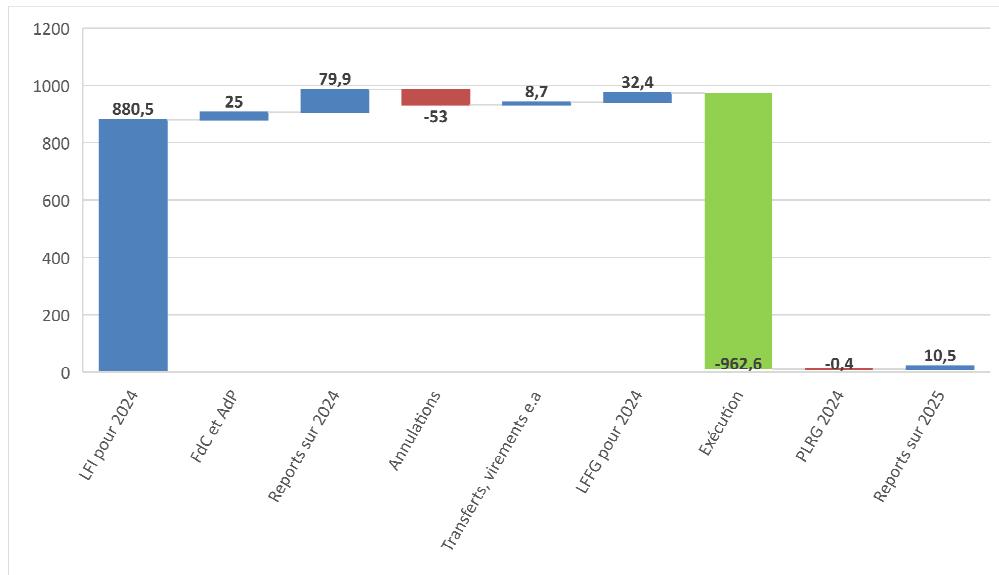
	AE	CP
LFI pour 2024	901,7	880,5
Fonds de concours et attributions de produits	25	25
Mouvements règlementaires :	342,6	35,4
– Reports de 2023 sur 2024	388,9	79,9
– Annulations	-53	-53
– Dépenses accidentnelles	0,7	0,7
– Transferts	-2,7	-0,9
– Virements	8,7	8,7
LF de fin de gestion 2024	-42,1	32,4
Total des ouvertures	1 227,3	973,5
Exécution	980,5	962,6
Taux d'exécution par rapport à la LFI	108,7 %	109,3 %
Taux d'exécution par rapport à l'ensemble des ouvertures	79,9 %	98,8 %
Annulations proposées par le PLRG 2024	99,7	0,4
Reports de 2024 sur 2025	147,2	10,5

N.B. : dans les tableaux du présent document, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ENTRE LA LFI ET L'EXÉCUTION

(en crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR DE NOMBREUX MOUVEMENTS DE CRÉDITS PORTANT SUR LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA FLOTTE AÉRIENNE

L'année 2024 a été marquée par d'importants mouvements règlementaires, et ce en l'absence de loi de finances rectificative.

Ainsi, en début d'année, le décret du 21 février 2024⁽¹⁾ a procédé à l'annulation d'un montant record de 10 milliards d'euros. Le programme 161 *Sécurité civile* a contribué à cette annulation à hauteur de 52,8 millions d'euros en AE et en CP (près de 6 % de ses crédits), soit environ 23 % du montant total des crédits annulés pour l'ensemble de la mission *Sécurités* (232 millions d'euros), alors que le programme 161 ne représente qu'environ 3 % des crédits de la mission.

Cette annulation de 52,8 millions d'euros portait spécifiquement sur les crédits d'investissement dédiés à l'acquisition de nouveaux avions bombardiers d'eau DHC-515. Comme ils l'ont souligné lors de l'examen du PLF pour 2025, les rapporteurs déplorent cette annulation, reportant ainsi un investissement indispensable pour les forces de sécurité civile dans leur action de lutte contre les feux, lesquels s'intensifient avec les effets du réchauffement climatique.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

Le programme 161 a également bénéficié de reports importants en 2024, notamment en AE pour un montant de près de 389 millions d'euros (contre 89 millions d'euros en 2023), dont 109 millions d'euros au titre des autorisations d'engagements affectées non engagées. Par ailleurs, 240 millions d'euros en AE, ouverts en LFI pour 2023 pour financer l'acquisition de nouveaux Canadairs, ont également été reportés sur 2024 en raison du décalage de ce projet d'acquisition.

Le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) pour 2024 procède à l'annulation de 99,7 millions d'euros en AE et de 0,4 million d'euros de CP. Des reports de 2024 sur 2025 sont également intervenus, à hauteur de 147,2 millions d'euros en AE et de 10,5 millions d'euros en CP.

II. L'EXÉCUTION 2024 PAR TITRE DE DÉPENSES

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

En 2024, les dépenses de personnel consommées se sont élevées à 216,1 millions d'euros, soit une hausse de 8,6 % par rapport à l'exécution 2023 (198,9 millions d'euros) et une consommation de 93,1 % des crédits prévus en LFI pour 2024 (231,1 millions d'euros).

Cette hausse de l'exécution, dans le même ordre de grandeur que les dépenses du titre 2 de l'ensemble de la mission (+7,2 %), s'explique notamment selon la DGSCGC par le recrutement de 246 effectifs supplémentaires, dont 196 militaires des formations militaires de la sécurité civile (FORMSIC) soit 163 ETP au titre de la 4^e unité de Libourne (Gironde) créé par décret du 4 décembre 2024 et 83 ETP au titre de la LOPMI. Elle s'explique également par le versement de diverses primes exceptionnelles liées à la forte activité des services de la sécurité civile en 2024, telles que les « primes JO » ainsi que les indemnités versées aux personnels militaires des FORMISC notamment dans le cadre de leur intervention en Nouvelle-Calédonie.

L'exécution du plafond d'emplois s'élève à 2 632 ETPT, pour un plafond de 2 675 ETPT, soit une vacance sous plafond de 43 ETPT. Le responsable de programme justifie cet écart par « *les délais de recrutement initialement envisagés et qui ont été repoussés pour certains, ainsi que les difficultés pour trouver les profils adéquats sur certains postes à forte technicité* »⁽¹⁾.

(1) RAP 2024, programme 161 Sécurité civile, page 26.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement exécutées se sont élevées à 330,5 millions d'euros en CP en 2024, en forte hausse de plus de 55 % par rapport à 2023 (212,8 millions d'euros). Cela représente un taux d'exécution de 134 % par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2024 (246 millions d'euros).

Les évènements survenus en Nouvelle-Calédonie ont très fortement mobilisé les moyens de la sécurité civile, tant pour ses missions propres (lutte contre les incendies, secours à personnes, rétablissement des axes et moyens de communication) que pour agir en support des autres programmes en assurant le transport des hommes et du matériel. Les opérations en Nouvelle-Calédonie représentent ainsi près de 57 millions d'euros en dépenses de fonctionnement, dont 37 millions d'euros pour le transport aérien et de fret, 10 millions d'euros de dépenses de logistique et de matériel sur place, et 10 millions d'euros pour le dégagement des axes routiers.

Les forces de sécurité civile ont également été mobilisées lors du passage du cyclone Chido à Mayotte. La crise étant survenue en fin d'année, son impact budgétaire est peu visible pour l'année 2024 mais devrait être majeur pour l'année suivante, ce à quoi les rapporteurs seront particulièrement attentifs.

Malgré une saison des feux de moyenne intensité⁽¹⁾, les rapporteurs soulignent une hausse des coûts de maintien en condition opérationnelle des avions (46,6 millions d'euros en CP, + 15 % par rapport à 2023) et des hélicoptères (38,4 millions d'euros, + 20 %), ce qui milite pour une modernisation d'ensemble de la flotte, que les rapporteurs appellent de leurs vœux. Ces derniers observent également une hausse des dépenses de carburant des aéronefs entre 2023 (16,9 millions d'euros) et 2024 (17,3 millions d'euros).

Les rapporteurs souhaitent également attirer l'attention sur le coût de la location d'aéronefs par la sécurité civile, qui s'élève à 24,4 millions d'euros en CP en 2024. Ils rappellent que si cette politique de location constitue une solution d'appoint utile afin de compléter la flotte lors des pics d'activité durant l'été, celle-ci s'avère coûteuse à long terme et ne peut être que ponctuelle et temporaire. Elle ne doit pas se substituer à l'acquisition d'appareils en propre par les forces de sécurité civile.

Le programme 161 a également été impacté à l'occasion des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, notamment par des dépenses d'hébergement et de restauration des forces de sécurité civile mobilisées en région parisienne (2 millions d'euros).

(1) 5 300 hectares brûlés pour un peu plus de 9 000 incendies recensés en 2024, alors que la moyenne calculée sur la période 2006-2021 est de 15 724 hectares et 12 300 incendies par an.

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Les dépenses d'investissement consommées se sont élevées à 192,4 millions d'euros en AE et à 192 millions d'euros en 2024, soit respectivement une baisse de 56,8 % et une hausse de 148,1 % par rapport à 2024 (445,2 millions d'euros en AE et 77,4 millions d'euros en CP). Cela représente un taux d'exécution de 86,2 % en AE et 96,8 % en CP par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2024 (223,2 millions d'euros en AE et 198,4 millions d'euros en CP).

La baisse des AE s'explique par le fait que l'essentiel des marchés d'équipements lourds ont été passés en 2023. C'est notamment le cas du marché de remplacement des trente-trois hélicoptères EC145 par quarante EC145, notifié en décembre 2023, pour un total de 447 millions d'euros sur la période 2023-2029. 412 millions d'euros en AE et 89,6 millions d'euros en CP ont été engagés en 2023. La hausse des CP par rapport aux montants prévus en LFI pour 2024 (65 millions d'euros) s'explique par les reports de crédits de 2023 en raison de la notification tardive du marché en fin d'année. Les rapporteurs saluent ces actions de renouvellement de la flotte afin de permettre aux forces de sécurité civile de faire face à ses différentes missions, dont le nombre et l'intensité ont vocation à s'accroître à l'avenir. Ils resteront attentifs au calendrier de livraison de ces appareils, et souhaitent qu'un travail de fond visant à mieux répartir les moyens héliportés sur le territoire puisse être réalisé.

Un autre programme d'investissement concerne des Canadairs de type DHC-515, pour lesquels un contrat a été signé au mois d'août 2024 après plusieurs mois de retard, portant sur l'acquisition de deux appareils et prévoyant la possibilité d'acquérir sur option jusqu'à quatorze avions supplémentaires d'ici 2030. Ces deux avions représenteraient un coût de 182,4 millions d'euros sur la période 2024-2028. L'acquisition de ces aéronefs s'inscrit dans le cadre de la réserve capacitaire européenne *RescUE* qui vise notamment à constituer une flotte européenne d'avions bombardiers d'eau grâce à la coopération d'États membres particulièrement touchés par les feux de forêt, dont la France. Des financements européens couvriront le prix des avions, soit 98,8 millions d'euros, la France assumant le paiement de la TVA à l'importation (23 millions d'euros), des frais de douanes (3 millions d'euros), des pièces de recharge, et des provisions (entre 13 et 35 millions d'euros). 117,4 millions d'euros en AE et 28,6 millions d'euros en CP ont ainsi été engagés en 2024 suite à un report en raison des retards dans la signature du contrat.

Si les rapporteurs spéciaux se félicitent de ce projet d'acquisition de nouveaux avions bombardiers d'eau, ils déplorent que la France ait finalement renoncé à l'acquisition de deux appareils supplémentaires en option suite au décret d'annulation du 21 février 2024. Ils tiennent également à souligner qu'en l'état, seuls les deux appareils prévus dans le cadre du programme *RescUE* ont été commandés : il ne s'agit donc pas d'un « renouvellement » de l'actuelle flotte des douze Canadairs de type CL415 par seize appareils DHC-515, comme s'y était

pourtant engagé le Président de la République dans son discours sur la lutte contre les feux de forêts du 28 octobre 2022⁽¹⁾.

D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION

Les dépenses d'intervention consommées se sont élevées à 224 millions d'euros en CP en 2024, en hausse de 23,4 % par rapport à 2023 (181,4 millions d'euros). Cela représente un taux d'exécution de 110,5 % par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2024 (202,7 millions d'euros).

Au titre de ces dépenses d'intervention, 112,8 millions d'euros en AE et en CP ont concerné le financement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), unité militaire de plus de 8 300 pompiers au mode de financement dérogatoire dont l'État contribue à hauteur de 25 % du budget de fonctionnement. Cette participation de l'État a augmenté de plus de 9 millions d'euros par rapport à 2023 et excède de 5,5 % le montant des crédits programmés en LFI (106,9 millions d'euros).

Par ailleurs, 41,9 millions d'euros en CP ont été consommés au titre du financement des « pactes capacitaires », conventions conclues par l'État et les services d'incendie et de secours afin de financer l'acquisition de matériels opérationnels rares ou spécifiques pour renforcer les moyens capacitaires locaux. 150 millions d'euros en AE ont ainsi été ouverts en LFI pour 2023. En 2024, la quasi-totalité des CP visent à couvrir le risque « feux de forêts » via l'acquisition de camions-citernes notamment. Les rapporteurs souhaitent que ces pactes puissent être pérennisés et que les crédits de l'État soient fléchés vers les départements les plus impactés afin d'assurer une cohérence de la couverture des risques sur le territoire.

*
* * *

(1) « Nous avons douze (Canadairs) aujourd'hui, nous allons investir massivement pour que d'ici la fin du quinquennat, ces douze soient remplacés et que leur nombre soit porté jusqu'à seize. ».

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

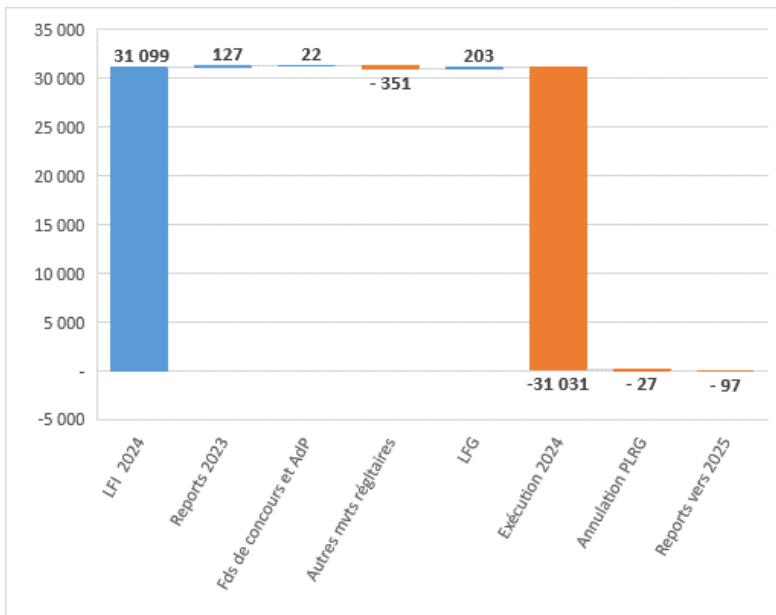
—

I. DES DÉPENSES D'UN NIVEAU ÉLEVÉ, EN PROGRESSION DE 3,5 % PAR RAPPORT À 2023.....	464
A. LE PROGRAMME 304 <i>INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES</i>	465
B. LE PROGRAMME 157 <i>HANDICAP ET DÉPENDANCE</i>	470
C. LE PROGRAMME 137 <i>ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES</i>	471
D. LE PROGRAMME 124 <i>CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES</i>	472
II. DES DÉPENSES FISCALES ONÉREUSES	473

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte les politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale de l'État en faveur des personnes les plus fragiles. Avec **31,098 milliards d'euros**, cette mission représente **5,5 % des crédits de paiement (CP) du budget général prévus en LFI pour 2024**. Il s'agit de la **4^{ème} mission⁽¹⁾** du budget général en termes de dépenses, ce qui montre l'importance des actions menées afin de soutenir les plus vulnérables.

EXÉCUTION 2024 DES CP DE LA MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et Cour des comptes.

Deux dispositifs prédominent : **l'allocation aux adultes handicapés** (13,68 milliards d'euros consommés) et **la prime d'activité** (10,60 milliards d'euros consommés). Deux autres mesures ont coûté plus d'un milliard d'euros en 2024 : le **RSA recentralisé** (1,62 milliard d'euros consommés) et **l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés** (1,57 milliard d'euros consommés). Les dépenses de **protection juridique des majeurs** ont pour leur part représenté 854 millions d'euros en 2024.

En LFI pour 2024, près de 326 millions d'euros de mesures nouvelles pérennes ont été adoptés, notamment s'agissant du déploiement des plates-formes départementales d'emploi accompagné (+ 14,9 millions d'euros), du maintien pendant deux ans de la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi

(1) Après respectivement les missions Enseignement scolaire, Engagements financiers de l'État et Défense.

compte tenu du handicap (RSDAE) pour les bénéficiaires de l'AAH 2⁽¹⁾ en activité lorsqu'ils reviennent devant la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ou CDAPH (+ 13,4 millions d'euros) et d'une hausse de 10 millions d'euros en faveur du programme « *Mieux manger pour tous* » (voir *infra*).

I. DES DÉPENSES D'UN NIVEAU ÉLEVÉ, EN PROGRESSION DE 3,5 % PAR RAPPORT À 2023

En 2024, les crédits exécutés de la mission *Solidarité, égalité et insertion des chances* sont en hausse de 3,5 % en AE et en CP par rapport à 2023, pour atteindre 30,96 milliards d'euros en AE et 31,03 milliards d'euros en CP. Une hausse de 6 % en AE et 5 % en CP était prévue en LFI pour 2024 par rapport à la LFI pour 2023.

Le taux de consommation des crédits disponibles s'est établi à 99,9 % en AE et 99,8 % en CP. Les dépenses d'intervention représentent plus de 96 % des dépenses de la mission et correspondent essentiellement à des dépenses dites « de guichet ». Ces dépenses sont portées principalement par le programme 157 *Handicap et dépendance* pour 15,32 milliards d'euros consommés en CP et le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* pour 14,32 milliards d'euros consommés en CP. En exécution, ces deux programmes représentent respectivement 49,4 % et 46,2 % des crédits de la mission, les deux autres programmes, 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* et 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, représentant les 4,4 % restants des crédits.

Si le décret du 21 février 2024 a annulé 307 millions d'euros en AE comme en CP sur l'ensemble de la mission, la loi de finances de fin de gestion pour 2024 a partiellement rétabli ces crédits, à hauteur de 228,8 millions d'euros en AE et de 203,3 millions d'euros en CP.

(1) AAH-1 : taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % ; AAH-2 : taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % et restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE).

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2024

(en millions d'euros)

	P 304		P 157		P 137		P 124		Total pour la mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (hors fonds de concours et attributions de produits)	14 284	14 285	15 382	15 382	77	77	1 258	1 355	31 001	31 099
Total des crédits ouverts	14 320	14 352	15 318	15 319	101	102	1 244	1 329	30 984	31 102
Crédits consommés	14 313	14 323	15 317	15 315	101	101	1 229	1 291	30 960	31 031
<i>Taux d'exécution des crédits votés en LFI</i>	100,2 %	100,3 %	99,6 %	99,6 %	130,3 %	130,6 %	97,7 %	95,3 %	99,9 %	99,8 %
<i>Taux d'exécution des crédits ouverts</i>	99,9 %	99,8 %	100 %	100 %	99,8 %	99,3 %	98,8 %	97,1 %	99,9 %	99,8 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

A. LE PROGRAMME 304 INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES

En 2024, les dépenses du programme 304 se sont élevées à 14,313 milliards d'euros en AE et 14,323 milliards d'euros en CP, respectivement en baisse de 1 % en AE et en CP par rapport à l'exercice 2023.

Le taux d'exécution du programme est très proche de 100 % des AE et CP ouverts en LFI et par rapport aux crédits disponibles, ce qui témoigne des efforts d'amélioration de la qualité de la programmation budgétaire. En effet, le taux s'élevait à 103 % et 115 % par rapport aux crédits respectivement ouverts en LFI 2023 et 2022.

En gestion, si le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 a annulé 50 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 304, dont 37 millions d'euros sur la prime d'activité⁽¹⁾, le financement de l'exécution de ce dernier dispositif a nécessité une ouverture de crédits en loi de finances de fin de gestion (LFG) à hauteur de 60,4 millions d'euros en AE et 58,2 millions d'euros en CP.

Plus précisément, la rapporteure spéciale constate sur ce programme que :

– 10,60 milliards d'euros ont été consommés au titre des dépenses liées à la prime d'activité, soit une légère baisse de 0,8 % par rapport à

(1) Ces annulations ont porté sur une partie de la réserve de précaution.

l'exécution 2023, qui se doit essentiellement à l'augmentation des ressources des ménages et l'impact à la baisse de l'utilisation généralisée du montant net social⁽¹⁾.

– **l'exécution des crédits de RSA recentralisé⁽²⁾ s'établit à 1,62 milliard d'euros en 2024**, soit une augmentation de 1,8 % par rapport à la consommation de 2023 (1,59 milliard d'euros). Cette évolution résulte de l'impact de la revalorisation légale des barèmes intervenue en avril 2024 (effet haussier de la dépense) que ne compense pas la baisse constatée du nombre des bénéficiaires.

– **les dépenses en faveur de la protection juridique des majeurs sont en croissance de 3 % par rapport à 2023** et atteignent 854 millions d'euros en 2024 (pour 858 millions d'euros prévus en LFI). Cette évolution s'inscrit dans une trajectoire à la hausse résultant essentiellement de l'augmentation tendancielle du nombre de majeurs protégés (+ 7,6 % pour le nombre de mesures de protection prononcées en 2024 par rapport à 2023).

– les crédits destinés à financer **la prime de Noël se sont élevés à 464 millions d'euros**, soit un montant supérieur à celui prévu en LFI pour 2024 (448 millions d'euros), mais inférieur au montant exécuté en 2023 (536 millions d'euros), du fait de la non-reconduction de la mesure de revalorisation pour les familles monoparentales introduite en LFG pour 2023⁽³⁾.

– l'année 2024 représente la **première année d'exécution du Pacte des solidarités** qui succède à la *Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes*. Avec 281,1 millions d'euros en LFI pour 2024, le programme 304 représente près de la moitié des 587,73 millions d'euros alloués par l'État au financement du Pacte. Outre le programme « *Mieux manger pour tous* », doté de 70 millions d'euros sur l'action 14 (cf. *infra*), et la lutte contre la précarité menstruelle, bénéficiant de 5,4 millions d'euros inscrits sur l'action 13, l'action 23 « *Pacte des solidarités* » était dotée de 205,7 millions d'euros en AE et

(1) Dans le cadre de la réforme de la « solidarité à la source », le montant net social (MNS) permet la normalisation des revenus pris en compte pour instruire les droits au RSA et à la prime d'activité. Comme le précise la Cour des comptes : « Affiché sur les bulletins de paie et les relevés de prestation sociale, le MNS est constitué de l'ensemble des sommes brutes correspondant aux rémunérations et revenus de remplacement versés par les employeurs à leurs salariés (salaires, primes, rémunération des heures supplémentaires, avantages en nature, indemnités de rupture, etc.), diminuées des cotisations et contributions sociales qui leur sont applicables. Une deuxième étape a été mise en œuvre à l'automne 2024 avec l'expérimentation du préremplissage des déclarations trimestrielles de ressources pour les allocataires du RSA et de la prime d'activité dans cinq CAF expérimentatrices (Alpes-Maritimes, Aube, Hérault, Pyrénées-Atlantiques, Vendée). Le préremplissage des déclarations a été ensuite généralisé à l'ensemble du territoire national depuis le 1er mars 2025 ».

(2) La recentralisation du RSA concerne les départements de Guyane, Mayotte, La Réunion, la Seine-Saint-Denis, les Pyrénées-Orientales et l'Ariège.

(3) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

CP en LFI pour 2024⁽¹⁾. L'exécution de cette dernière action s'est élevée à 202 millions d'euros en AE et 198,9 millions d'euros en CP, soit des taux d'exécution de 98 % en AE et 97 % en CP par rapport à la LFI. Comme l'an passé, et à l'instar de la Cour des comptes, la rapporteure spéciale relève l'intérêt de disposer d'une vision consolidée des actions engagées dans le cadre du Pacte précité, ainsi que de celle relative à la protection de l'enfance (voir *infra*)⁽²⁾. Elle propose dès lors qu'un nouveau jaune budgétaire soit préparé lors du prochain PLF sur ces deux stratégies afin de faciliter l'information du Parlement.

— les crédits destinés à l'aide alimentaire ont à nouveau été marqués par un niveau d'exécution très élevé, avec un taux de consommation s'élevant à 130 % des crédits ouverts en LFI (au total, les crédits consommés atteignent plus de 187 millions d'euros en AE et 188 millions d'euros en CP). Cette surexécution s'explique par un report en 2024 de 40 millions d'euros de crédits ouverts en LFG pour 2023 pour soutenir les associations d'aide alimentaire. La rapporteure spéciale se félicite à cet égard du succès du fonds « *Mieux manger pour tous* » créé en LFI pour 2023, doté de 70 millions d'euros en LFI pour 2024 (60 millions d'euros en AE et en CP en LFI pour 2023) et dont les crédits ont été presque entièrement consommés (69,15 millions d'euros en AE et 68,96 millions d'euros en CP).

Elle mène par ailleurs actuellement une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs de soutien à la restauration scolaire en outre-mer et en particulier de la mesure des petits déjeuners gratuits à l'école dans ces territoires. Ce dispositif du *Pacte des solidarités* permet de pallier l'absence de prise de nourriture le matin par les enfants les plus défavorisés et ainsi leur garantir de meilleures conditions d'apprentissage et une amélioration de leurs résultats scolaires. Sur les 23 millions d'euros ouverts en 2024⁽³⁾, 17,9 millions d'euros ont été exécutés, dont 12,6 millions d'euros en outre-mer, où les besoins sont les plus élevés. En effet, près de 32 % des élèves bénéficiaires de la distribution de petits déjeuners sont scolarisés en outre-mer, alors qu'ils ne représentent que 5 % des élèves du 1^{er} degré au niveau national et 16,8 % des élèves de l'éducation prioritaire (enseignement public). Ce constat est particulièrement marqué à Mayotte et en Guyane.

(1) Ces crédits financent principalement : la contractualisation avec les départements (90 millions d'euros) et les métropoles (12,5 millions d'euros), ainsi que les alliances locales pour la solidarité (15 millions d'euros), le plan pour la santé nutritionnelle des enfants et des jeunes avec la tarification sociale des cantines (36,5 millions d'euros) et les petits déjeuners à l'école (17 millions d'euros) ; le plan 100 % accès aux droits avec l'expérimentation territoires zéro non recours (6 millions d'euros) et la domiciliation (10 millions d'euros), le pass' colo (9,6 millions d'euros), le fonds d'innovation pour la petite enfance (5 millions d'euros), un plan d'action pour l'outre-mer (3 millions d'euros).

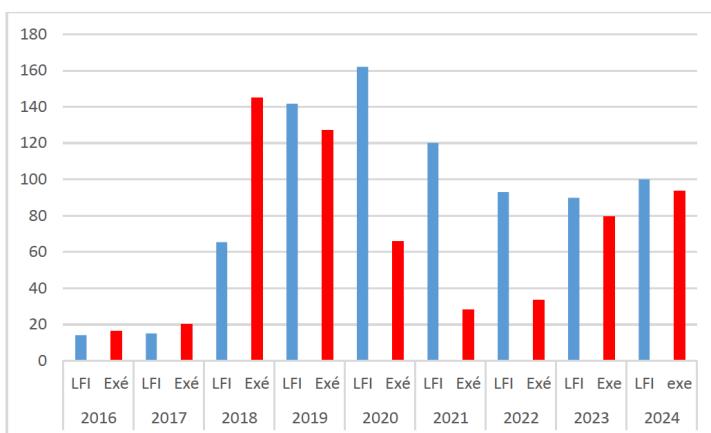
(2) En effet, ces stratégies s'inscrivent dans des logiques de contractualisation avec les collectivités territoriales, dont il est difficile d'apprécier la portée à l'aune du seul budget de l'État et du bilan de chaque action conduite.

(3) Transférés du programme 304 vers le programme 230 Vie de l'élève, piloté par le ministère chargé de l'Éducation nationale.

– les concours financiers de l’État à la protection de l’enfance ont augmenté entre les LFI pour 2023 et pour 2024 (+ 4 %) pour atteindre 344 millions d’euros en 2024. Les taux d’exécution s’élèvent à 94,6 % en AE et en CP. Cette sous-consommation s’explique essentiellement par des minorations de crédits en LFG⁽¹⁾ pour se rapprocher des niveaux de consommation constatés en 2023. Les dépenses en faveur des **mineurs non accompagnés** (MNA) ont atteint 93,86 millions d’euros en CP en 2024 contre 79,56 millions en CP en 2023. Cette politique, partiellement décentralisée, est dépendante des flux d’arrivées qui, après avoir fortement baissé depuis 2018, repartent à la hausse depuis 2022.

ÉCARTS ENTRE L’EXÉCUTION ET LA LFI DES DÉPENSES AU TITRE DES MNA

(en millions d’euros)



Source : Cour des comptes.

Par ailleurs, une nouvelle **Stratégie nationale de protection de l’enfance était attendue en 2024** pour une rénovation du cadre de la contractualisation en prévention et en protection de l’enfance. Tel n’a pas été le cas et l’instruction de 2023 a été renouvelée en 2024⁽²⁾. La contractualisation départementale en prévention et protection de l’enfance (CDPPE) a ainsi été prolongée, avec 140 millions d’euros en AE et en CP ouverts en LFI pour 2024, comme en 2023 et 2022. Comme indiqué supra, ce montant a été réduit de 20 millions d’euros en LFG pour se rapprocher de la consommation des années précédentes. Au final, 115,5 millions d’euros ont été exécutés, pour une contractualisation de l’État avec 97 départements.

(1) – 20 millions d’euros sur la stratégie nationale de la protection de l’enfance, – 6 millions d’euros sur les mineurs non accompagnés et - 500 000 euros sur le GIP France enfance protégée.

(2) Instruction DGCS/SD2B/DGS/SPI/2024/72 du 14 août 2024 relative à la contractualisation préfet/agence régionale de santé (ARS)/conseil départemental en prévention et protection de l’enfance pour l’année 2024.

La rapporteure spéciale relève par ailleurs que 123 Unités d'accueil pédiatrique enfant en danger (UAPED) ⁽¹⁾ ont été financées en 2024 notamment par les crédits du programme 304, pour un montant de 7,3 millions d'euros. Elle rappelle qu'en novembre 2023, la secrétaire d'État chargée de l'enfance déclarait que « *le plan 2023-2027 porté par la Première ministre a acté une UAPED par juridiction d'ici 2025* », soit 164. **La rapporteure spéciale appelle donc à poursuivre les efforts pour doter dès que possible chaque juridiction d'une UAPED.** Elle précise en outre avoir pu constater, lors de visites d'UAPED dans les territoires, que certaines unités ne répondaient pas aux standards minimums attendus de ce dispositif (ouverture seulement certains jours, absence de salle d'audition...) et demande à nouveau que ces unités soient à la hauteur des enjeux du recueil de la parole et de l'accompagnement des enfants victimes de maltraitances. Elle réitère ainsi les recommandations qu'elle a faites en octobre 2024 dans son rapport d'évaluation des UAPED, lors de l'examen en commission des finances du projet de loi de finances pour 2025 ⁽²⁾, dont elle examinera le suivi lors du PLF pour 2026.

(1) Il s'agit de lieux situés au sein des unités médico-judiciaires (UMJ) ou des services de pédiatrie qui permettent la prise en charge sanitaire et judiciaire des victimes mineures dans un lieu unique sécurisant pour ces dernières.

(2) Rapport joint à l'annexe 43 portant sur les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances du rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2025.

Principales recommandations de la rapporteure spéciale sur les unités d'accueil pédiatrique enfance en danger

- 1. Doter chaque département et juridiction d'une UAPED d'ici fin 2025 conformément au plan de lutte contre les violences faites aux enfants pour la période 2023-2027 ;**
- 2. Pérenniser l'engagement financier public en faveur des UAPED, en reconduisant annuellement *a minima* l'enveloppe globale attribuée en 2024 par la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale (fonds d'intervention régional – FIR).**
- 3. Afin d'améliorer le financement des UAPED :**
 - adapter la répartition les moyens des UAPED en fonction des besoins réels de chaque unité ;**
 - suivre au moins annuellement la consommation des crédits alloués, pour permettre une première identification des besoins de chaque unité ;**
 - basculer les crédits du Fonds d'intervention régional (FIR) vers le programme 304 pour simplifier le pilotage financier.**
- 4. Mettre en place des indicateurs d'activité permettant notamment de suivre nationalement le nombre d'enfants reçus au sein de chaque UAPED.**
- 5. Désigner un coordinateur interministériel en charge du déploiement des UAPED et de leur suivi.**
- 6. S'assurer qu'un comité de pilotage local a été mis en place pour chaque UAPED et qu'une articulation avec les salles Mélanie⁽¹⁾ a été définie dans ce cadre.**

B. LE PROGRAMME 157 *HANDICAP ET DÉPENDANCE*

Les dépenses du programme 157 *Handicap et dépendance* sont en augmentation continue depuis plusieurs exercices budgétaires. Leur exécution atteint 15,315 milliards d'euros en CP en 2024 contre 14,221 milliards d'euros en 2023. Sur ce montant, les dépenses de l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)** ont représenté au total 13,68 milliards d'euros en 2023, soit 1,02 milliard de plus que l'exécution 2023. Cette évolution résulte de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AAH, passés d'un peu moins d'un million en 2012 à 1,44 million en 2024 (+3,2 % par rapport à 2023), des revalorisations de cette allocation (+ 2,8 %), et de l'impact de la déconjugualisation (+ 2,1 %).

Le coût de la déconjugualisation en 2024 est estimé par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) à 290 millions d'euros : 150 millions d'euros relatifs à de nouveaux bénéficiaires (personnes qui n'auraient pas bénéficié de l'AAH sans la réforme) ; 160 millions d'euros relatifs à des personnes déjà bénéficiaires de l'AAH ; 20 millions d'euros neutralisés correspondant au maintien de certains bénéficiaires dans le calcul conjugalisé. Le montant neutralisé

⁽¹⁾ Préalablement puis en parallèle des UAPED, se sont développées les salles Mélanie dans les services de police et les unités de gendarmerie, salles d'audition spécialement aménagées pour accueillir des moyens d'enregistrement audiovisuels mobiles dédiés à ce type d'audition.

correspond à la perte qu'aurait eu l'allocataire s'il avait basculé dans le dispositif déconjugalisé.

IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA DÉCONJUGALISATION JUSQU'EN 2028

(en millions d'euros)

	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses totales annuelles liées à la déconjugalisation de l'AAH, exprimées en M€	290	330	360	380	410

Source : Cour des comptes ; Caisse nationale des allocations familiales.

La rapporteure spéciale souligne l'augmentation du nombre de bénéficiaires et l'hétérogénéité de l'octroi de l'AAH -2 selon les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Depuis plusieurs années, la convention d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) prévoit de renforcer les moyens de la mission d'évaluation et de contrôle des MDPH afin **d'harmoniser les pratiques d'attribution et améliorer le pilotage de l'allocation** – ce que la rapporteure spéciale appelle de ses **vœux, dans les délais les plus courts**.

S'agissant de **la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)**, qui vise à soutenir les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), l'exécution des dépenses atteint **1,568 milliard d'euros en 2024**, soit un niveau de dépenses conforme à la programmation initiale, en hausse de 68 millions d'euros par rapport à l'exécution 2023.

C. LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Les crédits exécutés sur le programme 137 ont représenté 100,8 millions d'euros en AE et 101,1 millions d'euros en CP, contre 66,4 millions d'euros en AE et 69,3 millions d'euros en CP en 2023, soit respectivement + 51,8 % et + 45,8 %. La quasi-totalité des crédits disponibles a été consommée. Cette augmentation résulte essentiellement de **l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales (AUUVC)**⁽¹⁾ et **l'aide financière d'insertion sociale (AFIS)**⁽²⁾ dans une moindre mesure. La hausse des crédits de la LFI pour 2024 sur ce programme (77,4 millions d'euros en AE et CP, soit + 24,5 % en AE et + 18,4 % en CP) a été insuffisante pour faire face au recours croissant à ces aides. En outre, 4,3 millions d'euros de crédits de l'AUUVC et 2,7 millions d'euros de l'AFIS ont été annulés par le décret du 21 février 2024. Afin de couvrir l'insuffisance de financement, la loi de finances de fin de gestion pour 2024 a ouvert 28,5 millions d'euros de crédits supplémentaires sur le programme.

(1) Aide créée par la loi n° 2023-140 du 28 février 2023 et mise en place en décembre 2023, pour permettre aux victimes de violences conjugales de faire face aux dépenses immédiates pour quitter leur conjoint violent.

(2) Aide permettant aux personnes en situation de prostitution de s'engager dans un parcours de sortie de cette activité.

La consommation des crédits pour l'AUUVC, premier poste de dépense du programme, s'est élevée à 34,8 millions d'euros, et pour l'AFIS à 2,5 millions d'euros, soit 806 084 euros de plus qu'en 2023.

La rapporteure spéciale se félicite du recours croissant aux actions de lutte contre les violences faites aux femmes et contre la prostitution.

D. LE PROGRAMME 124 CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

Le programme 124 porte l'essentiel des dépenses de fonctionnement de la mission et assure le versement de la subvention pour charges de service public (SCSP) aux Agences régionales de santé (ARS). Le taux de consommation des crédits disponibles s'élève à 98,8 % en AE (1,23 milliard d'euros) et à 97,1 % en CP (1,29 milliard d'euros).

Le montant de la SCSP versé par l'État en 2024 au titre du financement des ARS s'établit à 609,14 millions d'euros, soit 3 millions d'euros de moins par rapport à 2023. 630,2 millions d'euros étaient prévus en LFI pour 2024.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX ARS

(en millions d'euros)

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
LFI	594,8	590	562,1	594,2	593,1	624,15	630,2
Exécution	584,1	567	574,9	592,7	582,8	612,9	609,1

Source : Cour des comptes ; DFAS.

Les écarts s'expliquent notamment par :

– l'impact du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits sur le programme 124, qui s'est traduit par une réduction de 4,5 millions d'euros du montant de la SCSP versée aux ARS en 2024 ;

– l'augmentation en 2024 du taux de mise en réserve initiale sur les crédits hors titre 2 du programme 124 ;

– le financement des renforts humains supplémentaires alloués à certaines ARS dans le cadre de la préparation des Jeux olympiques 2024 (11,5 ETPT pour un montant de 0,7 million d'euros) ;

– le glissement vieillesse technicité (GVT).

Les crédits de personnel sont essentiellement portés par le programme 124.

Le plafond d'emplois a été fixé en LFI pour 2024 à 5 074 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit 75 ETPT de plus qu'en LFI pour 2023. Deux

décrets de transferts en gestion ont actualisé le plafond à 5 086 ETPT. La consommation du plafond d'emplois en 2024 s'établit au total à 5 062 ETPT.

Comme en 2022 et 2023, l'exécution du **schéma d'emplois pour 2024 est positive** (+ 45 ETPT après + 30 ETPT en 2023), en rupture avec cinq années consécutives présentant un schéma négatif en exécution.

S'agissant des **dépenses de personnel**, la consommation s'élève à 433,9 millions d'euros soit – 16,7 millions d'euros par rapport aux crédits prévus en LFI pour 2024. Cette sous-consommation s'explique essentiellement par une surestimation des dépenses du CAS Pensions en LFI pour 2024.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENTRE 2023 ET 2024

(en millions d'euros)

	LFI 2023	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
Total titre 2	422,9	428,2	450,6	433,9
<i>Dont crédits hors CAS Pensions</i>	320,1	333	345,4	338,7
<i>Dont crédits du CAS Pensions</i>	102,9	95,2	105,3	95,1

Source : Cour des comptes et DFAS.

II. DES DÉPENSES FISCALES ONÉREUSES

Les **dépenses fiscales rattachées à la mission** se sont élevées à **11,87 milliards en 2023** et devraient atteindre **12,66 milliards en 2024**, soit une hausse de 393 millions d'euros par rapport à la LFI. Cet écart s'explique essentiellement par des augmentations du nombre de bénéficiaires et des évolutions d'assiette.

En 2024, les 29 dépenses fiscales de la mission ont représenté **14 % du total des dépenses fiscales prévues par le PLF** (82,92 milliards d'euros). Sur la mission, elles représentent **41 % des crédits budgétaires exécutés en 2024**.

Trois dépenses fiscales représentent les deux tiers de l'ensemble :

– **l'abattement de 10 % sur les montants des pensions**, y compris les pensions alimentaires et les retraites, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, s'élève à 4,81 milliards d'euros en 2024. Une hausse de 273 millions d'euros est constatée par rapport à 2023, résultant d'une augmentation des effectifs de retraités et des montants des pensions et retraites déclarés. **Selon la rapporteure spéciale**, cet **avantage fiscal remplace la déduction des dépenses réelles sur le revenu imposable et l'abattement devrait se limiter aux revenus du travail**.

– **l'exonération fiscale des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés** pour 1,75 milliard d'euros. Une hausse de 150 millions d'euros est constatée entre 2023 et 2024, s'expliquant par des variations à la hausse des assiettes des différentes prestations.

– le **crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans**, pour 1,72 milliard d'euros. Une hausse de 107 millions d'euros est relevée par rapport à 2023, résultant d'une augmentation des déclarants et des montants déclarés.

*

* * *

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

M. Benjamin Dirx, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

	Pages
I. UNE EXÉCUTION 2024 MARQUÉE PAR D'IMPORTANTS MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN GESTION ET UNE CONSOMMATION EN DIMINUTION	477
A. D'IMPORTANTS MOUVEMENTS DE CRÉDITS SONT INTERVENUS EN GESTION.....	477
B. UNE CONSOMMATION ET UN TAUX D'EXÉCUTION EN BAISSE, CONDUISANT À D'IMPORTANTES ANNULATIONS.....	479
C. UNE MISSION QUI SE CARACTÉRISE PAR DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES ET EN PROGRESSION	480
II. UNE ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DIFFÉRENCIÉE SELON LES PROGRAMMES.....	481
A. LE PROGRAMME 219 <i>SPORT</i>	481
1. Un programme qui fait l'objet d'une importante sous-exécution malgré une hausse de la consommation de ses crédits.....	481
2. L'application des plans relatifs aux équipements sportifs est questionnée.....	482
B. LE PROGRAMME 350 <i>JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024</i>	483
C. LE PROGRAMME 163 <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i>	484

En 2024, la mission *Sport, jeunesse et vie associative* (SJVA) était composée de trois programmes :

– le programme 219 *Sport* soutient le développement du sport pour tous (financement d'équipements sportifs, dispositifs *Pass'Sport* et « 2 heures de sport en plus au collège », maisons sport-santé, etc.) et la promotion du sport de haut niveau (aides aux fédérations sportives, accompagnement des structures nationales de la haute performance, lutte contre le dopage, etc.) ;

– le programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024* finance principalement le Comité d'organisation des Jeux Olympiques et paralympiques (COJOP) ainsi que la Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques (Solidéo). Il est appelé à disparaître au 1^{er} janvier 2026 ;

– le programme 163 *Jeunesse et vie associative* couvre des dispositifs en faveur de la jeunesse (service civique, service national universel, « colos apprenantes », « 1 jeune 1 mentor », etc.) et du tissu associatif (Fonds de développement de la vie associative, Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, etc.).

Les politiques publiques de la mission ont bénéficié de crédits en provenance d'autres ministères. Ainsi, les associations ont reçu environ 11 milliards d'euros de subventions imputées sur d'autres programmes. S'agissant du sport, l'effort financier total de l'État s'élève à près de 7 milliards d'euros⁽¹⁾. En y ajoutant les dépenses engagées par les collectivités territoriales, la Cour des comptes souligne que « *la dépense publique française en faveur du sport est la plus élevée de l'Union Européenne (UE) en valeur absolue. Elle représente 0,6 % du produit intérieur brut, contre 0,4 % en moyenne pour les pays membres de l'UE* »⁽²⁾.

I. UNE EXÉCUTION 2024 MARQUÉE PAR D'IMPORTANTS MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN GESTION ET UNE CONSOMMATION EN DIMINUTION

A. D'IMPORTANTS MOUVEMENTS DE CRÉDITS SONT INTERVENUS EN GESTION

La loi de finances initiale (LFI) pour 2024 a attribué à la mission SJVA une enveloppe de **1,72 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une hausse de 200 millions d'euros par rapport à la LFI 2023. En revanche, les **crédits de paiement (CP)** s'élèvent à **1,81 milliard d'euros**, marquant une légère baisse, d'environ 20 millions d'euros, par rapport à l'exercice précédent.

(1) *Jaune budgétaire Sport annexé au projet de loi de finances pour 2024.*

(2) *Cour des comptes, Rapport public annuel 2025, Les politiques publiques en faveur des jeunes, volume 2, p. 9.*

**MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 219, 350 ET 163
OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2024**

(en millions d'euros)

	Programme 219		Programme 350		Programme 163		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2024 (a)	775,10	775,07	42,91	133,65	901,07	901,07	1 719,08	1 809,79
Reports de gestion 2023 (b)	8,60	106,14	2,57	2,57	4,89	19,13	16,06	127,84
Fonds de concours et attributions de produits	0,013	0,013	0	0	31,30	31,30	31,31	31,31
Transferts, virements et annulations (c)	- 57,44	- 57,44	0,087	0,087	- 131,71	- 131,71	- 189,24	- 189,24
LFG 2024 (d)	3,05	3,05	0	0	- 28,39	- 28,39	- 25,34	- 25,34
Ouvertures totales	729,38	826,90	45,57	136,31	777,16	791,40	1 552,11	1 754,61
Crédits non consommés	- 61,25	- 187,87	- 0,09	- 0,21	- 7,50	- 18,88	- 68,86	- 206,97
<i>Report pour 2025 (e)</i>	<i>- 0,013</i>	<i>- 0,013</i>	<i>0</i>	<i>- 0,126</i>	<i>- 4,95</i>	<i>- 5,10</i>	<i>- 4,96</i>	<i>- 5,24</i>
<i>Annulations proposées par le PLRG pour 2024</i>	<i>- 61,24</i>	<i>- 187,85</i>	<i>- 0,088</i>	<i>- 0,088</i>	<i>- 2,57</i>	<i>- 13,78</i>	<i>- 63,89</i>	<i>- 201,72</i>
Exécution	668,13	639,03	45,48	136,10	769,64	772,52	1 483,25	1 547,64
Taux d'exécution par rapport à la LFI	86,20 %	82,44 %	105,99 %	101,83 %	85,41 %	85,73 %	86,28 %	85,51 %

(a) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(b) Arrêté du 26 janvier 2024 portant report de crédits de fonds de concours et arrêté du 7 mars 2024 portant report de crédits.

(c) Dont décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(d) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(e) Arrêté du 19 février 2025 portant report de crédits de fonds de concours et arrêté du 11 mars 2025 portant report de crédits.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Les crédits ouverts en LFI pour 2024 doivent être mis en relation avec les **importants reports de 2023 sur 2024**. Conformément à l'arrêté du 7 mars 2024 portant report de crédits, la mission a bénéficié de 16,06 millions d'euros en AE et de 127,84 millions d'euros en CP supplémentaires. En y ajoutant 31,31 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits, les **crédits disponibles s'élevaient à 1,77 milliard d'euros en AE et à 1,97 milliard d'euros en CP**.

Toutefois, plusieurs mouvements intervenus en gestion ont réduit ces montants. En particulier, le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant

annulation de crédits a conduit à une annulation de **180 millions d'euros** sur un total de **189,24 millions d'euros annulés ou transférés** vers d'autres missions. Par ailleurs, la LFG pour 2024 a procédé à une annulation complémentaire de 25,34 millions d'euros sur la mission.

Compte tenu de ces différents mouvements, les ouvertures nettes de crédits pour 2024 s'établissent à 1,55 milliard d'euros en AE et 1,75 milliard d'euros en CP.

B. UNE CONSOMMATION ET UN TAUX D'EXÉCUTION EN BAISSE, CONDUISANT À D'IMPORTANTES ANNULATIONS

Le PLRG pour 2024 fait état d'une **consommation de 1,48 milliard d'euros en AE et de 1,55 milliard d'euros en CP**, soit une baisse respective de 6,9 % (– 109,4 millions d'euros) et de 10,2 % (– 174,9 millions d'euros) par rapport à 2023. Cette évolution marque **une rupture avec la tendance haussière observée depuis 2017**, qui s'explique principalement par **la diminution attendue des dépenses du programme 350 Jeux olympiques et paralympiques 2024**.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE DE 2017 À 2023

(en milliard d'euros)

Programmes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Programme 2019 Sport	0,24	0,33	0,30	0,43	0,68	0,69	0,58	0,64
Programme 350 Jeux olympiques et paralympiques 2024	s.o.	0,05	0,06	0,13	0,23	0,30	0,35	0,14
Programme 163 Jeunesse et vie associative	0,54	0,56	0,63	0,71	0,61	0,67	0,80	0,77
Mission SJVA	0,78	0,94	0,99	1,27	1,53	1,66	1,72	1,55

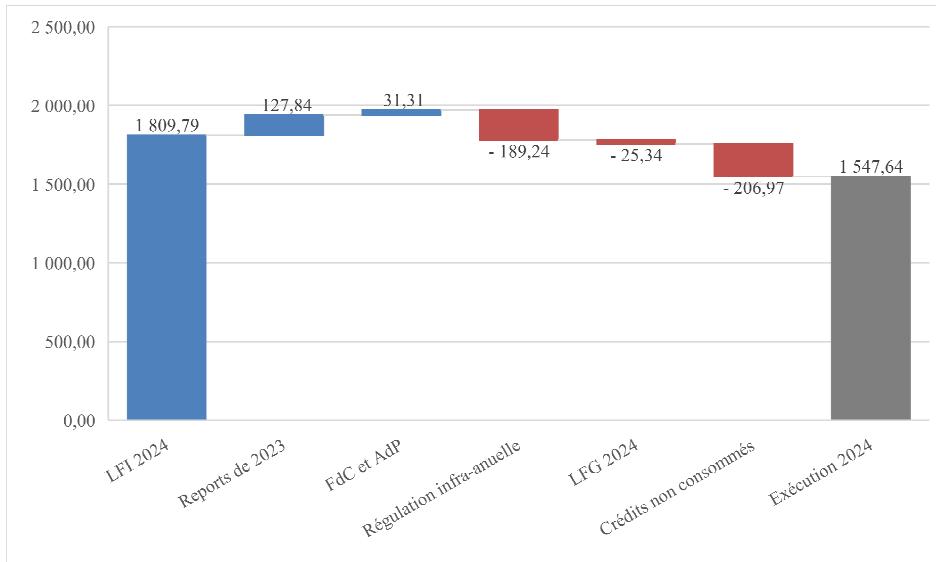
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le taux d'exécution de la mission est de 86,28 % en AE et de 85,51 % en CP par rapport à la LFI pour 2024, en recul par rapport à 2023 (105,54 % en AE et 94,01 % en CP). Cette sous-consommation a généré des **reliquats de crédits significatifs**, à hauteur de **68,86 millions d'euros en AE** et **206,97 millions d'euros en CP**. Le PLFG pour 2024 propose l'**annulation de la quasi-totalité de ces crédits**, soit **63,89 millions d'euros en AE et 201,72 millions d'euros en CP**, principalement sur le programme 219 Sport. Ainsi, seuls 4,96 millions d'euros en AE et 5,24 millions d'euros en CP ont été reportés sur la gestion 2025⁽¹⁾.

(1) Arrêté du 19 février 2025 portant report de crédits de fonds de concours et arrêté du 11 mars 2025 portant report de crédits.

**PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024 À L'ÉCHELLE
DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE**

(crédits de paiement ; en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

**C. UNE MISSION QUI SE CARACTÉRISE PAR DES DÉPENSES FISCALES
IMPORTANTES ET EN PROGRESSION**

Les dépenses fiscales rattachées à la mission SJVA connaissent une forte progression en 2024 (+ 12,69 % pour rapport à 2023) pour atteindre **4,35 milliards d'euros, soit presque le triple de l'exécution budgétaire de la mission**.

L'essentiel de ces dépenses fiscales est **rattaché au programme 163 Jeunesse et vie associative**, et leur augmentation s'explique principalement par deux dispositifs :

– la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons faits par les particuliers à des œuvres ou organismes d'intérêt général, qui atteint 1,99 milliard d'euros en 2024 contre 1,88 milliard d'euros en 2023 (+ 5,7 %) ;

– la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général, représentant 1,73 milliard d'euros en 2024 contre 1,46 milliard d'euros en 2023 (+ 18,45 %).

II. UNE ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DIFFÉRENCIÉE SELON LES PROGRAMMES

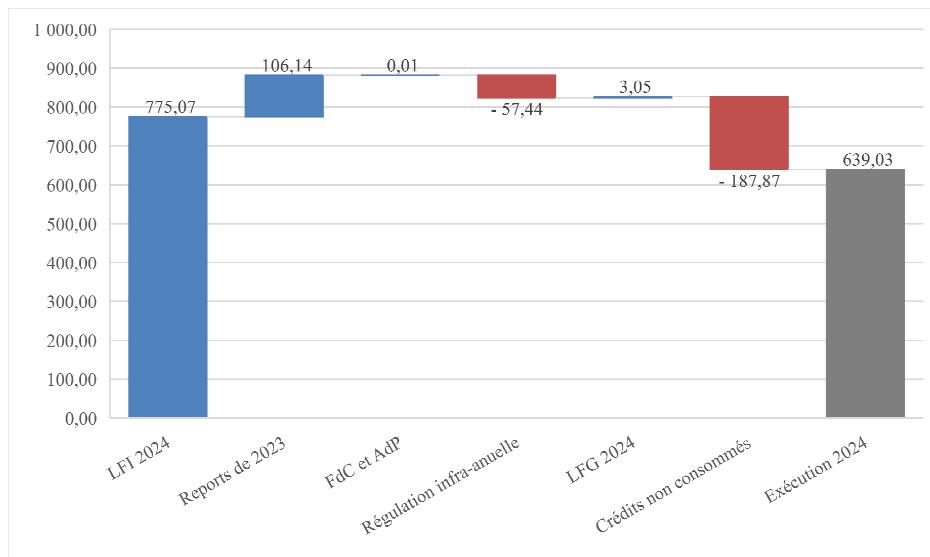
A. LE PROGRAMME 219 SPORT

1. Un programme qui fait l'objet d'une importante sous-exécution malgré une hausse de la consommation de ses crédits

En programmation initiale, les crédits du programme 219 sont de 775,1 millions d'euros en AE et CP.

PASSAGE DE LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024 À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 219 SPORT

(crédits de paiement ; en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

En gestion, le programme 219 a bénéficié d'un **report important de CP en provenance de la gestion 2023 à hauteur de 106,14 millions d'euros**, dont **96 millions d'euros liés au plan « 5 000 équipements sportifs de proximité »**. Il a également subi des **transferts sortants pour 6,87 millions d'euros**, notamment à destination de la mission *Culture* (- 2,7 millions d'euros) afin de financer des travaux de sécurisation du site de la Villette durant les JOP. Le décret d'annulation précité du 21 février 2024 a également **annulé 50,51 millions d'euros**, dont l'intégralité de la réserve de précaution (- 33,9 millions d'euros) et 8,4 millions d'euros sur le plan « 5 000 équipements – Génération 2024 ».

Les crédits du programme font l'objet d'une importante sous-exécution, puisque 86,2 % des AE et **82,44 % des CP n'ont pas été consommés** par rapport à la LFI pour 2024. Toutefois, la consommation des crédits progresse par rapport à l'année précédente : les **CP exécutés passent de 577,59 millions d'euros en 2023 à 639,03 millions d'euros en 2024**, soit une **hausse de 10,6 %**. Cette évolution traduit **un effort renforcé en faveur de la politique sportive durant l'année olympique**.

2. L'application des plans relatifs aux équipements sportifs est questionnée

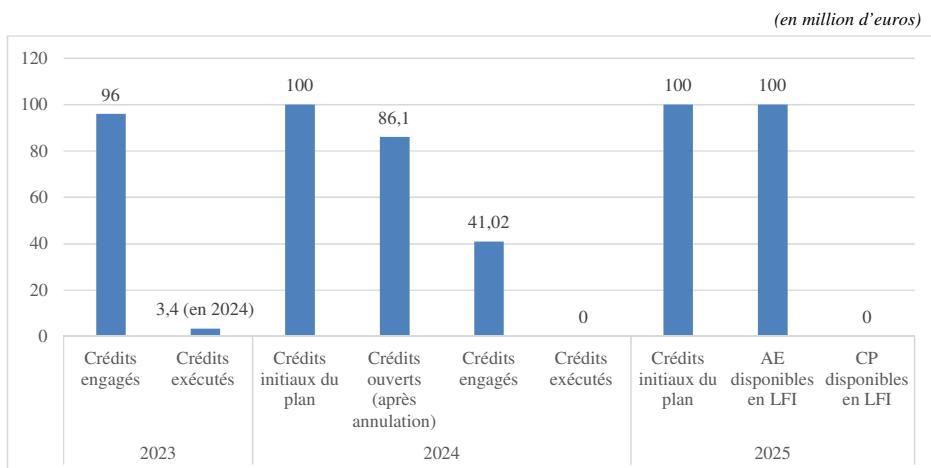
D'une part, le reste à payer au titre du premier plan « 5 000 équipements sportifs de proximité » s'élève à 92,1 millions d'euros, soit **46,1 % des 200 millions d'euros engagés en 2022 et 2023**. D'autre part, **seuls 41,02 millions d'euros du second plan « 5 000 équipements – Génération 2024 » ont été engagés en 2024**, sur les 86,1 millions d'euros restant disponibles après le décret d'annulation de février 2024. De plus, **aucun CP n'a été versé en 2024 et aucun CP n'est prévu en LFI 2025**.

Or le PLRG pour 2024 propose **l'annulation de la plupart des 61,25 millions d'euros en AE et 187,87 millions d'euros en CP non consommés**. Interrogée par le rapporteur spécial, la direction des Sports a indiqué que ces crédits portent en quasi-totalité sur les plans relatifs aux équipements sportifs à hauteur de :

– 44,4 millions d'euros en AE, correspondant à la tranche d'AE que l'Agence nationale du sport (ANS) n'a pas engagée en 2024 ;

– 178,2 millions d'euros en CP, correspondant à l'addition des **92,1 millions d'euros de CP non exécutés** du premier plan (tranche 2023) et des **86,1 millions d'euros de crédits disponibles et non exécutés en 2024** pour le second plan.

MISE EN ŒUVRE BUDGÉTAIRE DES PLANS RELATIFS AUX ÉQUIPEMENTS SPORTIFS



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Bien que la LFI pour 2025 prévoie une **hausse de 74 millions d'euros des taxes affectées à l'ANS par rapport à 2024**, ce montant ne couvre pas les besoins financiers liés à la mise en œuvre de ces plans, estimés à **273,2 millions d'euros en CP pour 2025** après l'annulation de 13,9 millions d'AE en 2024. Face à cet écart, le rapporteur spécial exprime des interrogations sur la pérennité et le devenir de ces dispositifs.

B. LE PROGRAMME 350 JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024

En programmation initiale, le montant des crédits du programme 350 s'élève à 42,91 millions d'euros en AE et 133,65 millions d'euros en CP.

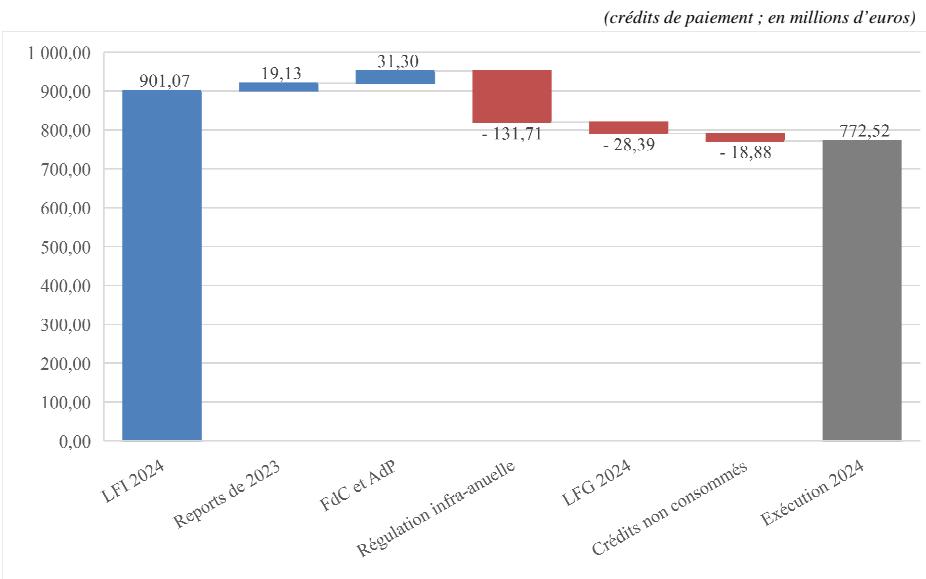
En gestion, le programme 350 a bénéficié d'un **report de 2,57 millions d'euros**, correspondant à la totalité des crédits non consommés en 2023. Il a également reçu un **virement de 0,09 million d'euros** en provenance du programme 219 Sport destiné à financer la compensation des pertes de stockage du consortium Stade de France liées au raccordement de la passerelle entre le stade et le centre aquatique olympique. L'action 02 Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques (COJOP) a bénéficié d'un **transfert de 29,9 millions d'euros** en provenance de l'action 01 Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques (Solidéo) ainsi que d'un **paiement de 3,4 millions d'euros effectué directement par le programme 219**, portant la contribution plurianuelle de l'État au COJOP à 157,8 millions d'euros.

Dès lors, l'exécution est supérieure aux crédits ouverts en LFI pour 2025, avec **105,99 % des AE et 101,83 % des CP consommés**. Le reliquat des 0,21 million d'euros non consommés a été en grande majorité reporté en gestion 2025, même si le PLRG pour 2024 propose une annulation de 0,09 million d'euros.

C. LE PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

La **LFI pour 2024** a doté le programme 163 de 901,07 millions d'euros en AE et CP.

LE PASSAGE DE LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2024 À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

En gestion, le programme 163 a été marqué par des **annulations importantes**, bien qu'il ait bénéficié d'un **report de 19,13 millions d'euros** en provenance de la gestion 2023, ainsi que de **31,3 millions d'euros de fonds de concours** correspondant au versement de la quote-part des comptes bancaires en déshérence destinée au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA). Ainsi, le programme a fait l'objet de différents virements et transferts minorant les crédits disponibles de 2,23 millions d'euros. Surtout, il a constitué le programme de la mission le plus affecté par le **décret d'annulation du 21 février 2024, avec une annulation de 129,49 millions d'euros**, principalement répartie comme suit :

– **l'Agence du service civique** (ASC) a subi une réduction de **100 millions d'euros**, représentant presque la **totalité de sa trésorerie**, qui s'élevait à 139,7 millions d'euros en décembre 2023. Elle a néanmoins pu maintenir son objectif de 150 000 volontaires accueillis ;

– **le service national universel** (SNU) a été affecté à hauteur de **15 millions d'euros**, soit le montant de la réserve complémentaire.

Le **PLFG pour 2024** a également annulé **28,39 millions d'euros**, principalement sur le **SNU (26,04 millions d'euros)** en raison de sa sous-exécution.

Au total, les crédits consommés sur l'action 06 *Service National Universel* s'élèvent à 121,08 millions d'euros en CP contre 160 millions d'euros en LFI pour 2024, pour un accueil de **57 000 jeunes**. Le rapporteur spécial relève une **baisse significative du coût moyen par jeune**, passant de **2 470 euros en 2023 à 2 092 euros en 2024** (− 15,3 %), témoignant des efforts de rationalisation mis en place.

Ces ajustements ont conduit à une **exécution très proche des crédits finalement disponibles**, avec **99,03 % des AE et 97,61 % des CP consommés**. Parmi les 18,88 millions d'euros non consommés en CP, 4,95 millions d'euros issus des fonds de concours ont été reportés en gestion 2025 et **il est proposé d'annuler 13,78 millions d'euros** sur l'ensemble des dispositifs du programme 163.

*
* * *

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES ; CRÉDITS NON RÉPARTIS

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

Pages

I. MISSION <i>TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES</i>	489
A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 148 <i>FONCTION PUBLIQUE</i> MONTRÉ UNE SOUS-CONSOMMATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE, RÉALLOUÉS AU BÉNÉFICE DES IRA	491
B. LA PRÉVISION DES CRÉDITS, ET PARTICULIÈREMENT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, DU PROGRAMME 348 <i>PERFORMANCE ET RÉSILIENCE DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS</i> S'EST RÉVÉLÉE EXCESSIVE	492
C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 349 <i>TRANSFORMATION PUBLIQUE</i> EST MARQUÉE PAR LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE	493
D. LES PRÉVISIONS DU PROGRAMME 352 <i>INNOVATION ET TRANSFORMATION NUMÉRIQUES</i> , EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2023, SE SONT RÉVÉLÉES TROP AMBITIEUSES	494
E. LA CONSOMMATION DE LA MASSE SALARIALE ET DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION, PORTÉS PAR LE PROGRAMME 368 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES</i> , EST EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION.....	495

II. MISSION <i>CRÉDITS NON RÉPARTIS</i>.....	495
A. LA PROGRAMMATION DU PROGRAMME 551 EN 2024 S'EST AVÉRÉE EXCESSIVE, POUR UNE CONSOMMATION DE FAIBLE NIVEAU ET INHABITUELLE	496
B. EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2023, LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 NE RESPECTE PAS SUFFISAMMENT LE CRITÈRE D'IMPRÉVISIBILITÉ.....	497

I. MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

La mission *Transformation et fonction publiques*, créée par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, est placée sous la responsabilité du ministère de l’Action publique, de la fonction publique et de la simplification. Elle vise à accompagner la transformation de l’action de l’État, afin d’optimiser les moyens alloués et d’améliorer la qualité du service rendu aux usagers.

EXÉCUTION 2024 DE LA MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

(en millions d'euros, en pourcentages)

	LFI 2024 (*)	Total des crédits ouverts en 2024	Consommation 2024	Taux de consommation (**)
148 – Fonction publique	AE	275,78	269,95	244,51 88,7 %
	CP	282,56	283,70	265,09 93,8 %
348 – Performance et résilience des bâtiments de l’État et de ses opérateurs	AE	709,84	807,97	349,50 49,2 %
	CP	527,87	509,78	398,90 75,6 %
349 – Transformation publique	AE	145,46	159,65	103,95 71,5 %
	CP	162,82	174,60	170,64 104,8 %
352 – Innovation et transformation numériques	AE	74,10	40,42	35,05 47,3 %
	CP	74,10	39,42	32,09 43,3 %
368 – Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques	AE	48,37	48,20	46,92 97,0 %
	CP	48,37	48,20	46,92 97,0 %
Total mission	AE	1 253,55	1 326,18	779,93 62,2 %
	CP	1 095,72	1 055,71	913,64 83,4 %

(*) Hors fonds de concours et attributions de produits prévus en LFI pour 2024, à hauteur de 10,5 millions d'euros en AE et CP pour le programme 148 et de 6,5 millions d'euros en AE et CP pour le programme 352.

(**) Par rapport aux crédits ouverts en LFI.

Source : commission des finances, d’après la documentation budgétaire.

Les crédits ouverts sur la mission par la loi de finances (LFI) pour 2024 se sont élevés à **1 254 millions d'euros en AE** (en hausse de 435 millions d'euros par rapport à 2023, tenant principalement à la priorité donnée aux dépenses de transition énergétique des bâtiments de l’État) et à **1 096 millions d'euros en CP** (en baisse de 64 millions d'euros par rapport à 2023).

Lors de la création de la mission, d’importantes ouvertures de crédits ont été réalisées sur les programmes 348 et 349, malgré les délais nécessaires à la contractualisation des projets : en conséquence, le fonctionnement de la mission se caractérise par des **reports importants d’AE**. Rompant avec la tendance baissière

amorcée en 2021, ces derniers sont en légère hausse par rapport à 2023 et s'établissent à **190 millions d'euros en 2024**.

En outre, la mission *Transformation et fonction publiques* a bénéficié de 17 millions d'euros en AE et CP de fonds de concours et attributions de produits, et de 60 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP de transferts et virements.

Elle a contribué à hauteur de **94,5 millions d'euros en AE et CP** aux **annulations de crédits** opérées en cours d'année par voie réglementaire⁽¹⁾. Enfin, la loi de finances de fin de gestion (**LFG**) pour 2024 a **annulé 100 millions d'euros en AE et 41,8 millions d'euros en CP**.

En 2024, la mission se caractérise par un **taux d'exécution relativement satisfaisant en CP**, puisque **914 millions d'euros** ont été consommés, soit **83,4 % des CP ouverts en LFI et 86,5 % du total des CP ouverts**.

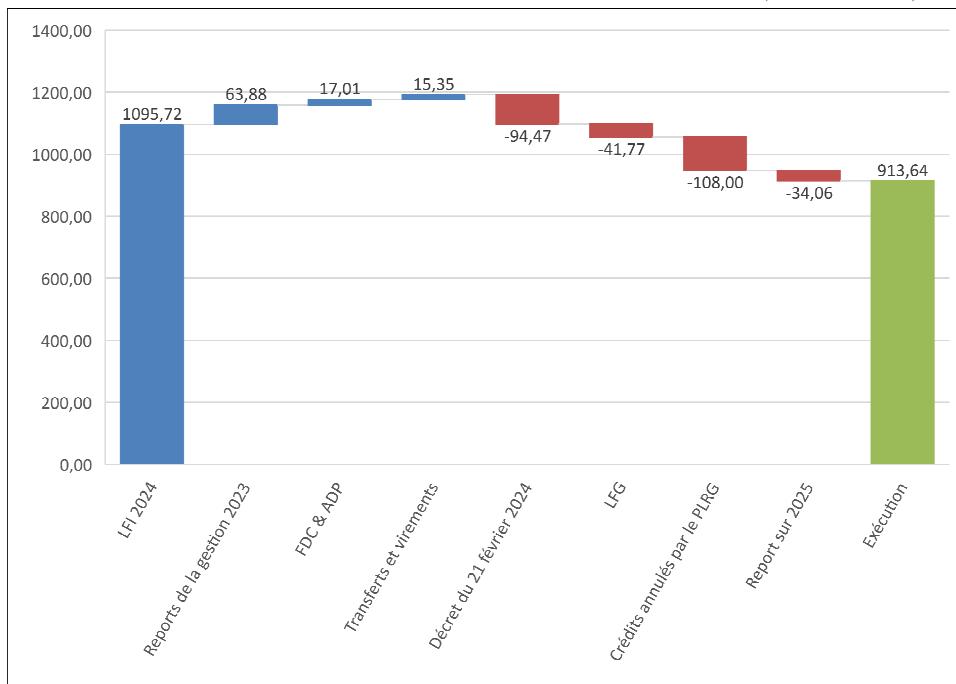
En revanche, seuls **780 millions d'euros d'AE** ont été consommés en 2024, soit **62,2 % des crédits ouverts en LFI**. Cette dégradation du taux d'exécution en AE tient essentiellement à la **sous-exécution du programme 348 Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs**, à hauteur de **49,2 %** en AE.

87 % des AE non consommées (soit 476 millions) et 24 % des CP non consommés (soit 34 millions), ont vocation à être reportés sur l'exercice 2025, tandis que le présent projet de loi propose l'annulation de 69,7 millions d'euros en AE et 108 millions d'euros en CP.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE MONTRÉ UNE SOUS-CONSOMMATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE, RÉALLOUÉS AU BÉNÉFICE DES IRA

Le programme 148 *Fonction publique*, placé sous la responsabilité de la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), retrace les crédits alloués à la formation des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle et à l'appui dans le domaine des ressources humaines. Les crédits de l'Institut national du service public (INSP) ayant été transférés sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* en LFI pour 2024, ne sont plus rattachés à ce programme que les cinq instituts régionaux d'administration (IRA).

– En **LFI pour 2024**, les crédits du programme 148 s'établissaient à **276 millions d'euros en AE et 283 millions d'euros en CP**. Ils étaient en diminution de 7,2 % en AE et de 6,1 % en CP par rapport à la LFI pour 2023 en raison du transfert des crédits de l'INSP, malgré une revalorisation du budget de la formation des fonctionnaires (+ 6 millions d'euros) et de l'action sociale interministérielle (+ 14 millions d'euros).

Le programme 148, avec **245 millions d'euros en AE et 265 millions d'euros en CP consommés en 2024**, affiche un **taux d'exécution de 88,7 % des AE et de 93,8 % des CP**.

– La **consommation des dispositifs d'action sociale interministérielle**, qui visent à améliorer les conditions de travail et de vie des agents de l'État et de leurs familles, portés par l'action 2 du programme, **a toutefois été inférieure de 16,83 % en AE et de 17,13 % en CP à la prévision**. La sous-consommation chronique de cette action, qui porte principalement des dépenses de guichet, la conduit à jouer le rôle de réserve de crédits du programme⁽¹⁾ ; la Cour des comptes souligne donc la nécessité d'améliorer la programmation des crédits de l'action sociale interministérielle⁽²⁾.

– Le budget des opérateurs de la mission *Transformation et fonction publiques* est porté par le programme 148, sur lequel sont financés les cinq IRA au titre de la formation des fonctionnaires (*action 1*). **57,1 millions d'euros** en AE et CP de **subvention pour charges de service public (SCSP)** ont été versés aux **IRA**, contre 47 millions d'euros prévus en LFI pour 2024⁽³⁾.

Le schéma d'emploi est pourtant de – 381 ETP, avec :

- + 7,9 ETP sur les personnels permanents contre + 10 ETP autorisés en LFI pour 2024 pour accompagner la hausse du nombre d'élèves, en raison de retard dans les recrutements ;
- – 388,4 ETP sur les élèves, la réforme de la scolarité et le passage à une promotion unique ayant conduit à décaler le calendrier de rentrée à janvier 2025.

B. LA PRÉVISION DES CRÉDITS, ET PARTICULIÈREMENT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, DU PROGRAMME 348 *PERFORMANCE ET RÉSILIENCE DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS* S'EST RÉVÉLÉE EXCESSIVE

Le programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, créé en 2018 et porté par le directeur de l'immobilier de l'État (DIE), a pour objectif de contribuer à la modernisation du parc immobilier de l'État. Si son premier objet est le financement de la rénovation des cités administratives, il a été doté en 2023 d'un budget supplémentaire de 150 millions d'euros, doublé en 2024, alloué à une nouvelle action « Résilience » visant à améliorer la performance environnementale des bâtiments de l'État.

– En **LFI pour 2024**, les crédits du programme 348 s'élevaient à **710 millions d'euros en AE**, en **hausse de 544 millions d'euros par rapport à la**

(1) En 2024, 7 millions d'euros de l'action 2 ont été réalloués au bénéfice des IRA.

(2) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire, avril 2025.

(3) Les IRA ont bénéficié de 10 millions d'euros de crédits réalloués depuis d'autres actions du programme.

LFI pour 2023. Le programme 348 a également bénéficié d'un report de la gestion de 2023 à hauteur de 91 millions d'euros.

Il a contribué à hauteur de 59 millions d'euros en AE aux annulations opérées en février 2024 et en LFG.

Seuls 350 millions d'euros en AE, soit 49,24 % des crédits ouverts en LFI, ont été consommés en 2024, révélant « *la fragilité des hypothèses de programmation des dépenses nouvelles* ⁽¹⁾.

Sur le solde d'AE non exécutées, **228 millions d'euros** sont imputables aux opérations **de rénovation de cités administratives et autres bâtiments de l'État (action 12)** et **132 millions d'euros à l'action « Résilience » (action 14)**, en raison des résultats tardifs de l'appel à projets pour la transition écologique et du choix de privilégier les opérations lourdes structurantes, sur un calendrier plus long.

– Sur les **528 millions d'euros de CP ouverts en LFI pour 2024, 399 millions d'euros ont été consommés**, représentant un **taux d'exécution de 75,6 %**, en baisse de deux points par rapport à 2023.

C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 349 TRANSFORMATION PUBLIQUE EST MARQUÉE PAR LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Le programme 349 *Transformation publique*, placé depuis 2021 sous la responsabilité du délégué interministériel à la transformation publique, finance des projets visant à adapter les services publics aux besoins des usagers ou à améliorer les conditions de travail des agents publics.

– En LFI pour 2024, ses crédits s'élevaient à **145 millions d'euros en AE**, en diminution de 43,8 % par rapport à la LFI pour 2023. Ils ont été consommés à hauteur de **104 millions d'euros (71,5 % des AE ouvertes en LFI)**.

Cette sous-exécution tient essentiellement à la **faible consommation du Fonds pour la transformation de la fonction publique (FTAP) (action 1)**, qui représente la majorité des crédits du programme. Avec **89 millions d'euros engagés** en 2024, le taux d'exécution du FTAP s'établit à **72,5 % en AE**. Aucun comité d'investissement n'ayant pu être organisé en 2024, la totalité des crédits a été fléchée vers l'apurement de la première série de projets sélectionnés et le financement des projets retenus en 2023. En outre, pour certains projets, des retraits de crédits ont été décidés, à hauteur de plus de 80 millions d'euros au total, en raison de divergences entre la vie des projets et les termes des contrats de transformation.

(1) *Cour des comptes, note d'exécution budgétaire, avril 2025.*

Sur les 56 millions d'euros d'AE non consommés sur le programme 349, seuls 0,6 million d'euros ont vocation à être reportés à 2025, contre **55 millions d'euros proposés à l'annulation en LFG**.

– En revanche, avec **171 millions d'euros** utilisés, la **consommation des CP** se distingue par son taux d'exécution de 104,8 % des crédits ouverts en LFI et de **98 % du total des crédits ouverts en 2024**.

L'exercice budgétaire 2024 a été marqué par la fin de la plupart des projets retenus entre 2018 et 2022, avec des restes à payer s'établissant à moins de 33 millions d'euros fin 2024 contre plus de 99 millions d'euros fin 2023.

D. LES PRÉVISIONS DU PROGRAMME 352 *INNOVATION ET TRANSFORMATION NUMÉRIQUES, EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2023, SE SONT RÉVÉLÉES TROP AMBITIEUSES*

Le programme 352 *Innovation et transformation numériques* est placé sous la responsabilité de la directrice interministérielle du numérique (DINUM). Ce programme participe au financement du fonds pour l'accélération du financement des *start-up* d'État (FAST) et au recrutement de profils rares dans le domaine de l'innovation numérique. Il a été supprimé en LFI pour 2025, ses crédits ayant été transférés au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

– **74 millions d'euros en AE et CP** ont été ouverts sur le programme 352 en LFI pour 2024, contre **11 millions d'euros en LFI pour 2023**. 29 millions d'euros ont été annulés en AE et CP par le décret du 21 février 2024, ainsi que 9 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP par la LFG pour 2024.

– La hausse de crédits par rapport à 2023 avait bénéficié au **Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État (FAST)** (*action 1*), qui avait été sur-exécuté en 2023 (+14 % en AE et +3 % en CP par rapport à la LFI). En 2024, seuls **49,5 % des AE ouvertes en LFI, et 45,3 % des CP**, ont été consommés.

Selon la Cour des comptes, ce taux d'exécution révèle des « *hypothèses de programmation [in]suffisamment précises* »⁽¹⁾ pour les deux nouvelles mesures du programme, le nouveau fonds d'accessibilité numérique et le nouveau fonds d'investissement « numérique et données pour la planification écologique ».

– Le programme 352 ne portant pas d'emplois, il ne lui est pas possible d'utiliser directement les crédits de titre 2 alloués : ils doivent donc faire l'objet de décrets de transfert à destination des programmes budgétaires supports des administrations accueillant les profils dédiés à l'innovation numérique. Sur les 3 millions d'euros de dépenses de personnel prévus pour le soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numérique (*action 2*), **2,99 millions d'euros ont été transférés au programme 129 Coordination du travail gouvernemental** pour le financement des entrepreneurs d'intérêt général (EIG).

(1) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire, avril 2025.

E. LA CONSOMMATION DE LA MASSE SALARIALE ET DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION, PORTÉS PAR LE PROGRAMME 368 CONDUITE ET PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES, EST EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION

Le programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*, placé sous la responsabilité de la secrétaire générale des ministères économiques et financiers, porte essentiellement les crédits de titre 2 de la DGAFP, du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et de la DITP. Depuis la LFI pour 2023, il comporte une nouvelle action « Renouveau démocratique » (*action 3*) qui retrace les moyens alloués au centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) de la DITP.

– L'exécution 2024 du programme 368 s'établit à **47 millions d'euros en AE et CP, soit un taux de consommation de 97,02 % des crédits prévus en LFI**, un taux stable par rapport à 2023.

L'écart de **– 1 million d'euros** (hors CAS *Pensions*) par rapport à la LFI pour 2024 résulte essentiellement d'une valorisation du schéma d'emplois moins importante que prévu et de moindres mesures catégorielles.

– Le plafond d'emplois du programme 368 a été porté en LFI pour 2024 à **514 ETPT, contre 470 ETPT en 2023**. Il a notamment permis de pourvoir 19 nouveaux postes au sein de l'agence de conseil interne de l'État, dont les effectifs s'élevaient fin 2024 à 54 consultants.

La sous-consommation du plafond d'emplois du programme (**– 39,5 ETPT par rapport aux prévisions de la LFI**, dont – 21 pour la DGAFP et le CISIRH et – 19 pour la DITP), tient à des entrées plus tardives que prévues et à la vacance frictionnelle due au délai de recrutement. Ainsi, la réalisation en ETPT se révèle en définitive équivalente à l'ancien plafond d'emplois du programme 368, ce qui interroge sur le niveau de la prévision initiale.

II. MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

La mission *Crédits non répartis* est composée de deux programmes qui portent des dotations définies par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et permettent de soutenir par voie réglementaire des dépenses imprévues en cours d'exécution budgétaire :

– le **programme 551** est constitué de la **dotation pour mesures générales en matière de rémunération**, qui a pour objet de prévoir des crédits pour les dépenses de personnel dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote de la loi de finances initiale (LFI) ;

– le **programme 552** est le support de la **dotation pour dépenses accidentielles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses**

imprévisibles (DDAI) : il vise à répondre aux surcoûts exceptionnels qui ne pourraient être couverts par les crédits alloués par la LFI.

Lorsque les sommes allouées à un programme ou une mission sur lesquels devrait s'imputer une dépense sont épuisées et que les possibilités de régulation budgétaire ont été étudiées, les crédits des programmes 551 et 552 peuvent être **annulés et répartis par programme** par :

- un arrêté du ministre chargé des finances, qui ne peut majorer que des dépenses de personnel, s'agissant des crédits du programme 551 ;
- un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances pour les crédits du programme 552.

EXÉCUTION 2024 DE LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

(en millions d'euros)

	LFI 2024	Annulation de crédits pour répartition vers d'autres programmes	Annulations de crédits par la LFG	Crédits non utilisés	Taux de crédits répartis (*)
551 – Provision relative aux rémunérations publiques	AE	285,53	– 75,98	0	209,55
	CP	285,53	– 75,98	0	209,55
552 – Dépenses accidentnelles et imprévisibles	AE	525	– 290,33	– 50	184,67
	CP	225	– 119,9	– 50	55,1
Total mission	AE	810,53	– 366,30	– 50	394,22
	CP	510,53	– 195,88	– 50	264,65

(*) Montant des crédits repartis par rapport aux crédits ouverts en LFI.

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

A. LA PROGRAMMATION DU PROGRAMME 551 EN 2024 S'EST AVÉRÉE EXCESSIVE, POUR UNE CONSOMMATION DE FAIBLE NIVEAU ET INHABITUELLE

Depuis 2019, en lien avec l'instauration du « **rendez-vous salarial de la fonction publique** » au cours de l'été qui empêche les ministères concernés de prendre en compte le coût des mesures décidées dans leur projet de budget, l'inscription de crédits pour mesures générales en matière de rémunération en loi de finances initiale est devenue systématique et a permis d'éviter des schémas de fin de gestion contraints, nécessitant de recourir à des décrets d'avance.

Les crédits du programme 551, après avoir atteint un niveau inédit en 2022 (423,7 millions d'euros en AE et CP), avaient été limités en LFI pour 2023 à 80 millions d'euros en AE et CP. **La LFI pour 2024 les a portés à 285 millions**

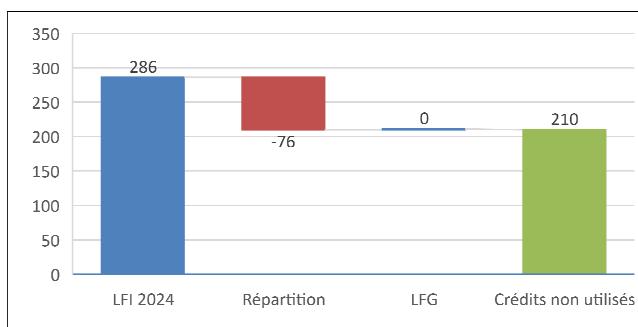
d'euros, principalement pour financer les conséquences de l'accord interministériel sur la protection sociale signé le 20 octobre 2023.

Cette programmation s'est avérée excessive, **seuls 76 millions d'euros ayant été répartis en 2024**, soit un montant stable à celui constaté en 2023 et un taux d'exécution de moins de 27 %.

Si le financement des **indemnités des agents mobilisés pour les élections législatives anticipées** de 2024, pour un montant de **7,1 millions d'euros**, a bien constitué une **dépense imprévisible**, le programme 551 a principalement porté des dépenses **ne correspondant pas à sa destination**. **67,6 millions d'euros** ont en effet servi à assurer la **paie du mois de décembre des professeurs du second degré**, n'ayant pas pu être portée par le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* en raison d'une annulation excessive de crédits sur ce programme⁽¹⁾.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 551

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

B. EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2023, LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 NE RESPECTE PAS SUFFISAMMENT LE CRITÈRE D'IMPRÉVISIBILITÉ

La programmation de la DDAI a, en 2024, opéré un « *retour progressif à un niveau de budgétisation pré-crise* »⁽²⁾ (**525 millions d'euros en AE et 225 millions d'euros en CP**, contre respectivement 1 374 et 1 074 millions d'euros en LFI pour 2023).

Alors que seulement 33 millions d'euros en AE et CP avaient été utilisés sur le programme 552 en 2023, **290 millions d'euros en AE et 120 millions d'euros en CP ont été répartis en 2024**, représentant un taux d'exécution de la LFI pour 2024 de 55 % en AE et 53 % en CP.

(1) 88 millions d'euros annulés en février 2024 pour 60 millions d'euros ouverts en loi de finances de fin de gestion.

(2) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire, avril 2025.

Outre **35 millions d'euros affectés aux fonds spéciaux**, dont la nature ne permet pas de qualifier la destination des crédits, la DDAI a permis en 2024 de financer :

– des **dépenses imprévisibles** liées aux **élections législatives anticipées** (frais d'assemblée électorale, mise sous pli, propagande électorale), à hauteur de **49 millions d'euros** en AE et CP ;

– des **dépenses accidentielles pour faire face à des calamités** et financer, à hauteur de **0,7 million d'euros**, les premiers besoins urgents d'intervention des **forces de secours à Mayotte** à la suite du passage du cyclone Chido.

Le reste de la consommation des crédits du programme 552 **ne respecte toutefois pas précisément le critère d'imprévisibilité** :

– **35 millions d'euros en AE et CP** ont financé le paiement des primes d'épargne logement (PEL) versées par l'État lors de la clôture de PEL ou de mobilisation de comptes épargne logement (CEL)⁽¹⁾. Le caractère imprévisible de cet abondement n'est, selon la Cour des comptes⁽²⁾, pas établi, puisque **le besoin de financement supplémentaire avait été constaté dès le début de l'année 2024** ;

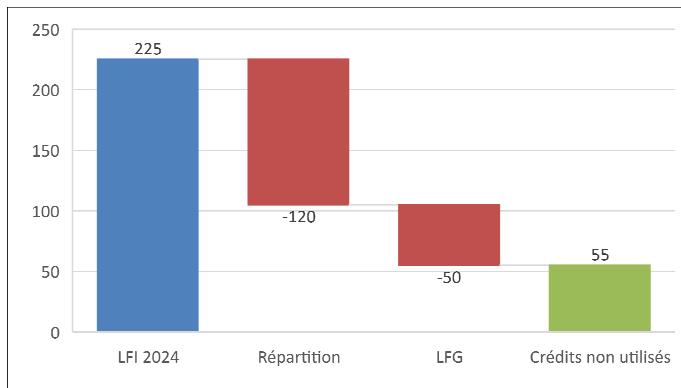
– **170 millions d'euros d'AE** ont été utilisés pour la signature d'un **bail de douze ans** en vue du regroupement à Gentilly des services d'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et des sports, de la jeunesse et de la vie associative. Si, depuis 2012, 300 millions d'AE sont spécialement destinés aux prises à bail imprévues, il convient de souligner que **le besoin de financement avait déjà été signalé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) en juin 2024** comme principal point de vigilance, et que l'abondement par la DDAI est intervenu **postérieurement à la loi de finances de fin de gestion (LFG)**.

Enfin, **50 millions d'euros en AE et CP ont été annulés en LFG**.

(1) En 2023, 13 millions d'euros avaient été répartis à la même fin.

(2) Cour des comptes, précité.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 552
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

*

* *

TRAVAIL, EMPLOI ET ADMINISTRATION DES MINISTÈRES SOCIAUX

M. Emmanuel Maurel et Mme Estelle Mercier, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

—

I. FORTEMENT AFFECTÉE PAR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS OPÉRÉES EN 2024, LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI PRÉSENTE UN TAUX D'EXÉCUTION DÉGRADÉ	503
II. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME.....	505
A. LE PROGRAMME 102 PRÉSENTE UN TAUX D'EXÉCUTION RELATIVEMENT SATISFAISANT, REFLÉTANT TOUTEFois UN RALENTISSEMENT DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI	505
B. LE PROGRAMME 103, ET PARTICULIÈREMENT LES POLITIQUES DE FORMATION PROFESSIONNELLE, ONT FORTEMENT CONTRIBUÉ AU PLAN D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES MIS EN ŒUVRE EN 2024.....	507
C. LE PROGRAMME 111 FAIT L'OBJET D'UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE MAIS EN AMÉLIORATION	509
D. LE PROGRAMME 155 PRÉSENTE UN TAUX D'EXÉCUTION SATISFAISANT MALGRÉ D'IMPORTANTES TENSIONS SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL	509

La mission *Travail et emploi* porte les **politiques publiques en faveur de l'emploi, de la formation professionnelle et du travail**. Elle compte quatre programmes : le programme 102 Accès et retour à l'emploi, le programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, le programme 111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail et le programme 155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

I. FORTEMENT AFFECTÉE PAR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS OPÉRÉES EN 2024, LA MISSION *TRAVAIL ET EMPLOI* PRÉSENTE UN TAUX D'EXÉCUTION DÉGRADÉ

EXÉCUTION 2024 DE LA MISSION *TRAVAIL ET EMPLOI*

(en millions d'euros)

		LFI 2024	Total des crédits ouverts en 2024	Consommation 2024	Taux de consommation (*)
102 – Accès et retour à l'emploi	AE	7 536,86	7 167,68	7 062,04	93,7 %
	CP	7 543,18	7 126,09	7 049,36	93,5 %
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	AE	14 544,91	14 184,83	12 809,86	88,1 %
	CP	14 308,73	14 981,65	13 569,52	94,8 %
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	AE	184,62	175,24	172,56	93,5 %
	CP	110,04	105,06	98,52	89,5 %
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	AE	700,31	723,62	714,36	102,0 %
	CP	699,04	728,93	714,70	102,2 %
Total pour la mission	AE	22 966,70	22 251,37	20 758,82	90,4 %
	CP	22 660,98	22 941,73	21 432,09	94,6 %

(*) Des crédits inscrits en LFI.

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

En 2024, les crédits ouverts par la loi de finances initiale (LFI)⁽¹⁾ pour la mission *Travail et emploi* s'élevaient à **22,97 milliards d'euros en AE et 22,66 milliards d'euros en CP**, en hausses respectives de 13,2 % et 8,5 % par rapport à la LFI pour 2023.

La mission a bénéficié de **reports de la gestion de 2023** à hauteur de **350,4 millions d'euros en AE et 864,9 millions d'euros en CP**. Ces reports tiennent essentiellement au **fonds de concours France compétences** (276,4 millions d'euros en AE et 738,3 millions d'euros en CP). Ils sont en diminution de 43,5 % en AE et 59,7 % en CP par rapport à 2023.

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Également en baisse par rapport à 2023, les **fonds de concours et attributions de produits** se sont établis en 2024 à **581,2 millions d'euros en AE et 312,7 millions d'euros en CP**.

• La mission *Travail et emploi* a été fortement mise à contribution dans le cadre des **économies budgétaires décidées par le Gouvernement en 2024**. Les annulations de crédits effectuées en février 2024⁽¹⁾ se sont élevées à 1,1 milliard d'euros en AE et CP. En loi de finances de fin de gestion (LFG) pour 2024⁽²⁾, 556,4 millions d'euros ont été annulés en AE, tandis que 62,5 millions d'euros ont été ouverts en CP.

Au total, **1,66 milliard d'euros en AE et 1,03 milliard d'euros en CP ont été annulés en 2024** sur la mission *Travail et emploi*. Les rapporteurs spéciaux regrettent ces annulations conséquentes, qui représentent **7,2 % des AE et 4,6 % des CP ouverts en LFI**.

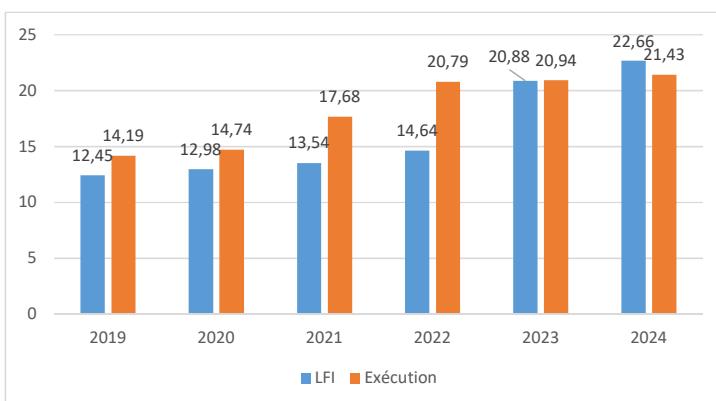
• De ce fait, la mission présente en 2024 un taux d'exécution dégradé et en diminution par rapport aux années précédentes.

20,76 milliards d'euros ont été consommés en AE, et 21,43 milliards d'euros en CP, soit des taux d'exécution de **90,4 % en AE et 94,6 % en CP**.

Cette sous-consommation tranche avec les fortes sur-exécutions constatées jusqu'en 2022 (+ 57 % en AE en 2022) et la stabilisation de 2023.

ÉVOLUTION ENTRE 2019 ET 2024 DES CP EN LFI ET DES CP EXÉCUTÉS

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

• Sur les 1,49 milliard d'euros en AE et 1,51 milliard d'euros en CP non consommés, seuls **262,8 millions d'euros en AE et 445,5 millions d'euros en CP**

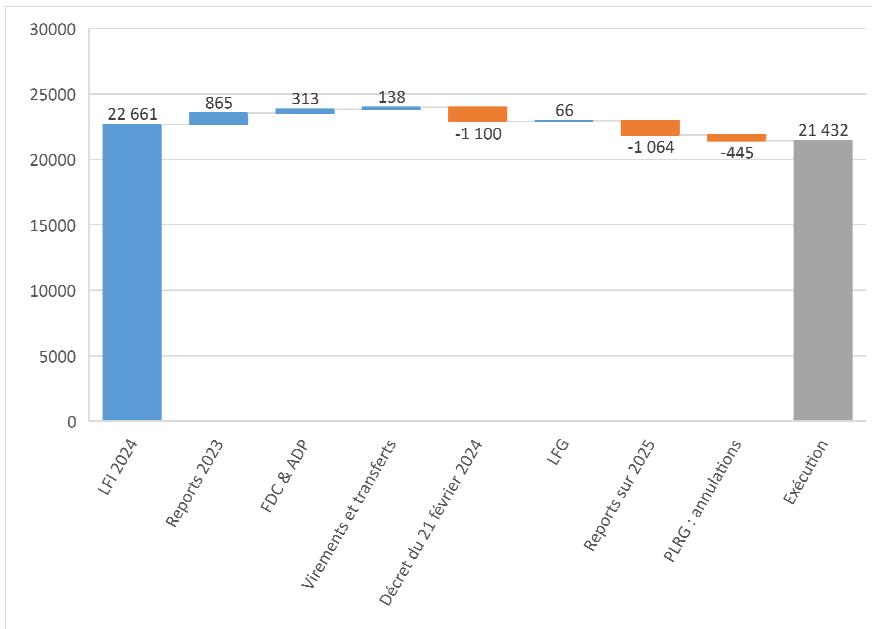
(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(2) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

sont proposés à l'annulation par le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG). **1,23 milliard d'euros en AE et 1,06 milliard d'euros en CP** ont vocation à être reportés sur la gestion de 2025.

EXÉCUTION 2024 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire.

II. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME 102 PRÉSENTE UN TAUX D'EXÉCUTION RELATIVEMENT SATISFAISANT, REFLÉTANT TOUTEFOIS UN RALEMENTISSEMENT DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* structure l'aide à l'accès ou au retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, en particulier ceux qui en sont le plus éloignés.

- Sur 7,53 milliards d'euros en AE et de 7,54 milliards en CP inscrits en LFI pour 2024, le montant des crédits consommés sur ce programme s'élève à **7,06 milliards d'euros en AE et 7,05 milliards d'euros en CP**, soit un taux d'exécution des crédits ouverts en LFI de 93,7 % en AE et de 93,5 % en CP.

● Inférieures de moins de 3 % aux prévisions de la LFI, les **dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi (action 1)**⁽¹⁾ s'élèvent à **1,68 milliard d'euros en 2024**. Les rapporteurs spéciaux soulignent que ces dépenses, supérieures de 12 millions d'euros à celles constatées en 2023, s'inscrivent dans une conjoncture économique plus défavorable fin 2023 et en 2024 qu'en 2022 et 2023.

● Avec 85,1 millions d'euros en AE et 145,1 millions d'euros en CP de moins qu'en LFI, le financement des **structures de mise en œuvre de la politique de l'emploi (action 2)** s'établit à **2,17 milliards d'euros en AE et 2,11 milliards d'euros en CP**.

Les rapporteurs spéciaux regrettent les annulations de crédits arbitrées sur le financement des **missions locales** à hauteur de 31,8 millions d'euros en AE et de 19,4 millions d'euros en CP, en lien avec la limitation du nombre d'entrées en Contrat d'engagement jeunes (CEJ).

1,32 milliard d'euros ont été versés à France Travail au titre de la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'opérateur, contre 1,35 milliard d'euros inscrits en LFI pour 2024. Le nombre d'emplois sous plafond est de 49 122 en 2024 (- 25 ETPT par rapport à la LFI mais +277 par rapport à 2023, en lien avec la création de France Travail).

● La sous-exécution des dépenses d'accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail (*action 3*), d'environ 10 %, tient essentiellement :

– au nombre de **contrats aidés** qui poursuit sa décélération en 2024, avec 54 688 parcours emploi compétences (PEC) et 8 394 contrats initiative emploi (CIE) jeunes⁽²⁾, pour un objectif fixé en LFI de 66 667 PEC et 15 000 CIE jeunes. Sur une enveloppe de 400,6 millions d'euros en AE et 399 millions d'euros en CP, **92,2 % des AE et 75,8 % des CP ont été consommés**, du fait de l'application de la réserve de précaution de 5,5 % et des annulations de crédits de février 2024 ayant réduit le volume des CIE ;

– au ralentissement des dispositifs de **l'insertion par l'activité économique** (IAE), avec 91 225 ETPT conventionnés en 2024 contre 93 231 en 2023 et 100 227 prévus en LFI. La dépense totale, comprenant les exonérations liées à l'IAE, s'élève à 1,37 milliard d'euros en AE et CP, ce qui représente une sous-exécution de 8,8 % par rapport aux crédits ouverts en LFI ;

– à la sous-consommation des crédits des **aides à l'emploi des personnes en situation de handicap** (- 51,1 millions d'euros en AE et - 14,6 millions d'euros en CP).

(1) Le programme 102 porte les allocations de solidarité, dont l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

(2) Contre respectivement 62 350 et 27 233 en 2023.

- Enfin, les rapporteurs spéciaux déplorent la sous-exécution du budget dédié à l'**insertion des jeunes sur le marché du travail** (*action 4*), de – **12,7 % en AE et – 9,7 % en CP** par rapport à la LFI, en lien avec l'annulation de plus de la moitié des crédits du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) en février 2024, et du contingentement du CEJ à 285 000 entrées.

B. LE PROGRAMME 103, ET PARTICULIÈREMENT LES POLITIQUES DE FORMATION PROFESSIONNELLE, ONT FORTEMENT CONTRIBUÉ AU PLAN D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES MIS EN ŒUVRE EN 2024

Le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* vise à accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et leur montée en compétences, à accompagner les restructurations sur les territoires, à stimuler l'emploi et la compétitivité et à financer les opérateurs nationaux de la formation professionnelle.

- Il était doté de **14,54 milliards d'euros en AE et 14,31 milliards d'euros en CP en LFI pour 2024**, contre 11,88 milliards d'euros en AE et 12,64 milliards d'euros en CP en LFI pour 2023.

12,81 milliards d'euros ont été consommés en AE, et 13,57 milliards d'euros en CP, ce qui représente un taux d'exécution de **88,1 % en AE et 94,8 % en CP**. L'exécution 2024 marque donc une rupture avec les sur-consommations des années précédentes : le taux d'exécution des crédits inscrits en LFI pour 2023 était de 111,6 % en AE et 106,2 % en CP.

Cette diminution du taux d'exécution du programme 103 tient à la forte mise à contribution de ce dernier aux annulations de crédits décidées en 2024 – le décret du 21 février 2024⁽¹⁾ a annulé **6 % des crédits inscrits en LFI, soit 863,5 millions d'euros** ; la loi de finances de fin de gestion a quant à elle ouvert sur ce programme **350,2 millions d'euros en CP** – tout en annulant **334,9 millions d'euros en AE**.

- Les rapporteurs spéciaux soulignent la **chute du financement de la formation professionnelle**, et notamment :

– la **sous-consommation** des crédits ouverts, y compris par fonds de concours, pour la **formation professionnelle des demandeurs d'emploi** (*action 2*) (à hauteur de – 45 % en AE et – 20,3 % en CP), avec notamment **489,2 millions d'euros en AE et 248,3 millions d'euros en CP non consommés** sur l'ensemble des crédits relevant du **plan d'investissement dans les compétences (PIC)**⁽²⁾, qui a porté l'essentiel du fardeau des efforts budgétaires ;

(1) Décret n° 2024-124 précité.

(2) Une fois intégrés les reports des années antérieures et l'ensemble des crédits disponibles (Cour des comptes, note d'exécution budgétaire, avril 2025).

– les **économies** réalisées sur le Fonds National de l’Emploi – Formation (**FNE-Formation**) à hauteur de **96 millions d’euros en AE et 36,5 millions d’euros en CP**, sur 273,4 millions d’euros en AE et 245 millions d’euros en CP ouverts en LFI.

Les rapporteurs spéciaux alertent enfin sur la fragilité financière de l’Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (**AFPA**), qui a bénéficié, en plus d’une SCSP de 111,9 millions d’euros en AE et CP, de **versements complémentaires de 210 millions d’euros** au total, pour éviter la rupture de trésorerie. L’élaboration du contrat d’objectifs et de performance 2024-2027 devra permettre à l’opérateur un retour à l’équilibre financier.

• Sur les **3,89 milliards d’euros en AE** ouverts en LFI pour l’aide exceptionnelle aux employeurs d’apprentis, **97,7 % ont été consommés**. Les **3,38 milliards d’euros ouverts en CP** ont été sur-exécutés (**113,3 %**), en raison d’une accélération progressive du rythme de versement des aides. Ces dépenses s’accompagnent de compensations d’exonérations de cotisations sociales, pour un montant de 1,55 milliard d’euros en AE et CP contre 1,70 milliard d’euros prévus en LFI.

En revanche, du fait de la suppression de l’aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation à compter du 1^{er} mai 2024⁽¹⁾, les crédits afférents n’ont été exécutés qu’à hauteur de 14,5 % en AE et 57 % en CP.

• La SCSP prévue en LFI pour 2024 pour **France Compétences** s’élevait à **2,5 milliards d’euros**. L’État n’a finalement versé que **1,35 milliard d’euros** à l’opérateur, qui a, dans ce contexte, opéré une série d’économies budgétaires, dont la diminution des niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d’apprentissage, la mise en place d’un ticket modérateur sur le compte personnel de formation (CPF) et l’encadrement du financement du permis moto via le CPF.

Conformément à son plafond d’emplois pour 2024, France Compétences rémunère **91 ETPT, 2 de plus qu’en 2023**. Les rapporteurs spéciaux rappellent la faiblesse des effectifs de l’opérateur au regard de l’étendue de ses missions.

• **Douze dépenses fiscales** sont rattachées au programme 103 et représentent près de **9,76 milliards d’euros**, soit 90 % du coût de l’ensemble des dépenses fiscales de la mission.

La principale dépense fiscale est le crédit d’impôt sur le revenu (IR) au titre de l’emploi d’un salarié à domicile, pour un coût estimé à 6,7 milliards d’euros en 2024.

La Cour des comptes appelle régulièrement l’attention sur l’absence d’évaluation des dépenses fiscales, ainsi que sur la nécessité de clarifier les objectifs

(1) Par le décret n° 2024-392 du 27 avril 2024 portant suppression de l’aide exceptionnelle aux employeurs de salariés en contrat de professionnalisation.

des dépenses fiscales rattachées à la mission en les assortissant d'indicateurs de performance.

C. LE PROGRAMME 111 FAIT L'OBJET D'UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE MAIS EN AMÉLIORATION

Le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* a pour objectif l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel par la qualité du droit et sa diffusion, le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l'appui au dialogue social.

L'exécution du programme s'élève à **172,56 millions d'euros en AE et 98,51 millions d'euros en CP**, soit à **93,5 % des AE et 89,5 % des CP**, contre respectivement 78 % et 80,8 % en 2023.

Ont notamment été versés :

– les SCSP de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) (10,92 millions d'euros) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) (7,97 millions d'euros) ;

– 1,76 million d'euros pour le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) ;

– 22,32 millions d'euros en AE et 23,2 millions d'euros en CP pour le financement de la dernière tranche annuelle du cycle de mesure des audiences des organisations syndicales et patronales, en nette augmentation en raison des élections dans les très petites entreprises (TPE) à la fin de l'année 2024.

D. LE PROGRAMME 155 PRÉSENTE UN TAUX D'EXÉCUTION SATISFAISANT MALGRÉ D'IMPORTANTES TENSIONS SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* constitue le programme d'appui et de soutien aux politiques publiques du ministère en charge du travail et de l'emploi. 85 % des crédits exécutés correspondent à des dépenses de personnel.

• L'exécution des crédits est **globalement satisfaisante : 714,36 millions d'euros ont été consommés en AE et 714,70 millions d'euros en CP** pour une prévision faite en LFI de 700,31 millions d'euros en AE et 699,04 millions d'euros en CP. Le montant total des crédits ouverts s'élève à 723,62 millions d'euros en AE et 728,92 millions d'euros en CP.

● L'exécution 2024 a toutefois été marquée par une « *tension importante* » sur les dépenses de personnel⁽¹⁾, qui s'élèvent à 607,17 millions d'euros.

Les mesures générales (dont l'augmentation de 5 points d'indice au 1^{er} janvier 2024) et les effets du schéma d'emplois 2023 ont créé des besoins de financement de 10,2 millions d'euros, conduisant à diverses mesures :

– la **diminution des recrutements externes**, et notamment la réduction de la campagne de recrutement des inspecteurs du travail par voie de détachement de 100 à 11 ETPT ;

– des **transferts de 8 millions d'euros** (dont 6 millions d'euros hors CAS Pensions) depuis le **programme 124** *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, annonciateurs de la fusion de ce programme avec le programme 155 en LFI pour 2025.

En hausse de 20 ETPT par rapport à la LFI pour 2023, le plafond d'emplois fixé par la LFI pour 2024 pour la mission *Travail et emploi* s'élève à **7 787 ETPT**, actualisé à **7 793,5 ETPT** par deux décrets de transfert de gestion pendant l'année. Ce plafond a été respecté en exécution, le nombre d'ETPT s'élevant à **7 730** sur l'année, soit 13 ETPT de plus qu'en 2023. En revanche, en raison des risques d'insoutenabilité du programme, le ministère a **fortement dégradé son schéma d'emplois** : le solde des entrées et sorties de la gestion 2024 est négatif (**- 123 ETPT**).

● **Hors titre 2**, les dépenses exécutées se sont élevées à **107,19 millions d'euros en AE et 107,52 millions d'euros en CP**, contre 108,6 millions d'euros en AE et 106,5 millions d'euros en CP en 2023, marquant une stabilisation des dépenses après les augmentations constatées les années précédentes.

Les dépenses liées aux systèmes d'information sont en hausse et s'élèvent à 44,9 millions d'euros, contre 41,2 millions d'euros en 2023 ; 41,7 millions d'euros avaient été inscrits à ce titre en LFI pour 2024.

*

* * *

(1) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire, avril 2025.