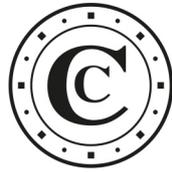


Cour des comptes



# Mission Écologie, développement et mobilité durables

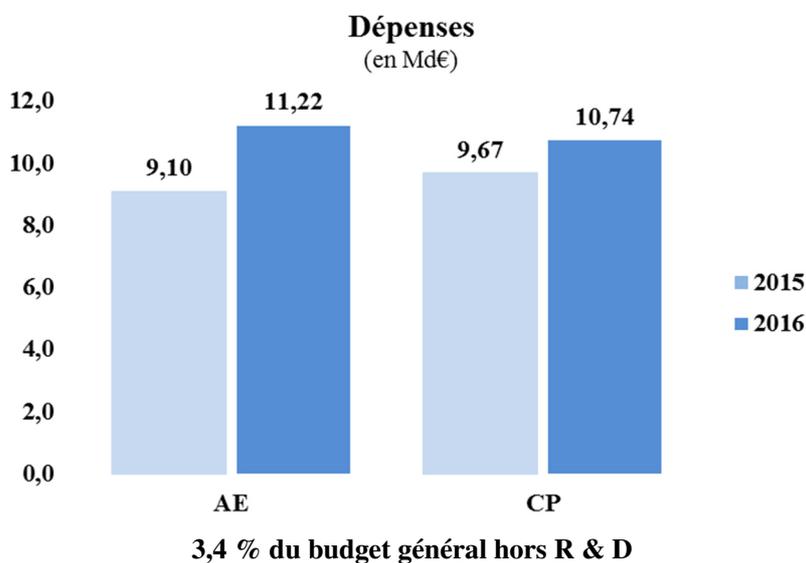
---

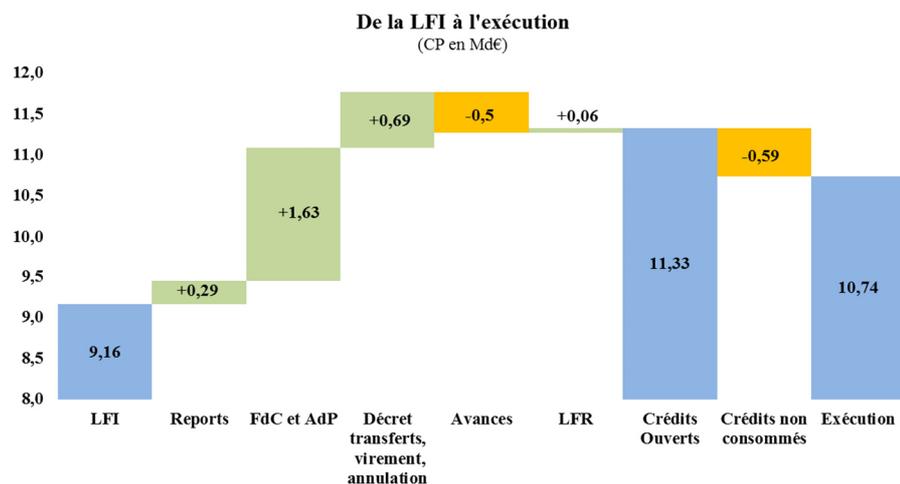
Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2016

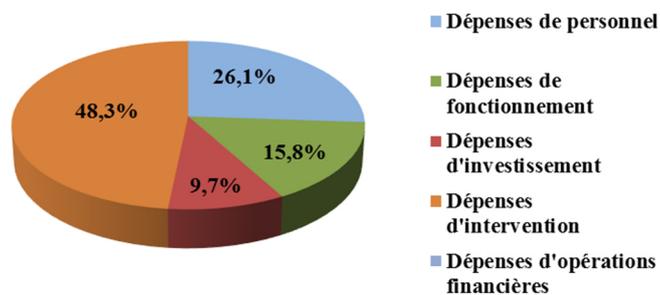
## Mission Écologie, développement et mobilité durables

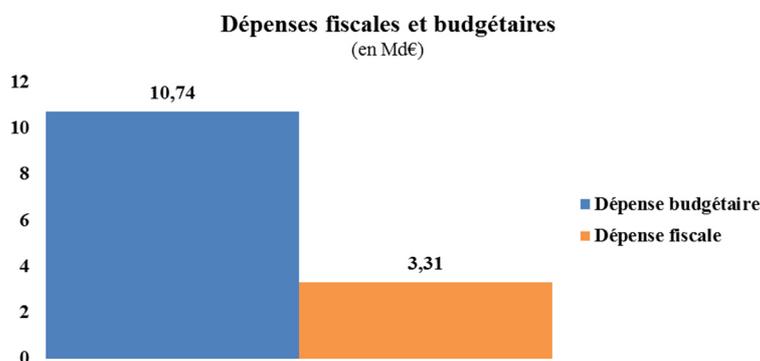
<b>Programmes de la mission :</b>	203 – Infrastructures et services de transports
	205 – Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture
	170 – Météorologie
	113 – Paysages, eau et biodiversité
	159 – Information géographique et cartographique
	181 – Prévention des risques
	174 – Énergie, climat et après-mines
	345 – Service public de l'énergie
	217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables





**Les dépenses de la mission par nature**  
(en % des CP)



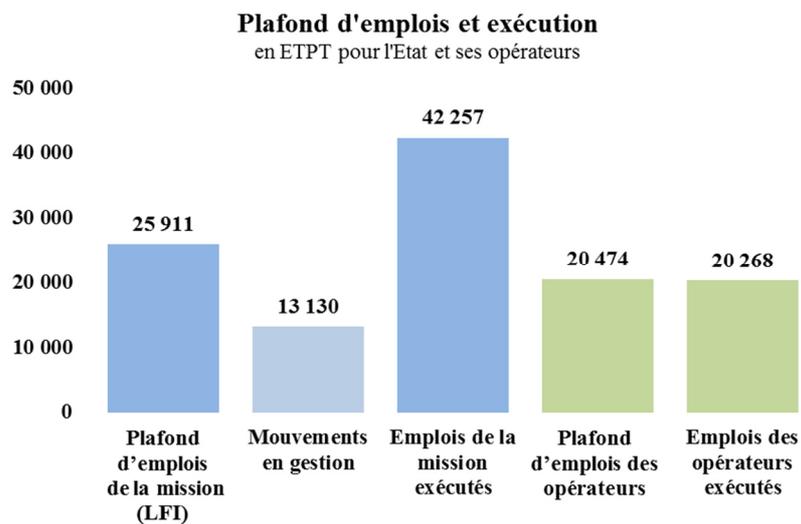


**Nombre de dépenses fiscales : 35**

---

**Principaux opérateurs :**

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
  - Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)
  - Agence des aires marines protégées
  - Agences de l'eau (6 établissements)
  - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)
  - Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)
  - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
  - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)
  - Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)
  - Établissement public du Marais poitevin
  - Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)
  - Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)
  - Météo-France
  - Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)
  - Office national de l'eau et des milieux et des milieux aquatiques (ONEMA)
  - Parcs nationaux
  - Société du Grand Paris (SGP)
  - Voies navigables de France (VNF)
-



## Synthèse

### Les principales observations

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* (EDMD) présente deux caractéristiques essentielles. D'une part, les crédits ouverts (11,45 Md€ en AE et 10,97 Md€ en CP) sont largement supérieurs aux crédits initiaux de la LFI (124,7 % des AE et 119,7 % des CP), en raison principalement de l'importance des reports de crédits et des fonds de concours en provenance de l'AFITF. D'autre part, les crédits budgétaires représentent moins de la moitié du financement des politiques publiques de la mission (9,6 Md€ sur un total de 21 Md€ incluant les dépenses des opérateurs pour 8,3 Md€ et les dépenses fiscales pour 3,31 Md€). Le taux de consommation des crédits ouverts est assez élevé, s'établissant à 87,7 % en AE et 94,9 % en CP. Le programme 345 – *Service public de l'énergie* (nouveau programme en 2016) présente cette caractéristique spécifique que ses dépenses sont quasi-exclusivement exécutées *via* une convention de gestion entre le ministère en charge de l'énergie et la Caisse des dépôts et des consignations.

En matière de programmation, les seules évolutions notables des hypothèses de budgétisation ont concerné les programmes 174 – *Énergie, climat et après-mines* (économies de constatation attendues sur les dispositifs sociaux d'intervention de l'après-mines et de l'énergie) 181 – *Prévention des risques* (budgétisation plus prudente s'agissant des crédits programmés au titre des mesures foncières des plans de prévention des risques technologiques) et 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* (dépenses immobilières). Les crédits initiaux ayant connu une diminution modérée à périmètre constant (-9 % en AE et -2,4 % en CP), ils ont été jugés globalement soutenables par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), malgré des réserves sur certains budgets opérationnels de programme (BOP) centraux du programme 203 – *Infrastructures et services de transports*. La stabilisation tardive des hypothèses de budgétisation du programme 345 – *Service public de l'énergie* est par ailleurs à relever.

En ce qui concerne la gestion infra-annuelle des crédits, les annulations ont représenté 2,9 % des AE et 3,1 % des CP du total des crédits ouverts. Tandis que le programme 345 – *Service public de l'énergie* a vu sa réserve initiale et le surgel de gestion totalement levés, la quasi-totalité de la réserve initiale a été annulée pour les autres programmes, ainsi

qu'une partie de leurs surgels de gestion. Seuls deux programmes, le 203 – *Infrastructures et services de transports* et le 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* ont bénéficié d'une levée partielle de la réserve de précaution<sup>1</sup>. Le programme 203, qui représente 53,1 % des AE et 54 % des CP des crédits ouverts hors titre 2 de la mission, porte à lui seul près de 60% des annulations.

Enfin, les mouvements réglementaires ont été concentrés sur le titre 2 (transfert en provenance du programme 337).

## **Les grandes composantes de la dépense**

### **Les dépenses de personnel**

---

Malgré une gestion plus rigoureuse des crédits de titre 2, la Cour constate que les particularités de gestion de la mission en la matière persistent. Ainsi, si la masse salariale a été exécutée dans les limites fixées par la loi de finances (à 2,8 Md€, y compris programme 337) et que le schéma d'emplois a, une nouvelle fois en 2016, fait l'objet d'une sur-exécution (de 18 ETP), la question de la sincérité de la budgétisation des programmes 337 et 217 reste posée.

S'agissant des effectifs des opérateurs de la mission, la Cour observe que les objectifs fixés par la LPFP 2014-2019 ne sont pas parfaitement atteints.

### **Les dépenses de fonctionnement courant**

---

Représentant 10,2 % des AE et 6,4 % des CP de la mission (1,1 Md€), les dépenses de fonctionnement courant sont portées à 80 % par les programmes 174 (enveloppe spéciale de transition énergétique), 203 (financement de PPP et frais d'études et de recherche) et 217 (regroupement immobilier des services sur le site de La Défense).

Elles recouvrent néanmoins des postes très divers, dont les principaux sont : l'immobilier (baux marchands, loyers budgétaires et charges connexes à la location), les redevances de financement des PPP,

---

<sup>1</sup> Dans le premier cas, l'objet était de permettre la compensation de la réforme des péages pour les entreprises de fret ferroviaire et dans le second, de permettre des dépenses relatives à la COP 21 et à la COP 22.

les frais d'étude et de recherche, les frais d'entretien, la sous-traitance de services ainsi que le paiement d'indemnités ou de dommages et intérêts.

---

### Les dépenses d'intervention

---

S'élevant à 5,99 Md€ en AE et à 5,87 Md€ en CP, les dépenses d'intervention exécutées sont concentrées à 90 % sur trois dispositifs : les subventions à SNCF Réseau sur le programme 203, les dispositifs en faveur des mineurs, des électriciens et des gaziers sur le programme 174 et le service public de l'énergie du programme 345.

Toutefois, les concours au fret ferroviaire portent, cette année encore, l'essentiel des annulations du programme 203, même si 90 M€ ont été sanctuarisés à la suite des avis de l'ARAFER.

L'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) constitue un instrument de débudgétisation de plusieurs dispositifs de la mission, et son fonctionnement budgétaire demeure dérogatoire.

À périmètre constant, les dépenses de guichet du programme 174 diminuent quant à elles de 6% par rapport à 2015, en raison de l'évolution démographique de leurs bénéficiaires.

Les dépenses du programme 345 ont été entièrement budgétisées en titre 6. Cette imputation budgétaire sera vraisemblablement à affiner ultérieurement.

Les autres dépenses d'intervention présentent les caractéristiques suivantes : un morcellement des financements et des intervenants dans le cadre du programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité*, une consommation des crédits négative sur le programme 181 – *Prévention des risques* liée aux rétablissements de crédits du PIA, un taux de consommation de 84 % des crédits de paiement programmés en faveur des plans de prévention des risques technologiques, une sous-consommation du programme 205 – *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture*.

---

### Les dépenses d'investissement

---

En légère baisse par rapport à 2015, les crédits d'investissement exécutés s'établissent en 2016 à 1,03 Md€ en AE et 1,04 Md€ en CP. Les crédits initiaux sont très largement abondés en gestion par les fonds de concours, notamment en provenance de l'AFITF. La quasi-intégralité de ces crédits (96,1 % en AE, 98,6% en CP) est portée par le programme 203 et concerne des immobilisations corporelles.

Ces dépenses sont marquées par une prédominance des dépenses consacrées aux infrastructures routières ainsi que, dans une moindre mesure, par l'annuité 2016 des indemnités de sortie du contrat relatif à l'écotaxe poids lourds. La hausse des dépenses d'entretien routier constatée en 2015 s'amplifie en 2016 (+85,4 M€), tandis que les dépenses de développement routier diminuent en CP (tout en augmentant en AE sous l'effet des engagements des CPER 2015-2020).

---

### Les opérateurs

---

Les ressources des opérateurs progressent fortement, mais cette évolution recouvre des situations très disparates. À une diminution notable des ressources d'origine budgétaire pour tous les opérateurs, répond une forte hausse des recettes fiscales affectées.

La Cour constate que le pilotage des recettes fiscales affectées aux opérateurs a été plus contraignant en 2016. Le plafonnement des redevances perçues par les agences de l'eau et des ressources affectées à l'AFITF représente ainsi une avancée notable, tandis que les versements au budget de l'État des fractions de produits supérieures au plafond fixé ont vu leur montant augmenter sensiblement.

Pour autant, le plafonnement du produit des impôts et taxes affectés aux opérateurs reste insuffisant pour écarter totalement le risque d'un « pilotage par la ressource » par ces derniers. Cet outil, utile toutefois au respect de la norme de dépense définie par la LPFP de 2014 à 2019, mériterait d'être inséré dans un dispositif plus large de modulation du montant des ressources affectées aux opérateurs, tenant compte en particulier de leur situation financière réelle.

Les dépenses des opérateurs sont quant à elles en légère hausse, due pour une large part à la hausse des investissements de la Société du Grand Paris et de l'ANDRA. L'évolution des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnel a été maîtrisée.

S'agissant de l'AFITF, la Cour relève une fois de plus le caractère très incertain de la soutenabilité financière de l'établissement, compte-tenu des nombreux engagements et coups partis budgétaires qui pèseront lourdement sur la trajectoire financière de l'établissement et de l'État au cours des années à venir.

---

## Les dépenses fiscales

---

La Cour constate que les dépenses fiscales sont en très forte augmentation, pour s'établir à 3,31 Md€ soit une augmentation de 1,2 Md€ par rapport à l'évaluation définitive de ces dépenses en 2015. Elle regrette, cette année encore, que cette augmentation soit en grande partie imputable à une dépense dont l'efficacité économique n'a pas fait l'objet d'une évaluation avant sa prorogation : le crédit d'impôt transition énergétique (+796 M€). L'évaluation de l'efficacité environnementale de ces dépenses fiscales pourrait encore être substantiellement améliorée<sup>2</sup>. Elle souligne également une légère dégradation de la fiabilité du chiffrage de ces dépenses. Elle relève qu'un certain nombre d'entre elles sont toujours en contradiction avec les objectifs de la mission, la volonté de préserver l'activité économique conduisant parfois à relativiser l'importance des objectifs de transition énergétique à court terme.

## Appréciation d'ensemble

---

### Régularité

---

Plusieurs irrégularités entachent la gestion 2016 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

La Cour ne peut que maintenir les observations formulées les années précédentes sur les relations financières entre le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* et l'AFITF. Ces relations demeurent en effet critiquables à plusieurs titres : le contournement de l'autorisation parlementaire, dans la mesure où moins de 50 % des crédits ouverts de ce programme en AE ont fait l'objet d'un vote par le législateur, ce qui soulève des interrogations sur le respect du principe de sincérité ; la relativité de la portée du principe d'annualité compte tenu de l'importance des reports sur fonds de concours ; les entraves au respect des principes d'universalité et d'unité budgétaires, ainsi qu'aux articles 17 et 15 de la LOLF en raison des multiples relations financières croisées entre l'AFITF et le programme 203.

---

<sup>2</sup> La Cour a précisé la définition de l'efficacité environnementale ainsi que les marges de progression en la matière dans une récente communication à la commission des finances du Sénat. Voir « L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable », Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2016.

Par ailleurs, les redéploiements de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) vers des programmes extérieurs à la mission ont été opérés à l'issue d'interprétations accommodantes des principes budgétaires (conditions d'urgence de l'article 13 de la LOLF ; conditions de mise en œuvre des rétablissements de crédits de l'article 17-IV de la LOLF).

Enfin, les modalités de budgétisation et de gestion du programme 345 restent à parfaire, la budgétisation 2016 mettant notamment en évidence un insuffisant respect du principe de spécialité.

---

### Performance

---

Un important effort de réduction de près d'un tiers du nombre des indicateurs avait été mis en œuvre en 2015. Le dispositif est donc resté stable en 2016. En revanche, la démarche de performance est encore à construire pour le programme 345.

La construction budgétaire paraît très peu sensible aux évolutions des indicateurs, à la hausse comme à la baisse de ceux-ci, quelle qu'en soit l'évolution, *a fortiori* en période de contrainte.

Parmi les 47 indicateurs de programme, 12 sont des indicateurs de qualité de service. Ceux-ci apparaissent cohérents au regard des objectifs de la mission. Les indicateurs actuels permettent d'éclairer des politiques publiques volontaristes telles que celles relatives aux agendas 21 et aux déchets. Ils favorisent également la mise en œuvre de mesures de redressement (représentation parcellaire cadastrale unique notamment). Les indicateurs doivent en tout état de cause rester faciles à constituer et utiles à la gestion.

---

### Soutenabilité budgétaire

---

Le montant des charges à payer automatiques représente 131,81 M€ pour l'exercice 2016, soit une hausse de 32,4% par rapport à 2015. Cette progression peut être attribuée à l'effet des arbitrages de fin de gestion.

Les restes à payer sont en augmentation par rapport à 2015 (5,91 Md€, soit une hausse de 520 M€), et la soutenabilité de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* demeure fragilisée par leur importance. Faute d'échéanciers de paiement formalisés (en dehors de crédits exécutés sur fonds de concours de l'AFITF, des paiements des

loyers des contrats de partenariat public-privé et de quelques grands projets), leur évolution est insuffisamment maîtrisée.

Le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, représente, en volume, l'essentiel des restes à payer (4,2 Md€), et sa soutenabilité n'est qu'apparente. Elle est obérée par l'importance des engagements pris par l'AFITF (dont l'autonomie à l'égard de l'État est relative) et par les engagements à venir (CPER 2015-2020, Lyon-Turin, Seine-Nord Europe, etc.). De plus, la souplesse de gestion que le programme se donne au détriment des concours au fret ferroviaire est de nature à affecter sa soutenabilité.

La soutenabilité de la mission pourrait également être obérée par les contentieux en cours, voire par la résiliation du contrat de PPP sur les centres d'entretien et d'exploitation routiers et par la gestion du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Le montant des provisions pour contentieux ne couvre pas l'intégralité de ces risques, car le taux global de provision pour risques contentieux n'est que de 6 % au regard d'un montant total de requêtes, non provisionné, de 1,6 Md€.

Enfin, le programme 345 – *Service public de l'énergie* porte un risque structurel de soutenabilité, dès lors qu'une part importante des charges assumées par le programme repose sur des évaluations de la Commission de régulation de l'énergie, qui n'arrête son évaluation définitive qu'en année N + 1 pour l'année N, ce qui donne lieu à compensation budgétaire en année N + 2.

## **Les recommandations de la Cour**

### **Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015**

---

En 2015, la Cour avait formulé deux recommandations nouvelles (n° 7 et 8) et avait reconduit ou précisé six recommandations antérieures (n°1 à 6) :

1. Poursuivre l'amélioration du chiffrage de la prévision et de la réalisation des dépenses fiscales en lien avec le ministère chargé des finances.

#### *Mise en œuvre incomplète*

2. Mettre en conformité avec les principes budgétaires actuellement détournés ou contournés les relations entre le programme 203 et

l'AFITF, en rebudgétisant les fonds de concours revenant au budget général.

*Recommandation non mise en œuvre*

3. Poursuivre l'amélioration du suivi des fonds de concours en utilisant les outils de la dépense prévus à cet effet dans le système d'information financière de l'État, Chorus, afin de respecter le principe de sincérité budgétaire.

*Recommandation non mise en œuvre*

4. Renforcer la contribution des opérateurs à la maîtrise de la dépense publique ; améliorer le suivi de cette contribution dans les documents budgétaires, notamment en termes d'emplois et de fonctionnement.

*Mise en œuvre incomplète*

5. Mettre fin au recrutement d'ouvriers d'État.

*Mise en œuvre incomplète*

6. Résorber les restes à payer de l'AFITF et les charges à payer constituées de l'AFITF, et limiter le volume des engagements nouveaux.

*Mise en œuvre incomplète*

7. Poursuivre la rebudgétisation de l'enveloppe spéciale transition énergétique dès la plus prochaine loi de finances rectificative pour 2016 et confier sa gestion aux services de l'État ou à un de ses opérateurs.

*Recommandation non mise en œuvre*

8. Simplifier la maquette budgétaire de la mission, portant notamment sur la réunification des programmes 217 et 337, ainsi que sur l'intégration des programmes 159, 170 et des emplois et crédits de titre 2 du programme 181 au sein du programme 217.

*Mise en œuvre incomplète*

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour réitère ou précise cinq recommandations formulées précédemment :

1. Poursuivre l'amélioration du suivi des fonds de concours en utilisant les outils prévus dans Chorus et en mettant en conformité avec les principes budgétaires, les relations entre le programme 203 et l'AFITF.
2. Renforcer et assurer un meilleur suivi de la contribution des opérateurs de la mission à la maîtrise de la dépense publique au regard des objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques.
3. Mettre définitivement fin au recrutement d'ouvriers d'État.
4. Fermer le dispositif de l'ESTE ainsi que le compte de tiers ouvert dans les écritures de la CDC au 31 décembre 2017 ; clôturer l'ensemble des paiements liés aux engagements de l'ESTE à la date du 31 décembre 2017 et annuler les AE non couvertes par des paiements à cette date.
5. Refondre les modalités de budgétisation et d'exécution des programmes 217 et 337, soit en les réunifiant dès le stade de la budgétisation, soit en permettant au programme 337 d'exécuter tous les crédits et les emplois en gestion, sans recours à un décret de transfert vers le programme 217.

Par ailleurs, la Cour formule trois recommandations nouvelles :

6. Soumettre à contre-expertise du Commissariat général à l'investissement les projets ayant fait l'objet d'une enquête publique modificative postérieurement à la parution du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013, en particulier le projet Seine-Nord Europe.
7. Améliorer les documents budgétaires du programme 345 en les complétant d'éléments sur le fonctionnement du dispositif et notamment l'incidence, en budgétisation et en exécution, du chaînage des versements entre l'année N et l'année N + 1, ainsi qu'en renforçant le volet performance.
8. Mettre fin au dispositif dérogatoire de gestion des paiements du programme 345 en transférant aux services de l'État la gestion financière et comptable de ce dispositif selon les circuits de droit commun de la comptabilité publique.

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>16</b>
<b>1. L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE</b> .....	<b>20</b>
1.1 La programmation des crédits initiaux .....	20
1.2 La gestion des crédits .....	25
1.3 L'évolution de la dépense .....	37
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	41
<b>2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE</b> .....	<b>50</b>
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	50
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État .....	64
2.3 Les dépenses d'intervention .....	66
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières ..	87
2.5 Le financement des opérateurs .....	101
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir .....	119
2.7 Les dépenses fiscales.....	120
<b>3 LA QUALITE DE LA GESTION</b> .....	<b>127</b>
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF .....	127
3.2 La démarche de performance .....	136
<b>4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR</b> .....	<b>142</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015.	142
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016 .....	144

## Introduction

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* (EDMD) est une mission ministérielle constituée de neuf programmes, rattachés au ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM).

Les programmes de la mission sont les suivants :

- 203 – *Infrastructures et services de transports*
- 205 – *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture*
- 170 – *Météorologie*
- 113 – *Paysages, eau et biodiversité*
- 159 – *Information géographique et cartographique*
- 181 – *Prévention des risques*
- 174 – *Énergie, climat et après-mines*
- 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*
- 345 – *Service public de l'énergie*

Le périmètre de la mission s'est ainsi élargi en 2016 avec la création du programme 345 – *Service public de l'énergie*. Ce programme regroupe les charges correspondant au service public de l'énergie qui ne sont pas intégrées au CAS *Transition énergétique* et qui ne relèvent pas directement de la politique de transition énergétique (*cf. infra*).

Cet élargissement du périmètre de la mission explique qu'en loi de finances initiale, les crédits de la mission aient très nettement augmenté pour s'élever à 9,18 Md€ (+17,1%) en autorisations d'engagement (AE) et à 9,16 Md€ en crédits de paiement (CP), soit +25,7%, dont 1,99 Md€ de crédits de titre 2. À périmètre constant, les crédits initiaux sont en baisse de -9% en AE et -2,4% en CP.

Les crédits ouverts sont sensiblement plus importants (11,22 Md€ en AE et 10,74 Md€ en CP<sup>3</sup>, dont 2,83 Md€ de crédits de titre 2) en raison de l'importance des reports, des rattachements de fonds de concours et des transferts entrants.

Les dépenses fiscales de la mission sont évaluées à 3,31 Md€.

---

<sup>3</sup> Hors programme d'investissements d'avenir (PIA)

Les emplois autorisés du ministère représentent 42 403 ETPT au périmètre de gestion (29 911 ETPT pour la mission *EDMD* et 12 492 ETPT pour la mission *Égalité des territoires et logement* et ont été exécutés à hauteur de 42 257 ETPT. Aux emplois ministériels peuvent être ajoutés les emplois rémunérés par les opérateurs de l'État rattachés à titre principal à la mission (20 268 ETPT en exécution).

La mission *EDMD* porte des politiques publiques variées dans les domaines de transports, de l'écologie, de l'énergie et des risques naturels et technologiques qui sont largement partagées avec les 48 opérateurs de l'État rattachés à la mission, dont 37 opérateurs principaux. En complément des subventions et des transferts (1,37 Md€) plusieurs d'entre eux sont affectataires de ressources fiscales à hauteur de 5,87 Md€, dont 2,22 Md€ pour les six agences de l'eau, 2,04 Md€ pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), 0,53 Md€ pour la SGP et 0,45 Md€ pour l'ADEME.

### **La création du programme 345, liée à la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)**

La loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a introduit une réforme du financement des charges de service public de l'énergie (électricité et gaz pour l'essentiel).

Jusqu'en 2015, la compensation des charges de service public dues par les entreprises des secteurs de l'électricité et du gaz (soutien aux énergies renouvelables – EnR, solidarité énergétique et dispositifs sociaux essentiellement) était assurée par des contributions spécifiques sur la consommation finale d'électricité et de gaz : contribution au service public de l'électricité, contribution au tarif spécial de solidarité (gaz), contribution biométhane (gaz).

Ces contributions étaient reversées à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), sur trois comptes spécifiques, à partir desquels étaient prélevées les compensations aux opérateurs supportant des charges de service public d'électricité ou de gaz. Le financement de ces charges de service public était donc assuré par des dispositifs extra-budgétaires mais intégrés dans le périmètre des administrations publiques en comptabilité nationale.

Plusieurs raisons ont rendu indispensable une modification du dispositif :

- Le besoin de mise en conformité avec les nouvelles lignes directrices adoptées par la Commission européenne sur les aides d'État en avril 2014 et avec la directive 2003/96 sur la taxation de l'énergie ;
- Les montants globaux atteints au titre des charges à compenser (7,0 Md€ estimés au titre de 2016) ;
- Et le déficit de compensation accumulé au détriment d'EDF (5 779,8 M€ au 31 décembre 2015<sup>4</sup>).

En 2015, la réforme du dispositif a conduit à la budgétisation des charges de service public de l'électricité et du gaz, leur financement par les taxes intérieures sur la consommation finale d'énergie et la suppression des contributions spécifiques antérieures.

#### *1. La budgétisation des charges de service public de l'énergie*

Ces charges, dont la Commission de régulation de l'énergie (CRE) assure l'évaluation annuelle, sont désormais distinguées, dans le budget de l'État, selon la répartition suivante :

- Le CAS *Transition énergétique* regroupe les charges liées au soutien aux énergies renouvelables (EnR), à l'effacement de consommation, ainsi que celles liées au remboursement, aux opérateurs, du déficit de compensation de leurs charges de service public de l'électricité accumulée au 31 décembre 2015 (4 374 M€ en LFI 2016) ;
- Le programme 345 – *Service public de l'énergie* regroupe les charges de service public qui ne sont pas intégrées au CAS (cf. *infra*).

2. Le programme 345 regroupe les charges non directement liées à la transition énergétique

Ces charges sont :

- Celles liées à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI) (action 1) ;
- Celles découlant des dispositifs sociaux et de la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique, dont l'expérimentation du chèque énergie (action 2) ;
- Celles liées au soutien à la cogénération (action 3) ;
- Le budget du médiateur national de l'énergie (action 6) ;
- Les intérêts de la dette accumulée vis-à-vis des opérateurs au titre du déficit de compensation, plus les frais de gestion de la CDC, au titre du CAS *Transition énergétique* et du programme 345 (action 5).

Le montant budgétisé en LFI pour la plupart de ces charges découle des évaluations prévisionnelles réalisées annuellement par la CRE. Il est à noter que l'évaluation de certaines de ces charges ne relève pas de la compétence de la CRE, à savoir les dépenses relatives à la mise en place du chèque énergie et le budget du Médiateur national de l'énergie. En conséquence, il n'y a pas de lien direct entre les charges évaluées par la CRE et les montants finalement inscrits par l'État dans le programme.

Ce programme ne comprend qu'un seul BOP.

<sup>4</sup> Un arrêté, modifié, du 13 mai 2016 pris en application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie, fixe l'échéancier prévisionnel de remboursement des annuités, ainsi que des intérêts associés, lié au déficit de compensation accumulé au détriment d'EDF.

## 1. L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

### 1.1 La programmation des crédits initiaux

#### 1.1.1 Des crédits initiaux en baisse à périmètre constant

À périmètre courant, les crédits de loi de finances initiale de la mission ont très nettement augmenté de 17,1 % en AE (9,18 Md€) et de 25,7 % en CP (9,16 Md€) entre 2015 et 2016, en raison de la création du programme 345 – *Service public de l'énergie* en 2016.

À périmètre constant, les crédits initiaux sont en baisse de -9 % en AE et de -2,4 % en CP. Cette baisse concerne plus particulièrement les programmes 174 et 181 en CP (-6,2 % en AE et -6,4 % en CP pour l'un et -5,9 % en AE et -9,8 % pour l'autre).

**Tableau n° 1 : Évolution des crédits initiaux à périmètre courant et à périmètre constant (2015-2016)**

(en M€)	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2016	LFI 2015	évol. périmètre courant	évol. périmètre constant	LFI 2016	LFI 2015	évol. périmètre courant	évol. périmètre constant
P 113	275,9	273,52	0,87%	0,87%	275,9	272,42	1,27%	1,27%
P 159	95,11	96,06	-0,99%	-0,99%	95,11	96,06	-0,99%	-0,99%
P 170	198,24	203,76	-2,71%	-2,71%	198,24	203,76	-2,71%	-2,71%
P 174	507,23	540,77	-6,20%	-6,20%	509,59	544,32	-6,38%	-6,38%
P 181	282,57	300,16	-5,86%	-5,86%	221,18	245,11	-9,76%	-9,76%
dont HT2	240,64	259,32	-7,20%	-7,20%	179,25	204,26	-12,24%	-12,24%
dont T2	41,93	40,85	2,65%	1,66%	41,93	40,85	2,65%	1,66%
P 203	3 182,43	3 200,23	-0,56%	-0,56%	3 182,00	3 223,84	-1,30%	-1,30%
P 205	186,01	189,46	-1,82%	-1,82%	183,46	189,02	-2,94%	-2,94%
P 217	2 405,26	3 037,81	-20,82%	-1,95%	2 448,89	2 514,25	-2,60%	-2,60%
dont HT2	461,71	1 044,36	-55,79%	0,45%	505,34	520,8	-2,97%	-2,97%
dont T2	1 943,55	1 993,45	-2,50%	-1,67%	1 943,55	1 993,45	-2,50%	-1,67%

(en M€)	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2016	LFI 2015	évol. périmètre courant	évol. périmètre constant	LFI 2016	LFI 2015	évol. périmètre courant	évol. périmètre constant
P 345	2 049,60				2 049,60			
<b>Total mission</b>	<b>9 182,35</b>	<b>7 841,78</b>	<b>17,10%</b>	<b>-9,04%</b>	<b>9 163,96</b>	<b>7 288,78</b>	<b>25,73%</b>	<b>-2,39%</b>
<i>dont HT2</i>	<i>7 196,87</i>	<i>5 807,48</i>	<i>23,92%</i>	<i>-11,37%</i>	<i>7 178,48</i>	<i>5 254,48</i>	<i>36,62%</i>	<i>-2,39%</i>
<i>dont T2</i>	<i>1 985,48</i>	<i>2 034,30</i>	<i>-2,40%</i>	<i>-1,60%</i>	<i>1 985,48</i>	<i>2 034,30</i>	<i>-2,40%</i>	<i>-1,60%</i>

Source : Cour des comptes. Les principaux retraitements opérés pour disposer d'une structure constante sont les suivants : nouveau programme 345 en 2016 ; projet immobilier à la Défense (584,74 M€ en AE en LFI 2015). Les montants de LFI sont indiqués à périmètre courant.

### 1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

En 2016, la principale évolution de la maquette de la mission est la création du programme 345 – *Service public de l'énergie*. D'autres modifications, moins visibles, ont également été apportées aux BOP régionaux des différents programmes. Les BOP des anciennes régions ont été supprimés, mais les anciennes UO régionales ont été conservées afin de traiter les restes-à-payer et des UO provisoires ont été sélectionnées pour chaque nouveau BOP régional, sur laquelle les engagements nouveaux ont été imputés.

La Cour se félicite de l'évolution de la maquette budgétaire de la mission en 2017 : les moyens consacrés à la recherche appliquée<sup>5</sup> ont été regroupés au sein du programme 159 – *expertise, information géographique et météorologie*, dont la nomenclature a été adaptée pour tenir compte de ce changement de périmètre. Néanmoins, la Cour regrette que cette modification de la maquette budgétaire n'ait pas été mise à profit pour revoir les périmètres respectifs des programmes 217 et 337, de manière à centraliser les crédits de titre 2 exécutés par la mission, dès le stade de la budgétisation (*cf. infra*).

<sup>5</sup> IGN (Institut national de l'information géographique et forestière), MétéoFrance et le Céréma (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).

### 1.1.2.1 En budgétisation initiale, hors programme 345, les principales évolutions concernent les programmes 174, 181 et 217

Comme en 2015, la budgétisation initiale du programme 159 – *Information géographique et cartographique*, préserve globalement la subvention pour charges de service public de l’Institut national de l’information géographique et forestière (IGN), celle-ci diminuant très faiblement de -0,9 %. En revanche, les crédits initiaux alloués au programme 170 – *Météorologie* sont en diminution de -2,7 % entre 2015 et 2016, dans une proportion légèrement supérieure à celle constatée entre 2014 et 2015 (-2,2 %).

La budgétisation 2016 a sanctuarisé les crédits du programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité* qui augmentent de 2,4 M€ en AE et de 3,5 M€ en CP (respectivement +0,9 % et +1,3 % par rapport à 2015).

Comme en 2015, le programme 205 – *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* est assez préservé par la budgétisation 2016. La baisse des crédits initiaux entre 2015 et 2016 porte sur l’école nationale supérieure maritime (ENSM)<sup>6</sup>, une réduction des besoins de couverture des passifs sociaux tirée d’une réduction du nombre d’ayants-droit de la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) et une diminution des contributions aux charges de l’Établissement national des invalides de la marine (ENIM). La LFI 2016 retient une enveloppe de crédits 17,7 M€ en AE-CP au titre du nouveau fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Le décalage de sa mise en œuvre a ainsi permis au programme de disposer, dès le stade de la budgétisation, d’une marge d’aisance.

Les crédits initiaux du programme 203 – *Infrastructures et services de transports* connaissent une relative stabilité entre 2015 et 2016 (-17,8 M€ en AE et -41,8 M€ en CP, soit une diminution respective de -0,6 % et de -1,3 %).

Sur le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*, la baisse des crédits (-6,2 % en AE et -6,4 % en CP) a relevé en très grande partie des économies de constatation attendues sur les dispositifs sociaux d’intervention de l’après-mines et de l’énergie, pour tenir compte de l’évolution démographique des ressortissants de ces prestations.

Sur le programme 181 – *Prévention des risques*, la principale évolution des crédits a concerné l’ajustement des crédits programmés au titre des mesures foncières des plans de prévention des risques

---

<sup>6</sup> Le remboursement des sommes avancées par la communauté d’agglomération pour l’antenne du Havre devant être soldé à hauteur de 1 M€ en AE-CP.

technologiques (PPRT). Après plusieurs années de sur-budgétisation, une approche plus prudente, basée sur la consommation 2015, a été retenue.

Sur le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, les principales évolutions dans la budgétisation des crédits ont concerné les dépenses immobilières. En effet, la programmation 2015 retenait une enveloppe de 584,7 M€ en AE au titre de l'affermissement du crédit-bail en vue de l'acquisition de la tour Séquoia à la Défense.

#### 1.1.2.2 Une stabilisation tardive des hypothèses de budgétisation du programme 345

La budgétisation de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) n'était pas prévue dans le projet de loi de finances pour 2016, pas plus que la création du programme 345 ou du CAS transition énergétique. Celle-ci n'a été réalisée que très tardivement, au sein du projet de loi de finances rectificative pour 2015. La loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a donc constitué le support de la création du programme 345, dérogeant à la lecture classique de l'article 34 de la LOLF qui veut que ce soit la loi de finances de l'année n+1 qui porte la création de programmes pour l'exercice n+1. L'inscription, dans la loi de finances pour 2016, des recettes du CAS *Transition énergétique* et des crédits budgétaires afférents, ainsi que des crédits du programme P345 – *Service public de l'énergie*, s'est faite par coordination, au cours de l'examen parlementaire, avec le projet de loi de finances rectificative et ont pu justifier les hypothèses mouvantes de budgétisation sur lesquelles les services ont travaillé.

2 049,6 M€ en AE=CP ont ainsi été *in fine* inscrits en LFI 2016. La programmation de ces crédits s'est effectuée de la même manière que pour le CAS *Transition énergétique*. Pour 2016, afin de tenir compte du fait que la CSPE, ainsi que la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), dues au titre d'une année ne sont pas intégralement collectées au cours de l'année budgétaire concernée, les montants budgétisés ont été inférieurs aux charges dues au titre de 2016. Telles que calculées par la commission de régulation de l'énergie (CRE) au périmètre du programme 345, et hors compensation carbone, elles représentaient un montant de 2 487 M€<sup>7</sup>, soit une moindre budgétisation de 437,4 M€.

---

<sup>7</sup> C'est la délibération de la CRE du 15 octobre 2015 qui a servi de base pour l'évaluation des charges pour 2016. Le total de 2 487 M€ a été atteint en additionnant 1 375 M€ de péréquation tarifaire (délibération CRE 2016 : 627,6 M€ + 747,5 M€),

Ces crédits ont ensuite été répartis entre les différentes actions, de façon à financer de manière prioritaire sur l'année budgétaire 2016 :

- la totalité de l'action 4 - *Compensation carbone*, budgétisée à hauteur de 93 M€, sur la base d'une évaluation réalisée par la Direction Générale des Entreprises ;
- la totalité de l'action 5 - *Frais de support*, correspondant aux intérêts de la dette vis-à-vis d'EDF, en cohérence avec l'engagement de l'État de verser à EDF les intérêts annuels correspondant à la dette CSPE au cours de l'année budgétaire (alors que le remboursement en principal est inscrit au budget du CAS *Transition énergétique*) ;
- la totalité du budget du Médiateur national de l'énergie, soit l'action 6.

Les montants budgétés pour les trois autres actions ont correspondu aux crédits restant disponibles, répartis à égale proportion.

Toutes les charges rattachables à l'exercice 2016 n'ont donc pas été couvertes par des crédits budgétaires ouverts en 2016, ce qui a eu pour conséquence une mesure de périmètre de 527,4 M€ à réaliser en LFI 2017 (504,9 M€, soit 20,3 % de 2 487 M€ de charges de service public de l'électricité, et 22,5 M€, soit 25 % de 90 M€ de charges de service public du gaz).

#### 1.1.2.3 Une programmation jugée globalement soutenable

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel n'a pas émis d'avis défavorable sur les documents prévisionnels de gestion des programmes de la mission. Cependant, il a formulé plusieurs avis avec réserves sur certains budgets opérationnels de programme (BOP) centraux du programme 203.

Ces réserves concernent d'une part le BOP « Infrastructures et transports » et d'autre part le BOP « Régulation économique du transport aérien », en raison des risques budgétaires liés respectivement à l'issue incertaine du contentieux sur le partenariat public-privé relatif aux centres d'entretien et d'intervention (dont le financement, en cas de condamnation de l'État, n'est pas identifié) et aux engagements pris en matière

---

321 M€ de dispositifs sociaux de l'électricité (délibération CRE), 600 M€ de cogénération (délibération CRE : 533,6 M€ + 2,4 M€ + 65,6 M€), 2,75 M€ de MNE (délibération CRE part électrique du MNE), 1,1 M€ de frais ASP (délibération CRE part électrique), 93,7 M€ d'intérêts liés au paiement de la dette EDF et 93 M€ de compensation carbone.

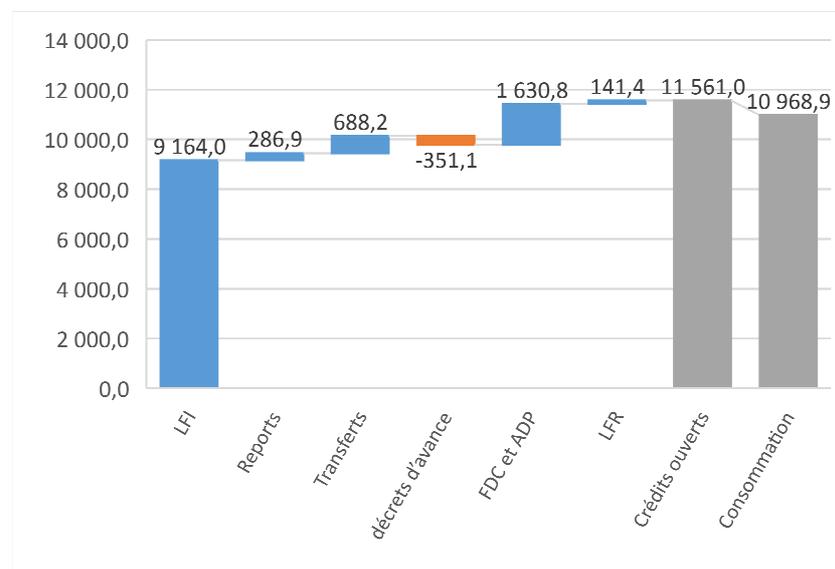
d'infrastructures aéroportuaires (Notre-Dame-des-Landes, Bâle-Mulhouse, Saint-Denis de la Réunion).

Sans aller jusqu'à émettre des réserves sur d'autres programmes ou BOP, plusieurs observations ont néanmoins été formulées :

- Sur le programme 205, en ce qui concerne les hypothèses de consommation, jugées volontaristes<sup>8</sup>, des crédits relatifs au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ;
- Sur le programme 181, en ce qui concerne deux contentieux (l'un avec EDF, l'autre avec le fonds de garantie des assurances obligatoires) ;
- Sur le programme 217, en ce qui concerne les hypothèses de dégel de la réserve de précaution pour assurer le financement de dépenses relatives aux loyers et à l'informatique.

## 1.2 La gestion des crédits

Graphique n° 1 : Des crédits initiaux aux crédits consommés (en M€)



Source : Cour des comptes. Hors redéploiements PIA.

<sup>8</sup> Fin février 2016, lorsque l'avis a été rendu, l'autorité de gestion du fonds n'avait en effet pas encore été désignée et les conditions de gestion n'avaient pas encore été arrêtées.

### **1.2.1 Une réserve de précaution inférieure au taux nominal mais un taux global de gel en forte augmentation**

La mise en réserve initiale s'est élevée à 531,02 M€ en AE et 529,55 M€ en CP, dont 517,27 M€ en AE HT2 et 515,80 M€ en CP HT2 et 13,76 M€ en titre 2.

Hors titre 2, le taux effectif de mise en réserve initiale est inférieur au taux nominal de 8 % en raison des minorations opérées sur les subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs de l'État : il est de 7,2 % en AE et en CP. Aucun dispositif n'a été dispensé de mise en réserve initiale.

Sur le titre 2, le taux de mise en réserve initiale excède le taux de 0,5 % pour le programme 217 pour atteindre 0,7 %. En effet, dès le stade du début de la gestion, le ministère a imputé sur le programme 217 la réserve cumulée de ce programme et du programme 337 de la mission *ETL*, alors même que les crédits correspondants n'ont été transférés que par le décret du 28 juin 2016. Symétriquement, les crédits de titre 2 du programme 337 de la mission *ETL* n'ont été assujettis à aucune mise en réserve initiale. Au total des deux programmes, le taux de mise en réserve des crédits de titre 2 atteint bien 0,5 %.

En gestion, la régulation a été portée à 745,60 M€ en AE HT2 et à 814,58 M€ en CP HT2, soit des surgels respectifs de 228,33 M€ en AE et 298,78 M€ en CP.

À noter que les reports de crédits de 2015 sur 2016 ont été immédiatement surgelés et n'ont donc pas été mis à la disposition des ministères. Par la suite, ces surgels sur reports ont intégralement fait l'objet d'annulations.

Les gels et surgels de gestion ont contribué aux gages des ouvertures pour le financement du plan d'urgence pour l'emploi, de l'allocation pour demandeurs d'asile et de diverses mesures dans le cadre des problématiques sanitaires vétérinaires (décret d'avance n° 2016-732 du 2 juin 2016), pour le financement d'opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense, des dépenses de personnel et d'intervention du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que du ministère de l'intérieur, des dépenses de personnel de plusieurs ministères<sup>9</sup> et de dépenses d'intervention du ministère du logement et de l'habitat durable (décret n° 2016-1652 du 2 décembre

---

<sup>9</sup> Ministères des affaires étrangères et du développement international, de l'agriculture, de l'alimentaire et de la forêt, de la justice, de la culture et de la communication ainsi que de la ville, de la jeunesse et des sports.

2016). Le taux de gels et surgels de gestion hors titre 2 (10,4 % en AE et 11,3 % en CP) atteint un niveau supérieur à ceux constatés en 2014 et 2015, et même à celui constaté en 2013.

**Tableau n° 2 : Taux de gels et surgels de la mission EDMD par rapport à la LFI (2013-2016)**

	AE hors titre 2	CP hors titre 2	Titre 2 (AE-CP)
2016	10,36%	11,35%	0,69%
2015	7,77%	7,74%	0,72%
2014	7,70%	7,52%	0,86%
2013	9,52%	9,17%	0,96%

Source : Cour des comptes.

Sept programmes de la mission ont un taux effectif de gel et de surgel hors titre 2 supérieur à 8 % : 10,4 % en AE et 14 % en CP pour le programme 113 ; 8,6 % en AE et 8,8 % en CP pour le programme 174 ; 18,2 % en AE et 11,9 % en CP pour le programme 181 ; 12 % en AE et 14,6 % en CP pour le programme 203 ; 17 % en AE et 15 % pour le programme 205 ; 7,2 % en AE et 6,7 % en CP pour le programme 217.

Rapportés aux crédits ouverts hors titre 2 de la mission, les gels et surgels de gestion représentent 7,3 % en AE et 9,3 % en CP. S'agissant des crédits de titre 2, les gels et surgels représentent 0,5% des crédits ouverts.

## **1.2.2 Une grande hétérogénéité de traitement entre les programmes en matière d'annulations**

### **1.2.2.1 Des annulations globalement inférieures au montant de la réserve initiale**

Si, au niveau global de la mission, les annulations ont été en-deçà de la mise en réserve initiale de précaution, la situation est très contrastée selon les programmes. Hors titre 2, l'intégralité de la mise en réserve initiale des programmes a ainsi été annulée, à l'exception des programmes 203, 217 et 345 (*cf. infra*). Les crédits annulés sur les programmes 113, 159, 170, 174, 181 et 205 ont même excédé le montant de la réserve initiale.

Tandis que les programmes 203 et 217 ont bénéficié d'une levée partielle de la réserve de précaution en gestion, le programme 345 a, lui, vu sa réserve initiale ainsi que le surgel intervenu en cours d'année totalement levés.

Le programme 203 a obtenu le dégel de 95,4 M€ en AE et de 90 M€ en CP. 90 M€ d'AE-CP étaient destinés à assurer aux entreprises de fret ferroviaire la compensation de la réforme des péages (*cf. infra*). 5,4 M€ d'AE étaient destinés à la concession sur la section internationale Perpignan-Figueras dans le cadre de la convention État-filiale pour l'exploitation et la maintenance de cette section à la suite de la faillite du concessionnaire TP Ferro<sup>10</sup>.

Le programme 217 a obtenu un dégel de 12,84 M€ en AE et de 15,07 M€ en CP, dont 10,7 M€ en AE-CP au titre de l'appui financier à certaines « coalitions » lancées à l'issue de la COP 21 (9 M€) et de la préparation de la COP 22. Le reste du dégel était destiné à couvrir quelques dépenses immobilières non récurrentes de l'administration centrale.

En fin de gestion, la réserve résiduelle est limitée à 4,59 M€ de titre 2 (4,38 M€ sur le programme 217 et 0,21 M€ sur le programme 181) mais s'élève à 265,85 M€ de CP hors titre 2, principalement sur le programme 203 (249, 58 M€) – *cf. infra*.

#### 1.2.2.2 Les annulations de gestion

Les annulations de gestion (gage des décrets d'avance et gage de loi de finances rectificative)<sup>11</sup> ont atteint 382,85 M€ en AE et 361,14 M€ en CP. Les crédits de titre 2 n'ont fait l'objet d'aucune annulation.

Ces annulations représentent globalement un taux d'annulation de 4,2 % en AE et 3,9 % en CP des crédits totaux de LFI et de 2,9 % en AE et 3,1 % en CP de la totalité des crédits ouverts en gestion.

---

<sup>10</sup> Le montant total de l'engagement relatif à la subvention allouée au reprenneur de l'exploitation du tunnel ferroviaire s'est élevé à 5,85 M€.

<sup>11</sup> Hors ouverture de 502,5 M€ en AE et de 152,5 M€ en CP sur le programme 174, des redéploiements au titre du programme d'investissements d'avenir à hauteur de 150 M€ et de 82,6 M€ sur le programme 181, et annulations de fonds de concours.

**Tableau n° 3 : Volume et taux d'annulations de gestion par programmes en 2016**

	Annulations de gestion HT2 (en M€)		Taux d'annulation /LFI		Taux d'annulation /Crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>P 113</i>	28,56	28,56	10,35%	10,35%	9,71%	10,03%
<i>P 159</i>	3,43	3,49	3,61%	3,67%	3,71%	3,78%
<i>P 170</i>	8,28	8,28	4,18%	4,18%	4,36%	4,36%
<i>P 174</i>	43,82	44,61	8,64%	8,75%	4,54%	7,22%
<i>P 181 (*)</i>	43,79	21,33	18,20%	11,90%	20,44%	11,28%
<i>P 203</i>	211,11	214,90	6,63%	6,75%	3,89%	4,53%
<i>P 205</i>	23,58	21,46	12,68%	11,70%	12,78%	12,50%
<i>P 217</i>	20,27	18,50	4,39%	3,66%	4,45%	3,76%
<i>P 345</i>	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Total</b>	<b>382,85</b>	<b>361,14</b>	<b>4,17%</b>	<b>3,94%</b>	<b>2,93%</b>	<b>3,12%</b>
<b>Total à périmètre constant</b>	<b>382,85</b>	<b>361,14</b>	<b>5,37%</b>	<b>5,08%</b>	<b>3,59%</b>	<b>3,76%</b>

Source : Cour des comptes. (\*) hors annulations liées aux redéploiements PIA de 232,6 M€ en AE/CP.

En volume, le programme 203 contribue à plus de 55 % en AE et plus de 59 % en CP aux annulations hors titre 2, mais son taux d'annulation demeure inférieur à celui d'autres programmes de la mission en crédits ouverts, en particulier les programmes 113, 181 et 205.

Rapporté aux annulations de l'exercice 2015 à structure constante, le taux d'annulation de gestion est en nette hausse pour les programmes 205, 181 et 217.

Les programmes 113, 181 et 174, qui avaient été moins mobilisés en 2015, contribuent de nouveau un peu plus fortement aux schémas d'annulations de gestion en part relative, leur contribution demeurant supérieure au taux d'annulation global de la mission.

### 1.2.2.3 Des annulations techniques de fonds de concours à hauteur de 1,45 Md€ en AE

La modification, pour les comptes 2016, du cadre comptable applicable à l'AFITF (*cf. infra*) a eu pour conséquence de modifier les relations budgétaires et comptables entre l'État et l'AFITF, conformément aux recommandations de la Cour. En effet, les engagements pris par l'AFITF au profit de l'État sous la forme de conventions de fonds de concours – qui ne faisaient auparavant l'objet d'aucun suivi comptable – ont été classés (à l'exception de la convention relative à l'indemnisation des coûts de sortie de l'écotaxe poids lourds) en engagements hors bilan dans les comptes de l'AFITF. Ce choix amène à considérer les fonds de concours en provenance de l'AFITF en engagements de tiers.

Or, plusieurs conventions de fonds de concours antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2014 avaient fait l'objet de titres de perception sur la totalité du montant de l'engagement pluriannuel de l'AFITF. Le ministère a donc procédé à l'annulation ou à la réduction des titres de perception en cause, afin de les transformer en engagements de tiers. Le décret d'annulation n° 2016-1832 du 23 décembre 2016 procède ainsi à l'annulation de 1,45 Md€ en AE uniquement sur le programme 203.

Selon le ministère, cette mesure technique pourrait être reproduite en 2017 s'agissant des conventions de fonds de concours de l'AFITF avec le programme 162 – *Interventions territoriales de l'État* (PEI Corse) pour environ 50 M€ et avec le programme 113 pour 2,7 M€.

Cette mesure technique traduit les recommandations formulées par la Cour dans le cadre de ses travaux de certification des comptes de l'État et de contrôle de l'AFITF.

### 1.2.3 Les mouvements réglementaires de crédits sont concentrés sur le titre 2

En 2016, la mission *EDMD* a été uniquement concernée par des transferts de crédits<sup>12</sup>, dont le solde global s'établit à 693,12 M€ en AE et 688,22 M€ en CP. Ce solde positif résulte essentiellement de deux transferts entrants concentrés sur le titre 2.

Le plus important concerne les 12 492 ETPT et les crédits (765,55 M€) du programme 337 de la mission *ETL*, transférés par le décret n° 2016-860 du 28 juin 2016.

---

<sup>12</sup> Cinq transferts entrants et neuf transferts sortants.

Le second porte sur 634 ETPT et 35,78 M€ de crédits, transférés du programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* à destination du programme 217 par le décret n° 2016-1685 du 5 décembre 2016. Ces crédits et emplois associés correspondent aux agents des services déconcentrés de la sécurité routière rémunérés en 2016 par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Hors titre 2, le solde des transferts de la mission est négatif (-109,2 M€ en AE et -114,1 M€ en CP) en raison des principaux transferts de crédits suivants :

- 93 M€ en AE-CP du programme 345 vers le programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie*<sup>13</sup>. Ils correspondent au montant de la « compensation carbone », dont le but est de soutenir la compétitivité de l'approvisionnement électrique des sites industriels les plus intensifs en électricité.
- 13,4 M€ en AE-CP du programme 203 vers le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*<sup>14</sup>. Ce montant correspond à un transfert complémentaire en dotation générale de décentralisation (DGD) en vue d'ajuster la compensation due aux régions à la suite de la création de la redevance de quai en 2014.

#### **1.2.4 Des mouvements de fongibilité asymétrique limités mais récurrents (8 M€)**

Comme pour les exercices précédents, le programme 181 - *Prévention des risques* a mis en œuvre une mesure de fongibilité asymétrique en ce qui concerne l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). L'ASN bénéficie en effet de la mise à disposition d'agents d'établissements publics<sup>15</sup>, ces derniers continuant d'assurer leurs paies contre remboursement. Les crédits correspondants sont programmés sur le titre 2 du programme 181 mais exécutés en gestion sur le titre 3, ce qui

---

<sup>13</sup> Décret n°2016-557 du 6 mai 2016 portant transfert de crédits.

<sup>14</sup> Décret n°2016-1784 du 19 décembre 2016 portant transfert de crédits.

<sup>15</sup> Il s'agit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP), de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) et du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Val d'Oise.

explique le mouvement de fongibilité asymétrique d'un montant de 7 M€. Dans la mesure où les emplois de ces personnels n'émargent pas sur le programme 181 et comme la Cour l'avait précédemment fait remarquer, la sincérité de la programmation voudrait que les crédits soient inscrits en titre 3 dès la programmation budgétaire.

De plus, le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* a réalisé un mouvement de fongibilité asymétrique technique d'un montant de 1,07 M€ dans le cadre de la mise en œuvre des réformes de l'application du droit des sols et de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire. Ce mouvement a permis de verser aux collectivités territoriales, en titre 6, une compensation au titre de l'écart de cotisations pour les personnels détachés au sein de ces collectivités.

### **1.2.5 Des ouvertures importantes de crédits réalisées en loi de finances rectificative**

#### **1.2.5.1 Une ouverture de crédits en faveur de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE)**

La loi de finances rectificative pour 2016 a procédé à l'ouverture de 500 M€ en AE et 150 M€ en CP sur le programme 174 au titre du financement de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE). En AE, cette ouverture permet de porter la totalité des capacités d'engagement de l'ESTE à 750 M€ ; en CP, elle porte les capacités de paiement à 400 M€<sup>16</sup>.

Cette ouverture réalisée en LFR ne dispose d'aucune justification opérationnelle, puisque le volume disponible de CP auprès de la CDC gestionnaire du dispositif (*cf. infra*) était non seulement très largement suffisant pour assurer la fin de gestion 2016, mais également pour couvrir en très grande partie les besoins de paiements en 2017.

---

<sup>16</sup> La loi de finances rectificative pour 2015 avait en effet ouvert 250 M€ en AE=CP à ce titre.

**Tableau n° 4 : Crédits de paiement disponibles pour l'ESTE avant ouverture de la LFR 2016**

<i>En M€</i>	<b>CP</b>
<i>CP ouverts par la LFR 2015 au profit de la CDC (A)</i>	250,00
<i>CP consommés par la CDC en 2015 et 2016 au 31/12/2016 (B)</i>	101,48
<b><i>CP disponibles à la CDC avant ouverture de la LFR 2016 (C=A-B)</i></b>	<b>148,52</b>

Source : Cour des comptes.

#### 1.2.5.2 Une ouverture d'AE en LFR pour l'indemnisation de la fermeture anticipée de la centrale de Fessenheim

La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a ouvert 446 M€ sur le programme 345, en vue de financer le protocole d'indemnisation entre l'État et EDF relatif à la fermeture anticipée de la centrale nucléaire de Fessenheim. Le délégué interministériel à la fermeture de la centrale nucléaire et à la reconversion du site de Fessenheim a piloté les travaux de négociation.

L'engagement de ces AE avait été initialement envisagé fin décembre 2016 au moment du dépôt du PLFR 2016. Non consommées fin 2016, les AE correspondantes ont fait l'objet d'un report de crédits anticipé en 2017 par arrêté du 20 janvier 2017.

#### **La fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim**

Le 24 janvier 2017, le conseil d'administration d'EDF a validé le protocole d'indemnisation relatif à la fermeture anticipée de la centrale de Fessenheim.

La formule d'indemnisation du protocole, qui s'appuie sur plusieurs paramètres, dont l'évolution du prix de l'électricité, repose sur :

- une part fixe initiale à laquelle correspondent les 446 M€ votés en LFR 2016, liée à l'anticipation des coûts induits par la fermeture de la centrale (dépenses de reconversion du personnel, de démantèlement...);
- une part variable donnant lieu le cas échéant à des versements ultérieurs, reflétant le manque à gagner pour EDF jusqu'en 2041.

La part fixe initiale doit être payée en deux versements, dont le premier devrait intervenir à la fermeture effective de la centrale, prévue à la mise en service de la centrale de Flamanville 3, donc pas avant la fin 2018. Le solde devrait être versé en mars 2021.

En l'état, une incertitude entoure encore le coût total pour les finances publiques de la fermeture de la centrale, ainsi que son échéancier.

## **1.2.6 Des redéploiements de crédits ont été opérés en gestion 2016**

### **1.2.6.1 Des dépenses imprévues financées par redéploiement**

Les programmes de la mission ont supporté plusieurs dépenses imprévues financées par redéploiement.

Sur le programme 203, la compensation due au titre de l'article 127 de la loi SRU liée à la mise en service de la 2<sup>e</sup> phase de la LGV Est (2,3 M€) a été couverte par une moindre dépense au titre de la compensation des tarifs sociaux de la SNCF. Le financement en AE du projet de route solaire (5 M€) a été couvert par de moindres dépenses sur l'entretien routier. Par ailleurs, la subvention de 5,85 M€ allouée au repreneur de l'exploitation du tunnel ferroviaire Perpignan-Figueras à la suite de la liquidation du concessionnaire TP Ferro (5,4 M€ en AE) a été financée par un dégel de crédits à hauteur de 5,4 M€.

Sur le programme 174, la sous-exécution constatées sur l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) a permis de supporter le financement d'études dans le domaine de l'énergie (1,36 M€) et le règlement d'un contentieux lié à un projet d'éoliennes en Guadeloupe (4,82 M€).

Sur le programme 181, la sous-exécution récurrente des PPRT, ainsi que des crédits rendus disponibles sur les dispositifs de prévention des pollutions et de gestion des risques hydraulique a permis de financer deux dépenses imprévues. D'une part, le règlement de deux anciens contentieux avec EDF (7,72 M€, dont 1M€ d'intérêts moratoires) ; d'autre part, le remboursement au Fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO) de pré-indemnisations au titre de dommages miniers (4,3 M€ en AE et 2 M€ en CP).

Sur le programme 217, plusieurs dépenses non prévues ont été financées en gestion, soit sur crédits frais, soit par dégel de la réserve de précaution. Il s'agit notamment :

- des conséquences du remaniement ministériel (installation d'un cabinet ministériel dans de nouveaux locaux, nouveau secrétariat d'État pour la biodiversité, et élargissement des attributions de la ministre chargée de l'environnement en ce qui concerne les relations internationales sur le climat) pour 1,2 M€ en AE et CP ;

- des dépenses pour la préparation et l'organisation de l'exposition internationale d'Astana en 2017 (0,7 M€ en AE et CP) ;
- des dépenses liées à la COP 21 et à la préparation de la COP 22 (10,7 M€ en AE et CP) – *cf. infra* ;
- des coûts non récurrents de l'opération immobilière Arche-Séquoïa (6,74 M€ en AE et 8,95 M€ en CP) ;
- du financement de la hausse du point fonction publique en 2016 sur les dépenses de titre 2 (4,3 M€ titre 2 hors CAS).

#### 1.2.6.2 Plusieurs mesures nouvelles financées par redéploiement sur le programme 345

Le périmètre des charges de service public de l'énergie a évolué au cours de l'année 2016, ce qui a eu des incidences sur l'exécution 2016 du programme 345. D'une part, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a étendu l'application de la péréquation tarifaire à Wallis-et-Futuna, où elle a commencé à être mise en œuvre progressivement à partir de 2016<sup>17</sup>. D'autre part, l'expérimentation du chèque énergie a été lancée dans le courant de l'année (*cf. infra*). Il a fallu les financer sans que les dépenses correspondantes aient été budgétisées (0,5 M€ au titre de 2016 pour la première et 30 M€ pour la deuxième répartis entre 26 M€ de chèque énergie et 4 M€ de fonctionnement<sup>18</sup>).

### **1.2.7 Les arbitrages de fin de gestion ont contribué à améliorer le solde budgétaire de l'État de près de 250 M€**

#### 1.2.7.1 Des arbitrages de fin de gestion importants

La gestion 2016 de la mission *EDMD* est marquée par plusieurs mesures de fin de gestion qui ont contribué à améliorer le solde budgétaire de l'État, pour un montant proche de 250 M€.

Tout d'abord, la loi de finances rectificative pour 2016 a ouvert 500 M€ en AE et 150 M€ en CP afin d'abonder l'enveloppe spéciale

---

<sup>17</sup> Ordonnance n° 2016-572 du 12 mai 2016 portant extension et adaptation aux îles Wallis et Futuna de diverses dispositions du code de l'énergie.

<sup>18</sup> 21,7 M€ ont été exécutés au titre du chèque énergie en 2016 dont 2,7 en frais de gestion de l'ASP, pour un montant de chèques émis de 26 M€. Le PAP 2017 reprend d'ailleurs ce montant, additionné aux 2,7 M€ destinés aux frais de gestion de l'ASP.

transition énergétique (ESTE). Si les AE ont été intégralement consommées, les crédits de paiement ont été immédiatement gelés en fin de gestion et non consommés. Ils ont fait l'objet de reports anticipés en 2017. Cette mesure contribue à améliorer le solde budgétaire 2016 de 150 M€.

De plus, comme les années précédentes, un objectif de reports de crédits de fonds de concours en provenance de l'AFITF a été fixé sur le programme 203 lors des arbitrages de fin de gestion. Cet arbitrage a été initialement fixé à 264,5 M€ (230 M€ fin 2015 et 260 M€ fin 2014), puis porté à 330 M€ par des blocages complémentaires de fin de gestion opérés par la direction du budget. Les fonds de concours correspondants ont été rattachés en gestion mais n'ont pas été consommés, améliorant ainsi l'exécution brute de la norme de dépenses et le solde budgétaire de 332,8 M€, soit + 95 M€ par rapport aux reports entrants de fonds de concours (238,1 M€).

#### 1.2.7.2 Des reports de charges structurels au détriment d'EDF

S'agissant des compensations dues aux opérateurs, le dispositif tel qu'il est prévu, notamment à l'article R. 121-31 du code de l'énergie, a la conséquence suivante : en dehors des charges liées au déficit de compensation accumulé vis-à-vis d'EDF, les éventuels décalages, si les crédits budgétaires d'une année ne sont pas suffisants, sont supportés par cet opérateur seul.

En conséquence, la différence entre le montant de la compensation due à EDF au titre de 2016, telle que calculée par la CRE, et les sommes effectivement versées au 31 décembre 2016 a été compensée début janvier 2017, au titre de 2016, sur des crédits 2017. Le montant de 557,6 M€, versé à EDF le 15 janvier 2017, a toutefois permis de solder l'écart accumulé entre les charges prévisionnelles et les acomptes effectivement versés en 2016.

### **1.2.8 Un taux de consommation des crédits globalement satisfaisant mais perfectible pour certains programmes**

En fin de gestion, après retraitement du redéploiement PIA sur le programme 181, la dépense atteint 11,45 Md€ (9,49 Md€ à périmètre constant) en AE et 10,97 Md€ (9,01 Md€ à périmètre constant) en CP, dont 2,80 Md€ de crédits de titre 2, soit un taux global de consommation des crédits ouverts de 87,7 % en AE et de 94,9 % en CP. Rapporté aux crédits initiaux, le taux de consommation dépasse largement la LFI : 124,7 % en AE, 119,7 % en CP, dont 141,2 % en titre 2.

Les crédits non consommés atteignent 1,58 Md€ en AE et 0,57 Md€ en CP hors titre 2, et 21,38 M€ en titre 2. Le programme 203 supporte, comme les années précédentes, la très grande majorité des crédits non consommés (0,97 Md€ en AE et 0,33 Md€ en CP) en raison de la fixation d'une cible de reports spécifique à ce programme en fin de gestion.

Trois programmes de la mission affichent des taux de consommation des crédits de paiement par rapport aux crédits ouverts inférieurs à 90 % et en diminution par rapport à 2015. Il s'agit des programmes 113 (85,2 %), 174 (75,1 %) et 181 (89,3 %). Certes, ces trois programmes ont réalisé à plus de 98 % la cible d'exécution qui leur a été fixée en fin d'année, mais les marges identifiées en gestion ont fait l'objet d'annulations importantes (respectivement 10,35 %, 8,75 % et 11,90 % des crédits initiaux) en cours d'exercice. *In fine*, et même si le report des 150 M€ de crédits de paiement ouverts en LFR sur le programme 174 explique en partie le faible taux de consommation, la Cour s'interroge à nouveau, comme elle l'avait fait en 2014, sur une éventuelle surbudgétisation structurelle de ces programmes.

### 1.3 L'évolution de la dépense

#### 1.3.1 Des crédits ouverts très largement supérieurs aux crédits initiaux

La caractéristique principale de la mission *EDMD* est de bénéficier de crédits ouverts très largement supérieurs aux crédits initiaux votés par le Parlement. Cela concerne, de manière récurrente, le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*<sup>19</sup> et le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* (reports et fonds de concours en provenance de l'AFITF).

Les crédits ouverts, hors redéploiement de crédits du programme d'investissement d'avenir (PIA), atteignent en effet 13,06 Md€ (10,65 Md€ à périmètre constant) en AE (142 % des AE de LFI, 149 % à périmètre constant) et 11,56 Md€ (9,60 Md€ à périmètre constant) en CP (126 %, 135 % à périmètre constant), en hausse de 1,95 Md€ à périmètre

---

<sup>19</sup> Transfert en gestion de la totalité des crédits de titre 2 du programme 337 – *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires et du logement* de la mission *Égalité des territoires, logement* ; fonds de concours des collectivités territoriales en remboursement de la mise à disposition d'ouvriers des parcs et ateliers.

courant en AE (-0,45 Md€ à périmètre constant) et de 1,41 Md€ à périmètre courant en CP (-0,55 Md€ à périmètre constant) par rapport en 2016.

#### 1.3.1.1 Un niveau de reports de fonds de concours plus faible qu'en 2015

Les reports de 2015 sur 2016 atteignent 1,08 Md€ en AE, dont 0,39 Md€ issus de fonds de concours et 0,60 Md€ affectés sur des tranches fonctionnelles. En CP les reports de crédits s'élèvent à 0,29 Md€, dont 0,27 Md€ issus de fonds de concours. Par rapport à 2015, les reports d'AE sont en très nette baisse (-2,51 Md€).

Le programme 203 concentre, comme les années précédentes, la quasi-totalité des reports de la mission (93 % en AE et 85,2 % en CP). Le volume global des reports entrants de ce programme en 2016 en AE est cependant plus faible qu'en 2015. Cela résulte de la réduction des engagements de ce programme, réalisée en 2015, à la suite de la résiliation du contrat de partenariat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds<sup>20</sup>.

L'ensemble des reports de crédits budgétaires est conforme à l'article 15 de la LOLF et n'excède pas le plafond de 3 % des crédits initiaux de 2015. Cependant la somme des reports de CP en crédits budgétaires et en crédits issus de fonds de concours atteint 5,46 % des crédits initiaux 2015 hors titre 2, dont 13,8 % pour le programme 181 et 7,6 % pour le programme 203.

Les crédits non consommés en 2015 ont été largement reportés, puisque le taux de report atteint 89 % en CP, dont 100 % pour les programmes 113, 159 et 170 (et plus de 99 % pour les programmes 203 et 217 HT2). L'automatisme des reports des crédits non consommés est néanmoins plus faible sur le programme 205 (43 %), mais en raison du seul jeu du plafonnement à 3 % des reports.

#### 1.3.1.2 Le volume des fonds de concours rattachés en gestion demeure massif

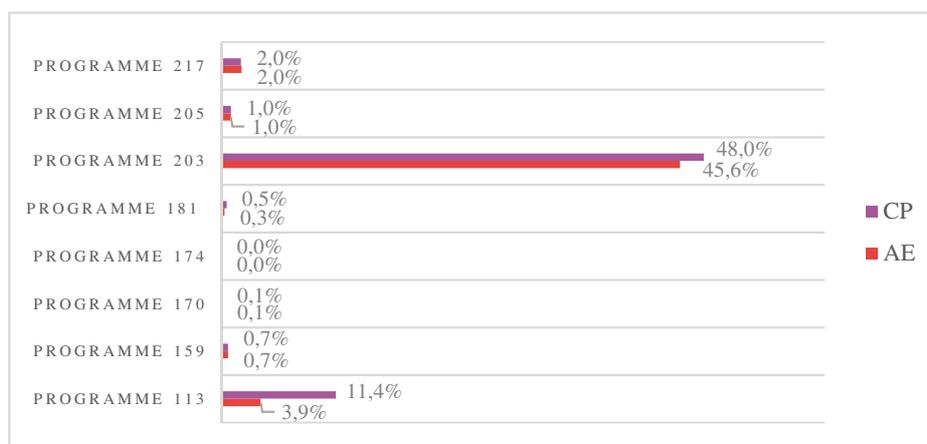
Les fonds de concours rattachés en gestion 2016 conduisent à majorer les crédits hors titre 2 de LFI de 20,4 % en AE (28,5 % à périmètre constant) et de 21,8 % en CP (30,5 % à périmètre constant). Cette proportion est particulièrement importante pour le programme 203 qui voit sa ressource majorée de 45,6 % en AE et de 48 % en CP en raison des fonds

---

<sup>20</sup> Cf. *infra* et Note d'exécution budgétaire 2015 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

de concours rattachés, principalement en provenance de l'AFITF, pour un montant de 1,45 Md€ en AE et de 1,53 Md€ en CP.

**Graphique n° 2 : Proportion des fonds de concours rattachés en 2016 par programmes rapportée à la LFI 2016**



Source : Cour des comptes, d'après données Chorus.

### 1.3.2 Une exécution inférieure de 110 M€ à la LPFP à périmètre 2016

**Tableau n° 5 : Comparaison LPFP – exécution 2016**

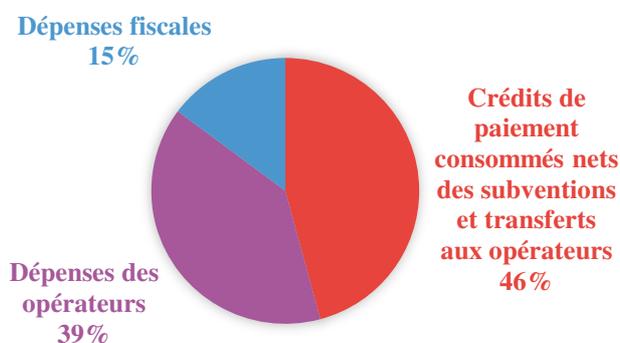
<i>En CP (Md€)</i>	<i>Total mission</i>
<i>Norme LPFP (a)</i>	6,55
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	2,02
<i>Norme LPFP format 2016 (I=a+b+b2)</i>	8,57
<i>Exécution 2016 (c)</i>	10,97
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	1,63
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	0,88
<i>Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)</i>	8,46
<i>Ecart Exécution-LPFP (III=I-II)</i>	0,11

Source : Cour des Comptes, d'après données Chorus et direction du budget. Hors redéploiements PIA sur le programme 181.

### 1.3.3 Moins de la moitié des politiques publiques de la mission sont financées directement par des crédits budgétaires

Le coût complet des politiques publiques portées par la mission (crédits budgétaires nets des subventions et transferts aux opérateurs de l'État, dépenses des opérateurs de l'État, dépenses fiscales) peut être évalué à environ 21 Md€ (19 Md€ à périmètre constant).

**Graphique n° 3 : Répartition des modalités de financement des politiques publiques de la mission EDMD en 2016**



Sources : Cour des comptes, d'après données d'exécution Chorus, ministère, projet de loi de finances pour 2017.

Les dépenses exécutées sur crédits budgétaires nets des subventions pour charges de service public et transferts des programmes aux opérateurs de l'État de la mission représentent 9,6 Md€ (7,6 Md€ à périmètre constant), soit moins de la moitié de la totalité des dépenses des politiques publiques portées par la mission.

Avec 8,3 Md€ de dépenses, les opérateurs de l'État rattachés à la mission assurent une part très substantielle du financement des politiques publiques de la mission. Cependant, le transfert du financement des politiques publiques de la mission vers ses opérateurs conduit également à un affaiblissement de la capacité de pilotage des dépenses publiques et de l'information du Parlement, quand bien même des outils plus stricts de gouvernance des finances des opérateurs sont progressivement mis en place et contrôlés par le Parlement.

## 1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

### 1.4.1 Des charges à payer en progression

Pour l'exercice 2016, le montant enregistré en charges à payer automatiques s'élève à 131,81 M€ soit une augmentation de 32,4% par rapport à 2015. S'ajoutent les charges à payer complémentaires et supplémentaires de 792,12 M€, dont 675,56 M€ pour le programme 345<sup>21</sup> et 116,65 M€ pour les autres programmes à périmètre constant (contre 969,74 M€ en 2015). La diminution de ces dernières est majoritairement imputable au programme 203 (de 734,65 M€ en 2015 à 64,13 M€ en 2016) grâce notamment au changement de traitement comptable de l'AFITF.

**Tableau n° 6 : Montant des charges à payer automatiques**

<i>En M€</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>Evol. 2015-2016</i>	<i>% de la mission</i>
P 113	3,74	5,48	+1,74	4,16 %
P 159		0,08	+0,08	0,06 %
P 170			0	0,00 %
P 174	0,23	0,79	+0,56	0,60 %
P 181	5,69	6,57	+0,88	4,98 %
P 203	83,09	111,93	+28,84	84,92 %
P 205	1,55	1,98	+0,43	1,50 %
P 217	5,27	4,99	-0,28	3,79 %
P 345				
<b>Total mission</b>	<b>99,58</b>	<b>131,81</b>	<b>+32,25</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes d'après AIFE.

Le programme 203 concentre près de 85 % des charges à payer automatiques de la mission, en croissance de près de 29 M€ par rapport à 2015. Le ministère attribue cette progression à des arbitrages de fin de gestion jugés peu soutenables.

### 1.4.2 Des restes à payer en forte progression de 520 M€

En fin de gestion 2016, les restes à payer (RAP) atteignent 5,91 Md€ contre 5,38 Md€ en 2015, soit une progression de 520 M€. Le programme 203 totalise 71 % des restes à payer de la mission (4,18 Md€). Pour quatre

<sup>21</sup> Ce montant de charges à payer correspond aux versements opérés en janvier 2017 pour solder les compensations dues aux opérateurs au titre de 2016.

programmes de la mission, les restes à payer excèdent les crédits annuellement ouverts en LFI : les programmes 217 (176 % de la LFI), 203 (131 % de la LFI), 181 (111 %) et 174 (100 %).

**Tableau n° 7 : Montant des restes à payer 2015 et 2016 par programme**

<i>En M€</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>Evol. 2015- 2016</i>	<i>% de la mission</i>	<i>% de la LFI HT2 2016</i>
P 113	79,79	96,92	+17,13	1,64%	<b>35,13%</b>
P 159	0,12	0,20	+0,08	0,00%	<b>0,21%</b>
P 170	0,00	0,00	0,00	0,00%	<b>0,00%</b>
P 174	9,70	510,51	+500,81	8,64%	<b>100,18%</b>
P 181	181,47	199,08	+17,61	3,37%	<b>111,06%</b>
P 203	4 089,49	4 177,35	+87,86	70,71%	<b>131,28%</b>
P 205	92,42	35,86	-56,56	0,61%	<b>19,55%</b>
P 217	931,15	887,47	-43,68	15,02%	<b>175,62%</b>
P 345		0,00	0,00	0,00%	<b>0,00%</b>
<b>Total mission</b>	<b>5 384,14</b>	<b>5 907,39</b>	<b>+523,25</b>	<b>100,00%</b>	<b>82,29%</b>

Source : Cour des comptes, Chorus.

Le programme 174 enregistre une forte hausse des restes à payer avec un montant de 510,51 M€ (+ 501 M€). Cependant, ce chiffre ne tient pas compte de la consommation réelle de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE), compte tenu des modalités d'intégration, dans les comptes de l'État, des écritures de la Caisse des dépôts et consignations. Après retraitement, le montant des restes à payer réels sur le dispositif de l'ESTE s'élève à 260,93 M€ au lieu de 500 M€.

Seuls deux programmes voient leurs restes à payer baisser. S'agissant du programme 217, cela est principalement dû à la consommation des CP liés aux engagements antérieurs pris sur les projets immobiliers du ministère. Pour le programme 205, la baisse globale des restes à payer masque deux mouvements contraires : d'une part, l'effet d'un dégageant d'AE de 61,07 M€ au titre d'engagements pris à tort au titre de l'ancien fonds européen pour la pêche (FEP) ; d'autre part, une hausse de 4,51 M€ liée à la progression des engagements en dépenses d'investissement sur le périmètre des affaires maritimes.

Malgré leur importance, la maîtrise des restes à payer est insuffisante : hormis pour les conventions de fonds de concours avec l'AFITF, les contrats de PPP et quelques grands projets, aucun des programmes de la mission ne tient d'échéancier de CP sur engagements antérieurs.

### 1.4.3 Les risques associés aux contentieux en cours

Les provisions pour litiges, tous programmes et services (centraux et déconcentrés) confondus, ont été estimées à fin 2016 à 111,74 M€. Ce montant est très nettement en retrait par rapport à l'exercice 2015 qui avait enregistré 411,8 M€ de provisions pour litiges. La baisse du niveau de provisions entre 2015 et 2016 résulte d'une analyse des dossiers à partir d'une évaluation des risques de condamnation (taux de probabilité de +/- 50 %). Malgré les demandes formulées par la Cour, la direction des affaires financières du ministère n'a pas fourni l'instruction méthodologique permettant d'expliquer la nette diminution des provisions pour risques entre 2015 et 2016.

**Tableau n° 8 : Risques contentieux provisionnés et montant des requêtes, non provisionné au 31 décembre 2016**

<i>En M€</i>	<b>Provisionnés</b>	<b>Non provisionnés</b>	<b>Total</b>	<b>Taux de provision</b>
<i>P 113</i>	25,86	12,19	38,05	68%
<i>P 174</i>	5,14	7,64	12,78	40%
<i>P 181</i>	35,15	529,62	564,77	6%
<i>P 203</i>	36,10	637,10	673,20	5%
<i>P 205</i>	5,00	8,89	13,90	36%
<i>P 217</i>	4,49	416,05	420,54	1%
<b>Total</b>	<b>111,74</b>	<b>1 611,51</b>	<b>1 723,24</b>	<b>6%</b>

*Source : Cour des comptes, d'après fichiers du ministère sur les contentieux provisionnés et les contentieux non provisionnés.*

Ce montant de provisions ne reflète pas l'intégralité des risques contentieux pesant sur la mission, puisque 1,6 Md€ de risques contentieux ne sont pas provisionnés. Selon le ministère, ce montant inclurait 981 M€ de demandes indemnitaires dont la probabilité de risque est nulle et 62 M€ pour lesquels le ministère évalue la probabilité de risque entre 5 et 10 %. En ne retenant que les contentieux dont le risque est jugé supérieur à 10 %, le ministère estime que le taux de provision serait de 16,4 %.

Le programme 203 porte 40 % du montant des risques contentieux, avec notamment des risques importants en montant sur les contentieux pendants sur les sociétés habilitées de télépéage dans le cadre de l'abandon de l'écotaxe poids lourds (270 M€)<sup>22</sup>. Le contentieux relatif au contrat de partenariat public privé pour la construction et l'exploitation de centres d'exploitation et d'intervention routiers (PPP CEI) pourrait entraîner sa résiliation (180 à 200 M€)<sup>23</sup>. Le ministère précise par ailleurs que les recours des sociétés concessionnaires d'autoroute au titre de l'absence de compensation de la majoration redevance domaniale par la hausse des péages et du report de la hausse tarifaire des péages autoroutiers sont en voie de désistement en raison de leur désintéressement.

#### **1.4.4 La soutenabilité de la mission reste largement obérée par les dépenses à venir dans le domaine des transports**

##### 1.4.4.1 Les CPER 2015-2020

Le volet mobilité multimodale de la génération 2015-2020 des CPER représente un engagement total de 6,9 Md€ en incluant les contrats particuliers (CPIER vallée de la Seine et CPIER Plan Rhône).

La trajectoire d'engagement du ministère retient la mise à disposition de l'ensemble des AE avant la fin 2020. La trajectoire des paiements est en revanche fortement lissée, puisque 60 % des engagements seraient à payer après 2020 (*cf. infra*).

##### 1.4.4.2 Les grands projets : Lyon-Turin et Seine-Nord Europe

Le projet ferroviaire Lyon-Turin, dont la Cour avait relevé l'absence de rentabilité socioéconomique et les incertitudes quant à son coût et son financement dans un référé adressé au Premier ministre le 1<sup>er</sup> août 2012, a franchi une nouvelle étape avec l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> février 2017 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne signé le 24 février 2015 pour l'engagement des travaux définitifs de la section transfrontalière de la nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin<sup>24</sup>. Le coût prévisionnel des travaux définitifs de la seule section transfrontalière est estimé, d'après les données transmises par le ministère, à 8,6 Md€ HT en

---

<sup>22</sup> *Cf. infra* et Rapport public annuel 2017 de la Cour des comptes.

<sup>23</sup> Dans un jugement du 6 novembre 2014, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a enjoint à l'État de résilier avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015. Le ministère a interjeté appel et obtenu le sursis à exécution du jugement dans l'attente d'un arrêt au fond.

<sup>24</sup> Loi n° 2017-116.

valeur janvier 2012, dont 2,2 Md€ à la charge de la France. Cette estimation repose sur une participation prévisionnelle de l'Union européenne à hauteur de 40 %.

Le coût global du projet de canal Seine-Nord Europe est estimé à 4,9 Md€. Dans le prolongement de l'habilitation donnée par l'article 7 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et de l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe, le décret créant une société de projet sous la forme d'un établissement public industriel et commercial a été publié le 30 mars 2017 (décret n° 2017-427 du 29 mars 2017). Ce décret s'inspire très fortement de celui relatif à la Société du Grand Paris. Un protocole de financement entre l'État, les collectivités territoriales intéressées et Voies navigables de France (VNF), signé le 13 mars 2017, précise les conditions de participation de chacun des signataires au financement de l'infrastructure. Ce protocole prévoit une participation de l'Union européenne de 1856 M€ et des collectivités territoriales de 1013 M€. Il fixe également le principe d'une participation à parts égales de l'État et des collectivités territoriales déduction faite des contributions de l'Union européenne. Cependant, ni la participation des collectivités territoriales, ni la participation de l'Union européenne ne sont à ce jour complètement garanties. En outre, ce protocole n'assure pas le bouclage financier du projet, à hauteur d'au moins 600 M€. La Cour renouvelle la mise en garde qu'elle avait exprimée dans le cadre de sa note relative à l'exécution budgétaire 2015 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* au sujet d'un éventuel recours à l'emprunt par la société de projet pour financer cet investissement. En effet, cela reviendrait à constituer de la dette publique éparpillée, au mépris des règles d'interdiction du recours à l'emprunt par les opérateurs de l'État et dans des conditions économiques plus défavorables que celles de financement de l'État.

#### 1.4.4.3 La trajectoire financière de l'AFITF

La Cour relève que l'AFITF est confrontée, à partir de 2017, à une augmentation durable de ses besoins de paiement (*cf. infra*, § 2.5.5.8) tenant non seulement aux deux grands projets exposés supra, mais également aux besoins de renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire (3 Md€) ou à l'accélération des projets d'infrastructures de transport collectif en Ile-de-France (notamment EOLE).

#### 1.4.4.4 L'extension des exonérations de charges pour les marins

La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a étendu le régime des exonérations de charges patronales pour les armateurs de la flotte de commerce dont le transport maritime est soumis à concurrence internationale. En année pleine, le coût de cette disposition est estimé, par les services du ministère, à 19 M€.

#### 1.4.4.5 L'issue du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes

La suspension, depuis 2012 à l'initiative de l'État, d'une partie du contrat de concession du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes pourrait être de nature à entraîner une indemnisation du concessionnaire AGO, quelle que soit l'issue du projet (*cf. infra*).

#### 1.4.4.6 Les coûts induits par la mise en service prochaine des lignes à grande vitesse SEA et BPL

L'article 127 de la loi SRU, repris à l'article L. 2121-8 du code des transports, a pour effet de mettre à la charge de l'État le financement de l'augmentation de l'offre de transport ferroviaire décidée par les conseils régionaux à la suite des mises en service de LGV. Pour la 2<sup>e</sup> phase de la LGV Est, les coûts supportés par l'État s'élèvent à 2,3 M€ en 2016. La mise en service prochaine des LGV BPL et SEA en 2017 pourrait entraîner des demandes financières de la part des conseils régionaux concernés.

### **1.4.5 La soutenabilité du programme 345 est conditionnée à une budgétisation et une exécution vigilantes**

#### 1.4.5.1 Un fonctionnement risqué en années glissantes

Une part très importante des charges assumées par le programme 345, soit 98,6 % des dépenses exécutées en 2016, résulte des évaluations réalisées par la CRE. Or, un décalage existe entre le prévisionnel et le réel des charges évaluées : les écarts entre charges prévisionnelles et charges constatées relatives à l'année N - 1, et définis par la CRE en année N, sont intégrés aux compensations versées aux opérateurs en année N + 1.

Compte tenu de ce décalage, il est complexe de disposer d'une vision consolidée des montants réellement dus au titre d'une année et rattachables à cet exercice. Si les dépenses inscrites au budget du programme 345 sont moins dynamiques que celles inscrites au budget du CAS *Transition énergétique*, il n'en demeure pas moins qu'une vigilance s'impose s'agissant du risque de « reports de charges cumulatives » vis-à-vis de certains opérateurs.

En effet, sur le plan budgétaire, le dispositif peut apparaître comme « tenu » dans la mesure où les écarts de compensation constatés au détriment des opérateurs, essentiellement EDF, ont vocation à être régularisés soit au titre du dernier versement relatif aux acomptes de 2016, en janvier 2017, soit dans le cadre du calcul des charges prévisionnelles pour 2018. Cependant, le décalage ainsi généré peut poser des problèmes de visibilité sur les charges à payer en N + 1 et N + 2 – alors même qu’elles se rattachent comptablement à l’exercice de l’année N, indépendamment des évaluations de la CRE. En outre, les écarts de prévision peuvent également porter intérêt.

Compte tenu des montants en jeu, pour la bonne information du Parlement, il serait souhaitable que figurent dans les PAP des échéanciers de paiement permettant d’avoir une information consolidée sur la réalité des paiements effectués au titre d’une année également en année N + 1.

#### 1.4.5.2 Des risques liés à la montée en charge de nouveaux dispositifs

Les principaux postes de dépenses du programme, la péréquation tarifaire, la cogénération et les dispositifs sociaux, voient leurs charges évaluées en années glissantes. Sur la péréquation tarifaire, la première année d’exécution a entraîné un décalage important entre les prévisions de la CRE et les charges budgétisées.

**Tableau n° 9 : Évolution des crédits consacrés à la péréquation tarifaire**

En M€	Constaté 2015	LFI 2016	AE = CP Exéc. 2016	LFI 2017
Total	1 616,5	1 072	1 051,1	1 380,3
Prévision CRE	1 488,9	1 381,7	1 470,7*	1 380,3
Écart à la prévision	+ 127,6	- 309,7	- 419,6	0

\* Actualisation de l'évaluation de la CRE des charges de 2016

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires et évaluations de la CRE

Sur le chèque énergie, non seulement le déploiement de ce nouveau dispositif entraînera un surcoût conséquent par rapport aux tarifs sociaux actuels (+ 159,8 M€ à horizon 2018), mais il aura également pour conséquence d’entraîner un décalage entre l’émission des chèques et leur utilisation qui reste possible, à l’encaissement par les professionnels, jusqu’au 31 mai de l’année suivante (26 M€ de valeur faciale de chèques

émis en 2016 mais seulement 19 M€ de crédits en AE = CP consommés en 2016).

### **L'expérimentation du chèque énergie et son éventuelle généralisation**

Prévu par l'article 201 de la loi de transition énergétique du 17 août 2015, précisé par le décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au chèque énergie, le chèque énergie est un titre de paiement nominatif destiné à permettre aux ménages modestes de payer tout ou partie :

- des dépenses d'énergie de leur logement (factures d'électricité, de gaz, d'achat de fioul, de bois, etc.) ;
- des dépenses engagées au titre de certains travaux de rénovation énergétique du logement (achat de chaudière à haute performance énergétique, de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants, d'appareils de régulation de chauffage, etc.) ;
- ou le loyer d'un logement dans un logement-foyer.

Il a vocation à remplacer le tarif de première nécessité (TPN) et le tarif spécial de solidarité (TSS), qui ne s'appliquent qu'à l'électricité et au gaz, en permettant aux ménages les plus pauvres de payer directement auprès des fournisseurs tous les types de factures d'énergie du logement (électricité et gaz naturel, mais aussi GPL, fioul ou bois...). Sa valeur faciale, 150 € en moyenne, dépend du nombre de personnes composant le ménage et du revenu fiscal de référence du ménage.

Pour l'année 2016, une expérimentation a été lancée, dont les modalités restent inchangées en 2017 : une limitation à 4 départements (Ardèche, Aveyron, Côtes-d'Armor et Pas-de-Calais) et un peu plus de 170 000 ménages concernés (contre 123 000 dans l'ancien dispositif).

Le dispositif est mis en œuvre par l'Agence de services et de paiement (ASP) dans le cadre d'une convention de gestion pluriannuelle (2016-2018), visée par le DCB en décembre 2015. Un comité de pilotage mensuel assure le suivi.

Trois mois avant son éventuelle généralisation en 2018, un rapport d'évaluation de l'expérimentation doit être remis au Parlement.

En cas de généralisation, la valeur totale des chèques distribués passerait de 26 M€ en 2016 à 600 M€ environ. Dans le même temps, les tarifs sociaux seront supprimés (316,1 M€ en LFI 2016 et 440,2 M€ en LFI 2017).

Ces dispositifs génèrent donc structurellement des reports de charges sur lesquels il convient de donner de la visibilité au Parlement pour éviter les risques de dérapage (675,6 M€ de charges à payer générées en 2016).

## 2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

### 2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

À l'exception de ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), rattachés au programme 181 – *Prévention des risques*, les emplois et la masse salariale de la mission *EDMD* sont inscrits dans le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Ce dernier supporte également les personnels œuvrant pour le programme 190 – *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*, la Commission nationale du débat public et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, ainsi que certains agents mis à disposition des collectivités territoriales ou œuvrant dans les domaines du transport aérien et de la sécurité routière.

Compte tenu de la particularité des emplois et de la masse salariale rattachés au programme 181<sup>25</sup> ainsi que du poids du programme 217 dans les crédits de titre 2 (98,8%), les données détaillées présentées dans les développements suivants concernent essentiellement le programme 217.

<i>Total mission</i>	<b>Titre 2 (en M€)</b>	<b>Emplois (en ETPT)</b>
<i>LFI 2016</i>	1 985,48	29 911
<i>Exécution</i>	2 803,36	42 257

Source : Cour des comptes.

#### 2.1.1 Des particularités de gestion des emplois et de la masse salariale persistantes

##### 2.1.1.1 Le caractère artificiel de la budgétisation séparée des programmes 217 et 337

Les crédits de titre 2 ainsi que les emplois de la mission *EDMD* (hors ceux du programme 181) et de la mission *Égalité des territoires, logement*

<sup>25</sup> Le plafond d'emplois autorisé pour 2016 pour le programme 181 est de 392.

(*ETL*) sont programmés de façon distincte mais exécutés de façon conjointe sur le programme 217<sup>26</sup>.

Ce procédé de gestion, maintenu sans modification en 2016, soulève toujours plusieurs questions.

Le programme 337 ne consomme ni son plafond d'emplois ni ses crédits de titre 2, jusqu'à leur transfert au programme 217. Entretemps, ce dernier programme rémunère les agents relevant du programme 337 et en supporte la réserve de précaution.

Les rapports annuels de performance (RAP) 2015 de la mission *ETL* et celui de la mission *EDMD* présentent une reconstitution du schéma d'emplois et du plafond d'emplois, issue uniquement d'un traitement analytique *ex post*. Ils ne présentent aucune donnée sur la consommation réelle des crédits de titre 2, répartie entre les deux périmètres ministériels. Pour le programme 217 de la mission *EDMD*, seule une exécution fusionnée des deux programmes est présentée. Le tableau n° 12 (*cf. infra*) en est l'illustration. L'écart particulièrement significatif (919 ETPT) constaté sur l'action 15 (correspondant au programme 337) démontre le caractère artificiel de la base de budgétisation du programme 337.

Si la gestion mise en place présente des avantages, tant du point de vue du pilotage de la masse salariale que de la gestion des ressources humaines en général (fluidité des parcours professionnels et gestion prévisionnelle facilitée), elle ne permet pas d'obtenir une lisibilité satisfaisante de l'emploi des effectifs et des crédits du programme 337, interpelle sur les conditions de la sincérité de leur programmation, et conduit à considérer que le programme 337 n'a aucune finalité réelle.

Pour répondre aux objectifs de la LOLF, une première solution serait de programmer et d'exécuter l'ensemble des coûts « supports » (tant en titre 2 qu'en titre 3) de la mission *ETL* sur le programme 337, sans recourir à un transfert en gestion sur le programme 217. Cependant, le ministère expose qu'une telle solution serait lourde, complexe et empêcherait toute fluidité de gestion des ressources humaines et de la masse salariale alors que les services travaillant pour l'une ou l'autre mission sont imbriqués.

---

<sup>26</sup> Le programme 337 (créé avec la mission *ETL* à la faveur d'une nouvelle répartition des portefeuilles ministériels) regroupe des effectifs inscrits jusqu'en 2012 dans le périmètre du programme 217. Depuis, la méthode et les retraitements utilisés pour organiser cette séparation et doter ces deux programmes en effectifs n'ont jamais été présentés.

L'autre solution consiste à aller jusqu'au bout de la logique de fluidité de gestion poursuivie par le ministère et dans le respect du principe de sincérité budgétaire, à mettre en adéquation programmation et exécution sans avoir recours à des retraitements analytiques. Cette option justifie la réunification des programmes 337 et 217, d'autant plus que ce dernier assure déjà le support de plusieurs politiques publiques.

#### 2.1.1.2 Des relations complexes entre les programmes 217 et 216

##### Les personnels œuvrant pour les politiques de sécurité et éducation routières

Dans le prolongement du rattachement des missions de sécurité et d'éducation routières au ministère de l'intérieur, les emplois, la masse salariale et les crédits de fonctionnement associés ont été progressivement transférés à partir de 2013 du programme 217 vers le programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, répondant ainsi à une observation de la Cour sur la sincérité de la présentation budgétaire de ces deux programmes.

Toutefois, alors que la loi de finances pour 2016 a procédé au transfert en base de 638 ETPT du programme 217 vers le programme 216, ces effectifs (à hauteur de 634 ETPT) et la masse salariale associée (à hauteur de 35,78 M€) ont été re-transférés en gestion du programme 216 vers le programme 217, par le décret de transfert n° 2016-1685 du 5 décembre 2016. Le ministère explique, pour justifier ce re-transfert, que les particularités statutaires et les relations sociales avec ces personnels ne permettent pas leur prise en charge en gestion par le ministère de l'Intérieur.

Cette raison d'opportunité ne lève pas la réserve sur la faible cohérence de ces rétro-transferts d'effectifs, ce qui amène à s'interroger sur la sincérité de la budgétisation initiale tant du programme 216 de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* que de celle du programme 217 de la mission *EDMD*.

Le programme 217 a en effet supporté, durant toute la gestion 2016, la paie des agents concernés. En outre, le montant transféré ne comprenant pas la réserve de précaution, les effets de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique ont pesé sur le seul programme 217.

Pour toutes ces raisons, la Cour regrette que le même schéma de gestion ait été retenu pour 2017 et invite vivement les deux ministères concernés à faire évoluer la situation en 2018 comme ils s'y sont engagés.

À cet égard, la publication, le 2 avril 2017, de deux décrets<sup>27</sup>, l'un statutaire, l'autre relatif à l'échelonnement indiciaire des inspecteurs du permis de conduire et des délégués à la sécurité routière, pose le cadre de l'accueil de ces personnels au sein du ministère de l'intérieur.

Le cas particulier du cabinet du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

Si le programme 216 a dû, à compter de février 2016, assurer le coût du cabinet du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales ainsi que celui de la secrétaire d'État aux collectivités territoriales, c'est le programme 217 qui a effectivement supporté le coût en 2016 des personnels de soutien, avant la mise en œuvre d'un rétablissement de crédits pour un montant de 2,32 M€ en titre 2, dont 1,97 M€ hors CAS pensions.

Surtout, le schéma d'emplois des MEEM-MLHD a fait l'objet, en cours de gestion, d'un gel des recrutements de catégorie C afin de gager les 58 ETP correspondant aux personnels de service et de soutien de ces deux cabinets. Si, au final, ces ETP n'ont pas pesé sur le schéma d'emplois, ils ont obéré la capacité de recrutement du ministère en cours d'année. En outre, ces ETP, consacrés au soutien à l'hôtel de Castries, s'ajoutent aux personnels déjà affectés dans ces locaux précédemment occupés par le cabinet de la ministre du logement et de l'habitat durable, avant le remaniement ministériel du 11 février 2016. ”

2.1.1.3 Le transfert des ouvriers des parcs et ateliers aux collectivités territoriales : une clarification qui se poursuit

Les ouvriers des parcs et ateliers (OPA) mis à disposition des collectivités territoriales pouvaient exercer jusqu'au 7 mai 2016 leur droit d'option pour rejoindre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

---

<sup>27</sup> Décret n° 2017-466 du 31 mars 2017 modifiant le décret n° 97-1017 du 30 octobre 1997 relatif au statut particulier du corps des délégués au permis de conduire et à la sécurité routière et le décret n° 2013-422 du 22 mai 2013 portant statut particulier du corps des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière, et décret n° 2017-467 du 31 mars 2017 modifiant le décret n° 2009-369 du 1<sup>er</sup> avril 2009 fixant l'échelonnement indiciaire de certains personnels relevant du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le tableau ci-dessous retrace le bilan des options exercées par les ouvriers mis à disposition. Le taux global d'option s'établit, début 2017, à 83 %.

**Tableau n° 10 : Bilan des options exercées par les ouvriers mis à disposition des collectivités territoriales**

	Total OPA concernés	Options 2015	Options 2016	Options 2017	Total options 2015-2017
Nombre d'OPA	4 010	1 955	755	619	3 329

Source : Ministère.

Le transfert définitif des ouvriers intervient au 1<sup>er</sup> janvier suivant l'exercice du droit d'option<sup>28</sup>, ce qui explique que l'« effet décentralisation » concourt encore dans une proportion importante à la réduction du plafond d'emploi de la mission *EDMD* en 2016 (*cf. infra*).

### **2.1.2 La gestion des emplois : les effectifs restent en-dessous du plafond autorisé et leur diminution est supérieure à l'objectif fixé**

#### **2.1.2.1 Les effectifs de la mission sont en dessous du plafond autorisé.**

Le plafond d'autorisations d'emplois (PAE) de la mission, fixé par la LFI 2016, est de 29 911 ETPT (en diminution de 1 731 ETPT par rapport à 2015). Après transfert en cours de gestion des 12 492 ETPT (en baisse de 315 ETPT) en provenance du programme 337, il s'élève à 42 403 ETPT.

La diminution du plafond d'emplois commun à ces deux programmes est donc de - 2 046 ETPT par rapport à la LFI 2015.

Les principales raisons de cette diminution sont :

- L'effet des schémas d'emplois 2015 (effet année pleine) et 2016 (effet année courante) pour - 878 ETPT ;
- L'effet de la décentralisation pour - 822 ETPT<sup>29</sup> ;
- Les transferts internes au budget de l'État (- 463 ETPT), dont les plus importants sont les transferts sortants de 638 ETPT vers le programme

<sup>28</sup> Si la demande a été formulée avant le 31 août.

<sup>29</sup> Cet impact est beaucoup plus faible qu'en 2015 où il constituait le principal facteur d'explication de la diminution du plafond d'emplois (- 2 124 ETPT).

216 (cf. *supra*) et de 179 ETPT vers le programme 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* des services du Premier ministre, correspondant aux effectifs des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) ainsi que le transfert entrant de 400 ETPT en provenance du programme 215 – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture dans le cadre de la politique de « décroisement » conduite principalement dans le domaine de l'eau.

La consommation s'élève à 42 257 ETPT, dont 41 876 ETPT sur le programme 217 et 381 ETPT sur le programme 181.

La mission présente donc une sous-exécution du plafond d'emplois de - 784 ETPT (773 sur le programme 217 et 11 sur le programme 181). Une partie de cette sous-exécution (218 ETPT) concerne le périmètre des agents mis à disposition des collectivités territoriales et résulte du décalage dans la prise en compte en lois de finances des départs des agents dans les services transférés.

**Tableau n° 11 : Évolution de la marge sous plafond (au périmètre EDMD et ETLV)**

en ETPT	2014	2015	2016	Évolution 2016/2015
<i>Plafond d'emplois (LFI)</i>	47 963	44 449	42 403	-2 046
<i>Transferts en gestion</i>	-25	-5	638	+643
<i>Exécution du plafond d'emplois</i>	46 732	43 561	42 257	-1 304
Écart entre plafond et exécution	-1 206	-873	-784	

Source : ministère

NB : Les écarts entre les plafonds d'emplois votés et exécutés tiennent compte, en 2014, d'une correction technique de -271 et, en 2015, du gel de 10 ETPT pour le renfort de la SGP.

Le détail de la consommation du plafond par politique publique, qui est reconstitué de manière analytique par le ministère, est le suivant.

**Tableau n° 12 : Détail de la consommation du plafond d'emplois par politiques publiques sur le programme 217**

REPARTITION SYNTHETIQUE DES ETPT PAR PROGRAMME DE POLITIQUE PUBLIQUE				
PROGRAMME	PREVU (LF) a	TRANSFERTS EN GESTION b	REALISE * c	Écart c-(a+b)
Action 7 : CPPEDMD	7 352	1 849	9 138	-63
Action 8 : IST	10 610		10 563	-47
Action 9 : SCR	26	634	645	-15
Action 11 : SAMPA	2 834		2 899	65
Action 13 : PEB	3 324		3 600	276
Action 15 : Personnels relevant du ministère du logement et de l'habitat durable		10 609	9 690	-919
Action 16 : PR	3 243		3 396	153
Action 18 : pers. relevant d'autres ministères		38	38	0
Action 22 : Transferts décentralisation	1 296		1 078	-218
Action 23 : ECAM	775		766	-9
Action 24 : Transports aériens	40		40	0
Action 25 : CNDP	7		11	4
Action 26 : ACNUSA	12		12	0
<b>Total</b>	<b>29 519</b>	<b>13 130</b>	<b>41 876</b>	<b>-773</b>

Source : ministère. Le développement des acronymes figure en note de bas de page<sup>30</sup>.

Des écarts parfois significatifs sont constatés entre la prévision et la réalisation des actions-miroirs<sup>31</sup>. Le ministère estime que ces écarts s'expliquent en partie par les réaffectations réalisées en cours d'année par les chefs de service dans le cadre de la gestion de leurs priorités.

<sup>30</sup> CPPEDMD : Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ; IST : Infrastructures et services de transports ; SCR : Sécurité et éducation routières ; SAMPA : Sécurité et affaires maritimes ; PEB : Paysages, eau et biodiversité ; PR : Prévention des risques ; ECAM : Energie, climat et après-mines ; CNDP : Commission nationale du débat public ; ACNUSA : Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires.

<sup>31</sup> Les actions-miroir identifient de manière analytique les personnels relevant de chacun des programmes de la mission.

### 2.1.2.2 Une réduction des effectifs réels au-delà de la cible fixée.

L'objectif du schéma d'emploi et de recrutement ministériel (SERM) a été fixé à - 932 ETP<sup>32</sup>. Ce schéma a été révisé pour s'établir à - 947 ETP au titre d'un gage de 15 ETP de catégorie A pour renforcer les effectifs de l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME).

**Tableau n° 13 : Évolution du schéma d'emplois entre 2014 et 2016**

<i>Schéma d'emplois en ETP</i>	<b>Exécution 2014</b>	<b>Exécution 2015</b>	<b>LFI 2016</b>	<b>Exécution provisoire 2016</b>
Sorties totales	3 373	3 273	3 060	3 139
<i>dont sorties pour retraite</i>	1 685	1 564	1 486	1 490
Entrées	2 114	2 445	2 128	2 249
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-1 259	-828	-932	-890

Source : ministère.

En gestion, le schéma d'emplois à respecter a été fixé à - 872 ETP compte tenu :

- Du report de la sur-exécution du schéma d'emplois 2015 à hauteur de 17 ETP de catégorie A ;
- D'un allègement des réductions d'emplois de 58 ETP de catégorie C en compensation des recrutements réalisés en 2016 au bénéfice des cabinets du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et de la secrétaire d'État aux collectivités territoriales (*cf. supra*).

Ce schéma d'emplois a été de nouveau exécuté au-delà de sa cible puisque la diminution des effectifs à périmètre constant atteint - 890 ETP, soit une sur-exécution de 18 ETP. Ce bilan intègre la création de 20 postes au bénéfice de la commission de régulation de l'énergie (CRE), financés par transfert en gestion vers le programme 134.

Les flux sortants ont été presque parfaitement conformes à ceux prévus (- 3 139 ETP contre - 3 140 ETP). La qualité de la prévision des

<sup>32</sup> Contre - 834 ETP, ramenés à - 808 en 2015.

départs en retraite notamment doit être saluée. En revanche, le nombre de mobilités interministérielles et d'autres départs non définitifs semble avoir été plus difficile à estimer avec précision.

Les flux entrants réalisés ont été supérieurs à ceux prévus (+ 2 249 ETP contre + 2 194 ETP), du fait principalement d'un nombre recrutements par mobilité interministérielle plus important que celui envisagé.

#### 2.1.2.3 Un arrêt (temporaire ?) du recrutement d'ouvriers d'État

Alors que le MEEM avait sollicité, en octobre 2015, l'autorisation de recruter 30 ouvriers d'État<sup>33</sup> en 2016, aucun recrutement n'a eu lieu en 2016.

Compte tenu des fragilités juridiques et des dérives financières relatives au recrutement de personnels sous statut d'ouvrier d'État constatées dans son rapport public annuel de 2011, la Cour se félicite de ce moratoire et invite le ministère à mettre définitivement fin aux recrutements d'ouvriers d'État.

### **2.1.3 La masse salariale : en dépit de mesures non prévues, une exécution rigoureuse de la LFI en partie aidée par des économies de constatation**

#### 2.1.3.1 Une masse salariale exécutée dans les limites fixées par la loi de finances

Pour la mission, les ouvertures de crédits de titre 2 ont atteint en fin de gestion 2,83 Md€<sup>34</sup>. La consommation a atteint 2,80 Md€ (auxquels s'ajoutent 8,7 M€ de fongibilité asymétrique exécutés en gestion), soit un reliquat de 23,4 M€.

Pour le programme 217, les ouvertures de crédits s'élèvent à 2,79 Md€ et la consommation à 2,77 Md€, soit un reliquat de 22 M€ (15,1 M€ au titre du CAS *Pensions* et 6,9 M€ hors CAS *Pensions*), essentiellement formé par la réserve de précaution (13,5 M€).

---

<sup>33</sup> Dont 12 pour l'aviation civile, 4 pour les services centraux, 13 à VNF et 1 à Météo-France.

<sup>34</sup> Après mise en œuvre de deux mesures de fongibilité asymétrique pour un montant total de 7,2 M€, de deux décrets de transfert pour un montant total de 802,3 M€ et d'une mesure d'annulation de crédits (1,04 M€ par la LFR).

Le MEEM a donc opéré une gestion rigoureuse des crédits de titre 2, en partie aidée par des économies de constatation qui ont permis d'absorber des dépenses non prévues en budgétisation initiale.

Comme les années précédentes, la composante hors CAS du titre 2 a été épargnée par les mesures de régulation et a fait l'objet d'un dégel complet en fin de gestion afin de prendre en compte, comme les années antérieures, l'aléa relatif au rattachement des fonds de concours mais surtout la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1<sup>er</sup> juillet 2016 (non connue au stade de la budgétisation). S'agissant des fonds de concours, il s'agit principalement du fonds de concours « OPA » (remboursement par les collectivités des avances de salaires des ouvriers mis à leur disposition). En dépit des évolutions favorables rencontrées en 2016 (*cf. infra*), le bon rattachement des crédits n'est en effet jamais totalement acquis.

#### 2.1.3.2 Une évolution favorable des ressources

##### Le fonds de concours OPA : l'amélioration du recouvrement de la dette des collectivités d'outre-mer

La masse salariale des OPA mis à disposition des collectivités territoriales dans le cadre du transfert des parcs de l'équipement s'est élevée à 44,97 M€ pour l'année 2016. 43,55 M€ ont été rattachés sous forme de fonds de concours en 2016 (auxquels s'ajoutent 3,22 M€ au titre de 2015), sur un total de titres émis de 45,68 M€, soit un taux de rattachement supérieur à 95 %. Si l'on ajoute les montants non mandatés à la clôture de l'exercice 2016 qui l'ont été au 30 janvier 2017 (2,05 M€ sur 2,13 M€), cela porte le taux de rattachement à 99,8 %.

Cela témoigne d'un pilotage fin et régulier de ce processus par le ministère.

Par ailleurs, alors que le conseil régional de la Guadeloupe refusait régulièrement de mandater les sommes dues<sup>35</sup>, il a procédé, en 2016, au mandatement de 1,67 M€, correspondant à la totalité de sa dette pour 2015 ainsi qu'au versement correspondant à la masse salariale du 1<sup>er</sup> semestre 2016. La collectivité a également mandaté, début 2017, l'intégralité du titre

---

<sup>35</sup> La Cour avait constaté, dans la note d'exécution budgétaire de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* 2015, que la dette de la collectivité s'élevait fin 2015 à 5,5 M€ et avait souligné que le défaut de recouvrement d'une recette dont le fondement est établi est susceptible d'engager la responsabilité des acteurs défaillants au regard des articles 11 et 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

relatif à la masse salariale du 2<sup>nd</sup> semestre 2016. Cela paraît confirmer l'intention exprimée par la collectivité de régulariser la situation antérieure. La Cour invite les différents acteurs à poursuivre leurs efforts en vue de parvenir au règlement total et rapide de cette situation. En effet, le montant de la dette du conseil régional de Guadeloupe s'élève encore à 5,63 M€, soit plus de 84 % du montant total de la dette totale des collectivités (6,69 M€ au 31 décembre 2016).

#### Le remboursement des indus de paye

Le montant des rétablissements de crédits, au titre du remboursement des indus de paye s'élève à 4 M€.

Si, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 7 M€ d'indus de rémunération ont été remboursés par les personnels et sont en attente de rétablissement au profit du programme 217, un montant de 0,22 M€ au titre de l'année 2014 est devenu prescrit du fait de la non émission des titres dans le délai prévu par les textes. La Cour invite donc le ministère à émettre les titres dans les délais réglementaires afin d'éviter la prescription et de percevoir l'intégralité des remboursements des indus de paye.

#### 2.1.3.3 Plusieurs facteurs cumulatifs ont contribué à l'exécution de la masse salariale dans le respect du montant des crédits ouverts

##### Des économies de constatation

Certaines dépenses n'ont pas atteint les niveaux prévus, sans intervention particulière du ministère :

- L'enveloppe d'accompagnement des réformes a été consommée à hauteur de 2,9 M€, sur les 6 M€ budgétés ;
- Le financement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), a entraîné une dépense de 0,45 M€, pour 1 M€ prévu ;
- Les mesures spécifiques d'accompagnement de la réforme régionale ont généré une dépense de 0,64 M€, pour 0,83 M€ de crédits délégués par le fonds interministériel d'accompagnement de la réforme régionale<sup>36</sup>.

Ces économies de constatation (d'un montant global de 3,5 M€) ont contribué au financement d'une part de plusieurs mesures non prévues au stade de la budgétisation, et d'autre part de dépenses ayant excédé le montant budgété.

Il s'agit, à titre principal dans le premier cas, de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue au 1<sup>er</sup> juillet 2016, dont

---

<sup>36</sup> Arrêtés de répartition des 21 et 25 novembre 2016.

le coût est estimé à 4,3 M€ hors CAS Pensions. Dans le second cas, il s'agit notamment des dépenses de rachat de compte épargne temps (CET), qui s'élèvent à 4,27 M€ pour 3,5 M€ prévus.

#### Des reports de charges sur l'année 2017

Des reports de charges sont prévus sur l'année 2017 :

- de l'annuité 2016 du plan de requalification des emplois de catégorie C en catégorie B des personnels des MEEM/MLHD, à hauteur de 253 K€ hors CAS Pensions, du fait de la publication tardive des textes statutaires ;

- de la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et à la rémunération des fonctionnaires (PPCR), pour les personnels appartenant aux corps des officiers de port adjoints, en l'absence de texte publié ;

- du reste à réaliser sur les mesures catégorielles 2016 (plan de requalification et fusion des corps d'inspecteurs des affaires maritimes) à hauteur de 666 K€ ;

- de la revalorisation du point fonction publique au 1<sup>er</sup> juillet 2016 sur la rémunération des OPA du fait de la publication tardive de l'arrêté mettant à jour le barème salarial, à hauteur de 320 K€.

Au-delà de ces reports de charges, le coût de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique est estimé par le ministère à 12,08 M€ en 2017, et à 12,8 M€ en année pleine.

Enfin, si le ministère poursuit ses efforts de résorption des retards de mise en paye des avancements d'échelon, l'objectif de rattrapage n'a été atteint qu'à 85 % en 2016.

#### Une nouvelle mesure de modification de la structure des emplois du ministère

L'exécution du schéma d'emplois 2015 s'est traduite par une mesure de déqualification de la structure des emplois (ou « *dépyramidage* »), obtenue par un moindre recrutement d'agents de catégorie A et B pour recruter davantage d'agents de catégorie C. Ce procédé a permis de respecter le schéma d'emploi commun aux missions EDMD et ETL tout en générant une moindre consommation des crédits de personnels. Ce procédé est à nouveau constaté en exécution 2016.

La Cour s'interroge donc à nouveau sur l'incidence que cette mesure, discordante avec les besoins annoncés en personnels qualifiés,

peut avoir sur la gestion des ressources humaines conduite par les deux ministères.

**Tableau n° 14 : Modification de la structure des emplois de la mission EDMD après exécution du schéma d'emploi 2016 révisé (en ETP).**

<i>Catégories</i>	<b>Schéma d'emploi</b>	<b>Exécution du schéma</b>	<b>Différence</b>
<i>A</i>	-37	-67	-30
<i>B</i>	-264	-289	-25
<i>C</i>	-635	-480	+155
<i>OPA</i>	-11	-54	-43
<b>TOTAL</b>	<b>-947</b>	<b>-890</b>	<b>+57</b>

Source : Cour des comptes, d'après chiffres communiqués par le MEEM.

## 2.1.3.4 La décomposition de l'évolution de la masse salariale

**Tableau n° 15 : Décomposition de l'évolution de la masse salariale de la mission EDMD en 2016**

<i>En M€</i>	<b>Prévision P 217+337 (LFI 2016)</b>	<b>Exécution P 217+337</b>
Exécution 2015 hors CAS (Compte d'affectation spéciale) Pensions	1 868,7	1 948,1
Impact des mesures de transfert et de périmètre	-16,7	-23,2
Débasage de dépenses au profil atypique	-9,1	59,9
<b>Solde d'exécution 2015 retraité</b>	<b>1 841,7</b>	<b>1 865,0</b>
Impact du schéma d'emplois 2015 (effet année pleine)	-6,2	-4,6
Impact du schéma d'emplois 2016 (effet année courante)	-22,5	-27,1
<b>Impact du schéma d'emplois</b>	<b>-28,7</b>	<b>-31,7</b>
GIPA (Garantie individuelle du pouvoir d'achat)	1,0	0,5
Point fonction publique et mesures bas salaires	0,3	4,4
Mesures générales	1,3	4,9
Mesures catégorielles	5,3	3,8
GVT positif	25,5	26,3
GVT négatif	-16,0	-14,6
<b>GVT (Glissement vieillesse technicité) solde</b>	<b>9,5</b>	<b>11,7</b>
Rebasage de dépenses au profil atypiques	11,8	55,0
<i>dont mesures d'accompagnement restructuration</i>	6,0	3,3
<i>dont indemnité pour jours ARTT non pris</i>	3,5	4,3
<i>dont fonds de concours OPA</i>	0,0	45,4
<i>dont recrutement des apprentis</i>	1,1	1,1
<i>dont indemnité différentielle temporaire</i>	1,2	1,0
Autres variations	-7,9	-10,0
<b>Masse salariale 2016</b>	<b>1 833,0</b>	<b>1 898,7</b>

Source : Cour des comptes, d'après données du RAP 2015, du PAP et de la LFI 2016 ainsi que du ministère.

Parmi les mesures catégorielles, on peut citer les mesures d'accompagnement spécifiques à la réforme de la carte régionale<sup>37</sup>. Afin de couvrir les dépenses liées à ces nouvelles mesures, un fonds interministériel d'accompagnement de la réforme régionale a été mis en place en 2016. À cet effet, le programme 217 a bénéficié, par deux arrêtés de répartition des 21 et 25 novembre 2016, de l'ouverture de crédits à hauteur respectivement de 237 750 € et 593 290 €, soit un total de 831 040 €. Le montant total alloué en 2016 aux agents MEEM-MLHD est en-deçà des crédits attribués, avec une dépense de 640 047 €.

## 2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

<i>En M€</i>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<i>LFI 2016</i>	490,53	531,08
<i>Exécution 2016</i>	1 141,73	684,93

Source : Cour des comptes d'après CHORUS.

N.B : Ces montants ne portent que sur des crédits hors subventions pour charges de service public.

À périmètre courant, les dépenses de fonctionnement autres que les subventions pour charges de service public<sup>38</sup> (catégorie 31) de la mission exécutées en 2016 s'élèvent à 1 411,73 M€ en AE et à 684,93 M€ en CP. En 2015, la consommation était de 1 071,01 M€ en AE et de 1 108,76 M€ en CP. Il y a donc une hausse des engagements de 6,6 % mais une baisse des paiements de 38,2 % par rapport à 2015.

Ces dépenses représentent respectivement 10,2 % des AE et 6,4 % des CP totaux de la mission.

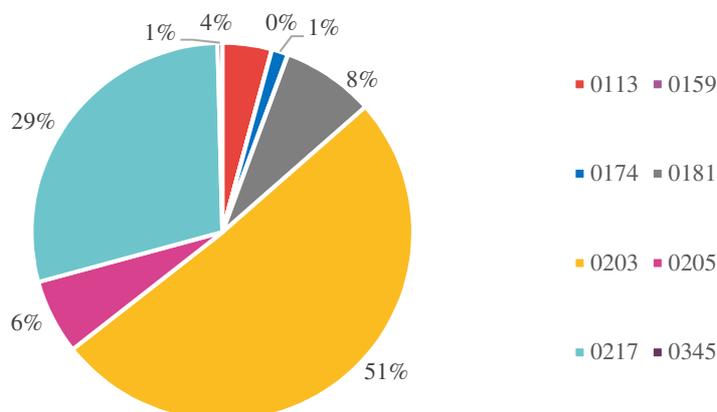
À eux seuls, les programmes 174, 203 et 217 totalisent plus de 80 % des dépenses de cette catégorie, tant en AE qu'en CP. La part du programme 174 représente 44,7% d'AE (510,9 M€) pour 1,4% de CP (9,56 M€), tandis que le programme 203 représente 30,2% des

<sup>37</sup> Le décret n° 2015-1120 du 4 septembre 2015 relatif aux mesures d'accompagnement indemnitaire des réorganisations de service liées à la nouvelle organisation territoriale de l'État prévoit notamment la création d'une prime d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État et un complément à la mobilité du conjoint ; des modalités spécifiques pour l'indemnité de départ volontaire ; l'extension du bénéfice de l'indemnité d'accompagnement à la mobilité et du complément indemnitaire d'accompagnement aux agents impactés par les opérations de réorganisation territoriale.

<sup>38</sup> Les subventions pour charges de service public sont analysées dans la partie relative aux opérateurs de l'État dans la présente note.

engagements (344,7 M€) pour 50,9 % des CP (348,5 M€) et le programme 217, 11,3% des AE (129,5 M€) et 28,8% des CP (197,6 M€).

**Graphique n° 4 : Répartition des CP des dépenses de fonctionnement courant par programme**



Source : Cour des comptes

Sur les programmes 203 et 217, la consommation de crédits est en baisse par rapport à 2015 : - 49,4% d'AE (474,2 M€ en 2016 contre 937,8 M€ en 2015) et - 43,8% de CP (546,1 M€ en 2016 contre 971,8 M€ en 2015). Cette diminution résulte du caractère exceptionnel de certaines dépenses exécutées en 2015, inhérentes au projet immobilier de l'administration centrale sur le programme 217, ou à la prise en charge de l'indemnisation relative à la sortie de l'écotaxe poids lourds sur le programme 203, en partie exécutée en titre 3. Les principaux postes sont l'immobilier (baux marchands, loyers budgétaires et charges connexes à la location), les redevances de financement des PPP, les frais d'étude et de recherche, les frais d'entretien ainsi que la sous-traitance de services, ainsi que le paiement d'indemnités, dommages et intérêts. Ainsi, le programme 217 a enregistré le paiement de la deuxième échéance du crédit-bail de la Tour Séquoia de 22,1 M€.

En revanche, le programme 174 est fortement mobilisé en AE, passant de 3,60 M€ en 2015 à 510,9 M€ en 2016. Ce phénomène est dû à l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE) pour 500 M€ enregistrés en titre 3 sur l'action 5 « lutte contre l'effet de serre », à

destination de la Caisse des dépôts et consignations en tant que gestionnaire administratif et financier du dispositif.

Cependant, la Cour constate l'imputation erronée en dépenses de fonctionnement des fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations au titre des différents dispositifs émergeant sur l'ESTE. Seuls les frais de gestion de la Caisse d'un montant annuel de 350 000€ devraient être enregistrés en tant que dépenses de fonctionnement. Le CBCM estime que cette imputation budgétaire résulte de l'instruction comptable spécifique de la DGFIP du 14 décembre 2016.

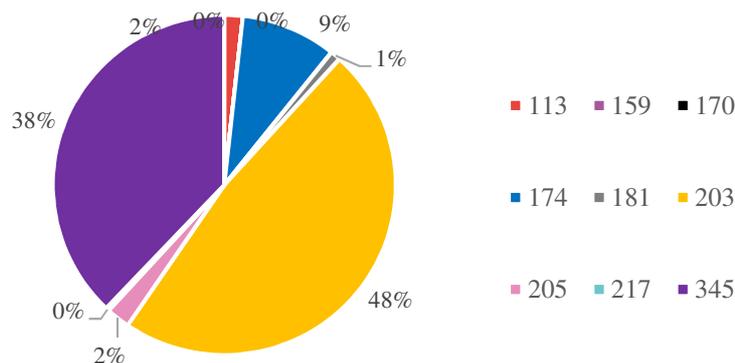
### 2.3 Les dépenses d'intervention

<i>En M€</i>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<i>LFI 2016</i>	5 986,61	5 871,67
<i>Exécution 2016</i>	5 226,65	5 189,85

Source : Cour des comptes. Exécution 2016 retraitée du rétablissement de crédit PIA de 232,6M€ en AE et en CP sur le programme 181.

En 2016, les crédits votés en titre 6 représentent 5,99 Md€ en AE (59,5% des AE de la mission) et 5,87 Md€ en CP (59 % des CP de la mission). À périmètre constant (hors programme 345), ces crédits sont en diminution de 0,3% en AE (soit 12,6 M€) et de 13% en CP (soit 572,9 M€) par rapport à 2015. Une proportion importante de cette diminution est due à la baisse des crédits ouverts dans le cadre des fonds de concours et d'attributions de produits sur l'action 1 du programme 203 « Développement des infrastructures routières » (soit - 464 M€).

En raison du large champ couvert par la mission, la nature des dispositifs d'intervention est très diverse. Néanmoins, les crédits sont concentrés sur les programmes 203 – *Infrastructures et services de transports* (3,09 Md€ en AE et 3,04 Md€ en CP), 345 – *Service public de l'énergie* (2,05 Md€ en AE et CP) et 174 – *Énergie, climat et après-mines* (484 M€ en AE et 487 M€ en CP).

**Graphique n° 5 : Répartition des CP des dépenses d'intervention par programme**

Source : Cour des comptes.

Trois dispositifs représentent 90 % des crédits d'intervention initiaux. Il s'agit d'une part, des subventions à SNCF Réseau sur le programme 203 pour 2 457 M€ (soit 45 % des AE initiales de la mission), d'autre part, la compensation des charges de service public de l'énergie non directement liées à la transition énergétique dans le cadre du programme 345 *Service public de l'énergie*, action nouvelle en 2016 dotée de 2 049 M€ d'AE (soit 37 % des AE initiales de la mission) et enfin, les dispositifs sociaux en faveur des mineurs, électriciens et gaziers sur le programme 174 pour 460,53 M€ (soit 8 % des AE initiales de la mission).

### 2.3.1 Des dépenses d'intervention globalement en baisse

À l'exception du programme 345 nouvellement rattaché à la mission *EDMD*, l'ensemble des programmes enregistre une baisse de consommation des crédits d'intervention entre 2015 et 2016. Néanmoins, certains programmes et actions portant des politiques en faveur de la lutte contre le changement climatique maintiennent ou améliorent leur consommation des crédits d'intervention.

Tableau n° 16 : Dépenses d'intervention (2015-2016)

en M€	Consommation d'AE			Consommation de CP		
	2015	2016	% Évol.	2015	2016	% Évol.
<i>113</i>	80,25	89,57	+ 11,6%	92,72	89,31	- 3,7%
<i>159</i>	0,02	0,83		0,02	0,78	
<i>170</i>	0,00	0,28		0,00	0,28	
<i>174</i>	716,85	436,19	- 39,2%	723,80	436,32	- 39,7%
<i>181(*)</i>	52,83	48,73	- 7%	58,23	39,40	- 40%
<i>203</i>	2 747,56	2 876,52	+ 4,7%	2 754,18	2 784,15	+ 1,1%
<i>205</i>	95,27	26,61	- 72,1%	110,95	91,14	- 17,9%
<i>217</i>	18,94	27,84	+ 47,0%	18,98	28,39	+ 49,6%
<b>Exécution hors P345</b>	<b>3 711,72</b>	<b>3 506,57</b>	<b>- 5,5%</b>	<b>3 758,88</b>	<b>3 469,77</b>	<b>- 7,7%</b>

Source : Cour des comptes. Exécution 2016. (\*) Sont uniquement pris en compte les montants consommés hors rétablissements de crédit PIA de 232,6 M€.

### 2.3.1.1 Le programme 113

Les dépenses d'intervention exécutées en 2016 sur le programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité* s'élèvent à 89,57 M€ en AE et 89,31 M€ en CP, ce qui représente 1,6 % des AE et des CP de ce titre pour l'ensemble de la mission.

Constituées de dépenses discrétionnaires, ces dépenses d'intervention représentent plus du tiers des crédits consommés de ce programme. Elles sont en hausse de 12% en AE mais en diminution de 4% en CP. La mobilisation des AE s'explique principalement par la mise en œuvre de règlements européens (Directive cadre stratégie milieu marins d'une part, d'autre part les directives « Oiseaux » et « Habitats-faune-flore » pour ce qui concerne le dispositif Natura 2000) nécessitant l'établissement de conventions pluriannuelles ou de documents d'objectifs. Parallèlement, la régulation budgétaire appliquée en 2016 explique globalement la baisse de la consommation de CP de 3,4 M€.

Quatre dispositifs (Biodiversité, Espaces protégés, Milieux marins, Natura 2000) inhérents à l'action 7 « gestion des milieux marins et biodiversité » mobilisent 92% des AE (soit 82,5 M€) et CP consommés (81,8 M€).

Les constats établis en 2014 et en 2015 quant au morcellement des financements et à la multiplication des intervenants et des projets dans le cadre des interventions financées par le programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité* sont toujours d’actualité. En effet, ces crédits sont toujours principalement constitués de subventions à des organismes de statuts divers et nombreux (établissements publics, collectivités territoriales, associations ou dans une moindre mesure des sociétés privées), ce qui permet d’interroger leur degré de coordination avec les opérateurs de l’État (agences de l’eau, AFB à compter de janvier 2017) ou les établissements publics locaux.

### 2.3.1.2 Le programme 181

Le programme 181 – *Prévention des risques*, représente, après retraitement du redéploiement de crédits du PIA en provenance de l’ADEME à hauteur de 232,6 M€ (*cf. supra et infra*), moins de 1% des AE et CP des dépenses d’intervention de la mission.

Par rapport à 2015, l’évolution des dépenses d’intervention de ce programme est notamment marquée par une diminution de la consommation en AE (- 7 %) et de CP -40 %, malgré l’augmentation des mesures liées aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) (34,9 M€ d’AE consommé en 2016 contre 25,9 M€ d’AE consommées en 2015 et 18,7 M€ de CP en 2016 contre 14,8 M€ en 2015).

Pour autant, depuis cinq ans, la programmation initiale des AE demeure excessive (taux de consommation très inférieur à 50 %) au regard de l’exécution. Le financement par l’État des mesures foncières décidées dans le cadre des PPRT a ainsi évolué de la manière suivante :

**Tableau n° 17 : Programmation et exécution des dépenses de titre 6 pour les PPRT**

<i>En M€</i>	2012		2013		2014		2015		2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	128,7	23,7	123,6	34,02	180	41,5	93,6	34,6	86,7	22,3
Exécution	1,75	13,73	10,33	14,43	41,5	9,9	25,9	14,8	34,9	18,7
% exécution/LFI	1,40	57,90	8,36	42,42	23,06	23,86	27,7	42,77	40,3	83,9

Sources : LFI, CHORUS et ministère.

Dans la mesure où la réalisation des PPRT s’inscrit dans le cadre d’engagements pluriannuels, cette évolution engendre des reports d’engagements sur les exercices futurs et soulève une question de

soutenabilité budgétaire à moyen terme. Or des crédits initialement programmés pour les PPRT ont été redéployés et ont contribué, en 2016 comme au cours des exercices précédents, aux mesures d'annulation. Le ministère estime ainsi qu'il pourrait y avoir des pics de consommation d'AE entre 2017 et 2019 compte tenu de l'état d'avancement des procédures et des actions engagées pour faciliter et accélérer la mise en œuvre effective des mesures prévues par les PPRT approuvés<sup>39</sup>.

Les autres dispositifs<sup>40</sup> connaissent une baisse de consommation de 49% en AE et 52% en CP. Ainsi, en 2016, aucune subvention n'a été versée à l'ADEME (contre 1,8 M€ sur l'action 1 en 2015), ni à l'ANDRA (1,25 M€ sur l'action 1 en 2015). Par ailleurs, les crédits de l'après-mine (action 11) consacrés aux travaux de mise en sécurité réalisés par le BRGM, imputés jusqu'en 2015 sur le titre 6 (6,2 M€ d'AE et 10 M€ de CP en 2015) a été programmée en LFI 2016 sur le titre 6 mais ré-imputée sur la catégorie 31 en gestion 2016, pour 6,2 M€ en AE et 1,6 M€ en CP.

### 2.3.1.3 Le programme 217

Sur le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, les dépenses d'intervention portent sur des partenariats avec différents organismes pour une meilleure prise en compte du développement durable, ou avec des associations dans le cadre du partenariat pour l'environnement.

La consommation de crédits d'intervention dépasse largement leur budgétisation initiale (16,7 M€ en AE et en CP voté en LFI pour 27,8 M€ d'AE et 28,4 M€ de CP consommés). Bénéficiant du dégel de la réserve de précaution, une hausse de plus de 45% de la consommation en AE et en CP est enregistrée par rapport à 2015, principalement portée par des dépenses de suite de la COP 21 non financées par le programme 341 – *Conférence Paris climat 2015*.

---

<sup>39</sup> Il s'agit notamment de l'ordonnance signée le 22 octobre 2015 qui ouvre la possibilité pour les entreprises riveraines des sites à risque situées dans des secteurs de mesures foncières (dangers les plus importants), de mettre en œuvre des mesures alternatives aux mesures d'expropriation et de délaissement en bénéficiant du financement tripartite. Cette ordonnance a également défini de nouvelles mesures de simplification telle l'ouverture automatique du droit de délaissement dans les secteurs d'expropriation. Par ailleurs, une instruction du Gouvernement a été signée le 31 mars 2016 et adressée aux préfets afin de leur rappeler l'importance d'achever la phase d'élaboration des PPRT rapidement et surtout d'accélérer la phase de mise en œuvre.

<sup>40</sup> Risques naturels, prévention des inondations, plan grands fleuves, après-mine et autres dispositifs.

**Les dépenses directement consacrées par le ministère  
pour la COP 21 et la COP 22**

En 2014, la mission (programme 174) avait pris en charge des coûts relatifs à la préparation de la COP 21 pour 1,5 M€ en AE=CP.

En 2015 et 2016, les coûts d'organisation de la COP 21 ont été supportés par un programme spécifiquement créé (programme 341 – *Conférence Paris climat 2015*) relevant de la mission *Action extérieure de l'État*, mais dont le ministère jouissait d'une délégation partielle de gestion. En 2015, le ministère avait néanmoins supporté des coûts directs de communication, *in fine* remboursés par l'ADEME par voie de fonds de concours (0,37 M€). En outre, en 2015, le programme 203 avait pris en charge les opérations de nettoyage de l'autoroute A1 entre Roissy-Charles-de-Gaulle et Paris dans le cadre de cette manifestation (15 M€).

En 2016, le ministère a entendu mettre en place une politique d'interventions internationales, en finançant dans des pays étrangers des projets destinés à mettre en œuvre les conclusions de la COP 21. Au-delà de l'opportunité de ces projets, la Cour ne peut qu'être très réservée sur ces interventions directes d'aide au développement réalisées en dehors ou en parallèle de l'expertise, des programmes et des financements déjà mis en place par l'Agence française de développement (AFD) :

- le programme 217 a été mobilisé en AE et en CP, fin 2016, à hauteur de 9 M€ pour les dépenses dites « de coalition » visant à mettre en œuvre des coopérations, projets ou programmes qui ont émergé au cours de la COP 21. Ainsi, 5 M€ ont été attribués dans le cadre d'une convention avec l'ADEME portant sur le financement de projets menés en Afrique ; 2 M€ visent à soutenir des programmes et projets en faveur de l'océan et de la gestion durable de l'eau via l'Agence des aires marines protégées (0,5 M€), le programme des Nations unies pour l'environnement (0,5 M€) ou l'Office international de l'eau (1 M€) ; 2 M€ assurent le financement de projets d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre via l'Agence internationale de l'énergie renouvelable (IRENA pour 0,5 M€), l'ADEME (1 M€) ou le CEREMA (0,5 M€) ;
- En outre, l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) a été mobilisée à hauteur de 10 M€ pour le financement de dépenses de ce même type de « coalition ». La Banque africaine de développement a ainsi bénéficié d'une subvention de 6 M€ en 2016 pour assurer le financement du fonctionnement (2 M€) et des actions de l'initiative pour l'énergie renouvelable en Afrique, quand bien même aucun projet concret ne semble avoir émergé avant mars 2017.

Au total, le ministère a dépensé directement au moins 36 M€ à divers titres dans le cadre de la COP, alors même qu'un programme spécifique de financement existait jusque fin 2016.

Enfin, le programme 217 a porté le financement du marché négocié sans publicité ni mise en concurrence (360 000 €) pour un spectacle « Alma ici était un océan », représenté à Marrakech lors du *Climate change show* en marge de la COP22.

### 2.3.2 Des économies de constatation sur les dépenses de guichet

Sur le programme 205 - *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture*, avec une consommation de 62,7 M€ (AE=CP), l'action 3 « soutien à la flotte de commerce » représente 69% des CP du programme en 2016.

La subvention au titre du complément de retraite de la Compagnie générale maritime et financière (CGMF), est en réduction constante depuis 2007 en raison de la fermeture du dispositif (de 15,01 M€ en 2007 à 10,67 M€ en 2016, soit - 29 % sur la période). Les autres dispositifs sociaux de soutien à la flotte (la subvention à l'Établissement national des invalides de la marine pour exonération de cotisations sociales et les versements à l'ACOSS et à Pôle emploi) sont fortement dépendants de la conjoncture économique du secteur. En raison de sa morosité, la dépense correspondante est passée de 60,21 M€ en 2014 à 52,01 M€ en 2016, soit une baisse de 13,6%. La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a néanmoins prévu une extension de exonérations de charges, représentant un surcoût pour le programme 205 évalué à 19M€ en année pleine. Cependant, compte tenu du retard pris par la commission européenne pour autoriser ce nouveau dispositif au regard du régime des aides d'État, aucun crédit n'a *in fine* été consommé en 2016. Par ailleurs, l'article 134 de la LFR pour 2016 a donné une base législative au remboursement, via les organismes de recouvrement des cotisations sociales, de 7,266 M€ à la société Brittany Ferries. En 2015, le programme avait renoncé à satisfaire la demande de Brittany Ferries en raison de son illégalité ; en 2016, malgré l'habilitation législative, aucune dépense n'a malgré tout été constatée.

Les crédits de l'action 6 « gestion durable de la pêche », présentent une exécution de 16,33 M€ en CP (LFI : 44,75 M€). Par rapport à 2015, cela représente une baisse des dépenses de près de 50 %, principalement due à l'absence de crise dans le secteur et à la mise en place des premiers

engagements du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) au dernier trimestre 2016.

En 2016, les dépenses d'intervention du programme 159 – *Information géographique et cartographique* et du programme 170 – *Météorologie* ont été majoritairement financées par des fonds de concours relatifs au programme d'investissement d'avenir pour la transition numérique de l'État et la modernisation de l'action publique. Elles concernent, d'une part, Météo France pour 130 000€ et, d'autre part, l'IGN pour 754 000€. Météo France a de plus été bénéficiaire d'un versement de 20 000 € rattachés à l'exercice 2015.

Sur le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*, le périmètre et le nombre de dispositifs d'intervention reste stable, à l'exception de l'enveloppe spéciale de transition énergétique. Hors ESTE, les dépenses d'intervention du programme 174 diminuent de 6,4%, en AE et 7,8% en CP, par rapport à 2015. Elles restent majoritairement constituées des subventions versées par l'État à trois organismes qui servent des prestations sociales aux mineurs et aux anciens salariés des offices d'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie. Ces prestations, qui sont des dépenses de guichet, suivent l'évolution démographique de la population bénéficiaire, et diminuent depuis 2008. La baisse continue en 2016 est principalement due à la subvention versée à l'ANGDM (376,37 M€, soit - 27,15 M€ et -6,7 % par rapport à 2015) et à la CANSSM (- 5,6 M€ soit une baisse de 36 %).

### **2.3.3 Les concours à SNCF Réseau représentent le premier poste d'interventions de la mission**

#### **2.3.3.1 Les concours en faveur des TER et des TET**

Sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, SNCF Réseau perçoit des subventions pour concourir à son équilibre financier. Ces subventions sont structurées par nature des circulations sur le réseau ferroviaire (compensation des redevances d'accès des services régionaux de voyageurs, trains d'équilibre du territoire). Ces concours sont en légère augmentation par rapport à l'exécution 2015 (+ 4,1% en CP), malgré une baisse des crédits initiaux de LFI à LFI. Les concours pour les circulations TER ont fait l'objet d'un transfert de 13,42 M€ en gestion au titre du financement de la redevance de quai (*cf. supra*).

**Tableau n° 18 : Évolution des concours à SNCF Réseau entre 2012 et 2016**

<i>Évolution concours à SNCF 2011-2015</i>	2012	2013	2014	2015	2016
	AE=CP	AE=CP	AE=CP	AE=CP	AE=CP
<b>LFI (en M€)</b>	2 537,17	2 527,52	2 552,14	2 476,97	<b>2 457,02</b>
<i>Subvention TER</i>	1 561,68	1 627,20	1 711,05	1 661,83	<b>1 673,47</b>
<i>Subvention TET</i>	454,48	474,02	517,52	525,18	<b>528,86</b>
<i>Subvention trains de fret</i>	271,03	166,07	52,16	52,67	<b>25,64</b>
<i>Concours opérateurs fret</i>	249,98	260,67	271,40	237,28	<b>229,05</b>
<b>Exécution (en M€)</b>	2 334,80	2 238,34	2 291,39	2 224,91	<b>2 279,09</b>
<i>Subvention TER</i>	1 560,20	1 627,20	1 637,60	1 662,40	<b>1 659,68</b>
<i>Subvention TET</i>	454,48	474,02	517,52	525,18	<b>529,41</b>
<i>Subvention trains de fret</i>	62,98	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<i>Concours opérateurs fret</i>	257,14	137,12	136,27	37,32	<b>90,00</b>
<b>% exécution/LFI</b>	92,02%	88,56%	89,78%	89,82%	<b>92,76%</b>

Sources : LFI, Chorus et ministère.

### 2.3.3.2 Des concours au fret partiellement préservés, pour la première fois depuis 2011

La subvention attribuée à SNCF Réseau au titre de l'utilisation des infrastructures par les trains de fret n'a pas été servie depuis 2012, alors qu'elle a été budgétisée à hauteur de 25,64 M€ en LFI 2016.

La part versée aux opérateurs de fret au titre de la compensation de la réforme de la tarification pour les entreprises ferroviaires de fret, réduite à 37,32 M€ en 2015 a été portée à 90 M€ en 2016 par dégel de la réserve de précaution (*cf. supra*).

Comme observé ces deux dernières années, les contributions de l'État au fret ferroviaire ont donc une nouvelle fois supporté la majeure partie de l'imputation de la réserve de précaution et des annulations de crédits du programme (161,83 M€ sur 227,44 M€ soit 71%). Cependant, l'exercice marque une rupture dans les pratiques antérieures en sanctuarisant un volume de 90 M€ qui fait suite, d'une part, aux avis de

l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAFER) n° 2015-004 du 3 février 2015 et 2015-034 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 et, d'autre part aux engagements pris le Premier ministre en juin 2016 et le ministre chargé des transports en octobre 2016<sup>41</sup>.

Pour autant, le versement de cette subvention de 90 M€ ne doit pas masquer la contradiction récurrente entre le montant budgétisé au titre du fret (254,69 M€ en LFI 2016) et le montant exécuté (90 M€). En effet, le montant de compensation fret prévu par le budget 2016 de SNCF Réseau est de 92 M€ HT. Ce montant est calculé par différence entre les recettes prévisionnelles valorisées au coût directement imputable de l'activité fret et les recettes prévisionnelles à percevoir des entreprises de fret<sup>42</sup>. Ce principe est repris dans le projet de contrat de performance de SNCF-Réseau 2017-2026, qui retient une diminution progressive du montant de la compensation fret pour être ramenée à 13 M€ en 2026 sur la base d'une progression importante des péages fret de 4,5% au-delà de l'inflation ferroviaire. Selon le ministère, l'arbitrage interministériel rendu le 8 décembre 2016 par le cabinet du Premier ministre a confirmé le principe de financement par voie budgétaire de la compensation fret.

Dans son avis n° 2017-08 du 1<sup>er</sup> février 2017, l'ARAFER remet en cause la forme budgétaire actuelle de la compensation fret en estimant que *« la redevance de circulation versée par les entreprises ferroviaires n'est pas égale au coût directement imputable [...] et n'est pas conforme à la réglementation. L'Autorité demande ainsi à ce que les opérateurs s'acquittent de la totalité du coût directement imputable à leurs circulations, charge à l'État, le cas échéant et dans le respect des règles relatives aux aides d'État, de leur verser une aide directe »*.

Le solde des concours au fret, hors compensation fret, prévus en LFI semble donc discrétionnaire, relevant de la logique d'une subvention de régénération, et non couvert par les avis rendus par l'ARAFER sur les péages de SNCF Réseau. Exécutés à zéro en 2016, ces concours pourraient être portés à 125,7 M€ par recyclage du dividende de la SNCF versé début 2017 sous la forme de fonds de concours au programme 203. La direction du budget précise en effet que ce fonds de concours en provenance de

---

<sup>41</sup> Annonces d'une subvention de 90 M€, reprises dans le plan d'action pour la relance du fret ferroviaire du 6 octobre 2016.

<sup>42</sup> Les recettes prévisionnelles valorisées au coût directement imputable sont déterminées par le volume de trafic prévisionnel valorisé au coût marginal par train-km. Lors de l'élaboration du budget 2016 de SNCF réseau, le coût marginal a été estimé à 3,5€ par train-km.

l'EPIC SNCF a été payé à l'État « *en vue du versement d'une subvention d'investissement de régénération de 125,7 M€ à SNCF Réseau* ».

### 2.3.3.3 Les autres interventions en faveur du mode ferroviaire

Les dépenses de compensation aux tarifs sociaux de la SNCF s'élèvent à 17,02 M€ en exécution. La baisse des dépenses exécutées entre 2014 et 2016 atteint 39 %, sans qu'il ne soit possible de déterminer si cette baisse est corrélée à l'incidence même de ces tarifs.

En 2016, le programme a supporté une dépense de 2,34 M€ au titre de la compensation de la mise en service de la LGV Est 2<sup>e</sup> phase sur les circulations TER en application de l'article 127 de la loi SRU. Cette dépense nouvelle a été gagée par une moindre dépense sur la compensation des tarifs sociaux de la SNCF.

Le soutien au transport combiné ferroviaire fait l'objet depuis 2011 de reports de crédits en AE au titre des autoroutes ferroviaires (alpine et atlantique), dont les projets ont pris du retard. Sur les 168 M€ reportés de 2014 sur 2015, seuls 80 M€ l'ont été en 2016 en raison de l'abandon de l'autoroute ferroviaire Atlantique en 2015. Pour l'autoroute ferroviaire alpine, seuls 9 M€ ont été engagés et 8,4 M€ dépensés, dans l'attente de la régularisation de sa gestion sous la forme d'une concession.

## **2.3.4 L'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE) : un instrument de débudgétisation**

L'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE), a été créée par l'article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte. L'ESTE devait être dotée de 750 M€ sur trois ans (2015-2017), par tranches annuelles de 250 M€. La loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a ouvert 250 M€ de crédits sur le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*.

Pour l'année 2016, la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a ouvert 500 M€ d'autorisations d'engagement et 150 M€ de crédits de paiement sur le programme 174 – *Énergie, climat et après mines*.

### 2.3.4.1 Un dispositif juridiquement régularisé en mars 2016

La gestion de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE) a été confiée à la Caisse des dépôts et Consignations (CDC) par l'article 20 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et la croissance verte qui dispose notamment que « [...] *La gestion financière et*

*administrative du fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. [...] ».*

À la suite des analyses internes réalisées par la CDC et des remarques de la Cour des comptes dans le cadre de la note d'exécution budgétaire 2015, la convention signée le 31 mars 2015 par le directeur général de la Caisse des dépôts et Consignations, la ministre chargée de l'environnement, le ministre chargé des finances, et par le ministre chargé de l'économie, ainsi que la convention sur la gestion relative à l'ESTE en date du 4 mai 2015 ont été modifiées par deux avenants du 11 mars 2016. Ces deux avenants ont placé le régime de gestion déléguée à la CDC sous l'empire de celui de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives. Dans ce cadre, le comptable public assignataire de l'État (le CBCM Écologie) a émis un avis conforme le 25 février 2016 sur le dispositif de délégation de gestion. Les opérations réalisées par la CDC pour le compte de l'État sont désormais enregistrées au sein de la comptabilité générale du ministère (avec reprise des opérations réalisées en 2015) selon des modalités définies par une note de la direction générale des finances publiques (DGFIP) du 14 décembre 2016.

Par conséquent, l'ensemble des conventions conclues avec les bénéficiaires de l'ESTE antérieurement au 11 mars 2016 ont fait l'objet d'un avenant modificatif type afin de tenir compte de ce nouveau cadre juridique. Au total, selon le ministère, « *plus de 900 conventions ont fait l'objet d'un avenant modificatif afin de procéder à leur régularisation* ».

Dans son arrêt de chambres réunies du 28 février 2017, la Cour des comptes a estimé que le dispositif de gestion déléguée mis en place par les conventions des 31 mars et 4 mai 2015 et par l'article 20 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte ne constituait pas une situation de gestion de fait des deniers de l'État.

Les régularisations opérées par le ministère en 2016 à la suite des observations de la Cour ne lèvent néanmoins pas toutes les difficultés de gestion opérationnelle d'un dispositif dont la gestion financière et comptable est écartelée entre la CDC et le CBCM Écologie, ce dernier étant personnellement responsable devant le juge des comptes d'opérations qu'il ne fait que constater *ex post*. La Cour ne peut donc qu'insister sur le maintien, par le CBCM Écologie, d'un contrôle *ex post* exhaustif des opérations réalisées par la CDC, même si le CBCM « *souligne combien ce dispositif est consommateur de ressources importantes [et dont la volumétrie l'amène] dans l'avenir, à réfléchir à un mode de contrôle plus*

*sélectif, à partir de l'analyse des données résultant de la première vague de contrôle* ». Naturellement, la fermeture totale du dispositif, recommandée par la Cour, supprimerait l'ensemble des lourdeurs que sa gestion impose à chacun des acteurs.

En 2016, le contrôle exhaustif réalisé par les services du CBCM a permis d'identifier plusieurs paiements réalisés par la CDC (à hauteur de 5,64 M€<sup>43</sup>) dont les pièces justificatives étaient insuffisantes et n'ont été transmises que tardivement, postérieurement à la clôture des écritures passées par le CBCM, le 30 janvier 2017.

#### 2.3.4.2 Un fonctionnement budgétaire toujours dérogatoire

Le régime juridique de la délégation de gestion à la CDC a imparfaitement traité la question de la consommation des autorisations d'engagement. Celles-ci sont actuellement consommées globalement, lors du versement de la « subvention » au compte de tiers géré par la CDC, et non à la signature de chaque convention de financement qui est pourtant l'acte qui engage juridiquement et budgétairement l'État. Le CBCM précise néanmoins que « *cet engagement s'est fondé sur les décisions du comité de pilotage ministériel [...] autorisant la ministre de l'environnement à signer les conventions de financement avec les bénéficiaires* ». Or, s'agissant d'un dispositif pour lequel l'intervention de la CDC se résume à du paiement à façon, le fonctionnement budgétaire devrait être rapproché du droit commun de l'exécution budgétaire, en ne faisant plus recours à un « préfinancement » de la CDC dont les contours sont indécis :

- Les AE devraient être consommées en comptabilité budgétaire de l'État au fur et à mesure de la signature des conventions de financement, et non globalement lors de l'abondement du compte de tiers ;
- Les CP devraient être consommés au vu du paiement consécutif à la réception de l'ordre de paiement par la CDC.

Le suivi du dispositif réalisé par la CDC en lien avec une cellule dédiée placée à proximité du cabinet de la ministre chargée de l'écologie, fait apparaître trois types d'informations financières extrabudgétaires :

- des « affectations » de crédits qui résultent des six comités de pilotage réunissant la ministre chargée de l'écologie, le ministre

---

<sup>43</sup> Dont 3,3 M€ pour des conventions relatives aux territoires à énergie positive et pour la croissance verte (TEPCV) et 2,3 M€ pour les conventions relatives aux méthaniseurs. Ce montant a donné lieu à la comptabilisation d'une provision pour charges dans les comptes de l'État.

chargé de l'économie et le ministre des finances, en présence du directeur général de la CDC assurant le secrétariat. Au 31 décembre 2016, 750 M€ ont été affectés ;

- des « engagements » qui consolident les montants d'engagements pris par la ministre chargée de l'écologie dans chacune des conventions de financement. La Cour n'a pas été en mesure de vérifier la fiabilité du suivi des engagements réalisés par la CDC par défaut de transmissions de documents ; cependant, le ministère a d'ores et déjà identifié 4,52 M€ d'engagements erronés sur 11 conventions au profit de collectivités territoriales<sup>44</sup>. En outre, comme le souligne la CDC, le tableau de suivi des engagements transmis à la Cour par le ministère ne coïncide pas totalement avec le propre tableau de suivi interne de la CDC ;
- des « paiements » qui consolident les montants payés au titre des conventions. Il n'existe pas d'échéancier des restes à payer autre qu'un échéancier théorique réalisé par le ministère à partir des durées indiquées dans les conventions et des paiements constatés.

**Tableau n° 19 : Bilan des emplois de l'ESTE au 31 décembre 2016**

<i>En M€</i>	<b>TOTAL "Affecté" au 31/12/2016</b>	<b>TOTAL Engagé au 31/12/2016</b>	<b>Reste à engager au 31/12/2016</b>	<b>TOTAL Payé au 31/12/2016</b>	<b>Reste à payer sur "affectation"</b>	<b>Reste à payer sur engagement</b>
TEPCV	<b>566,80</b>	<b>317,78</b>	249,02	58,62	508,18	296,11
- dont plateformes de rénovation (PTRE)	<b>5,00</b>	<b>0,21</b>	4,79	0,03	4,97	0,18
- dont bonus des aides fonds chaleur et déchets	<b>15,00</b>		15,00		15,00	0,00
Programme Habiter mieux ANAH	<b>90,00</b>	<b>20,00</b>	70,00	20,00	70,00	0,00
Aides au transport combiné	<b>19,98</b>	<b>9,55</b>	10,44	9,55	10,44	0,00
Matériel épandage des agriculteurs	<b>10,00</b>	<b>5,00</b>	5,00	5,00	5,00	0,00
Méthaniseurs	<b>5,17</b>	<b>4,87</b>	0,30	2,32	2,85	2,55
Appel à projet villes respirables	<b>10,00</b>	<b>0,54</b>	9,46		10,00	0,00

<sup>44</sup> Conventions n° TEPCV-016-2015-650 ; TEPCV-016-2015-649 ; TEPCV-016-2015-648 ; TEPCV-016-2015-651 ; TEPCV-066-2015-454 ; TEPCV-066-2015-455 ; TEPCV-066-2015-542 ; TEPCV-066-2015-477 ; TEPCV-066-2015-404 ; TEPCV-066-2015-696 ; TEPCV-066-2015-464.

<i>En M€</i>	TOTAL "Affecté" au 31/12/2016	TOTAL Engagé au 31/12/2016	Reste à engager au 31/12/2016	TOTAL Payé au 31/12/2016	Reste à payer sur "affectation"	Reste à payer sur engagement
Appel à projet Dynamic Bois	10,00		10,00		10,00	0,00
Appel à projet Green tech verte jeunes pousses	10,00		10,00		10,00	0,00
Dépenses de coalition accord de Paris	10,00	6,00	4,00	6,00	4,00	0,00
Expédition Polar Pod	10,00		10,00		10,00	0,00
Programmes de recherche	7,00		7,00		7,00	0,00
Frais de gestion CDC	1,05	0,35	0,70		1,05	0,00
<b>Total</b>	<b>750,00</b>	<b>364,08</b>	<b>385,92</b>	<b>101,48</b>	<b>648,52</b>	<b>298,66</b>

Source : Cour des comptes, d'après ministère.

Le suivi des autorisations d'engagement par l'État en loi de finances n'est réalisé que de manière théorique, puisque le ministère considère qu'ils sont sans influence sur la réalité des engagements juridiques pris par la ministre chargée de l'écologie (signature des conventions de financement), dans la mesure où ils peuvent être complétés par des « avances » de la part de la CDC. C'est encore plus net pour les décisions d'« affectation » prises par les trois ministres lors des comités de pilotage :

**Tableau n° 20 : Couverture des « affectations » par des AE ouvertes en lois de finances**

<i>En M€</i>	Cumul des "affectations"	Cumul des AE ouvertes par LFi à la date des COPIL	Solde
COPIL 1 - 20 mai 2015	135,98	0,00	-135,98
COPIL 2 - 11 mars 2016	250,00	250,00	0,00
COPIL 3 - 20 mai 2016	450,00	250,00	-200,00
COPIL 4 - 30 septembre 2016	450,00	250,00	-200,00
COPIL 5 - 4 novembre 2016	460,00	250,00	-210,00
COPIL 6 - 24 novembre 2016	750,00	250,00	-500,00
TOTAL "Affecté" au 31/12/2016	750,00	750,00	0,00

Source : Cour des comptes, d'après ministère.

La chronique des engagements enregistrés par la Caisse des dépôts et consignations, fait apparaître un décalage avec les AE budgétaires tout

au long de l'année 2015, ainsi qu'entre juillet et décembre 2016. Ainsi, les engagements 2016 n'ont pu se faire que sur la base d'une avance de 250 M€ consentie par la CDC à la suite de l'avis favorable donné par sa Commission de surveillance le 1<sup>er</sup> juin 2016, sur demande des trois ministres (écologie, économie, finances) en date du 17 mai 2016.

**Tableau n° 21 : Couverture des « engagements » par les AE ouvertes en lois de finances**

En M€	AE ouvertes par LFi	Engagements mensuels	Engagements mensuels cumulés	Solde du compte des AE LFi	Préfinancement CDC cumulé	Solde du compte des AE totales
mai-15	0,00	0,50	0,50	-0,50		-0,50
juin-15	0,00	20,94	21,44	-21,44		-21,44
juil-15	0,00	21,49	42,93	-42,93		-42,93
août-15	0,00	20,72	63,65	-63,65	40,00	-23,65
sept-15	0,00	11,10	74,75	-74,75	40,00	-34,75
oct-15	0,00	14,52	89,27	-89,27	40,00	-49,27
nov-15	0,00	20,72	110,00	-110,00	40,00	-70,00
déc-15	0,00	24,13	134,13	-134,13	40,00	-94,13
janv-16	250,00	0,00	134,13	115,87	0,00	115,87
févr-16	250,00	2,48	136,60	113,40	0,00	113,40
mars-16	250,00	1,98	138,59	111,41	0,00	111,41
avr-16	250,00	0,00	138,59	111,41	0,00	111,41
mai-16	250,00	65,67	204,26	45,74	0,00	45,74
juin-16	250,00	3,17	207,43	42,57	250,00	292,57
juil-16	250,00	49,18	256,61	-6,61	250,00	243,39
août-16	250,00	1,64	258,24	-8,24	250,00	241,76
sept-16	250,00	16,67	274,91	-24,91	250,00	225,09
oct-16	250,00	57,13	332,04	-82,04	250,00	167,96
nov-16	250,00	27,64	359,69	-109,69	250,00	140,31
déc-16	250,00	0,00	359,69	-109,69	250,00	140,31

Source : Cour des comptes, à partir des données ministérielles.

NB : le cumul du montant des engagements mensuels au 31 décembre 2016 ne correspond pas au cumul des engagements du tableau ci-dessus en raison de l'absence de précision, dans le tableau de gestion du ministère, de la date d'engagement de certaines conventions en 2016.

#### 2.3.4.3 L'ESTE : une source de financement complémentaire

Plusieurs enveloppes de l'ESTE recouvrent partiellement ou totalement le périmètre d'autres dispositifs d'intervention de l'État ou des

opérateurs relevant du ministère. Il en est ainsi des aides aux méthaniseurs (5,17 M€ « affectés ») versées par l'ADEME et les agences de l'eau, des aides à l'épandage (10 M€ « affectés ») déjà attribuées par FranceAgriMer et les agences de l'eau, du financement des fonds déchets et chaleur (15 M€ « affectés ») portés par l'ADEME, de l'expédition antarctique Polar Pod de Jean-Louis Etienne<sup>45</sup> (10 M€ « affectés ») alors que ce projet est déjà financé par l'Agence nationale de la recherche (crédits PIA) pour 12 M€ et par l'IFREMER, du financement de programmes de recherche (7 M€ « affectés ») qui semblent compenser la baisse des crédits du programme 190 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* en LFI 2017, etc.

La NEB 2015 notait en effet déjà que l'ESTE constituait un outil de débudgétisation, puisque des subventions accordées à son titre se substituent à des financements budgétaires ou les complètent. Il en a été ainsi, en 2015, du financement d'une « dotation exceptionnelle de 20 M€ destinée à l'ANAH pour le renforcement de ses actions de rénovation énergétique des logements en 2015 ». La même subvention devrait être versée en 2017, puisque le comité de pilotage du 24 novembre 2016 a décidé de lui affecter 70 M€ supplémentaires. À supposer les besoins de l'ANAH établis, ces crédits auraient directement pu faire l'objet d'une inscription budgétaire sur le programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission ETL, plutôt que de transiter par l'ESTE.

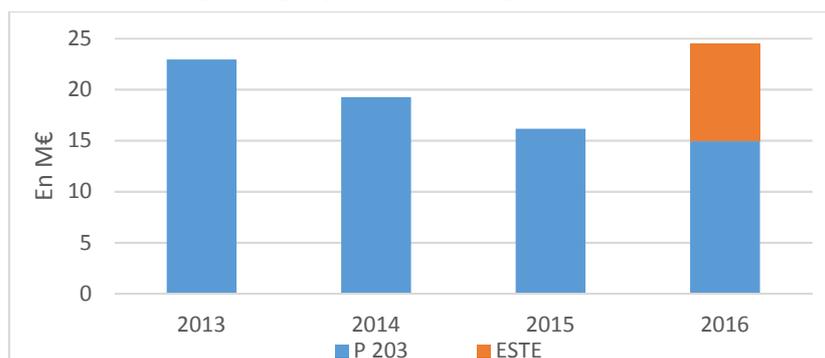
Les aides au transport combiné fluvio-maritime et ferroviaire (19,98 M€ « affectés » et 9,55 M€ payés en 2016) constituent également une débudgétisation, ces aides étant supportées par le programme 203<sup>46</sup>.

Ce complément apporté par l'ESTE permet ainsi de retrouver un niveau d'aide au transport combiné légèrement supérieur à celui de 2013, après deux années de baisse. Les bénéficiaires peuvent ainsi cumuler les aides au titre du programme 203 et de l'ESTE. Tel est le cas pour 18 d'entre eux.

---

<sup>45</sup> <http://www.jeanlouisetienne.com/polarpod/>

<sup>46</sup> Ces aides à l'exploitation du transport combiné sont prévues par la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et allouée par le Programme 203 - « Infrastructures et services de transports ». Cependant, la convention du 31 mars 2015 relative à la création et à la gestion de l'ESTE, par la Caisse des Dépôts dans le cadre de l'ESTE prévoit, en son article 2.5, la mise en place d'un complément exceptionnel pour l'aide à l'exploitation du transport combiné sous forme de subvention complémentaire aux opérateurs de transport combiné, dans la limite d'une dotation globale de 10 M€ par an pendant trois ans.

**Graphique n° 6 : Évolution des aides au transport combiné financées par le programme 203 et par l'ESTE**

Source : Cour des comptes.

Ce complément apporté aux aides au transport combiné ne constitue pas un dispositif nouveau, puisque les modalités de calcul et d'attribution des aides sont communes avec celles financées par le programme 203, et que l'encadrement communautaire au titre des aides d'État n'a pas été modifié<sup>47</sup>.

La Cour recommande donc, dans la continuité de sa recommandation formulée dans la NEB 2015, la fermeture du dispositif de l'ESTE au 31 décembre 2017 ainsi que celle du compte de tiers ouvert dans les écritures de la CDC. Elle recommande également de clôturer l'ensemble des paiements liés aux engagements de l'ESTE à la date du 31 décembre 2017 et d'annuler les AE non couvertes par des paiements à cette date. De plus, la Cour réitère son observation formulée dans la NEB 2015 relative au caractère inutile et coûteux de la délégation de gestion à la Caisse des dépôts et consignations, qui représente un coût cumulé de 1,05 M€. Cette dernière observation n'est pas partagée par la CDC qui estime au contraire que « *la complexité de la gestion de ce fonds [...] justifierait une réévaluation de la facturation [et que] ce point a été évoqué lors d'un contact avec le MEEM dans le cadre d'une réunion qui s'est tenue le 1<sup>er</sup> mars [2017]* ».

<sup>47</sup> Décision C(2014) 4113 final du 19 juin 2014 - Aide d'État n° SA.37881 (2013/N) – France. Aides à l'exploitation de services réguliers de transport combiné de marchandises alternatif au mode tout routier pour la période 2013-2017.

### **2.3.5 Le périmètre ambigu des dépenses d'intervention du programme 345**

Les dépenses du programme sont étroitement liées aux évaluations prévisionnelles de la CRE. La plupart d'entre elles sont dépendantes de nombreux paramètres difficiles à anticiper comme celui du prix de l'électricité, du prix des combustibles et du contexte économique.

L'imputation budgétaire des dépenses du programme 345 sera vraisemblablement à affiner au fil du temps. Par exemple, les intérêts de la dette, dont la DGEC indique par ailleurs qu'ils peuvent être « assimilés à des frais de fonctionnement » pour justifier qu'ils n'aient pas été inscrits sur le CAS comme le remboursement en principal de la dette à EDF, sont traités comme du titre 6.

Le principal poste, qui représente 52,3 % des dépenses du programme, est celui relatif à la péréquation tarifaire. Il permet aux consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) de bénéficier de prix de l'électricité comparables à ceux applicables en métropole continentale alors même que les coûts de production de l'électricité dans ces zones sont sensiblement supérieurs à ceux de la métropole.

Pour 2016, les prévisions de charges effectuées par la CRE au titre de la péréquation tarifaire étaient de 1 381,7 M€ mais seul un montant de 1 072 M€ a été budgétisé. 1 051,1 Md€ ont été exécutés, soit 98,1 % des crédits ouverts à ce titre en LFI. Dans le cadre de la LFI 2017, ces dépenses représentent un total de 1 380,3 M€, montant stabilisé du fait d'un moindre recours aux moyens de production thermique.

Pour 2016, la CRE a évalué le soutien à la cogénération, deuxième poste de dépense du programme, à 615,1 M€. Seulement 468,2 M€ ont été budgétés en LFI 2016. Le total exécuté a été de 468,8 M€ en AE et en CP, les compléments de versements étant effectués début 2017 conformément aux dispositions du code de l'énergie. 562,6 M€ ont été budgétés en LFI 2017, en intégrant les évaluations prévisionnelles de la CRE pour un total de 505,6 M€ et un soutien intégrant la transition des installations de cogénération au gaz naturel vers la biomasse et le biogaz, sous forme de deux appels d'offres évalués à 60 M€, lancés entre la fin 2016 et le début 2017.

Pour 2016, la CRE avait évalué le montant de charges liées aux dispositifs sociaux – hors chèque énergie, le décret d'application n'est paru que le 6 mai 2016 - à 422,6 M€. 327,8 M€ ont été consommés en y intégrant les dépenses liées au chèque énergie. Il est à noter que, si l'exécution 2016 du chèque énergie a représenté un montant de 21,7 M€, 26 M€ de chèques ont été émis, avec possibilité, pour les bénéficiaires, de

les utiliser jusqu'au 31 mars, et, pour les professionnels, d'en demander le remboursement jusqu'au 31 mai, de l'année 2017.

Dans son évaluation des charges pour 2017, la CRE anticipe une augmentation du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux. L'estimation finale est de 440,2 M€, auquel il convient d'ajouter 56,7 M€ de dépenses liées au chèque énergie.

Le budget du médiateur national de l'énergie est également supporté par le programme 345. Son budget avait été fixé à 5,76 M€ pour 2016, dont 2,95 M€ de charges de personnel, soit 51,2 % du total. L'arrêté qui a fixé le budget du médiateur pour 2016 a également établi le plafond d'emplois de ses services à 41 ETPT. Dans la LFI 2017, le budget inscrit est de 5,33 M€ d'AE-CP, dont 3M€ de dépenses de personnel (56,3 %), conformément aux éléments figurant dans le jaune - Rapport sur les autorités publiques indépendantes annexé au PLF 2017. La loi TECV a élargi son champ de compétence à toutes les énergies domestiques (fioul, bois, réseau de chaleur notamment en plus de l'électricité et du gaz).

Enfin, les frais de support du programme correspondent aux intérêts de la dette d'EDF (99,3 M€), auxquels se sont ajoutés les frais de gestion de la CDC (146 466 €), soit 99 446 466 M€ exécutés en 2016.

Le versement de 99,3 M€ découle de l'arrêté du 13 mai 2016, qui fixe l'échéancier de remboursement du déficit de compensation accumulé vis-à-vis d'EDF au titre de l'ancienne CSPE. Au total, de 2016 à 2020, 5 779,8 M€ de remboursements et 389,1 M€ d'intérêts (en prenant en compte les intérêts financiers au titre de 2013 et 2014) devraient être versés à EDF. Sur cette période, les intérêts de la dette d'EDF auront représenté une moyenne de 6,7 %. En outre, la décision d'avoir scindé entre le CAS *Transition énergétique* et le programme 345, le remboursement du principal et les intérêts de la dette pose des problèmes de visibilité sur le coût complet des remboursements annuels à EDF.

S'agissant de la CDC, elle assure, pour le compte de l'État, le versement, sur une base mensuelle, des compensations dues aux opérateurs au titre des charges de service public de l'énergie, en application de l'article L. 121-16 du code de l'énergie. Le dispositif repose, en outre, sur une convention pluriannuelle (2016-2018). Ces frais de gestion, versés par le programme 345, permettent de couvrir les coûts de fonctionnement, pour la Caisse des dépôts, liés à la gestion des comptes « Transition énergétique » et « Service public de l'énergie » qui retracent les dépenses liées aux charges de service public de l'énergie inscrites aux budgets du CAS *Transition énergétique* et du programme 345.

### Le recours à la CDC

À l'examen des opérations effectuées par la Caisse, la Cour ne relève aucune spécificité justifiant de faire appel aux compétences particulières que la Caisse pourrait apporter en termes d'ingénierie financière. Son intervention se limite à un rôle de tenue de comptes de tiers et de simple caisse.

En 2016, les opérations confiées à la Caisse ont représenté 11 versements à 138 opérateurs, de mars à décembre, au titre du CAS *Transition énergétique* (deux versements en décembre, conformément au code de l'énergie), et 11 versements à 152 opérateurs de service public de l'énergie, de février à décembre, au titre du P345.

Les versements effectués peuvent d'autant plus facilement être traités par la chaîne de dépense publique de droit commun, qu'ils impliquent déjà largement les services de l'État.

En effet, le dispositif prévoit que « l'État transmet mensuellement à la CDC par voie dématérialisée la liste des versements à opérer depuis les comptes « Service public de l'énergie » et « Transition énergétique », selon le format prévu [...] ».

Au titre de cette « gestion administrative et financière », la Caisse des dépôts perçoit une rémunération prévisionnelle fixée à 300 000 € par an (146 466 € perçus en 2016 au titre de 2015<sup>48</sup>), dont les clés de répartition entre le CAS *Transition énergétique* et le programme 345, devront être précisées.

---

<sup>48</sup> Conformément à l'article R. 121-30 du code de l'énergie, la Caisse des dépôts notifie avant le 31 mars de l'année N le montant des frais constatés au titre de l'année N - 1 et le montant des frais prévisionnels au titre de l'année N + 1. Le montant des frais de gestion est effectivement arrêté avant le 1<sup>er</sup> juillet par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie. Sur la base des frais prévisionnels, et conformément à la convention de gestion entre la Caisse des dépôts et l'État, l'administration verse, chaque trimestre, le quart des compensations prévisionnelles à la Caisse des dépôts. Les frais 2016 seront donc constatés par la CDC d'ici au 31 mars 2017.

## 2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

<i>En M€</i>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<i>LFI 2016</i>	188,92	188,86
<i>Exécution 2016</i>	1 033,73	1 043,94

Source : Cour des comptes.

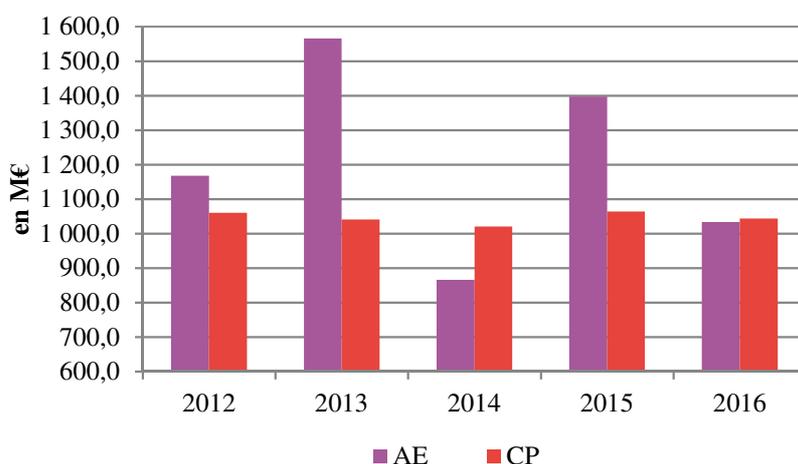
Les dépenses d'investissement étaient programmées en LFI à hauteur de 188,92 M€ en AE et 188,86 M€ en CP – en très légère baisse par rapport à 2015.

Comme chaque année, le niveau de dépenses d'investissement exécutées excède très largement les crédits ouverts en LFI en raison de l'importance du financement par voie de fonds de concours : l'évaluation des rattachements en titre 5 de la LFI 2016 atteignait 971,67 M€ en AE et 991,16 M€ en CP (dont 964,00 M€ en AE et 974,50 M€ en CP pour le seul programme 203). Une part minime des dépenses d'investissement de la mission fait donc l'objet d'une autorisation parlementaire annuelle dans le cadre de la loi de finances :

- 82% des crédits d'investissement consommés sur le périmètre de la mission ne font pas l'objet d'une autorisation parlementaire ;
- Pour le seul programme 203, ce taux atteint 84 % en 2016.

En exécution, les dépenses d'investissement (titre 5) de la mission atteignent près de 1,03 Md€ en AE et 1,04 Md€ en CP, en léger retrait par rapport à l'exercice 2015 qui avait été marqué par un fort rattrapage du niveau des AE (en provenance de l'AFITF).

La consommation des CP (1043,94 M€) baisse de -20,06 M€ par rapport à 2015, principalement en raison du programme 203 (-19,83 M€). Au total, les dépenses d'investissement de la mission restent à un niveau très stable ; en effet celles-ci oscillent sur longue durée dans une fourchette allant de 1,04 à 1,06 Md€ par an.

**Graphique n° 7 : Dépenses d'investissement exécutées**

Source : Cour des comptes. Exécution 2015 retraitée en AE de l'annulation de 817,4 M€ de titre 5 liée à l'indemnisation Écomouv'.

De manière constante, le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* représente une part majeure des dépenses d'investissement de la mission : 96,1 % des AE et 98,6 % des CP.

À 99,5 %, les investissements de la mission concernent des immobilisations corporelles ; les investissements incorporels, notamment en systèmes d'information, ne représentent que 7,15 M€ en AE et 5,07 M€ en CP pour l'ensemble de la mission, en baisse constante depuis plusieurs années.

#### **2.4.1 Un bilan nuancé de l'obligation de contre-expertise des investissements civils du ministère**

Les programmes de la mission ont participé à l'obligation d'évaluation préalable des investissements civils prévue à l'article 17 de la LPFP 2012-2017 et par le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013. Dans la NEB 2015, la Cour relevait plusieurs incohérences dans la liste déclarée au Commissariat général à l'investissement (CGI). En 2016, les projets d'investissements portés par le ministère représentent 30 % de la totalité des investissements civils de l'État déclarés au CGI.

Le décret du 23 décembre 2013 impose de réaliser une contre-expertise indépendante pilotée par le CGI pour les projets d'investissement supérieurs à 100 M€. Depuis 2014, 13 projets relevant du périmètre du

ministère ont été soumis à cette procédure, pour un montant cumulé de plus de 31 Md€. Près de la moitié des projets concerne le réseau du Grand Paris express (pour plus de 18 Md€ d'investissements). Deux projets ont fait l'objet d'un avis défavorable ou réservé du CGI : la section Orsay-Versailles de la ligne 18 du Grand Paris express en 2015 ; la liaison autoroutière Toulouse-Castres en 2016.

**Tableau n° 22 : Avis du CGI sur les projets d'investissement du ministère relevant d'une contre-expertise (2014-2016)**

<i>Avis du CGI</i>	<b>Nombre de projets</b>	<b>Montant des projets (M€)</b>
<i>Défavorable</i>	1	2 860
<i>Réservé</i>	1	457
<i>Favorable sous réserves</i>	5	19 424
<i>Recommandations</i>	1	400
<i>Favorable recommandations avec</i>	6	11 330
<b>Total général</b>	<b>13</b>	<b>31 611</b>

Source : Cour des comptes, d'après CGI.

En 2016, le CGI a réalisé une contre-expertise sur quatre projets relevant du périmètre du ministère : le contournement autoroutier Est de Rouen (avis favorable avec recommandations) ; la ligne 15 Est du Grand Paris express (avis favorable avec réserves) ; le projet Charles de Gaulle Express (avis favorable avec recommandations) ; la liaison autoroutière Toulouse Castres (avis réservé).

Dans le secteur des transports, au moins trois grands projets d'investissement d'un montant supérieur à 100 M€ n'ont toujours pas fait l'objet d'une contre-expertise, malgré les réserves qui pèsent sur leur pertinence socio-économique :

- Les itinéraires français au projet Lyon-Turin ;
- La LGV Poitiers-Limoges ;
- Le canal Seine-Nord Europe.

Si la DUP concernant le projet Lyon-Turin est antérieure à la publication du 23 décembre 2013 et formellement exclue de son application<sup>49</sup>, tel n'est pas le cas pour la LGV Poitiers-Limoges (DUP du

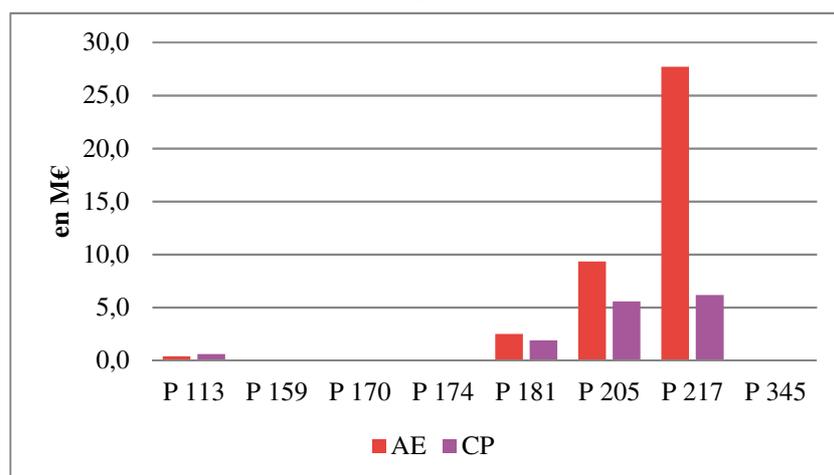
<sup>49</sup> L'article 6 de ce décret précise : « Les projets dont l'enquête publique, au sens des articles L. 1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et

10 janvier 2015, annulée par le Conseil d'État le 15 avril 2016, précisément en raison de l'insuffisance de son évaluation socio-économique au regard de la théorie du bilan) et pour le canal Seine-Nord (une enquête d'utilité publique a eu lieu en 2016 et une DUP modificative est attendue en 2017)<sup>50</sup>.

### 2.4.2 Des dépenses d'investissement éparses hors programme 203

Hors programme 203, les dépenses de titre 5 sont concentrées sur les programmes 217 (27,69 M€ en AE et 6,19 M€ en CP), 205 (9,35 M€ en AE et 5,58 M€ en CP), 181 (2,51 M€ en AE et 1,92 M€ en CP), 113 (0,40 M€ en AE et 0,53 M€ en CP). Quatre programmes de la mission ne comportent aucune dépense d'investissement.

**Graphique n° 8 : Dépenses d'investissement des programmes de la mission, hors programme 203**



Source : Cour des comptes.

Concernant le programme 217, l'exécution est marquée par le réengagement budgétaire du contrat de bail à construction (le contrat a été signé en décembre 2012) relatif à la construction du siège de la DEAL de Guadeloupe (23,5 M€ en AE et 0,7 M€ de CP de dépenses

*L. 123-1 et suivants du code de l'environnement susvisés, est achevée ou en cours à la date d'entrée en vigueur du présent décret ne sont pas soumis aux dispositions de son article 3 ».*

<sup>50</sup> À la suite du rapport du député Rémy Pauvros remis en décembre 2013, le projet a été reconfiguré à la fois dans son tracé, dans ses caractéristiques et dans ses coûts. Cette reconfiguration a été considérée comme significative par l'Autorité environnementale (CGEDD) dans son avis n°2015-48 du 26 août 2015.

d'investissement) en raison de la modification des règles de comptabilisation de ce type d'opérations. Le ministère a également engagé la montée de version du système d'information des ressources humaines (SIRH) sur la base de la nouvelle version de HR Access 9, pour 1,3 M€ en AE et 1,4 M€ en CP. Les coûts de ce grand projet informatique devraient monter en puissance dans les prochaines années. Le programme a également poursuivi les dépenses engagées les années précédentes dans le cadre du déménagement du centre serveur de la tour Séquoia et en matière de renouvellement du parc automobile des services déconcentrés.

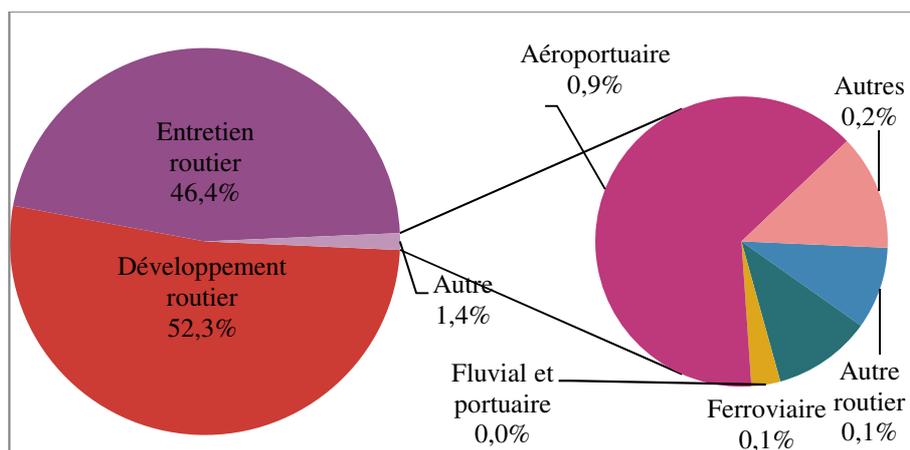
Les principales dépenses d'investissement supportées par le programme 205 en 2015 concernent la poursuite des travaux de modernisation des CROSS et de la signalisation maritime (6,7 M€ d'AE et 3,8M€ de CP). Le programme 205 a également poursuivi le renouvellement des dispositifs de contrôle et de surveillance des affaires maritimes. Enfin, le renouvellement du patrouilleur Osiris dans l'océan Indien, initialement prévu en 2016 pour un montant de 3,5 M€ d'AE, a été reporté en 2017 dans l'attente de la disponibilité du matériel.

Le programme 113, qui porte principalement des investissements relatifs aux cours d'eau, aux milieux et aux espaces marins, a, cette année, procédé à l'engagement de 16,49 M€ et au paiement de 0,03M€ au titre de la destruction des barrages de la Sélune. Ces dépenses, financées par voie de fonds de concours issus de l'Agence de l'eau Seine-Normandie à hauteur de 25 M€ en 2014, ont été exécutées à tort en titre 3 en 2016. Selon le ministère, « *le retard pris dans la mise en œuvre de ce projet trouve son explication dans la technicité du chantier d'une part, et d'autre part, par des décisions politiques qui ont imposé un délai de concertation pour déterminer l'opportunité du projet* ».

### **2.4.3 Des investissements du programme 203 concentrés sur les infrastructures routières**

Les dépenses d'investissements exécutées par le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* (1 029,62 M€ en CP) recouvrent presque exclusivement des investissements dans le domaine routier (97,9 %). Les dépenses d'investissement hors investissements routiers du programme 203 - *Infrastructures et services de transports* sont en baisse de 19,83 M€ par rapport à 2015 qui avait été marqué par une légère hausse de 8 M€ par rapport à 2014, rattrapant la baisse constatée en 2013.

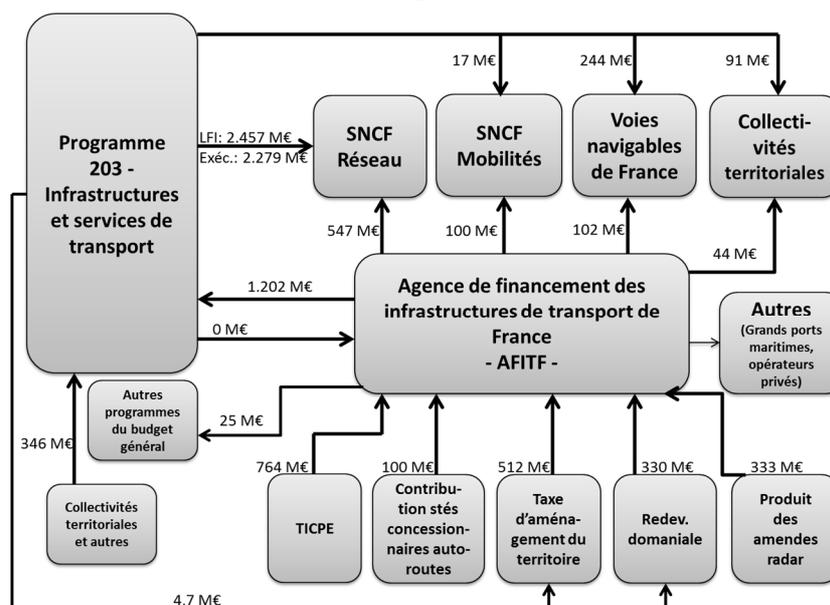
**Graphique n° 9 : Répartition des investissements du programme 203.  
Crédits de paiement 2016**



Source : Cour des comptes, d'après restitutions Chorus.

#### 2.4.3.1 L'effort d'investissement du programme dépasse les crédits exécutés en titre 5

L'effort de l'État en matière d'investissements en infrastructures de transport ne se limite pas aux crédits exécutés en titre 5 sur le programme 203, mais inclut également les financements exécutés en titre 6 au profit d'opérateurs maîtres d'ouvrages (SNCF Réseau, SNCF, RATP, STIF, collectivités territoriales, etc.) et les versements directement réalisés par l'AFITF (792,88 M€).

**Schéma n° 1 : Flux simplifiés de financement des infrastructures et services de transports 2016 (en CP)**

Source : Cour des comptes, d'après données d'exécution Chorus, DGITM et AFITF.

Les ressources des dépenses d'investissement exécutées au programme 203 - *Infrastructures et services de transports* sont très minoritairement issues de crédits votés en LFI ayant fait l'objet d'une autorisation parlementaire. Elles ne représentent que 16 % des CP de titre 5 exécutés en gestion 2016 et sont complétées par des crédits de fonds de concours<sup>51</sup>, issus principalement de l'AFITF et, dans une moindre mesure, des collectivités territoriales.

#### 2.4.3.2 Le règlement des indemnités de sortie du contrat relatif à l'écotaxe poids lourds continue à peser

Les coûts de sortie du contrat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds (957,58 M€ majorés de 10 M€ au titre des engagements de sauvegarde) ont été engagés en 2015 sur le programme 203 par minoration de l'engagement initial du contrat de partenariat réalisé en octobre 2011. Comme l'a relevé la Cour dans son rapport public annuel pour 2017, le

<sup>51</sup> À hauteur de 1 260,56 M€ en AE et de 1 201,58 M€ en CP issus de l'AFITF et de 222,79 M€ en AE et 332,08 M€ en CP.

choix coûteux d'étaler le remboursement de la dette Dailly jusqu'en 2024 a pesé pour 47,08 M€ sur les dépenses du programme 203 en 2016 (pour 15,35 M€ de dépenses de titre 3 et 31,73 M€ de dépenses de titre 5).

**Tableau n° 23 : Chronique des paiements des coûts de sortie conventionnels du PPP Écomouv'**

	Paiements (en M€)
2015	527,84
2016	47,08
2017	47,82
2018	48,21
2019	48,75
2020	49,14
2021	49,41
2022	49,44
2023	50,04
2024	49,87
<b>Total</b>	<b>967,61</b>

*Source : Ministère.*

A ces coûts pourrait s'ajouter une éventuelle condamnation de l'État à la suite des demandes indemnitaires formulées par plusieurs sociétés habilitées de télépéage pour 270 M€.

#### 2.4.3.3 De faibles investissements aéroportuaires dans l'attente du déblocage du projet de Notre-Dame-des-Landes

Programmés à hauteur de 17,1 M€ en AE et 12,84 M€, les investissements aéroportuaires ont été exécutés à hauteur de 9,6M€ en AE et 11,4 M€ en CP.

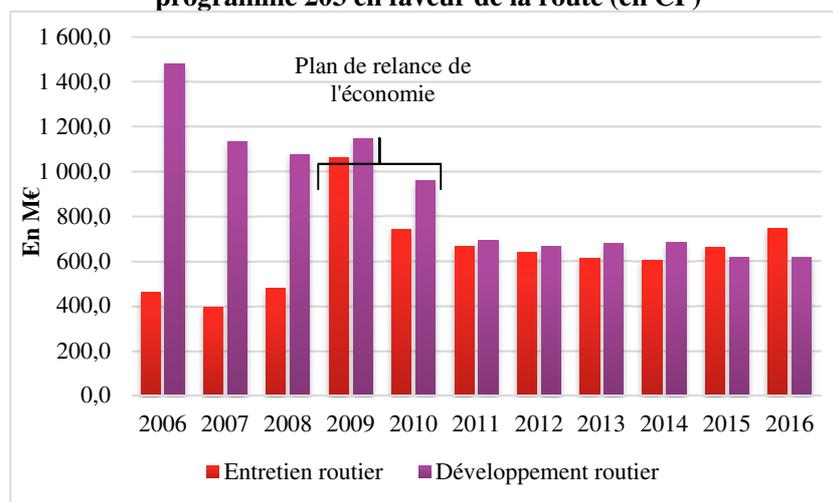
Malgré la purge des recours intervenue en juillet 2015 et le vote favorable au projet lors de la consultation du 26 juin 2016, le Gouvernement n'a pas levé la suspension de fait du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes. Pour cette raison, les dépenses réalisées à ce titre en 2016 sont très faibles (moins de 0,3 M€) alors que l'État s'est engagé à financer ce projet à hauteur de 56 M€ aux termes du contrat de concession signé fin 2010. Quelle que soit l'issue du projet, il est probable que l'État soit amené à indemniser le concessionnaire au titre de la suspension de fait du projet depuis 2012.

Les autres investissements aéroportuaires (8,80 M€ en AE et 4,18 M€ en CP) ont essentiellement concerné les aéroports ultramarins, notamment celui de Saint-Pierre-et-Miquelon (réfection de la piste).

#### 2.4.4 Une reprise des dépenses d'investissement en faveur du mode routier depuis 2015

La reprise des investissements en faveur du mode routier, qui avait marquée l'exécution 2015, s'est poursuivie en 2016. Les dépenses totales en faveur du mode routier atteignent 1322,2 M€ en AE et 1362,2 M€ en CP, en hausse en AE comme en CP par rapport à 2015.

**Graphique n° 10 : Évolution des dépenses totales (tous titres) du programme 203 en faveur de la route (en CP)**



Source : Cour des comptes, d'après RAP et données d'exécution Chorus. Données retraitées des compensations réalisées au titre de l'article 24 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de l'indemnisation 'Écomouv' en 2015.

La croissance de ces dépenses est due aux abondements complémentaires des fonds de concours en provenance de l'AFITF dans le cadre du plan exceptionnel d'investissement pour l'entretien du réseau fluvial et routier de 150 M€ (cf. *infra*). La croissance des dépenses en faveur de la route est particulièrement marquée en matière d'investissements dans l'entretien routier.

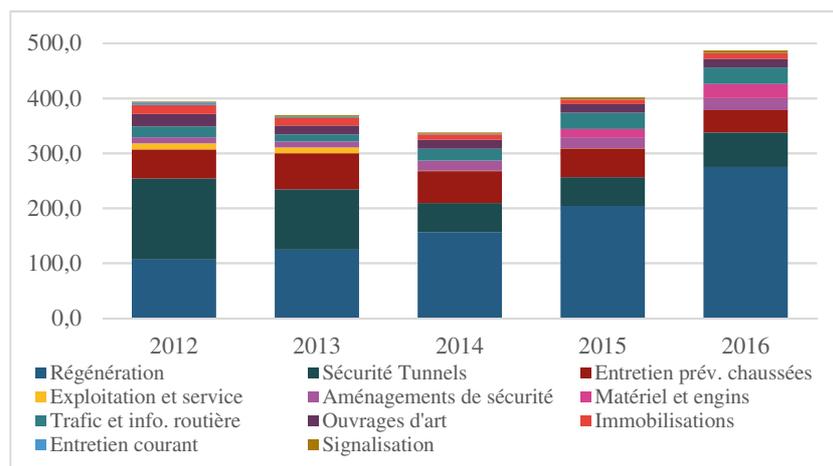
#### 2.4.4.1 Une baisse des dépenses de développement du réseau routier

Les dépenses d'investissement en développement marquent une baisse de 111,2 M€ en CP en 2016 par rapport à 2015, mais une hausse de 380,9 M€ en AE, principalement due aux engagements de la génération 2015-2020 des CPER (*cf. infra*). Les dépenses d'investissement en développement routier sont notamment portées par quelques grandes opérations, dont les paiements relatifs au contrat de partenariat public-privé pour la réalisation de la liaison autoroutière de la L2 à Marseille engagé en 2013 pour 575,28 M€, qui absorbe une dépense de 59,6 M€ en 2016, en partie financée par le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'azur, le conseil départemental des Bouches-du-Rhône et la métropole d'Aix-Marseille-Provence par voie de fonds de concours.

#### 2.4.4.2 Des investissements en entretien routier qui se rapprochent de 500 M€

C'est sur les dépenses d'investissement en entretien routier que la progression des dépenses est la plus notable, passant de 337,68 M€ en 2014 à 401,54 M€ en 2015 et à 486,91 M€ en 2016, soit une progression de plus de 85 M€. La consommation des crédits constatée depuis 2015 manifeste un très net rattrapage de l'effort d'investissement en entretien routier. Pourtant, les dépenses d'investissement consacrées à l'entretien préventif des chaussées continuent de baisser (-11,53 M€ en 2016 après 6,2 M€ en 2015).

**Graphique n° 11 : Évolution de la structure des dépenses d'investissement en entretien routier (en CP)**



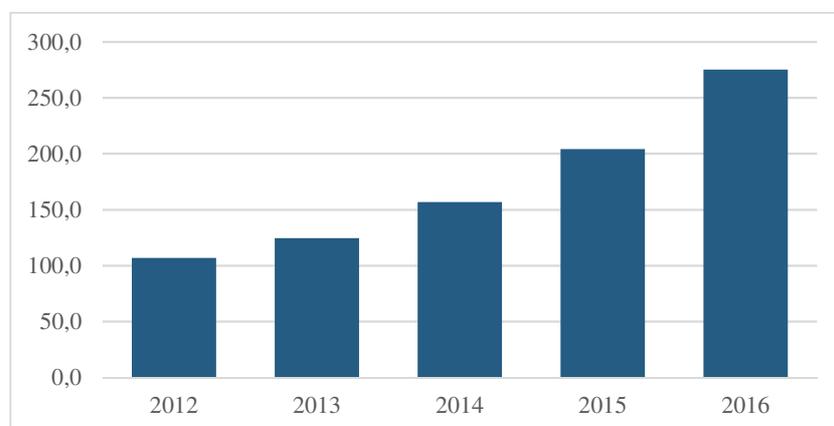
Source : Cour des comptes, d'après restitutions Chorus.

Les crédits d'entretien routier supportent également les loyers du contrat de partenariat public privé relatif aux centres d'entretien et d'exploitation routiers (CEI). Ils s'élèvent à 26,94 M€ en 2016, dont 8,35 M€ exécutés en titre 5. Dans un jugement du 6 novembre 2014, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a enjoint à l'État de résilier ce contrat de partenariat le contrat avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015. Le ministère a interjeté appel et a obtenu le sursis à exécution du jugement et est dans l'attente d'un arrêt au fond. En cas de résiliation de ce contrat de partenariat, le coût total d'indemnisation à la charge de l'État serait situé autour de 200 M€.

#### 2.4.4.3 Un quasi-triplement des dépenses de régénération routière depuis 2012

Les dépenses totales (tous titres) de régénération routière atteignent 298,21 M€ en CP, dont la très grande majorité est exécutée en titre 5 (275,19 M€).

**Graphique n° 12 : Évolution des dépenses d'investissement de régénération routière (en CP)**



Source : Cour des comptes, d'après restitutions Chorus.

L'analyse de moyen terme de l'évolution de ces dépenses montre un effort très sensible du programme en faveur des investissements de régénération routière, qui a été multiplié par 2,6 entre 2012 et 2016. La progression des moyens consacrés à la régénération en 2016 (+71 M€ en AE et CP en 2016, après +71 M€ en AE et +47 M€ en CP en 2015) résulte essentiellement du plan de relance de l'entretien routier doté de 120 M€ et financé par voie de fonds de concours par l'AFITF (*cf. infra*).

#### 2.4.4.4 La comptabilité patrimoniale de l'État ne traduit pas les efforts en matière d'investissement routier

Au 31 décembre 2016, la valeur brute des actifs routiers non concédés atteint 128,9 Md€ (145,5 Md€ pour le réseau routier concédé). Ce montant correspond au coût de construction à neuf de l'ensemble du réseau routier en valeur 2016.

Pour le réseau routier non concédé dont les charges d'investissement sont directement supportées par l'État (entretien du réseau routier national), le montant est affecté annuellement d'une dépréciation, qui correspond au coût total de la remise en état du réseau routier. Il s'agit donc du montant que devrait investir l'État pour parvenir à un réseau routier à l'état neuf.

**Tableau n° 24 : Évolution de la dépréciation du réseau routier national non concédé**

<i>En courants</i> M€	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépréciation</i>	3692	3980	3770	3223	3486
<i>Variation annuelle</i>	+669	+288	-210	-547	+263

*Source : Cour des comptes, d'après ministère et CBCM. Y compris ouvrages d'art.  
Note de lecture : une variation positive du montant de la dépréciation traduit une dégradation de la valeur patrimoniale nette du réseau routier national. A l'inverse, une variation négative traduit une amélioration de la valeur patrimoniale nette.*

L'évolution du montant de la dépréciation annuelle peut résulter de deux grandes variables et de modification de périmètre :

- L'amélioration de la qualité du réseau (amélioration de la note moyenne IQRN ou IQOA) consécutive aux investissements d'entretien réalisés sur ce réseau ;
- Un effet prix, tenant au montant unitaire des investissements à consentir pour parvenir à une remise à l'état neuf du réseau routier existant. L'évolution de ce coût unitaire est retracé dans la variation unitaire des indices TP (principalement TP01, TP09 et TP02).
- De plus, le montant de la dépréciation peut être affecté de variations de périmètre (déclassement, reclassement, transfert, mise en concession).

En 2014 et 2015, le montant de la dépréciation du réseau routier national a diminué, traduisant une amélioration apparente de l'état patrimonial du réseau routier. En réalité, cette amélioration apparente n'est due qu'à un effet prix, comme en témoigne l'évolution de la note de l'images qualité du réseau routier national (IQRN) représentatif de l'état des chaussées et qui sert au calcul de la dépréciation annuelle.

**Tableau n° 25 : Note IQRN des chaussées du réseau routier national non concédé en métropole**

<i>Note sur 20</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i>Grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT)</i>	16,12	16,93	16,20
<i>Routes nationales de liaison (RNL)</i>	16,31	16,23	15,93
<i>Routes nationales ordinaires (RNO)</i>	15,88	16,90	16,60
<i>Voies à caractéristiques autoroutières (VCA)</i>	16,75	15,61	16,12
<i>Voies rapides urbaines (VRU)</i>	16,18	16,51	16,21
<b>Moyenne</b>	<b>16,25</b>	<b>16,44</b>	<b>16,21</b>

Source : ministère.

Ainsi, à périmètre de 2016 et en valeur 2016, sur le seul périmètre des chaussées du réseau routier national non concédé (hors ouvrages d'art), la neutralisation de l'effet de la baisse de l'indice TP (effet de 500 M€ en 2015) et des modifications de périmètre montre que le montant de la dépréciation n'a cessé de progresser entre 2014 et 2016 sur le réseau routier national non concédé (hors ouvrages d'art).

**Tableau n° 26 : Comparaison des dépréciations du réseau routier national non concédé (hors ouvrages d'art)**

<i>En M€</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i>Dépréciation à périmètre et valeur courants</i>	2 198,4	1 764,7	2 005,1
<i>Dépréciation à périmètre et valeur de 2016</i>	1 902,5	1 974,5	2 005,1
<i>Effet prix (indices TP)</i>	nc	-505,6	+209,7
<i>Autres facteurs de variation à périmètre et valeur de 2016</i>	nc	+72,0	+30,6

Source : Cour des comptes, d'après ministère et CEREMA.

Cette évolution tendancielle de dégradation de valeur patrimoniale nette ne reflète pas directement l'effort d'investissement réalisé par l'État sur le réseau routier national depuis 2015. Les modalités de valorisation du réseau routier national au bilan de l'État expliquent ce décalage dans la prise en compte de l'accroissement des dépenses immobilisables dans la valeur de l'actif de l'État. En effet, la notation IQRN retenue pour le calcul de la dépréciation est celle déterminée au 31 décembre de l'année n-1 de l'établissement du bilan de l'État (donc l'état du réseau routier antérieur à la réalisation des opérations physiques et au décaissement des dépenses immobilisables). En outre, la notation de l'état du réseau routier n'est réalisée que par tiers tous les ans. Il en résulte une forte inertie du calcul de la dépréciation du réseau routier national : les effets complets des dépenses d'investissement d'entretien routier réalisées en 2016 ne seront ainsi complètement prises en compte dans le calcul de la dépréciation qu'en 2020.

#### **2.4.5 Des engagements au titre des CPER légèrement accrus à l'issue de la réforme régionale**

La génération 2015-2020 de contrats de plan État-régions et contrats assimilés retenait des engagements totaux pour les programmes de la mission et leurs opérateurs de 9,22 Md€, dont plus des deux tiers (6,84 Md€ par le programme 203 et l'AFITF). Hors programme 203 et AFITF, les engagements étaient répartis entre le programme 113 (1,62 Md€, dont 1,46 Md€ pour ses opérateurs), le programme 181 (0,74 Md€ portés quasi exclusivement par l'ADEME) et les programmes 174 (9 M€) et 217 (5,3 M€).

La renégociation des CPER en 2016 à l'issue de la réforme régionale n'a concerné, pour le ministère, que le programme 203 qui voit ses engagements alourdis de 126 M€.

**Tableau n° 27 : Engagements des CPER 2015-2020 à l'issue des avenants négociés en 2016**

En M€	Programme 203							Autres programmes de la mission	Total Mission EDMD
	Routier	Ferroviaire	Fluvial	Portuaire	Transports collectifs	Modes doux	Total P203		
CPER 2015-2020	3 152,5	2 007,1	2,4	255,8	1 382,0	11,9	<b>6 811,7</b>	2 382,7	<b>9 194,3</b>
CPIER Seine	0,0	51,4	0,0	90,3	0,0	0,0	<b>141,7</b>	0,0	<b>141,7</b>
CPIER Rhône	0,0	0,0	0,0	14,2	0,0	0,0	<b>14,2</b>	0,0	<b>14,2</b>
Total	3 152,5	2 058,5	2,4	360,3	1 382,0	0,0	<b>6 967,5</b>	2 382,7	<b>9 350,2</b>

Source : ministère.

## 2.5 Le financement des opérateurs

Le périmètre des opérateurs de la mission comprend 37 établissements publics et deux GIP. Il n'a pas évolué depuis 2015.

Onze opérateurs ne reçoivent aucune ressource en provenance du budget général : l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), la Société du Grand Paris (SGP), les six agences de l'eau, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ainsi que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La mission subventionne également onze autres opérateurs de l'État, la plupart opérateurs secondaires de la mission, à des titres divers. Elle entretient ainsi, au total, des relations financières avec 48 opérateurs.

### 2.5.1 Les ressources financières allouées par l'État : une fiscalité affectée à mieux encadrer

Les financements sur crédits budgétaires en provenance des programmes de la mission représentent 1,37 Md€ en exécution (1,43 Md€ en LFI). À ces derniers s'ajoutent 5,87 Md€ de recettes affectées (5,74 Md€ prévus au PLF 2016).

**Tableau n° 28 : Évolution des ressources des opérateurs principaux de la mission (périmètre courant)**

<i>En M€</i>	<b>LFI 2015</b>	<b>Exe. 2015</b>	<b>LFI 2016</b>	<b>Exe. 2016</b>
<i>Subventions pour charges de service public</i>	1 082,8	983,8	1 007,9	967,64
<i>Transferts</i>	535,6	412	424,5	389,2
<i>Dotations en fonds propres</i>	1,5	1,1	1	0,8
<i>Taxes affectées</i>	4 977	4 903	5 742,2	5 869,2
<b>Total</b>	<b>6 596,9</b>	<b>6 299,9</b>	<b>7 175,6</b>	<b>7 226,8</b>

Source : Cour des comptes, d'après données du MEEM.

D'autres financements viennent compléter ces ressources, mais seul leur montant inscrit dans les budgets initiaux 2016 des opérateurs est, à ce jour, disponible. Ils comprennent 77 M€ de subventions en provenance de programmes en-dehors du périmètre de la mission *EDMD*, et 1,48 Md€ de ressources propres, dont une part non déterminée est constituée par des reprises sur provisions. L'AFITF a également bénéficié en 2016 de 100 M€ correspondant à la deuxième tranche de la « contribution volontaire exceptionnelle » versée à l'établissement par les sept sociétés concessionnaires d'autoroutes (*cf. infra*).

Les produits anticipés par les opérateurs pour la construction de leurs budgets initiaux de 2016 s'élevaient donc à 8,66 Md€.

#### 2.5.1.1 Une concentration des ressources sur un petit nombre d'opérateurs

Les agences de l'eau, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), la Société du Grand Paris (SGP), l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME), Voies navigables de France (VNF) et l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs (ANGDM) concentrent 81,4 % des ressources des opérateurs en LFI et 82 % en exécution.

À l'exception de VNF et de l'ANGDM, ces opérateurs sont exclusivement financés par des impôts et taxes affectés. L'ensemble de ces opérateurs mobilise, à l'échelle de la mission, 91,6 % de cette catégorie de ressource en LFI et 91,7 % en exécution.

#### 2.5.1.2 L'évolution des ressources : un poids croissant des recettes issues d'impôts et taxes affectées directement lié à l'évolution des ressources de l'AFITF

Au périmètre courant, les ressources des opérateurs progressent de 14,7% en exécution 2016 par rapport à l'exécution 2015 (8,8% entre les deux LFI).

- Les subventions pour charges de service public (SCSP)

Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs principaux de la mission s'élèvent à 967,64 M€ en exécution, contre 1 007,93 M€ prévus en LFI. Les annulations atteignent donc 40,29 M€ (-4%), soit un montant inférieur à celui constaté en 2015 (-52 M€).

Le pilotage des SCSP a été conforme à la circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État pour 2016<sup>52</sup>. Comme pour les années précédentes, des échanges formalisés entre les responsables de programme et le CBCM ont permis d'évaluer la situation financière de chacun des opérateurs ainsi que leur capacité à compenser une diminution de SCSP par une mobilisation de leur fonds de roulement.

- Les impôts et taxes affectés

À périmètre courant, quinze opérateurs sont financés, intégralement ou en partie, par dix-sept impôts ou taxes affectés, auxquels se rajoutent les redevances perçues par les agences de l'eau. Pour ces quinze opérateurs, ces impôts et taxes affectés représentent une ressource totale de 5,87 Md€ en 2016 contre 5,41 Md€ en 2015. Cette évolution reflète la hausse du montant des impôts et taxes affectés à l'AFITF (2,22 Md€ en exécution 2016 contre 1,69 Md€ en exécution 2015).

Par ailleurs, à périmètre constant de 2013<sup>53</sup>, les moyens alloués aux opérateurs continuent leur progression. Cette augmentation est, ici encore, essentiellement due à celle du produit des impôts et taxes affectés à l'AFITF.

---

<sup>52</sup> Circulaire n°DF-2B2O-15-3028 du 20 août 2015, laquelle prévoit la notification de la subvention nette de la réserve de précaution, calcul de cette réserve par application de taux différenciés pour la part de subvention couvrant des dépenses de personnels (0,5%) et pour celle couvrant des dépenses de fonctionnement (8%).

<sup>53</sup> Les données sont retraitées de la SCSP du CEREMA (création en 2014) et du montant des taxes affectées à la Société du Grand Paris (2015).

**Tableau n° 29 : Évolution des ressources des opérateurs à périmètre constant de 2013**

<i>En M€</i>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i>Subventions pour charges de service public</i>	805,4	795,0	764,1	756
<i>Autres subventions</i>	1 078,9	1 112,3	405,3	389,2
<i>Dotations en fonds propres</i>	7,7	2,3	1,1	0,8
<i>Taxes affectées</i>	3 799,6	3 886,0	4 903,0	5337,3
<b>Total</b>	<b>5 691,7</b>	<b>5 795,5</b>	<b>6 073,5</b>	<b>6483,3</b>

Source : Cour des comptes, d'après données du MEEM.

#### 2.5.1.3 Un pilotage des ressources affectées plus contraignant en 2016, bien que des marges d'amélioration demeurent

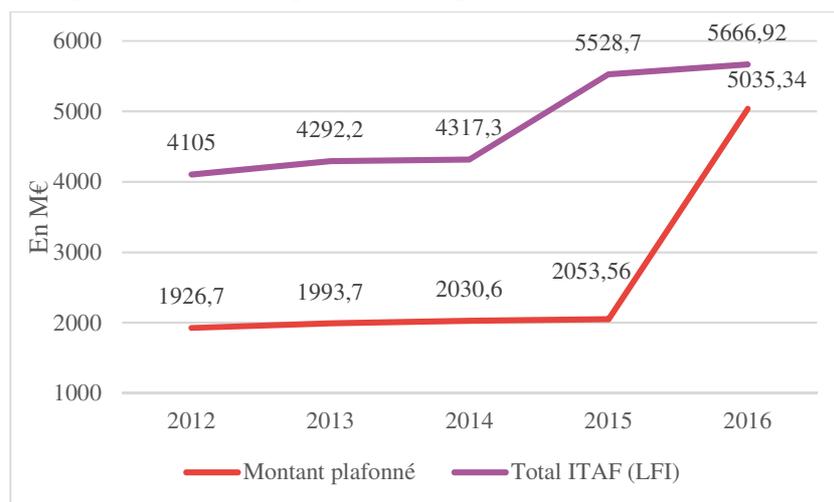
Le processus d'affectation des impôts et taxes affectés par les tutelles des opérateurs est désormais plus contraignant.

En premier lieu, le plafonnement des produits qui en sont issus, par l'article 46 (modifié) de la loi de finances pour 2012, a été amélioré en 2016 :

- Le plafonnement des redevances perçues par les Agences de l'eau et des ressources de l'AFITF représente une avancée particulièrement notable<sup>54</sup> ;
- Les reversements au budget de l'État des fractions de produits supérieures au plafond (« écrêtements ») ont vu leur montant augmenter sensiblement par rapport à 2015<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Il convient néanmoins de relever les incohérences du plafonnement de la TICPE affectée à l'AFITF : la LFI retenait en effet un plafonnement de 1 139 M€, alors que le montant effectivement affecté à l'établissement n'était que de 715 M€. L'article 5 de la LFR 2016 a régularisé cette situation en ramenant ce plafond à 766 M€ en 2016. L'article 36 de la LFI pour 2017 ramène le plafond à 735 M€ en 2017.

<sup>55</sup> 82,69 M€ (contre 15,20 M€ en 2015), qui concernent quatre opérateurs rattachés à titre principal à la mission (ADEME, AFITF, CELRL, EPSF).

**Graphique n° 13 : Écart entre les montants de ressources affectées plafonnées et non plafonnées, à périmètre constant de 2012**

Source : Cour des comptes

Malgré ces améliorations réelles, les opérateurs sont toujours appelés à contribuer à l'équilibre du budget général par des prélèvements sur fonds de roulement. Ces prélèvements se sont ainsi poursuivis et amplifiés en 2016 : après avoir porté sur les agences de l'eau (175 M€ par an en 2015, 2016 et 2017), ils ont concerné l'ADEME en 2016 (pour 90 M€ aux termes de l'article 41 de la LFI pour 2016), l'ONEMA (pour 70 M€ aux termes de l'article 3 de la LFR pour 2016)<sup>56</sup>.

## 2.5.2 Les dépenses des opérateurs principaux

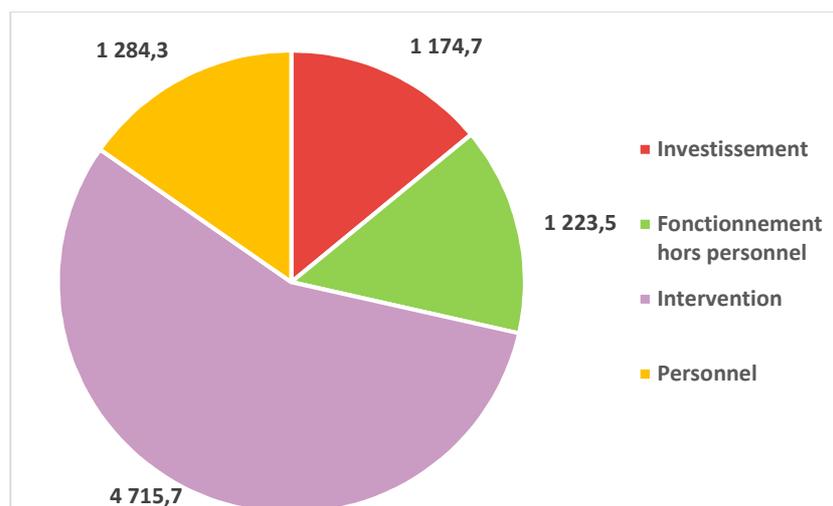
### 2.5.2.1 Des dépenses globalement en légère hausse

Par rapport à 2015, les opérateurs de la mission prévoient une progression de +0,8% de leurs dépenses<sup>57</sup> (+68,9 M€).

<sup>56</sup> À noter que le Gouvernement prévoyait un prélèvement de 90 M€ sur le fonds de roulement de l'ONEMA en 2016. Lors des débats parlementaires, ce prélèvement a été ramené à 70 M€. Le manque à gagner de 20 M€ a été partiellement gagé par une annulation complémentaire de crédits sur le programme 113.

<sup>57</sup> Source : budgets des opérateurs présentés dans le PLF 2017.

**Graphique n° 14 : Structure des dépenses des opérateurs principaux de la mission par nature en 2016 (en M€)**



Source : PLF 2017.

Dans les budgets votés en 2016, les dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) des opérateurs sont en baisse par rapport à 2015 (-74,4 M€, soit -5,7%) pour s'établir à 1 223,5 M€. Ces dépenses augmentent substantiellement s'agissant de l'ANDRA (+69,5 M€, soit +34,8 %) et de la SGP (+63,6 M€, soit +99 %).

Les dépenses de personnel augmentent de 2 % (+ 26,4 M€). La SGP contribue pour une part importante à cette hausse (+ 7,1 M€, soit + 37%).

Les charges de personnels et de fonctionnement<sup>58</sup>, dépenses qui doivent faire l'objet de mesures de maîtrise<sup>59</sup>, voient ainsi leur volume contenu.

Les dépenses d'intervention sont quant à elles en baisse (- 215,4 M€, soit - 4%), essentiellement en raison de la diminution des interventions de l'AFITF au titre de l'indemnisation de la société Ecomouv' (- 480,76 M€ nets entre 2015 et 2016). Hors AFITF, les interventions augmentent de 164,9 M€ (+ 3%), en raison notamment de la hausse des dépenses

<sup>58</sup> Dont la lecture est plus aisée que celle des dépenses d'investissement ou pour intervention car elles ne couvrent pas des engagements antérieurs et pluriannuels.

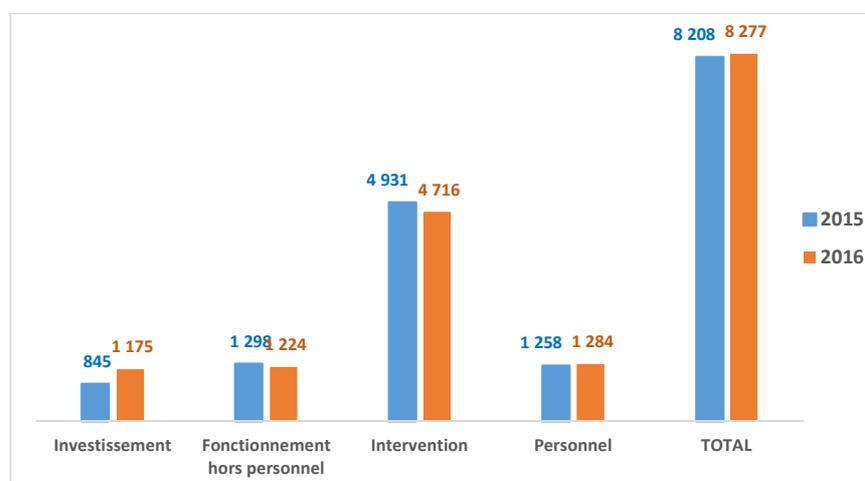
<sup>59</sup> La LPFP 2014-2019 précise que l'évolution annuelle moyenne de la masse salariale de l'État et des opérateurs doit être limitée à 0,3%, que les dépenses de fonctionnement seront réduites et que l'application de ces principes aux agences « constitue un axe structurant de la programmation ».

d'intervention de la SGP (+ 164,5 M€, soit + 75 %) et de celles de Météo-France (45,4 M€ en 2016 contre un montant nul en 2015). La hausse de ces dépenses pour Météo-France traduit en réalité un redéploiement de crédits au sein de l'établissement, la dépense correspondant à la contribution de la France au fonctionnement de l'organisme EUMETSAT étant désormais imputée sur cette enveloppe d'intervention (et non plus sur l'enveloppe de fonctionnement).

Enfin, la hausse des investissements (+329,8 M€, soit +39%) est essentiellement due à la SGP (+314,2 M€, soit +120%) et de l'ANDRA (+12,3 M€, soit +33%).

La mise en place par le secrétariat général du ministère d'un réseau des responsables financiers des opérateurs est de nature à améliorer la qualité du pilotage des dépenses de ces derniers en exécution, en particulier celles de personnel.

**Graphique n° 15 : Évolution des dépenses des opérateurs entre 2015 et 2016 (en M€)**



Source : PLF 2017.

#### 2.5.2.2 La situation des opérateurs financés par la fiscalité affectée

À l'exception du CELRL, de l'ONCFS et de l'AFITF, tous les opérateurs financés partiellement ou totalement par la fiscalité affectée ont anticipé dans leurs budgets initiaux une augmentation de leurs dépenses.

Ces dernières s'élèvent à 731,8 M€ dans les budgets de 2016 présentés dans le PLF 2017.

**Tableau n° 30 : Variation 2015-2016 des dépenses des opérateurs financés par la fiscalité affectée**

(en M€)	Invest.	Fonct.	Interv.	Pers.	TOTAL
Agences de l'eau	+25,2	NC	-4,9	+1,8	<b>+22,1</b>
CELRL	-14,9	-3,3	0	+0,5	<b>-17,7</b>
ONCFS	-0,9	-2,7	0	+1,1	<b>-2,5</b>
ONEMA	+5,2	0	+0,5	+0,5	<b>+6,3</b>
ADEME	+9,6	-8,9	0	+2,1	<b>+2,8</b>
ANDRA	+12,3	+69,5	0	+5,7	<b>+87,5</b>
AFITF	0	+0,4	+100,5	0	<b>+100,9</b>
EPSF	+0,9	0	0	+0,9	<b>+1,8</b>
SGP	+314,2	+63,6	+164,5	+7,1	<b>+549,4</b>
VNF	-24,6	+2,7	0	+3,1	<b>-18,8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>+327</b>	<b>+121,4</b>	<b>+260,6</b>	<b>+22,8</b>	<b>+731,8</b>

*Note : les données relatives à l'AFITF ont été retraitées de l'incidence de l'indemnisation de la société Ecomouv' consécutivement à l'abandon de l'écotaxe poids lourds (527,84 M€ en 2015, 47,08 M€ en 2016).*

*Source : PLF 2017.*

Ces trois opérateurs mis à part, seules la hausse des dépenses de la SGP (hausse des effectifs, phases préparatoires aux travaux du Grand Paris Express et des subventions aux autres projets du Nouveau Grand Paris) et, dans une moindre mesure, celle des dépenses de l'ANDRA (avancement du projet CIGEO) peuvent être directement interprétées. Les dépenses de l'AFITF, retraitées de l'indemnisation de la société Ecomouv', augmentent quant à elles de 100,9 M€.

Ces observations confortent le constat que le seul plafonnement des ressources affectées aux opérateurs n'est pas suffisant pour encadrer les dépenses. Ce mécanisme devrait être complété par un second, destiné à moduler le montant des produits d'impôts et de taxes affectés en fonction du niveau du fonds de roulement des opérateurs qui en bénéficient, ou *a minima* de mieux calibrer annuellement le plafond des taxes affectées.

Une telle évolution permettrait notamment d'éviter de recourir à la technique du prélèvement sur fonds de roulement<sup>60</sup> et de limiter les risques

<sup>60</sup> Technique appliquée, en 2016, à l'ADEME (90 M€), aux agences de l'eau (175 M€) et à l'ONEMA (70 M€) et l'EPSF en 2017 (25 M€). Elle présente l'inconvénient de

de « pilotage par la recette »<sup>61</sup>. Elle serait également une juste contrepartie à la dérogation au principe d'universalité budgétaire que constitue l'affectation d'une ressource de l'État à un opérateur.

### **2.5.3 Les effectifs : l'inégalité des opérateurs devant les contraintes persiste**

#### **2.5.3.1 La contrainte du plafond d'emplois n'est pas suffisante pour assurer le respect des objectifs pluriannuels**

Le plafond des effectifs des opérateurs de la mission a été fixé en LFI à 20 474 ETPT (20 924 ETPT en 2015, soit -450 ETPT et -2,2%). En exécution, il a été consommé à hauteur de 20 268 ETPT.

Si tous les opérateurs, à l'exception de l'ADEME (+14, gagés sur le schéma d'emploi du ministère) et de l'Agence des aires marines protégées (+4), respectent leur plafond d'emploi, la contrainte que ce dernier représente pour la maîtrise des effectifs réels est toutefois très relative. Ce constat est toutefois moins marqué que pour l'exécution 2015 :

- Certains opérateurs ont vu leur plafond d'emplois abaissé en LFI mais ils ont tout de même augmenté leurs effectifs réels. Cette augmentation a été importante pour l'ANDRA (+117 ETPT, +58%), tandis qu'elle a été limitée pour l'ENSM (+8 ETPT, +3,6%).
- Quelques opérateurs ont bénéficié d'un relèvement du plafond d'emploi pour augmenter leurs effectifs réels (SGP, CELRL).
- D'autres ont réduit leurs effectifs dans des proportions comparables à la réduction de leur plafond d'emplois (CEREMA, Parcs nationaux, Agences de l'eau, IGN, VNF) certains allant au-delà (ONEMA, Météo-France).

Toutefois, la mise en place par le secrétariat général du ministère d'un réseau des directeurs des ressources humaines des opérateurs représente une évolution favorable à la maîtrise des effectifs en exécution.

---

généraliser une variation dans le patrimoine des opérateurs qui ne peut être expliquée par le résultat d'exploitation et donc la performance de leur gestion. De plus, elle nécessite d'être prévue par une loi de finances.

<sup>61</sup> Qui recouvre une déconnexion entre les besoins et les ressources.

### 2.5.3.2 Un objectif pluriannuel de baisse des emplois des opérateurs, mieux respecté

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 fixe à 2% le « *taux d'effort moyen* » de diminution des effectifs des opérateurs relevant des secteurs « *non prioritaires* ».

À périmètre constant de 2013 (donc en neutralisant la variation des effectifs liée à la création du CEREMA et à l'intégration de la SGP), le plafond d'emplois des opérateurs entre 2014 et 2015 avait diminué de -1,5%, contre -1,2% à périmètre courant<sup>62</sup>. À périmètre courant, cette diminution a été de -2,2% entre 2015 et 2016.

En ce qui concerne l'exécution, la diminution des effectifs atteint -0,6 % (-126 ETPT). Quatorze opérateurs sur trente-neuf ont vu leur plafond d'emplois abaissé par rapport à 2015, parmi lesquels deux ont malgré tout vu leurs effectifs augmenter. Quatre opérateurs ont vu leur plafond d'emplois rehaussé.

### 2.5.3.3 Une nouvelle progression des effectifs hors plafond

S'agissant des emplois hors plafond, 127 ETPT supplémentaires ont été recrutés par rapport à 2015 (+11,2%). Pour quatre opérateurs (ONCFS, CITEPA, INERIS et ENPC), les recrutements d'ETPT hors plafond sont supérieurs aux suppressions d'ETPT sous plafond.

Il s'agit, pour une très grande majorité, de titulaires de contrats aidés et de doctorants recrutés dans le cadre de contrats de recherche, et dont le poste a une existence limitée. Pour ces raisons, ils ne se substituent donc pas à des fonctionnaires ou des contractuels dont le poste permanent a été supprimé.

## 2.5.4 L'association encore imparfaite des opérateurs à la démarche de performance

Trois opérateurs de la mission ne sont pas dotés d'un contrat d'objectifs et de performance – COP (AFITF, SGP, VNF) ; trois autres sont en cours d'élaboration (CEREMA, ENTPE, Établissement public du Marais poitevin). De manière surprenante, pour cette année encore, aucun contrat d'objectifs n'a été renégocié avec VNF, dont l'activité est guidée par une « feuille de route ». Enfin, ni la SGP ni l'AFITF, en dépit de leur substantielle participation aux objectifs du programme 203 et de l'ampleur de leurs ressources, ne disposent d'un COP.

---

<sup>62</sup> L'exécution 2014 a été retraitée pour intégrer les effectifs de la SGP.

Sept établissements ne contribuent à aucun objectif de leur programme (ANDRA, ANGDM, CITEPA, CEREMA, ENPC, ENTPE, INERIS).

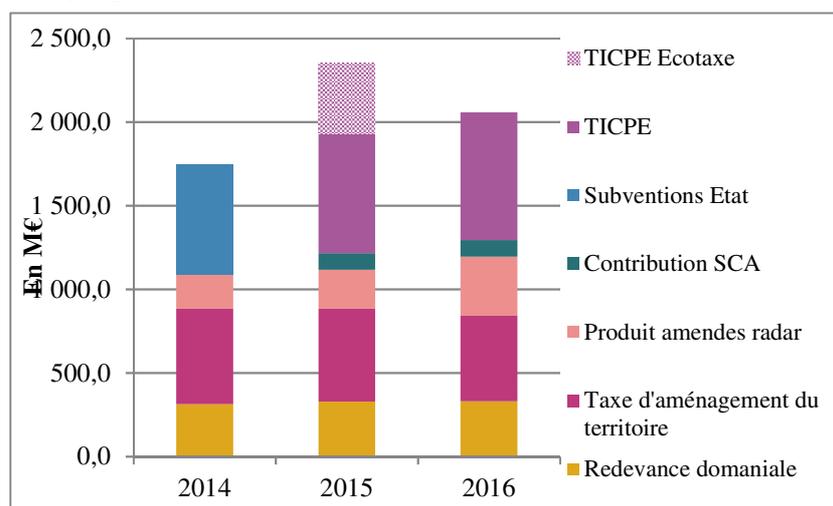
## 2.5.5 L'Agence de financement des infrastructures de transport : un opérateur pivot de la mission

### 2.5.5.1 La structure des recettes de l'AFITF reste marquée par la débudgétisation consécutive à l'abandon de l'écotaxe poids lourds

Depuis 2006, l'AFITF bénéficie d'un socle de recettes affectées par l'État : la redevance domaniale due par les concessionnaires d'autoroute ; la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroute ; le produit d'une partie des amendes radar.

Elle bénéficie de plus, depuis la loi de finances pour 2015 et à la suite de l'abandon de l'écotaxe poids lourds, d'une fraction de TICPE plafonnée, en LFR 2016, à 766 M€. Le montant de TICPE initialement affecté à l'AFITF en 2016 était limité à 715 M€, mais il a été majoré par la LFR 2016 pour tenir compte de la modification des règles d'affectation du produit de la taxe d'aménagement du territoire au profit de l'équilibre du CAS - *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*.

Graphique n° 16 : Évolution des ressources de l'AFITF (2014-2016)



Sources : Cour des comptes, ministère, AFITF.

L'AFITF bénéficie également en 2016 de la deuxième tranche (100 M€, comme en 2015) de la « contribution volontaire exceptionnelle » versée à l'établissement par les sept sociétés concessionnaires d'autoroutes. D'un montant de 1,2 Md€ courants, le solde de cette contribution sera perçu en totalité d'ici la fin des concessions, au moyen de 20 annuités de 60 M€ indexés à l'inflation, dont 300 M€ versés par tranches de 100 M€ entre 2016 (versés fin 2015) et 2018 (*cf. supra*)<sup>63</sup>.

#### 2.5.5.2 La dynamique de croissance des engagements reste forte

Après un coup d'arrêt historique des engagements de l'AFITF en 2014 (417,48 M€), l'exercice 2015 avait été marqué par une reprise des engagements (1 415,69 M€). Cette dynamique s'est confirmée en 2016, les engagements atteignant 2 474,38 M€ (+74,8%).

Cette croissance a essentiellement concerné, en 2016, les transports routiers et ferroviaires :

- Les engagements routiers ont augmenté de 48,1%, passant de 731 M€ à 1 083 M€, notamment par l'effet d'un engagement complémentaire de 290 M€ pour la construction de la nouvelle route du littoral à la Réunion et l'augmentation des engagements en faveur de l'entretien routier ;
- Les engagements ferroviaires ont plus que triplé, passant de 298,4 M€ à 1 024,5 M€ (+243,3%), notamment en raison de l'engagement de 720 M€ au profit de la région Normandie pour le renouvellement du matériel roulant des lignes Paris-Cherbourg et Paris-Le Havre ;
- Les engagements de transports collectifs d'agglomération ont quant à eux connu une croissance plus modeste, passant de 210,3 M€ à 229,8 M€ (+9,3%), avec notamment l'engagement de 160 M€ au profit des projets d'infrastructures de transport collectif d'Ile-de-France.

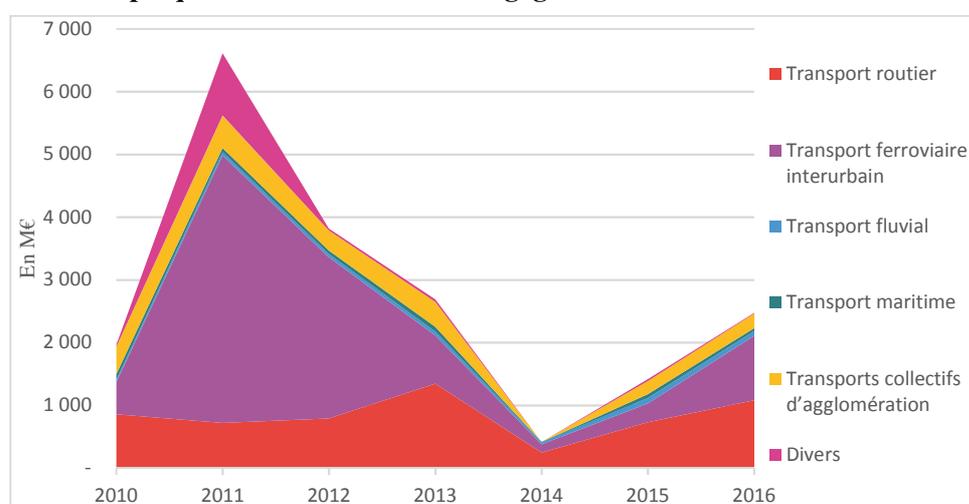
Les engagements fluviaux, maritimes et portuaires et les engagements divers sont quant à eux en baisse :

- Les engagements fluviaux ont diminué de 12,7%, passant de 88 M€ à 76,9 M€ ;

---

<sup>63</sup> Accord conclu entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes le 9 avril 2015. Cette enveloppe de contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires est répartie en fonction du trafic de chaque concession (respectivement 217,25M€ pour SANEF, 489,99 M€ pour ASF 182,79 M€ pour Cofiroute, 309,06 M€ pour APRR). Les conventions avec chacune des sociétés concessionnaires prévoient que 100 M€ seront versés chaque année de 2015 à 2017 puis le reliquat versé progressivement jusqu'en 2030.

- Les engagements maritimes et portuaires sont quant à eux passés de 59 M€ à 47,6 M€, soit une diminution de 19,3% ;
- Enfin, les engagements divers ont fortement diminué, passant de 29 M€ en 2015 à 12,6 M€ en 2016 (-56,5%).

**Graphique n° 17 : Évolution des engagements de l'AFITF**

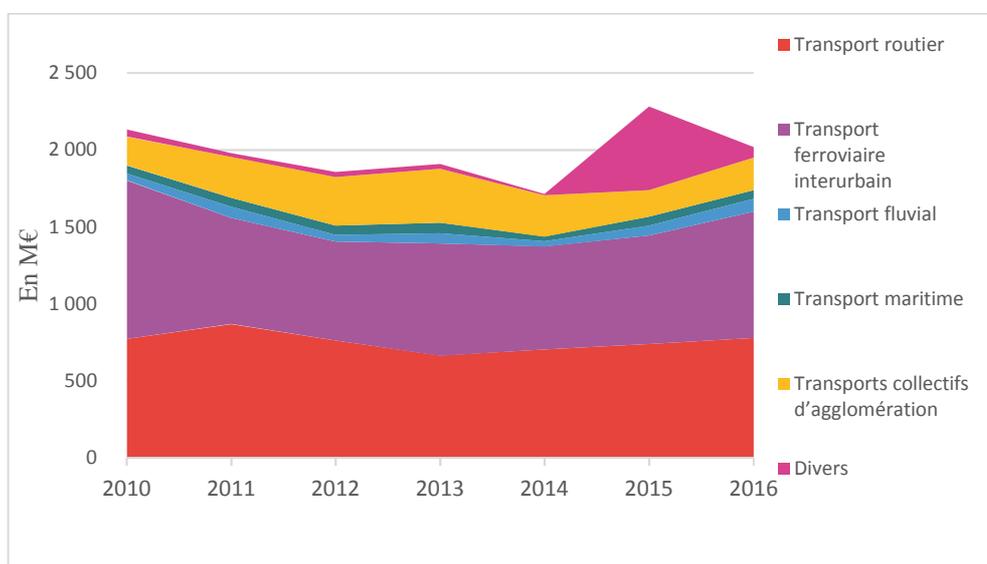
Source : AFITF. Données retraitées de 2,4 Md€ en 2011 au titre de l'engagement du financement de l'AFITF du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe poids lourds.

Malgré le cadrage des capacités de paiement de l'AFITF, fixé à 1,9 Md€ par an dans la trajectoire de la LPFP 2014-2019, les dépenses de l'opérateur atteignent 2,04 Md€, dont 2,02 Md€ de dépenses d'intervention en faveur des infrastructures de transport. L'atteinte de ce niveau de paiement a été réalisée grâce à la « contribution volontaire exceptionnelle » (100 M€ en 2016) versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, tandis que la trésorerie, qui devait initialement être consommée en gestion, a été stabilisée à son niveau de fin 2015 (103,9 M€). La régulation budgétaire en fin de gestion – visant à préserver le niveau de fonds de roulement mobilisé dans l'équilibre du budget 2017 de l'établissement – a cependant pesé sur les capacités de paiement de l'AFITF, se traduisant par une sous-exécution du budget 2016 de l'opérateur à hauteur de 27 M€.

### 2.5.5.3 Un niveau de paiements toujours affecté par le règlement des coûts de sortie de l'écotaxe poids lourds

Après un « point bas » historique en 2014 (1 714,7 M€), les crédits de paiement consommés avaient connu une nette progression en 2015 (2 282,4 M€). Leur montant diminue de 262,9 M€ en 2016 pour s'établir à 2 019,5 M€ (-11,5%).

**Graphique n° 18 : Évolution des paiements de l'AFITF (2010-2016)**



Source : AFITF.

Cependant, l'essentiel de la progression des dépenses de l'AFITF en 2015 tenait au financement de l'indemnisation versée à la société Écomouv' et aux coûts de sortie de l'écotaxe poids lourds (528 M€). Cette indemnisation n'a représenté que 47 M€ en 2016 (*cf. supra*).

Hors le financement de ces coûts, le niveau des paiements atteint 1972,5 M€ en 2016, soit une hausse de 219,6 M€ par rapport à 2015. Les dépenses en faveur du transport ferroviaire (+115 M€), des transports collectifs urbains (+ 41 M€), de la route (+40 M€) et du fluvial (+19 M€) sont en nette progression.

#### 2.5.5.4 La confirmation de la priorité donnée à la régénération avec le « plan de relance » routier et fluvial

Le plan de relance de la régénération routière et fluviale, lancé en 2015, s'est poursuivi en 2016 : 289 M€ ont ainsi été consacrés à la régénération routière, et 70 M€ à la régénération fluviale. Les montants consommés en 2015 et 2016, mis en regard de ceux constatés en exécution 2013 et 2014, témoignent de la montée en puissance de cette priorité.

**Tableau n° 31 : Dépenses consacrées à la régénération des réseaux routier et fluvial (2013-2016)**

(en M€)	2013	2014	2015	2016
<i>Régénération du réseau routier national</i>	107	110 (+3)	186 (+76)	289 (+103)
<i>Régénération du réseau fluvial</i>	40	30 (-10)	50 (+20)	70 (+20)

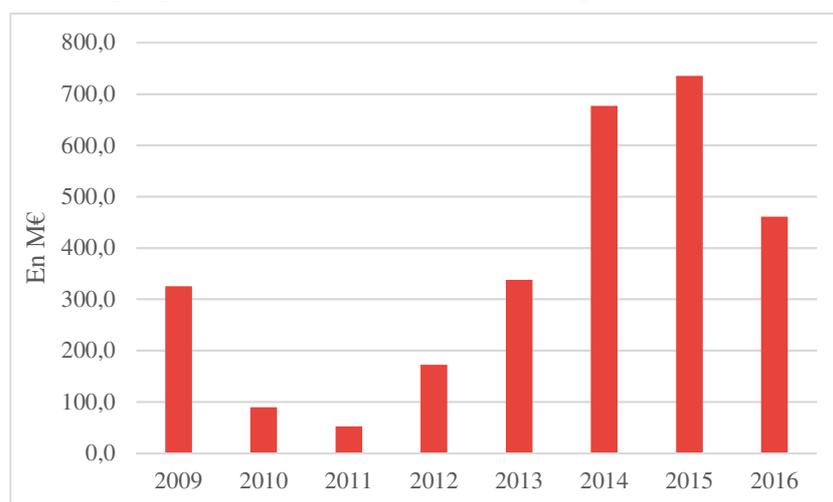
Source : Cour des comptes, d'après ministère.

#### 2.5.5.5 Un niveau de dettes à SNCF Réseau en cours de résorption

La dette de l'AFITF à l'égard de SNCF Réseau demeure élevée, malgré une réduction sensible entre 2015 et 2016. En effet, les charges à payer globales de l'AFITF, qui s'élevaient à 745,7 M€ fin 2015, ont diminué de 285 M€ pour s'établir à 460,9 M€ fin 2016 (y compris intérêts de retard). SNCF Réseau constitue toujours le principal créancier de l'AFITF pour 407 M€ (y compris 61 M€ d'appels de fonds émis pour la LGV SEA mais non encore certifiés) à compléter de 36,8 M€ d'intérêts de retard, soit un total de 443,8 M€<sup>64</sup>.

Cette dette trouve son origine dans la difficulté de l'AFITF à absorber la rapide montée en puissance des besoins de paiement au titre de la 2<sup>e</sup> phase de la LGV Est et de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA).

<sup>64</sup> SNCF Réseau retient toutefois, en 2016, un montant supérieur à celui retracé dans les comptes de l'AFITF : 468 M€, dont 36 M€ d'intérêts de retard.

**Graphique n° 19 : Évolution des charges à payer de l'AFITF**

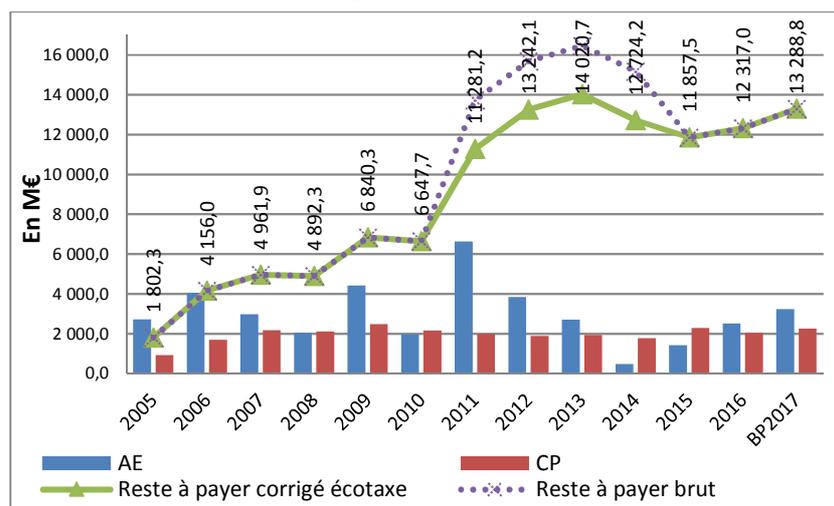
Source : Ministère et AFITF.

L'exercice 2016 a permis de solder la quasi-totalité des dettes à SNCF Réseau s'agissant la 2<sup>e</sup> phase de la LGV Est, notamment grâce à un redéploiement de crédits de 120 M€ en fin d'exercice. En revanche, les impayés concernant la LGV SEA demeurent très substantiels à 422 M€, dont 18 M€ d'intérêts de retard.

#### 2.5.5.6 Une nouvelle augmentation des restes à payer

La résiliation du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe poids lourds et le retrait d'engagement qui en est la conséquence en 2015 impose de corriger la chronique de restes à payer depuis 2011.

Ainsi corrigés, les restes à payer ont de nouveau augmenté en 2016 (+478,4 M€), s'établissant à 12,34 Md€, et cette augmentation devrait se poursuivre en 2017.

**Graphique n° 20 : Évolution des restes à payer de l'AFITF corrigés de l'écotaxe poids lourds (2005-2017)**

Source : AFITF. Données corrigées depuis 2011 pour tenir compte du retrait d'engagement de 2 442,39 M€ en 2011 relatif au PPP écotaxe poids lourds.

Cependant, le niveau de ces restes à payer n'inclut pas de nombreux engagements juridiques ou politiques qui pèseront de manière massive et durable sur le niveau des restes à payer futurs de l'AFITF (cf. *infra*).

#### 2.5.5.7 Une amélioration bienvenue de la qualité comptable de l'AFITF

À la suite des recommandations formulées par la Cour des comptes dans le cadre de son contrôle sur les exercices 2009-2015 et dans le cadre des travaux de certification des comptes de l'État, l'AFITF a engagé un travail de refonte de ses comptes, visant à rendre ceux-ci plus fidèles et sincères.

##### **L'organisation comptable de l'AFITF jusqu'à la clôture 2015**

Jusqu'à la clôture des comptes 2015, l'AFITF était considérée comme « opérateur transparent » et qualifiait ses dispositifs d'intervention comme étant réalisés pour « compte de tiers », l'État. La conséquence était que les comptes de l'Agence ne retraçaient ni passif ni engagement hors bilan ; les éléments comptables de fin d'exercice liés à son activité n'étant comptabilisés que dans les seuls comptes de l'État (charges à payer, engagements hors bilan, provisions). En outre, les engagements financiers

de l'AFITF à l'égard de l'État (fonds de concours) n'étaient retracés dans aucune comptabilité, ni dans celle de l'établissement, ni dans celle de l'État.

Cette situation ne permettait pas aux comptes de l'AFITF – ni à ceux de l'État – de refléter sincèrement et fidèlement la réalité des engagements et des opérations réalisées par l'établissement. En outre, cette situation était contraire aux dispositions du recueil des normes comptables pour les établissements publics (RNCEP) publié en juillet 2015.

La requalification de l'activité de l'AFITF en dispositifs d'intervention pour compte propre a eu pour conséquence, dans les comptes 2016, d'inscrire directement dans les comptes de l'établissement (et non plus dans ceux de l'État) des opérations d'inventaire à la clôture des comptes annuels. Ainsi, les comptes de l'AFITF retracent désormais :

- Des charges à payer (424,13 M€) ;
- Des dettes (392,69 M€) correspondant au solde des indemnités de sortie de l'écotaxe poids lourds ;
- Des provisions pour risque (37 M€), correspondant aux intérêts de retard des charges à payer à SNCF Réseau ;
- Des engagements hors bilan (correspondant aux restes à payer), se décomposant en engagements donnés pour tiers autres que l'État (7,9 Md€) et en engagements pour l'État (3,9 Md€).

Les paiements futurs sur engagements donnés par l'AFITF ont été finalement classés en engagements hors bilan et non en dettes de l'établissement. Ce choix, qui a prêté à discussion, a été justifié par la DGFIP et la DGITM par la « conditionnalité » des paiements sur conventions.

Les écritures de charges à payer et de dettes conduisent à dégrader le fonds de roulement de l'établissement, qui devient très négatif (- 697,02 M€ fin 2016 contre +103,88 M€ fin 2015), traduisant la difficulté de l'établissement à honorer ses dettes de court terme.

Par ailleurs, l'AFITF a engagé, à la suite des recommandations de la Cour et sur l'incitation du CBCM, un travail de nettoyage des engagements financiers inactifs. Ce travail pourrait permettre de réduire les restes à payer de l'ordre de 80 M€.

#### 2.5.5.8 Une soutenabilité financière toujours très incertaine

Les travaux réalisés par la Cour dans le cadre de son contrôle sur la gestion de l'AFITF pour les exercices 2009 à 2015 et du référé du 10 juin 2016 ont établi l'existence d'une bosse de besoins de paiements à partir de 2017 qui tient à trois effets :

- La couverture en paiement des engagements pris antérieurement, ainsi que la couverture des engagements nouveaux récurrents, notamment ceux relatifs aux engagements du CPER 2015-2020 (6,9 Md€, dont 60 % seront à payer après 2020) ;
- L'accentuation de la rigidification des dépenses due à la montée en charge des contrats de partenariat, notamment ferroviaires, pour lesquels l'AFITF prend en charge les loyers à compter de leur mise en service ;
- La montée en puissance de deux grands projets très coûteux pour les finances publiques et dont la pertinence n'est toujours pas établie : le projet ferroviaire Lyon-Turin et le projet fluvial Seine-Nord Europe.

Le Premier président de la Cour des comptes a attiré l'attention du Premier ministre, par voie de référé en date du 10 juin 2016, sur l'enjeu majeur que représente la soutenabilité de la trajectoire financière de l'AFITF, qui ne saurait se résumer à une problématique de recettes. Ce référé a donné lieu à une réponse du Premier ministre en date du 10 août 2016.

À cela s'ajoutent les besoins de paiement relatifs au programme de renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire, évalués à 3 Md€. Il est peu probable que les négociations en cours avec les collectivités régionales sur le transfert de quelques lignes permettent de minorer substantiellement les charges de renouvellement du matériel roulant. À fin 2016, seuls 1,23 Md€ à ce titre ont été engagés (510 M€ en 2013, et 720 M€ en 2016 au titre du seul matériel roulant des lignes normandes) et 300 M€ payés. Le budget 2017 de l'AFTIF retient des engagements supplémentaires de 902 M€, dont 540 M€ au titre du « matériel roulant TET d'avenir », soit les 15 rames TGV que l'État s'était engagé à acheter à Alstom le 4 octobre 2016 pour les faire circuler sur la ligne classique Bordeaux-Marseille. L'annonce de la prise en charge financière directe de cette acquisition par la SNCF le 17 février 2017 allège en apparence les restes à payer futurs de l'AFITF puisqu'elle ne modifie pas le programme de renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire.

## **2.6 Les programmes d'investissement d'avenir**

Les actions des programmes d'investissement d'avenir relevant de la mission EDMD s'élèvent à 4,81 Md€, dont 2,64 Md€ au titre du PIA 1 et 2,17 Md€ au titre du PIA 2. L'essentiel des enveloppes

financières est porté par l'ADEME, les autres actions relevant de l'ANRU, de la Caisse des dépôts et consignations et de BPI France.

En 2016, le ministère a directement été destinataire de crédits du PIA sous la forme de fonds de concours dans le cadre de l'action « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique », au profit du programme 159 (0,64 M€) et 170 (0,13 M€).

Surtout, le programme 181 a été porteur de deux redéploiements de crédits PIA à hauteur de 232,6 M€, réalisés sous la forme de rétablissements de crédits puis d'annulations en décret d'avant et en LFR. Ces opérations sont présentées *infra*.

Ces redéploiements soulèvent la question de la réalité et la sincérité de la programmation de l'action « démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » gérée par l'ADEME. En effet, alors qu'elle a été dotée de 800 M€, seuls 2,4 M€ ont été décaissés au 30 juin 2016<sup>65</sup>. Cette sous-consommation a permis d'opérer des redéploiements successifs – en 2015 et en 2016 – à partir de cette enveloppe vers d'autres actions du PIA. Cette enveloppe apparaît donc plus comme une réserve de crédits que comme le support d'actions réelles.

## 2.7 Les dépenses fiscales

### 2.7.1 Des dépenses fiscales en très forte augmentation, représentant plus du quart des crédits budgétaires de la mission

Le nombre de dépenses fiscales principales de la mission diminue légèrement : 35 sont recensées dans le PLF 2016, contre 38 dans le PLF 2015. La dépense totale s'élève à 3 314 M€, soit une augmentation de 1 234 M€ (+ 59%) par rapport à l'évaluation définitive de ces dépenses fiscales en 2015 (2 080 M€). Ces dépenses représentent plus du quart (28,6 %) des crédits de paiement votés de la mission. 78 % de ces dépenses fiscales relèvent du programme 174 – Énergie, climat et après-mines, tandis que 20 % relèvent du programme 203 – Infrastructures et services de transports.

En l'absence de toute nouvelle dépense fiscale qui aurait commencé à produire des effets en 2016, cette augmentation est principalement due au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), dont le coût croît de + 796 M€ (soit + 91 % par rapport à l'évaluation définitive de son coût

---

<sup>65</sup> Selon le jaune budgétaire 2017 relatif aux PIA.

en 2015). D'autres dépenses fiscales ont vu leur coût augmenter substantiellement : c'est le cas du remboursement d'une fraction de TICPE sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers (+ 125 M€, + 33 %), du taux réduit de TICPE au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre de la directive 2003/87/CE (+ 90 M€, + 81%), du taux réduit de TICPE au profit des installations intensives en énergie et exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite carbone (+ 70 M€, + 100%) et du remboursement d'une fraction de TICPE sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs (+ 42 M€, + 82%). Cependant, l'augmentation des dépenses fiscales applicables aux taxes intérieures de consommation (TIC) sur les produits énergétiques résulte notamment de l'augmentation de la composante carbone de ces TIC, qui est elle-même la conséquence des orientations arrêtées par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte s'agissant de l'évolution du prix de la tonne de CO<sub>2</sub>.

### **2.7.2 Un programme d'évaluation des dépenses fiscales toujours à l'arrêt**

Si vingt dépenses fiscales ont fait l'objet d'une évaluation avant 2014, aucune évaluation nouvelle n'a été réalisée entre 2014 et 2016<sup>66</sup>.

Treize dépenses fiscales (soit plus du tiers du nombre des dépenses fiscales de la mission *EDMD*) sont soit estimées à moins de 0,5 M€ chacune soit non chiffrables, contre douze en 2015. Cette constance n'est pas satisfaisante, et reflète une volonté insuffisante d'améliorer le chiffrage des dépenses fiscales.

### **2.7.3 Une évaluation dont la fiabilité se dégrade légèrement**

En 2016, l'écart total entre la prévision initiale (décrite en annexe du PLF 2016) et la prévision actualisée des dépenses fiscales s'élève en valeur absolue à 219 M€, soit 7 % de l'évaluation initiale. Cet écart, plus important que l'écart constaté en 2015 (41 M€, soit 2%), traduit une légère dégradation de la fiabilité de l'évaluation, bien que cette fiabilité demeure sensiblement meilleure que celle des évaluations initiales réalisées au titre des exercices 2013 (écart de 22 %) et 2014 (15%).

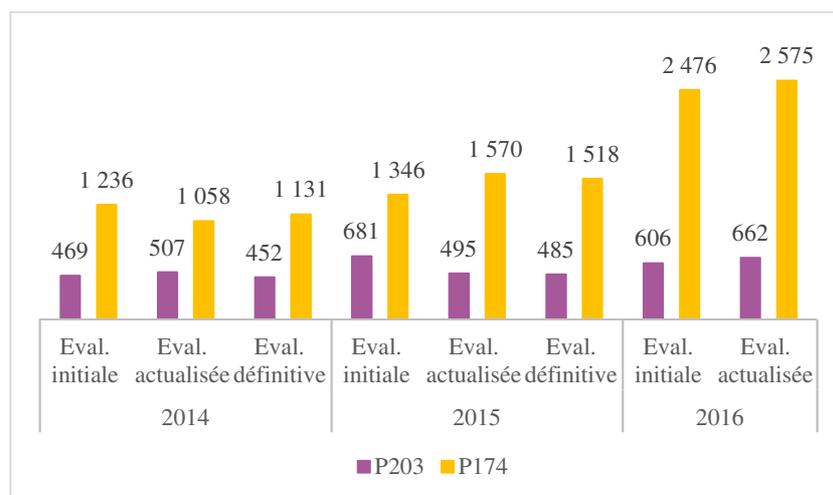
---

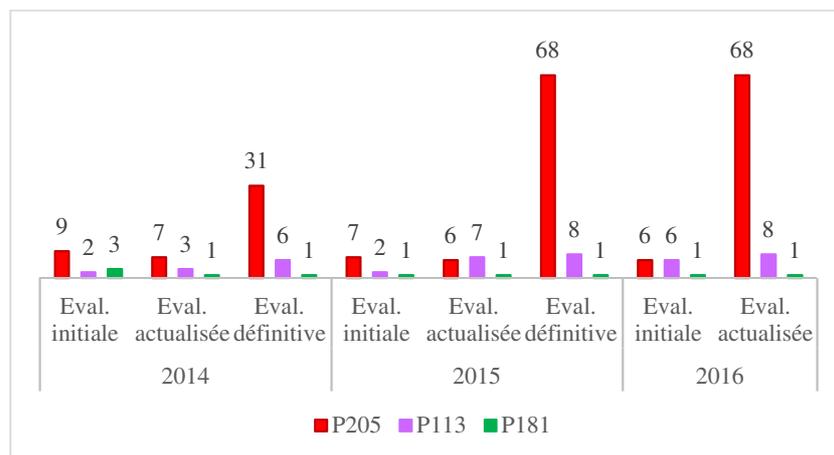
<sup>66</sup> Au sens respectivement de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 puis de l'article 22 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

16 des 35 dépenses fiscales ont fait l'objet d'une évaluation dont la fiabilité est considérée comme « bonne » ou « très bonne », soit 47% du total, pour un montant représentant 86,3 % de l'évaluation actualisée dans le cadre du PLF 2017. Ces proportions sont comparables à celles constatées en 2015 (respectivement 50 % et 84,5 %).

La Cour relève cependant qu'une dépense fiscale en particulier fait l'objet d'une absence d'évaluation récurrente. L'incidence budgétaire du régime de détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires n'a ainsi pas été évalué *a priori* concernant l'exercice 2016, ni en PLF 2016 ni en PLF 2017, pas plus qu'il ne l'avait été pour les exercices 2014 et 2015. Le coût croissant de cette dépense fiscale (25 M€ en 2014, 60 M€ en 2015) invite à remédier à cette lacune.

**Graphique n° 21 : Évaluations successives des dépenses fiscales de la mission (en M€)**





Source : Cour des comptes d'après documents annexés aux projets de lois de finances et de lois de règlement.

#### 2.7.4 Le crédit d'impôt pour la transition énergétique : un coût en constante augmentation, une évaluation insuffisante

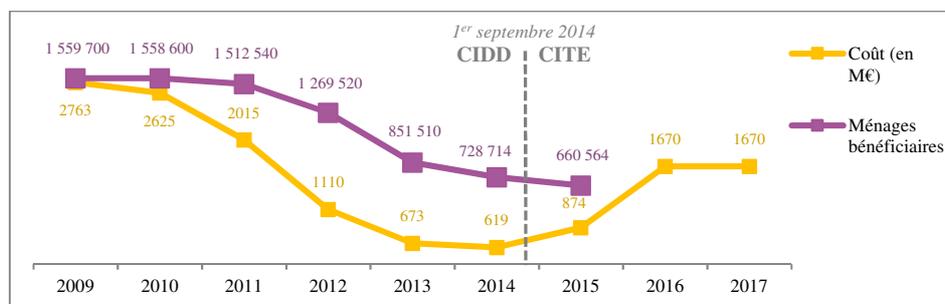
Alors que son prédécesseur, le crédit d'impôt développement durable (CIDD) avait été progressivement resserré pour en diminuer le coût, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a connu plusieurs réformes successives l'ayant conduit à devenir la onzième dépense fiscale la plus coûteuse dans le PLF 2017. Après avoir atteint 874 M€ en 2015, le coût de cette dépense fiscale a été réévalué à 1 670 M€ en 2016, soit une hausse de 270 M€ par rapport à l'évaluation initiale présentée à l'appui du PLF 2016, et ce coût devrait être comparable pour l'exercice 2017.

L'article 3 de la loi de finances pour 2015, applicable rétroactivement au 1<sup>er</sup> septembre 2014, a tout d'abord augmenté très sensiblement son taux (porté de 15 à 30 %) et élargi ses conditions d'éligibilité (nouveaux équipements éligibles, suppression de la condition de « bouquets de travaux »), ce qui a eu pour effet d'en accroître considérablement le coût budgétaire, et ce alors même que le nombre de bénéficiaires de cette dépense fiscale a diminué entre 2014 et 2015, passant de 728 714 ménages en 2014 à 660 564 ménages en 2015. De son côté, l'article 23 de la loi de finances pour 2017 a de nouveau prorogé la période d'application du CITE, qui pourra ainsi s'appliquer aux dépenses payées avant le 31 décembre 2017. La fin d'incidence budgétaire du CITE devrait ainsi intervenir en 2018.

La Cour ne peut que constater que les mesures adoptées en projet de loi de finances pour 2016 et visant à garantir l'efficacité de la dépense fiscale (éviter le cumul avec d'autres formes de soutien public ou les éventuels contournements pour les équipements exclus de la base du CITE) n'ont pas permis de contenir la hausse du coût du CITE. Le projet de loi de finances pour 2017 n'a quant à lui pas introduit de mesures nouvelles susceptibles de limiter ce coût budgétaire.

Une montée en charge du dispositif est cohérente avec l'objectif, affirmé par le Gouvernement, de renforcer les effets du CITE afin d'encourager la rénovation énergétique des logements. Pour autant, l'ampleur de cette montée en charge (+41,2 % entre 2014 et 2015, + 91,1% entre 2015 et 2016) conduit à interroger la pertinence et l'efficacité de cette dépense fiscale au regard des objectifs fixés. La Cour regrette ainsi une nouvelle fois que cette dépense n'ait pas fait l'objet d'une évaluation approfondie avant sa nouvelle prorogation, tant du point de vue de son efficacité que de son efficacité, en vue de s'assurer qu'elle ne génère pas des effets d'aubaine profitant au secteur du bâtiment tout en incitant efficacement les particuliers à entreprendre des démarches globales de rénovation en faveur de la transition énergétique.

**Graphique n° 22 : Évolution de la dépense fiscale « crédit d'impôt développement durable » puis « crédit d'impôt pour la transition énergétique »**



Note : évaluations définitives pour les années 2009-2015, évaluation actualisée pour 2016, évaluation initiale pour 2017.

Source : Cour des comptes d'après documents annexés aux projets de lois de finances et de lois de règlement.

Le ministère avance cependant qu'une évaluation – bien que très tardive – du CITE serait lancée en vue d'une publication en septembre 2017 en vertu de l'article 23 de la loi de finances pour 2017.

### **2.7.5 Des dépenses fiscales toujours contradictoires avec les objectifs de la mission**

La Cour constate que le coût de la dépense fiscale relative au remboursement partiel de TICPE aux transporteurs routiers de marchandises a de nouveau augmenté, atteignant 500 M€ en 2016 (évaluation actualisée) contre 450 M€ en évaluation initiale et 375 M€ pour l'exercice 2015. Par ailleurs, plusieurs dépenses fiscales relevant du programme 203 semblent incohérentes avec l'objectif de « développer la part des modes alternatifs à la route » tel qu'affirmé pour ce programme : c'est le cas du taux réduit de TICPE pour les carburants utilisés par les taxis ou du remboursement d'une fraction de TICPE aux exploitants de transport public routier en commun de voyageurs. Ce constat conduit à interroger une nouvelle fois la pertinence de ces dépenses fiscales, qui représentent un coût budgétaire croissant, estimé à 631 M€ en 2016 contre 461 M€ en 2015 et qui devrait atteindre 896 M€ en 2017.

L'ensemble de ces mesures ne semble par ailleurs guère compatible avec les objectifs de transition énergétique affirmés pour la mission, en particulier pour le programme 174 – *Energie, climat et après-mines*. Le risque existe que certaines de ces dépenses, motivées par un objectif de soutien sectoriel (taxis, transport routier, etc.) génèrent des effets négatifs pour l'environnement et la transition énergétique, venant annuler les effets positifs générés par d'autres dépenses fiscales. La Cour estimait ainsi, en septembre 2016, que 14 des dépenses fiscales relevant de la mission génèrent des effets défavorables au développement durable, tandis que 23 dépenses fiscales lui étaient favorables.<sup>67</sup>

Ces risques d'effets contre-productifs sont cependant assumés par le ministère, dès lors que ces dépenses fiscales s'inscrivent dans la recherche d'un équilibre entre transition énergétique et préservation de l'activité économique. Le ministère revendique ainsi une démarche globale consistant à accompagner certains secteurs en prenant en compte le temps dont ils ont besoin pour achever leur mutation.

### **2.7.6 Une efficacité environnementale encore insuffisamment évaluée**

L'évaluation de l'efficacité environnementale d'une dépense fiscale consiste, comme l'a précisé la Cour dans une récente communication à la

---

<sup>67</sup> « L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable », Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2016.

commission des finances du Sénat<sup>68</sup>, à « mesurer si celle-ci atteint son objectif écologique, à un coût raisonnable et qui ne pourrait pas être atteint à moindre coût par d'autres types d'instruments (réglementation, dépenses budgétaires, impôts). La mesure de cette efficacité est nécessairement complexe, en ce qu'elle suppose de prendre en compte les effets immédiats comme différés sur les comportements des particuliers ainsi que les éventuels effets d'aubaine générés par le dispositif. Elle n'en constitue pas moins un enjeu majeur en raison de l'importance budgétaire des dépenses fiscales relevant de la mission EDMD et de la complexité des effets générés par certains dispositifs.

Le remboursement d'une fraction de TICPE sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs est un exemple de la possibilité d'effets contradictoires générés par un même dispositif : en l'espèce, la Cour a estimé que les effets positifs pour l'environnement résultant de l'incitation à utiliser les transports en commun étaient plus importants que les effets négatifs liés au fait que ces mêmes transports en commun utilisent souvent du gazole<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> « L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable », Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2016.

<sup>69</sup> « L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable », Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2016.

## 3 LA QUALITE DE LA GESTION

### 3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

#### 3.1.1 Les relations entre le budget général et l'AFITF : un détournement de plusieurs principes budgétaires

La Cour ne peut que maintenir ses observations sur l'irrégularité du fonctionnement de l'AFITF au regard de plusieurs principes budgétaires. La débudgétisation du financement de l'AFITF opérée en 2015 ne modifie pas les constats précédemment formulés par la Cour.

Les engagements financiers pris par l'AFITF ne font l'objet d'aucun plafonnement résultant d'un contrôle parlementaire préalable et sont autorisés *ex nihilo* par le conseil d'administration de l'établissement, sans prendre en compte leurs conséquences en termes de paiements au regard de leur soutenabilité pour l'État.

Cette pratique, par laquelle la plus grosse partie des autorisations d'engagements consommées par le programme 203 provient de fonds de concours en provenance de l'AFITF, apparaît en outre contraire à l'article 7 de la LOLF. En effet, cet article limite l'ouverture de crédits de fonds de concours en gestion à un caractère « exceptionnel ».

##### 3.1.1.1 Une entorse au principe d'universalité budgétaire

Le principe d'universalité budgétaire s'oppose à l'affectation d'une recette à une dépense en dehors des situations évoquées à l'article 16 de la LOLF. Or l'AFITF reverse par voie de fonds de concours au programme 203 près des deux tiers de ses recettes constituées pour l'essentiel de ressources fiscales de l'État (taxe d'aménagement du territoire, TICPE à partir de 2015) et de recettes non fiscales de l'État (redevance d'occupation du domaine public de l'État, fraction du produit des amendes radar).

Ce mécanisme permet donc d'affecter de fait des ressources de l'État au profit du programme, contournant ainsi le principe d'universalité et la règle de non-affectation, en méconnaissance de l'article 16 de la LOLF.

### 3.1.1.2 Un contournement de l'article 17 de la LOLF

L'article 17 de la LOLF prévoit que les fonds de concours sont constitués par « des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques ». Formellement, les versements faits par l'AFITF au programme 203 par voie de fonds de concours sont bien des fonds à caractère non fiscal. Mais en réalité, une partie des sommes versées provient de ressources fiscales affectées à l'AFITF et sont donc des fonds d'origine fiscale. L'article 17 est donc contourné.

Le même article précise que « l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ». Bien que le ministère et la direction du budget affirment le contraire, la Cour continue de douter de la réalité de l'autonomie de gestion de l'AFITF. Elle doute également d'une véritable intention de l'AFITF distincte de celle de son ministère de tutelle qui bénéficie de près des deux-tiers des crédits de l'établissement sous la forme de fonds de concours.

Ces contournements de l'article 17 s'accompagnent de celui de l'article 15 relatif à la gestion des reports de crédits sans emploi en fin de gestion et à l'absence de limitation aux reports de crédits issus de fonds de concours. Cette pratique fait de l'AFITF un instrument de contournement du principe d'annualité budgétaire.

### **3.1.2 Des doutes persistants sur la régularité de la gestion des fonds de concours**

Certaines pratiques budgétaires, sans être considérées comme irrégulières, sont néanmoins critiquables. La part importante des fonds de concours dans les crédits ouverts de la mission, et du programme 203 en particulier, crée pour la mission une facilité de gestion pour les reports de ces crédits.

Les crédits de fonds de concours, qu'il s'agisse de fonds de concours en provenance de l'AFITF ou de fonds de concours en provenance des collectivités territoriales, font l'objet d'un suivi particulier de consommation échappant en grande partie au système d'information financière de l'État (Chorus).

Le programme 203 a amélioré le suivi interne de sa consommation de crédits issus des fonds de concours :

- En 2014, le responsable de programme a clarifié la nomenclature des briques de budgétisation et d'exécution, aucune d'entre elles ne pouvant être « mixtes » et recueillir à la fois des ressources budgétaires et des ressources de fonds de concours. Cependant, des ressources

issues de fonds de concours continuent à financer des dépenses relevant de crédits budgétaires : c'est le cas de dépenses de fonctionnement des directions interdépartementales des routes (*cf. supra*).

- En 2015, le responsable de programme a créé un BOP spécifique retraçant les opérations d'entretien routier financées par voie de fonds de concours.

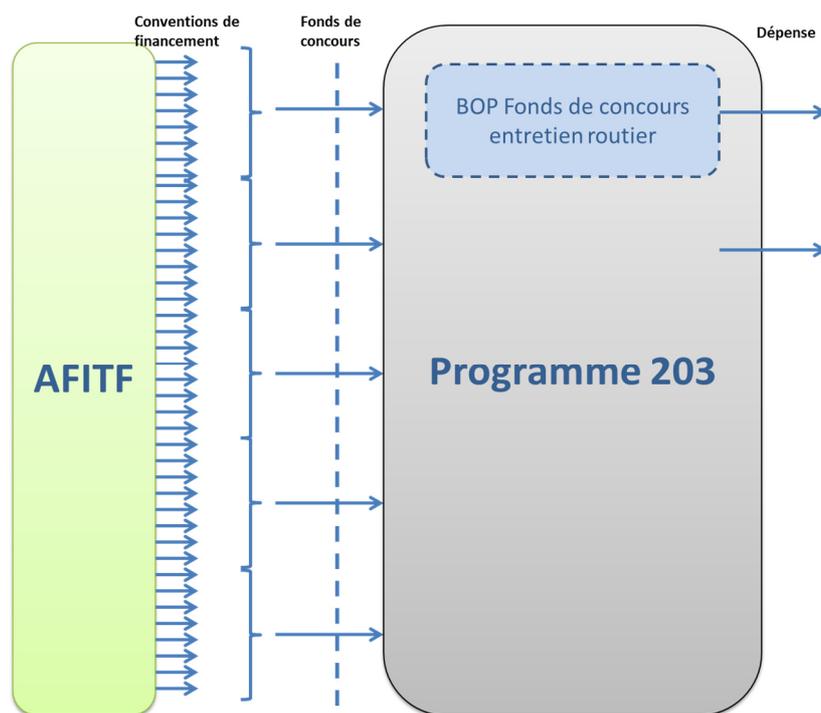
Néanmoins, ce suivi n'est pas encore satisfaisant, car la fongibilité entre les crédits de fonds de concours et les crédits budgétaires reste toujours réalisée en gestion infra-annuelle et possible en gestion pluriannuelle.

En effet, la nomenclature des fonds de concours ne permet pas de les rattacher, au sein de Chorus, à une convention de financement ou à une opération physique cofinancée.

En outre, une fois les fonds de concours rattachés au sein du programme 203, rien ne permet de faire un lien entre la dépense exécutée et la recette de fonds de concours (et la vérification du respect de l'intention de la partie versante).

De ce point de vue, la création d'un BOP cantonnant les dépenses d'entretien routier financées par voie de fonds de concours améliore insuffisamment la transparence de l'utilisation de ces derniers : ils demeurent une ressource du programme, globalisée, et ne sont pas fléchés dans Chorus comme une ressource de ce BOP.

**Schéma n° 2 : Schéma simplifié des modalités des contributions de l'AFITF au programme 203**



Source : Cour des comptes.

De ce fait, les états récapitulatifs transmis à la Cour, qui sont issus d'un suivi de gestion hors Chorus, ne permettent pas de s'assurer de manière incontestable de la régularité des reports sur fonds de concours.

Seul un suivi en exécution dans Chorus pourrait permettre de s'assurer de la régularité des reports au regard de l'article 17 de la LOLF. Pour les cofinancements de dépenses d'investissement routier, ce suivi en exécution serait d'autant plus aisé, pour les gestionnaires, qu'existe désormais un BOP censé d'exécuter que des crédits issus de fonds de concours.

### **3.1.3 Un décret de transfert contraire au principe d'universalité budgétaire**

Le décret n° 2016-1588 du 24 novembre 2016 procède au transfert de 1,27 M€ de crédits de titre 2 et de 27 ETPT du programme 217 vers les programmes 206 - *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et 215 -

*Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.* Ce mouvement règlementaire correspond au solde des remboursements croisés liés au centres de prestations comptables mutualisés (CPCM) respectivement portés par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Le transfert correspond donc à une contraction de mouvements positifs et négatifs pour le programme 217. À ce titre, ce décret de transfert procède à une contraction proscrite par le principe d'universalité budgétaire rappelé par l'article 6 de la LOLF, et est également contraire à l'article 12 de la LOLF. La Cour ne saurait suivre l'interprétation développée par la direction du budget qui estime que « *le principe de non-contraction entre les recettes et les dépenses [...] s'apprécie au périmètre du budget général de l'État, et non à celui de chacun des programmes* ». Elle relève que l'application de ce principe aux décrets de transferts ne fait pas obstacle à la préoccupation signalée par la direction du budget de « *regrouper les mouvements de crédits en gestion afin d'éviter une multiplication de textes* ».

### **3.1.4 Des redéploiements de crédits du PIA opérés à l'issue d'interprétations accommodantes des principes budgétaires**

Comme en 2015, le programme 181 a été concerné par des redéploiements de crédits du PIA qui ont fait l'objet d'un rétablissement de crédits sur ce programme avant d'être annulés puis rouverts sur les programmes de destination. En 2016, ces redéploiements ont été réalisés en deux mouvements :

- le décret d'avance n° 2016-732 du 2 juin 2016 redéploie 150 M€ en provenance de l'ADEME (action « démonstrateurs de la transition écologique et énergétique ») vers l'ANAH (action « Fonds d'aide à la rénovation thermique – FART »).
- la loi de finances rectificative redéploie 82,6 M€ en provenance de la même action de l'ADEME en vue d'abonder les enveloppes des actions « Équipements d'excellence » (37 M€), « Transition numérique de l'État » (24,6 M€) et « Projets structurants pour la compétitivité » (21 M€).

### 3.1.4.1 La condition d'urgence du redéploiement du décret d'avance du 2 juin 2016 ne semble pas satisfaite

Le recours au décret d'avance pour ce redéploiement est surprenant, compte tenu de l'absence du caractère d'urgence imposé par l'article 13 de la LOLF. En effet, les crédits du FART étaient loin d'être épuisés à la fin du premier semestre 2016. Il semblerait que ce redéploiement ait plutôt été destiné à satisfaire une annonce gouvernementale visant à porter l'objectif de logements rénovés à 100 000 et non à répondre à un besoin urgent de crédits de l'ANAH.

### 3.1.4.2 Les conditions de réalisation des rétablissements de crédits témoignent d'une interprétation accommodante de l'article 17-IV la LOLF

Les redéploiements n'étant pas conformes au régime juridique de droit commun des rétablissements de crédits<sup>70</sup> imposant de rétablir les ressources dans l'exercice et sur le programme qui a supporté la dépense, ils ont été expressément autorisés par décisions du secrétaire d'État au budget en date des 12 mai et 5 décembre 2016. En effet, le Recueil des règles de comptabilité budgétaire (partie 6, p. 214)<sup>71</sup>, reprenant l'esprit de l'arrêté abrogé du 19 juillet 2013 pris en application de l'article 17-IV de la LOLF, précise que « *si, pour des raisons de modification de nomenclature, le rétablissement de crédits doit être imputé sur un programme différent de celui ayant été à l'origine de la dépense, alors en conformité avec les dispositions normatives, le ministère doit demander une dérogation au ministère chargé du budget* ».

Cette dérogation a été obtenue par les décisions susmentionnées des 12 mai et 5 décembre 2016. En revanche, ces dérogations n'autorisent pas à rétablir les crédits au-delà des crédits ouverts sur le programme, entraînant par là-même une consommation négative des crédits du programme. En effet, si le Recueil des règles de comptabilité budgétaire autorise « *à rétablir des crédits pour un montant supérieur à l'exécution constatée à la date de ce rétablissement* », cette autorisation ne concerne que le cas du « *respect de l'imputation* » de la dépense initiale (à savoir le rétablissement sur le même programme que celui qui a constaté la dépense, ce qui n'est pas le cas en l'espèce) et ne vise que le dépassement « *à la date de ce rétablissement* », manifestant bien le caractère temporaire de

---

<sup>70</sup> Article 17 IV de la LOLF et arrêté du 19 juillet 2013 pris en application de l'article 17-IV de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 modifiée relative aux lois de finances.

<sup>71</sup> Publié par arrêté au *JORF* du 15 décembre 2015.

l'exception relative aux crédits disponibles, qui ne porte donc pas sur l'ensemble des crédits disponibles en fin de gestion.

Or, les rétablissements de crédits liés aux redéploiements de PIA sur le programme 181 ont eu pour effet, en gestion 2016, de rendre les crédits ouverts négatifs (-43,45 M€) et la consommation négative (-65,98 M€).

**Tableau n° 32 : Incidence du redéploiement PIA sur le schéma d'exécution du programme 181**

<i>En M€ en CP HT2</i>	<b>Avant redéploiement PIA</b>	<b>Après redéploiement PIA</b>
<i>LFI (A)</i>	179,25	179,25
<i>Crédits ouverts (B)</i>	189,15	-43,45
<i>- dont reports de fonds de concours</i>	24,22	nc
<i>- dont fonds de concours</i>	1,19	nc
<i>Consommation (C)</i>	166,62	-65,98
<i>Disponible (D=B-C)</i>	22,52	[22,52]

Source : Cour des comptes.

La Cour observe qu'en principe, les crédits ouverts sur un programme sont égaux ou supérieurs à zéro. De même, la consommation des crédits ne saurait être négative au regard des articles 8 et 9 de la LOLF.

En réponse, la direction du budget considère que « *le fait que le montant des crédits redéployés soit supérieur aux crédits ouverts ne doit pas faire obstacle à la possibilité de redéployer les fonds entre actions du PIA, ni à ce que le Parlement puisse se prononcer sur ces redéploiements par le biais de l'inscription du mouvement en loi de finances. Par ailleurs, les articles 8 et 9 de la LOLF prévoient que les AE et les CP constituent des plafonds limitatifs, mais n'interdisent pas l'occurrence d'une consommation négative, surtout si elle est de nature exceptionnelle et justifiée par le cadre particulier des PIA* ». La Cour ne partage pas cette analyse.

En tout état de cause, cette situation ne permet pas de respecter les règles de la LOLF applicables aux fonds de concours et aux reports de fonds de concours : en effet, avant rétablissements de crédits, les crédits ouverts comprenaient 25,41 M€ de crédits issus de fonds de concours ou de reports de fonds de concours. Les rétablissements de crédits ont cependant « consommé » la totalité des crédits ouverts du programme, et au-delà, y compris les crédits ouverts résultant de fonds de concours. S'ils

n'ont pas été spécifiquement annulés par le redéploiement de crédits PIA, ils ont cependant été « écrasés » par l'annulation des crédits opérée en décret d'avance et en LFR. En effet, pour respecter les crédits issus de fonds de concours, l'annulation consécutive au redéploiement de crédits PIA aurait dû être strictement limitée aux seuls crédits ouverts disponibles d'origine budgétaire.

Or, en allant au-delà des crédits ouverts budgétaires disponibles, cette mesure de redéploiement de crédits PIA apparaît contraire aux articles 15 et 17 de la LOLF. L'article 17 de la LOLF précise que « *Les fonds de concours sont constitués [...] par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public. [...] L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante* ». L'article 15-III traduit la particularité de la nature des fonds de concours en autorisant le report de droit de ces fonds afin de préserver l'intention de la partie versante.

Sauf à avoir une interprétation accommodante de l'article 15 de la LOLF, en raison de la consommation négative des crédits, aucun report de crédits de 2016 sur 2017 n'aurait dû être autorisé sur le programme 181, quand bien même les crédits non consommés (différence entre les crédits ouverts négatifs et les crédits consommés négatifs) seraient positifs. Or, l'arrêté de reports de crédits de fonds de concours du 27 février 2017 procède au report de 5,71 M€ en AE et 22,22 M€ en CP sur le programme 181. Cet arrêté constitue donc une ouverture de crédits irrégulière en gestion 2017, puisque les crédits n'étaient pas disponibles en fin de gestion 2016.

Enfin, plus généralement, la pratique à grande échelle des rétablissements de crédits pour procéder à des redéploiements du PIA pose problème au regard de sa retranscription dans Chorus : en effet, les données de comptabilité budgétaire deviennent incohérente, d'une part, par rapport à la réalité de la gestion des crédits du programme en année courante et, d'autre part, par rapport au calcul des reports de crédits qui se fait sur des outils hors Chorus pour neutraliser l'effet du redéploiement de PIA.

### **3.1.5 Des modalités de budgétisation et de gestion du programme 345 à parfaire**

Si le principe de la budgétisation de la CSPE doit être salué dans la mesure où il a conduit à donner de la visibilité au Parlement sur un dispositif qui avait prospéré de manière extrabudgétaire, en revanche, plusieurs éléments doivent être relevés, dont certains pourront être affinés avec le recul de l'exécution 2017 et de la budgétisation 2018.

La première année de budgétisation et d'exécution du programme 345 a été le prétexte pour des pratiques assez contestables. Les charges ont été calculées en fonction de recettes attendues, en méconnaissance du principe d'universalité. Une sous-budgétisation en a découlé puisque la totalité des charges à payer au titre de 2016 n'a pas été prise en compte. Par ailleurs, certaines opérations, comme la mise en œuvre, en 2016, de l'expérimentation relative au chèque énergie pouvaient également être anticipées.

Si la présentation des crédits par titre est indicative, le principe de spécialité impose d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée. Un travail est à faire pour stabiliser la nomenclature des dépenses pour être conforme à l'article 5 de la LOLF.

Sur le plan budgétaire, le dispositif peut apparaître comme « tenu » dans la mesure où les écarts de compensation constatés au détriment des opérateurs, essentiellement EDF, ont vocation à être régularisés soit au titre du dernier versement relatif aux acomptes de l'année N, en janvier N + 1, soit dans le cadre du calcul des charges prévisionnelles pour N + 2.

Cependant, ce mode de fonctionnement porte en lui des atteintes à plusieurs articles de la LOLF, l'article 1, sur le principe de l'annualité budgétaire, l'article 27 sur la sincérité des comptes de l'État et l'article 32 sur la sincérité des lois de finances.

En effet, pour des raisons liées à la fois au calendrier d'évaluation des charges par la CRE et à la façon dont la budgétisation est réalisée, l'absence de visibilité est complète sur les reports de charges et le risque d'effets cumulatifs dans la durée. La consommation budgétaire des crédits ne reflète en outre pas la réalité des dépenses à réaliser et, en comptabilité générale, les reports de charges induits par le dispositif ne sont pas traités.

Compte tenu des montants en jeu, pour la bonne information du Parlement, il serait souhaitable que figurent dans les PAP des échéanciers de paiement permettant d'avoir une information consolidée sur la réalité des paiements effectués au titre d'une année N en année N et en année N + 1.

Par ailleurs, le recours à la Caisse des dépôts et consignations pour effectuer les versements aux opérateurs est contestable. Dès lors, l'internalisation de la gestion des crédits du programme (et du CAS *Transition énergétique*) devrait être envisagée.

Enfin, en application de l'article R. 122-22 du code de l'énergie, il est prévu que les opérations du CAS *Transition énergétique* et du

programme 345 soient exécutées via deux comptes distincts de la CDC, à côté du compte historique CSPE. Ce compte historique n'a pas encore été clôturé et son solde continue d'évoluer, d'une part, parce que la CSPE payée sur les consommations allant jusqu'au 31 décembre 2015 y a été reversée et, d'autre part, parce que certaines collectivités des outre-mer continuent d'appliquer le dispositif de l'ancienne CSPE. Or, pour des raisons de commodité, il a été décidé d'alimenter le compte historique au lieu de réaliser les remboursements à partir du nouveau compte bancaire CAS *Transition énergétique* géré par la CDC.

## 3.2 La démarche de performance

Au périmètre 2016, la mission comprend **47 indicateurs de programme**, (si on fait abstraction du programme 345, examiné par ailleurs), en diminution d'une unité par rapport à 2015, ainsi que 86 sous indicateurs. Au cours des années précédentes, la Cour avait recommandé une diminution du nombre des indicateurs et, l'année passée, notamment à la suite de l'instruction du ministre chargé des finances de 2014, ce nombre avait été réduit de 29,4 %. En 2016, le dispositif est donc stable.

À la suite d'un retraitement limité par rapport à la maquette du PAP, (car certains indicateurs socio-économiques ou d'efficacité sont, en fait, des indicateurs de qualité de service et vice versa), on peut relever **12 indicateurs de qualité de service**, soit 25,5 % de l'ensemble des indicateurs.

### 3.2.1 La pertinence des indicateurs de qualité de service

#### 3.2.1.1 La cohérence des indicateurs de qualité de service au regard des objectifs de la mission

Les axes de la mission sont définis par les objectifs principaux du Grenelle de l'environnement, de la stratégie nationale 2014-2020 en faveur de la transition écologie et du développement durable ainsi que désormais par les cibles définies par la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte (cette loi prévoit une part de 32 % en 2030 pour les énergies renouvelables) Par ailleurs, les objectifs affichés par la mission sont aussi de diviser par deux la consommation d'énergie d'ici 2050, de ramener à 50 % la part de l'électricité d'origine nucléaire. Conformément aux préconisations de la commission mobilité 21, les investissements en infrastructures seront surtout orientés vers le maintien de la qualité et de l'efficacité du réseau existant.

Les indicateurs de qualité de service sont cohérents au regard de ces objectifs, car ils concernent notamment la police de l'eau, l'efficacité du fonds déchets, le contrôle de la sûreté nucléaire, la qualité des infrastructures de transport et la promotion de la flotte de commerce et de l'emploi maritime.

### 3.2.1.2 En général, des indicateurs de résultats, relevant d'une procédure d'auto évaluation

L'indicateur relatif à *l'état du réseau routier, ferroviaire fluvial* (indicateur 2.2 du programme 203), décliné en trois sous indicateurs (état des chaussées et des ouvrages d'art sur le réseau routier non concédé, état des voies du réseau ferré national et taux de disponibilité du réseau fluvial principal) mesure soit directement l'état physique des infrastructures (réseau routier et réseau ferré), soit le caractère de service opérationnel pour l'utilisateur du réseau fluvial. Ce sont des indicateurs de résultats qui permettent d'évaluer les effets des investissements réalisés sur ces réseaux d'infrastructures.

Cet indicateur renvoie à la somme de 1,396 Md€ en 2016 affectée aux crédits de paiement pour les infrastructures routières, ferroviaires et fluviales au sein des 4,6 Md€ de dépenses du programme 203. L'indicateur est donc représentatif au sein du programme.

L'état des structures de chaussées sur le réseau routier non concédé est mesuré à partir d'un relevé visuel des dégradations, une note d'état du patrimoine s'échelonnant de zéro à 20 (15,9 en 2016 et 16,3 en 2015.) Compte tenu des enjeux financiers et de l'état actuel du réseau non concédé, il serait probablement plus éclairant pour les décideurs d'afficher le nombre de kilomètres de chaussée dont l'état justifie des travaux de réhabilitation. Cette remarque avait déjà été faite par le CGEDD dans son rapport de juin 2013 sur les infrastructures de transport, à propos d'un indicateur légèrement différent (pourcentage de chaussée en bon état structurel) qui, cependant, restait peu lisible comme l'indicateur actuel.

Par ailleurs, jusqu'à 2014, des indicateurs de satisfaction pour le réseau autoroutier, des indicateurs de ponctualité sur le réseau ferré et sur le taux de disponibilité du réseau fluvial étaient retenus dans le PAP. La satisfaction des usagers sur le réseau autoroutier concédé et non concédé était mesurée à l'aide d'une enquête réalisée à domicile auprès d'un échantillon représentatif de la population. Dans le domaine ferroviaire, la mesure portait sur les retards des trains constatés et imputables à l'infrastructure. La direction de la circulation ferroviaire de la SNCF s'était dotée de moyens supplémentaires pour suivre cette régularité. Afin

d'atteindre l'objectif très louable de diminution du nombre des indicateurs, il est sans doute regrettable que le choix se soit porté sur ces indicateurs de qualité de service qui ont disparu en 2014.

L'indicateur relatif au taux de disponibilité du réseau fluvial principal qui représente le nombre de jours effectivement disponibles pour la navigation a cependant été maintenu.

Les indicateurs relatifs aux *performances des modèles Arpège et Arôme de prévision numérique du temps par Météo France* et *qualité des prévisions météorologiques de Météo France* (indicateur 1.1 du programme 170) visent à mesurer le taux d'erreur dans les prévisions du temps sur la France à trois jours ainsi que la fiabilité des bulletins marine (taux de fiabilité de 84 % en 2016.)

Il s'agit d'un indicateur de résultats, issu d'une auto évaluation. Cependant, cet indicateur est construit au moyen de données objectives et mesurables (température, pression, vent). La tendance globale de la prévision s'améliore, on observe des modifications légères en raison de phénomènes naturels rencontrés certaines années (ainsi le taux de fiabilité est monté à 88 % en 2014.).

L'indicateur relatif au *pourcentage de l'activité consacrée au contrôle ramené à l'activité totale des ETP des services de police de l'eau* (indicateur 1.2 du programme 113) mesure le nombre de contrôles sur place indispensables à l'application de la réglementation et à l'effectivité des mesures arrêtées (pollutions diffuses, prélèvements excessifs, autorisations etc.) grâce à la constatation d'infractions pénales, le cas échéant. Il est classé par le PAP en indicateur de qualité de service. Il s'agit d'un indicateur de moyens, à la différence des autres indicateurs de qualité de service de la mission. Cependant, ce n'est pas un indicateur de contexte car, incontestablement, il traduit l'utilisation d'un levier d'action aux mains du responsable de programme pour améliorer la qualité de service.

La cible a été fixée par des circulaires du 2 novembre 2010 et 11 février 2013, à savoir que les services concernés doivent consacrer 20 % de leur temps à des activités de contrôle. Le taux de réalisation en 2015 est de 19,3 % et devrait être de 20% en 2016.

Pour le programme 181, l'indicateur 4.2 *niveau de connaissance de l'action de l'ASN (Autorité de sûreté nucléaire) auprès du grand public* mesure l'information des citoyens dans ce domaine (30 % du public en 2016), puisque l'ASN doit apporter une information aussi claire et complète que possible sur son action, qui lui permet de veiller au respect du principe de responsabilité des exploitants d'installations nucléaires. À cet effet, une enquête est réalisée selon la méthode des quotas auprès d'un

échantillon national représentatif de la population, par un grand institut de sondage.

C'est ici le seul indicateur de qualité de service de la mission dont les données sont issues d'une évaluation externe.

### **3.2.2 La stabilité des indicateurs de qualité de service**

#### **3.2.2.1 Des modifications limitées et motivées**

Les modifications importantes de 2015 ont incité les responsables de la mission à introduire, en 2016, quelques changements limités concernant uniquement des sous indicateurs.

Ainsi, pour le programme 203, un sous indicateur relatif à l'état des chaussées, qui était en partie redondant, a été supprimé.

Pour le programme 170, l'indicateur 1.1 *performances du modèle numérique Arpège à l'échéance de 48H* est désormais composé de deux sous indicateurs relatifs aux deux modèles Arpège (taux d'erreur :5,2 % en 2016) et Arôme. En effet, l'ancien indicateur était devenu peu représentatif en raison des progrès importants constatés grâce à la puissance accrue et à l'efficacité des modèles numériques nouveaux.

Pour le programme 181, l'indicateur 2.1 *efficacité du fonds déchets*, remplace deux indicateurs, l'un sur le taux de recyclage des déchets d'emballage ménagers, l'autre sur l'efficacité du fonds déchets de l'ADEME dans le soutien à la méthanisation. Le nouvel indicateur mesure les capacités de traitement, en tonnes, des centres de traitement ayant une convention avec l'ADEME. Il est, en partie, un indicateur d'efficacité socioéconomique, mais il mesure aussi la qualité de service apportée par l'ADEME aux collectivités et entreprises qui la sollicitent. L'aide a un effet levier en permettant de mobiliser des financements privés. Les cibles de l'indicateur sont fixées en cohérence avec les objectifs de la loi d'août 2015 sur la transition énergétique (2 millions de t / an.).

#### **3.2.2.2 Une révision des cibles parfois nécessaire**

Pour le programme 181, l'indicateur 4.1 *décisions de l'ASN (Autorité de sûreté nucléaire) de l'année N prises dans les délais prévus* mesure la rapidité de la mise en œuvre des décisions de l'ASN. Il a été nécessaire de réduire la cible à la suite de l'accident de Fukushima, celui-ci a suscité de nouvelles réglementations à mettre en œuvre pour accroître les marges de sûreté des installations. Ainsi, la cible de 95% réalisée en 2014 a, depuis, été réduite à 90%.

### 3.2.2.3 Dans un cas, la révision de la cible et l'évolution de l'indicateur traduisent les graves difficultés de mise en œuvre d'une politique

La Cour avait relevé, depuis plusieurs années, pour le programme 159, que les objectifs du « *pourcentage du territoire où la base de données parcellaire et le plan cadastral ont des géométries communes* » étaient depuis 2009 de 11 à 12 % alors que la réalisation avait toujours été de 0 %. La cible avait été ramenée de 55 à 20 %, puis à 14% en 2015 dans un souci de réalisme compte tenu de la non réalisation de l'objectif. La Cour avait souligné le caractère préjudiciable de l'absence de cet instrument essentiel à la lutte contre l'étalement urbain. La convention signée le 22 mai 2014 entre l'État et l'IGN pour définir les modalités d'élaboration de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU) a prévu un plan de réalisation sur sept ans. La RPCU remplacera le plan cadastral informatisé de la DGFIP et la base de données (B.D.) parcellaire de l'IGN.

La convention a commencé à s'appliquer en 2015 et l'objectif de couverture du territoire en 2016 était de 21 %. Or, la prévision actualisée de l'IGN fait apparaître pour 2016 un taux de couverture de 1 % pour l'indicateur actuel du programme 159, « *1.2 couverture du territoire par la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU)* ». En effet, les premières productions de données de la RPCU ont été marquées par des déformations de parcelles cadastrales qui ont nécessité de nouvelles analyses techniques et entraîné un retard de cette production.

Les révisions successives de la cible ainsi que la faiblesse du taux de réalisation font apparaître les graves difficultés de mise en œuvre de cette politique, liées, dans un premier temps, à des obstacles administratifs et, actuellement, à des problèmes techniques.

### 3.2.3 Une démarche de performance à construire pour le programme 345

Le volet performance du programme 345 – *Service public de l'énergie* est détaillé en annexe 3. Mis en place dans le cadre de la LFR pour 2015, les objectifs, indicateurs et cibles du programme n'ont été précisés et détaillés que dans le cadre du PAP 2017.

Ainsi, un seul objectif, « *apporter une aide aux ménages en situation de précarité énergétique pour payer leurs factures d'énergie* », avec un seul indicateur, le nombre de ménages bénéficiaires, a été retenu dans le cadre de la démarche de performance initiée sur ce programme. Au travers de cet indicateur, il s'agit de calculer le nombre de ménages en situation de précarité bénéficiant des dispositifs d'aide (tarifs sociaux de l'énergie ou

chèque énergie). La prévision tient compte de la délibération du 13 juillet 2016 de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) qui comporte une estimation du nombre de consommateurs au TPN et/ou au TSS. S'y ajoutent les bénéficiaires de l'expérimentation du chèque énergie.

Tout d'abord, cet objectif ne permet d'appréhender qu'une partie des dépenses du programme, dans la mesure où la grosse masse des crédits concerne la péréquation tarifaire avec 44,6 % des crédits budgétisés et 53,8 % des crédits consommés en 2016, alors que la solidarité énergétique ne couvre que 15,4 % des dépenses du programme (crédits inscrits en LFI 2016).

Pour justifier ce choix, la DGEC fait état des difficultés techniques pour établir des indicateurs pertinents sur le coût de la péréquation tarifaire qui dépend essentiellement des coûts de production de l'électricité dans les ZNI, et donc de l'évolution des prix des combustibles.

Pourtant, l'élaboration d'indicateurs de performance permettant de mieux piloter ces dépenses qui représentent plus de la moitié des dépenses du programme doit être encouragée.

## 4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

En 2015, la Cour avait formulé deux recommandations nouvelles (n° 7 et 8) et avait reconduit ou précisé six recommandations antérieures (n°1 à 6) :

1. Poursuivre l'amélioration du chiffrage de la prévision et de la réalisation des dépenses fiscales en lien avec le ministère chargé des finances.

*Mise en œuvre incomplète. Recommandation supprimée*

2. Mettre en conformité avec les principes budgétaires actuellement détournés ou contournés les relations entre le programme 203 et l'AFITF, en rebudgétisant les fonds de concours revenant au budget général.

*Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée*

3. Poursuivre l'amélioration du suivi des fonds de concours en utilisant les outils de la dépense prévus à cet effet dans le système d'information financière de l'État, Chorus, afin de respecter le principe de sincérité budgétaire.

*Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée*

4. Renforcer la contribution des opérateurs à la maîtrise de la dépense publique ; améliorer le suivi de cette contribution dans les documents budgétaires, notamment en termes d'emplois et de fonctionnement.

*Mise en œuvre incomplète. Recommandation précisée*

5. Mettre fin au recrutement d'ouvriers d'État.

*Mise en œuvre incomplète. Recommandation maintenue*

6. Résorber les restes à payer de l'AFITF et les charges à payer constituées de l'AFITF, et limiter le volume des engagements nouveaux.

*Mise en œuvre incomplète. Recommandation supprimée*

7. Poursuivre la rebudgétisation de l'enveloppe spéciale transition énergétique dès la plus prochaine loi de finances rectificative pour 2016 et confier sa gestion aux services de l'État ou à un de ses opérateurs.

*Recommandation non mise en œuvre. Recommandation précisée*

8. Simplifier la maquette budgétaire de la mission, portant notamment sur la réunification des programmes 217 et 337, ainsi que sur l'intégration des programmes 159, 170 et des emplois et crédits de titre 2 du programme 181 au sein du programme 217.

*Mise en œuvre incomplète. Recommandation précisée*

## **4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016**

La Cour réitère ou précise cinq recommandations formulées précédemment :

1. Poursuivre l'amélioration du suivi des fonds de concours en utilisant les outils prévus dans Chorus et en mettant en conformité avec les principes budgétaires, les relations entre le programme 203 et l'AFITF.
2. Renforcer et assurer un meilleur suivi de la contribution des opérateurs de la mission à la maîtrise de la dépense publique au regard des objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques.
3. Mettre définitivement fin au recrutement d'ouvriers d'État.
4. Fermer le dispositif de l'ESTE ainsi que le compte de tiers ouvert dans les écritures de la CDC au 31 décembre 2017 ; clôturer l'ensemble des paiements liés aux engagements de l'ESTE à la date du 31 décembre 2017 et annuler les AE non couvertes par des paiements à cette date.
5. Refondre les modalités de budgétisation et d'exécution des programmes 217 et 337, soit en les réunifiant dès le stade de la budgétisation, soit en permettant au programme 337 d'exécuter tous les crédits et les emplois en gestion, sans recours à un décret de transfert vers le programme 217.

Par ailleurs, la Cour formule trois recommandations nouvelles :

6. Soumettre à contre-expertise du Commissariat général à l'investissement les projets ayant fait l'objet d'une enquête publique modificative postérieurement à la parution du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013, en particulier le projet Seine-Nord Europe.
7. Améliorer les documents budgétaires du programme 345 en les complétant d'éléments sur le fonctionnement du dispositif et notamment l'incidence, en budgétisation et en exécution, du chaînage des versements entre l'année N et l'année N + 1, ainsi qu'en renforçant le volet performance.

8. Mettre fin au dispositif dérogatoire de gestion des paiements du programme 345 en transférant aux services de l'État la gestion financière et comptable de ses dispositifs selon les circuits de droit commun de la comptabilité publique.