



N° 3544

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juin 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (N° 3507) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010*,

TOME II

**COMMENTAIRE DES RAPPORTS ANNUELS
DE PERFORMANCES
PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
LES 215 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	7
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	25
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Mancel</i>	
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	35
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Le Fur</i>	
AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	49
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Forissier</i>	
AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	55
<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Vigier</i>	
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	59
<i>Rapporteur spécial : M. Henri Emmanuelli</i>	
ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	67
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Lamour</i>	
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT	75
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre Bourguignon</i>	
CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE	83
<i>Rapporteur spécial : M. Richard Dell'Agnola</i>	
CULTURE : PATRIMOINES	95
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Perruchot</i>	
DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR	107
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Michel Fourgous</i>	
DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE	117
<i>Rapporteur spécial : M. Louis Giscard d'Estaing</i>	
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	131
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Brard</i>	

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : PRÉVENTION DES RISQUES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER	147
<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Pélissard</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : ÉNERGIE	161
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Goua</i>	
ÉCOLOGIE DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i>	165
<i>Rapporteur spécial : M. Charles de Courson</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES ; COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE ; AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES	183
<i>Rapporteur spécial : M. Hervé Mariton</i>	
ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI ; <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</i>	191
<i>Rapporteur spécial : M. Jérôme Chartier</i>	
ÉCONOMIE : TOURISME	199
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Louis Dumont</i>	
ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR	209
<i>Rapporteur spécial : M. Olivier Dassault</i>	
ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	217
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Mathis</i>	
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	227
<i>Rapporteur spécial : M. Dominique Baert</i>	
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	245
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Censi</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ; FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	263
<i>Rapporteur spécial : M. Thierry Carcenac</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	299
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i>	

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE ; PROVISIONS	313
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Francina</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	323
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Deniaud</i>	
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION	335
<i>Rapporteur spécial : Mme Béatrice Pavy</i>	
JUSTICE	351
<i>Rapporteur général : M. Gilles Carrez</i>	
MÉDIAS : GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AVANCES À L'AUDIOVISUEL	367
<i>Rapporteur spécial : M. Patrice Martin-Lalande</i>	
OUTRE-MER	387
<i>Rapporteur spécial : M. Claude Bartolone</i>	
PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE	403
<i>Rapporteur d'information (art. 57, al. 1 de la LOLF) : Mme Arlette Grosskost</i>	
POLITIQUE DES TERRITOIRES	415
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Flory</i>	
POUVOIRS PUBLICS	429
<i>Rapporteur spécial : M. Jean Launay</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : POLITIQUES DE LA RECHERCHE	431
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Gorges</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	455
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Claeys</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE	467
<i>Rapporteur spécial : M. Laurent Hénart</i>	
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS	481
<i>Rapporteurs spéciaux : MM. Patrick Lemasle et Michel Vergnier</i>	
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	497
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Laffineur</i>	

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS	513
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Yves Cousin</i>	
SANTÉ	521
<i>Rapporteur général : M. Gilles Carrez</i>	
SÉCURITÉ	533
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Diefenbacher</i>	
SÉCURITÉ CIVILE	547
<i>Rapporteur spécial : M. Georges Ginesta</i>	
SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES	561
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Marie Binetruy</i>	
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	569
<i>Rapporteur spécial : M. Henri Nayrou</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI : POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI	585
<i>Rapporteur spécial : Mme Chantal Brunel</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI : ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	595
<i>Rapporteur spécial : M. Christian Eckert</i>	
VILLE ET LOGEMENT : VILLE	605
<i>Rapporteur spécial : M. François Goulard</i>	
VILLE ET LOGEMENT : LOGEMENT	611
<i>Rapporteur spécial : M. François Scellier</i>	
COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIAUX : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	631
<i>Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca-Serra</i>	
AUDITIONS EN COMMISSION SUR LES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES	645

LES 215 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Action extérieure de l'État

Rapporteur spécial : **M. Jean-François Mancel**

- Proposition n° 1 :** Créer un programme budgétaire particulier pour les dotations aux contributions internationales obligatoires et opérations de maintien de la paix.
- Proposition n° 2 :** Mettre en cohérence la maquette budgétaire du MAEE et associer systématiquement et de façon formelle les commissions des Finances du Parlement aux travaux préparatoires à la modification de la maquette budgétaire.
- Proposition n° 3 :** Le projet annuel de performances doit présenter un état précis et exhaustif du financement du réseau des alliances françaises.
- Proposition n° 4 :** Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble de la mission *Action extérieure de l'État*.
- Proposition n° 5 :** Le projet annuel de performances pour 2012 doit faire le point sur les mesures d'adaptation du système actuel des catégories d'emplois du MAEE et les modalités de décompte des ETPT dans le cadre du passage à Chorus.

Administration générale et territoriale de l'État

Rapporteur spécial : **M. Marc Le Fur**

- Proposition n° 1 :** Mettre en œuvre aussitôt que possible la réforme de la carte nationale d'identité électronique, plus sûre et offrant plus de fonctionnalités que l'actuelle carte.
- Proposition n° 2 :** Mettre en œuvre, dès 2012, la réforme destinée à rationaliser la distribution de la propagande électorale. Cette réforme, sur laquelle un consensus semble se dégager, pourrait faire économiser plusieurs dizaines de millions d'euros à chaque élection.
- Proposition n° 3 :** Quel que soit le sort réservé aux actions 4 et 5 du programme *Vie politique, culturelle et associative*, conserver dans les documents budgétaires (RAP et PAP) une vision budgétaire du coût de ces actions.
- Proposition n° 4 :** Justifier les évolutions de la consommation des crédits des actions lorsque les écarts par rapport à l'année précédente sont substantiels.
- Proposition n° 5 :** Améliorer la prévision des dépenses de contentieux et prévoir dans les futurs projets de loi de finances des crédits adaptés aux besoins.

Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ; politiques de l'agriculture ; compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural

Rapporteur spécial : **M. Nicolas Forissier**

- Proposition n° 1 :** Réviser les objectifs de la programmation pluriannuelle sur la base des besoins constatés au cours des trois années précédentes.
- Proposition n° 2 :** Présenter en annexe au projet de loi de finances les concours communautaires dans le domaine de l'agriculture.
- Proposition n° 3 :** Affiner de façon claire et complète la déclinaison budgétaire des plans et programmes décidés en cours d'exercice par le responsable de la mission.

Proposition n° 4 : En cas de dépassement de 20 % des crédits de la loi de finances initiale, réviser les objectifs de la performance et présenter les résultats obtenus sur la base de nouvelles valeurs-cibles.

Proposition n° 5 : Poursuivre les efforts engagés dans la gestion des dépenses de personnel et la maîtrise des dépenses de fonctionnement du ministère.

Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire

Rapporteur spécial : **M. Philippe Vigier**

Proposition n° 1 : Réviser dans un sens plus réaliste les valeurs cibles en matière de réduction de l'utilisation des pesticides.

Proposition n° 2 : Définir un nouvel indicateur de suivi pour remplacer l'indicateur n° 2 sur l'état sanitaire du cheptel.

Aide publique au développement ; compte d'affectation spéciale Prêts à des États étrangers

Rapporteur spécial : **M. Henri Emmanuelli**

Proposition n° 1 : Évaluer, compte tenu du montant élevé de la contribution nationale aux principaux fonds internationaux ou européens, la prise en compte des priorités de la stratégie française d'aide au développement dans les priorités et les actions des organisations internationales.

Proposition n° 2 : Améliorer la convergence entre les indicateurs des programmes 110 et 209, et leur cohérence avec les priorités du document-cadre « Coopération au développement : une vision française » et la matrice d'indicateurs du Cicid.

Proposition n° 3 : Favoriser l'émergence d'une culture de la performance et de résultat en mettant en valeur dans le rapport annuel de performances des exemples concrets d'actions exemplaires conduites par le réseau du ministère des Affaires étrangères.

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

Rapporteur spécial : **M. Jean-François Lamour**

Proposition n° 1 : Indiquer, dans le rapport annuel de performances, le nombre de bénéficiaires de chacune des dépenses fiscales rattachées au programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

Proposition n° 2 : Mettre fin aux écarts entre les crédits d'intervention de l'exercice et les dépenses réellement exécutées, s'agissant de charges de pensions, retraites et rentes pour lesquelles la prévision globale est fiable.

Proposition n° 3 : Fiabiliser le mode de prévision des charges d'indemnisation, de façon à améliorer la qualité des prévisions budgétaires initiales.

Proposition n° 4 : Fixer des objectifs de performance pour la période qui suivra la réforme de l'administration des anciens combattants.

Proposition n° 5 : Pour le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, fixer une valeur cible des indicateurs susceptibles de mobiliser les services.

Proposition n° 6 : Pour le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, définir un indicateur permettant de mesurer la qualité du service rendu aux demandeurs des trois procédures d'indemnisation.

Conseil et contrôle de l'État

Rapporteur spécial : **M. Pierre Bourguignon**

- Proposition n° 1 :** Développer les contacts entre le Conseil économique, social et environnemental et la société civile et améliorer la visibilité de ses travaux.
- Proposition n° 2 :** Réduire rapidement les vacances d'emploi de la Cour des comptes pour faciliter l'amélioration des résultats du contrôle.
- Proposition n° 3 :** Affiner les indicateurs pour mieux saisir l'efficacité du contrôle juridictionnel.

Culture : Création ; Transmission des savoirs et démocratisation de la culture

Rapporteur spécial : **M. Richard Dell'Agnola**

- Proposition n° 1 :** Indiquer, dans les prochains documents budgétaires, la répartition des effectifs et la masse salariale correspondante entre les différents programmes (voire les actions) des missions *Culture* et *Médias*. Distinguer les emplois en administration centrale, en services déconcentrés, en service à compétence nationale et emplois des opérateurs.
- Proposition n° 2 :** Fiabiliser la mesure de la fréquentation des lieux subventionnés dédiés aux arts plastiques en région.
- Proposition n° 3 :** Procéder à une évaluation des programmations des FRAC et à une enquête de satisfaction des visiteurs, en prenant en considération leur âge et leur familiarité ou non avec les lieux d'art contemporain.

Culture : Patrimoines

Rapporteur spécial : **M. Nicolas Perruchot**

- Proposition n° 1 :** Faire figurer dans les documents budgétaires l'ensemble des dépenses fiscales afférentes au programme 175 *Patrimoines*.
- Proposition n° 2 :** Généraliser les indicateurs de suivi de la satisfaction des visiteurs à l'ensemble des grandes institutions patrimoniales.
Renseigner un indicateur unique pour chaque opérateur concerné.
Harmoniser ces indicateurs.
- Proposition n° 3 :** Supprimer le double indicateur de suivi de la satisfaction des visiteurs relatif au musée du Louvre au profit d'un indicateur unique.

Défense : Budget opérationnel de la défense

Rapporteur spécial : **M. Louis Giscard d'Estaing**

- Proposition n° 1 :** Afin d'assurer la sincérité du budget, achever le processus d'inscription progressive en loi de finance initiale de la totalité du coût prévisionnel des Opex.
- Proposition n° 2 :** Cesser de réduire le nombre d'indicateurs de performance et ne présenter que des indicateurs dont les résultats peuvent être portés à la connaissance de la représentation nationale.

Direction de l'action du gouvernement ; Publications officielles et information administrative

Rapporteur spécial : **M. Jean-Pierre Brard**

- Proposition n° 1 :** Le rapport annuel de performances doit préciser la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme *Direction de l'action du*

Gouvernement. Il doit indiquer la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme. Il doit faire le point sur les indemnités pour sujétions particulières (régime juridique, prévision budgétaire et consommation réelle). Il doit préciser quelle a été la consommation des crédits au regard des dotations en loi de finances initiale. Il doit expliquer les écarts constatés et les mouvements intervenus en gestion.

Proposition n° 2 : L'évaluation de l'ensemble des instances dépendant du Premier ministre, en particulier la commission des archives constitutionnelles de la cinquième République et le Conseil d'analyse de la société, doit être approfondie et donner lieu à des mesures de recadrage budgétaire, voire de suppression des organismes en cause.

Écologie, développement et aménagement durables : Prévention des risques ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Rapporteur spécial : **M. Jacques Pélissard**

Proposition n° 1 : Créer un indicateur indiquant le ratio entre le nombre de sites contrôlés dans l'année et le nombre total des installations classées devant faire l'objet d'un contrôle.

Proposition n° 2 : Créer un sous-indicateur permettant de mesurer le taux de collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques professionnels.

Proposition n° 3 : Moduler l'indicateur relatif au coût moyen des réhabilitations de décharges selon le type d'impact.

Écologie, développement et aménagement durables : Énergie

Rapporteur spécial : **M. Marc Goua**

Proposition n° 1 : Développer un dispositif de suivi parallèle de la performance des dépenses fiscales, pour toutes les mesures d'un coût supérieur à 500 millions d'euros.

Proposition n° 2 : Corréler strictement l'application de la règle d'un départ à la retraite sur deux non-remplacé à l'évolution du nombre d'usagers pris en charge dans le cadre de la gestion économique et sociale de l'après-mines.

Écologie développement et aménagement durables : Transports aériens et météorologie ; budget annexe Contrôle et exploitation aériens

Rapporteur spécial : **M. Charles de Courson**

Proposition n° 1 : Créer un groupe de travail interministériel sur le référentiel comptable du budget annexe.

Proposition n° 2 : Engager avec les organisations syndicales des discussions sur la perspective de création, en lieu et place de la DGAC, d'un établissement public.

Proposition n° 3 : Présenter distinctement, à l'avenir, le produit de la RSTCA outre-mer et celui de la redevance océanique.

Proposition n° 4 : Prendre toutes mesures utiles à l'arrêt de l'endettement du budget annexe pour financer des dépenses de fonctionnement.

Proposition n° 5 : Mieux expliquer dans le rapport annuel de performances les motifs des mouvements de crédits en cours d'exercice.

Proposition n° 6 : Poursuivre la normalisation de la gestion des ressources humaines à la DGAC.

Proposition n° 7 : Refondre le dispositif de mesure de la performance du programme 614.

Écologie, développement et aménagement durables : Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes ; comptes d'affectation spéciaux Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ; Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres
Rapporteur spécial : **M. Hervé Mariton**

Proposition n° 1 : Retenir pour le « bonus/malus » un support adapté, c'est-à-dire d'un côté une dotation budgétaire et de l'autre un impôt.

Économie : Développement des entreprises et de l'emploi ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés
Rapporteur spécial : **M. Jérôme Chartier**

Proposition n° 1 : Stabiliser et rationaliser le périmètre de la mission et de ses programmes 134 et 305.

Proposition n° 2 : Évaluer avec précision le coût des dépenses fiscales dans le PAP ou du moins faire évoluer le chiffrage comme le produit de l'impôt concerné ou comme le PIB.

Proposition n° 3 : Intégrer systématiquement les reports de charge à la loi de finances initiale afin de respecter la règle de l'annualité budgétaire.

Proposition n° 4 : Réévaluer l'ensemble des valeurs cibles des indicateurs de performance sur le programme 220.

Proposition n° 5 : Poursuivre les efforts en faveur de l'amélioration du dispositif de performance des actions du programme : définition d'indicateurs plus pertinents, fiabilité et exhaustivité des indicateurs.

Proposition n° 6 : Améliorer l'information sur les fonds de concours dans le rapport annuel de performances (contenu exact des fonds de concours, définition exacte et montant des recettes affectées, mouvements en cours de gestion).

Économie : Tourisme
Rapporteur spécial : **M. Jean-Louis Dumont**

Proposition n° 1 : Évaluer plus précisément la dépense fiscale correspondant à l'exonération de la contribution patronale au financement des chèques-vacances.

Proposition n° 2 : Rattacher au programme *Tourisme* les dépenses fiscales relatives à la baisse de TVA dans la restauration et celles applicables aux ventes à consommer sur place.

Proposition n° 3 : Créer des indicateurs permettant de mesurer l'activité d'Atout France, en particulier
– la réussite de sa stratégie de promotion de la destination France et l'avancée des axes prioritaires du programme « France destination 2020 » ;
– l'avancée du classement de l'ensemble des hébergements touristiques ainsi que des offices de tourisme.

Proposition n° 4 : Compléter l'objectif 3 par les indicateurs suivants :
– nombre de nouveaux bénéficiaires de chèques vacances dans les entreprises de plus de 50 salariés ;
– nombre de bénéficiaires cumulés dans les petites entreprises de moins de 50 salariés.

Proposition n° 5 : Créer un indicateur fiable sur les dépenses des touristes étrangers en France.

Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; compte d'affectation spéciale Accords monétaires internationaux

Rapporteur spécial : **M. Jean-Claude Mathis**

- Proposition n° 1** : Faire apparaître le budget consacré aux vacataires dans la justification au premier euro du rapport annuel de performances.
- Proposition n° 2** : Stabiliser les indicateurs de performance pour faciliter l'analyse et les comparaisons dans le temps.
- Proposition n° 3** : Fixer une cible plus ambitieuse à l'objectif n° 4 relatif au coût de l'Enquête emploi en continu.
- Proposition n° 4** : Mettre un terme à la sous-budgétisation chronique du programme 305 *Stratégie économique et de l'emploi*.

Engagements financiers de l'État

Rapporteur spécial : **M. Dominique Baert**

- Proposition n° 1** : Chiffrer, en valeur, le surcoût ou l'économie sur la charge de la dette des écarts aux stratégies de référence « temps » et « allocation ».
- Proposition n° 2** : Fournir dans le rapport annuel de performances une estimation révisée de l'exécution de la charge de la dette pour l'année en cours.
- Proposition n° 3** : Justifier les dépenses budgétaires entraînées par les appels en garantie de l'État au titre des « autres garanties » de l'action n° 5 et les comparer aux prévisions initiales dans le rapport annuel de performances.
- Proposition n° 4** : Fournir dans le rapport annuel de performances des informations sur les encours garantis par l'État et sur les principaux risques identifiés à court et moyen terme.
- Proposition n° 5** : Évaluer la pertinence et l'efficacité des dépenses fiscales rattachées au programme *Épargne*.
- Proposition n° 6** : Mettre fin à la pratique de mise en réserve sur le programme *Majoration des rentes* afin de respecter l'obligation de paiement à la date réglementaire du 30 juin et ne plus annuler de crédits sur ce programme dès lors que les besoins de l'année sont confirmés.

Enseignement scolaire

Rapporteur spécial : **M. Yves Censi**

- Proposition n° 1** : Le Rapporteur spécial demande à nouveau que la budgétisation du programme *Enseignement technique agricole* soit conforme à l'enjeu que représente cet enseignement en termes d'insertion des jeunes et de développement des territoires.
- Proposition n° 2** : Instituer une coordination structurelle et un pilotage entre les deux ministères responsables de la mission Enseignement scolaire afin d'évoquer de manière régulière les questions de prévision et d'exécution budgétaires ainsi que celles relative à la qualité et à l'efficacité de l'enseignement.
- Proposition n° 3** : Autoriser les mouvements de fongibilité asymétrique suffisamment tôt pour que les gestionnaires puissent réellement disposer des crédits en cause.
- Proposition n° 4** : Rebaser les crédits relatifs aux salaires des assistants d'éducation de l'enseignement agricole public de la même manière que ceux relatifs aux assistants des autres programmes de la mission.

	<p>Les emplois d'assistance éducative, reconduits de manière récurrente, devraient être décomptés sous le plafond d'emplois du ministère et donc de la mission.</p>
Proposition n° 5 :	<p>Définir une forme juridique satisfaisante pour les missions d'assistance éducative, dans la mesure où celles-ci sont pérennes et indispensables à la marche des établissements peu dotés en personnel administratif. Ces emplois devraient être pris en compte dans le plafond d'emplois du ministère de l'Éducation nationale et donc de la mission.</p>
Proposition n° 6 :	<p>Effectuer un suivi de l'engagement et du paiement des crédits du programme 324, afin de s'assurer de leur versement au cours de l'année 2011 et du respect des objectifs de performance prévus dans la convention intervenue entre l'État et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.</p>
Proposition n° 7 :	<p>Continuer à affiner la mesure de la performance de l'enseignement public et de l'enseignement privé au moyen de mesures distinctes, afin d'en tirer des conclusions en matière de pédagogie et d'organisation. Comparer en particulier les acquis des élèves et la valeur ajoutée apportée par les systèmes scolaires. La méthodologie doit bien entendu prendre en compte la mobilité des élèves entre les systèmes, ce qui influe sur l'interprétation des résultats.</p>
Proposition n° 8 :	<p>Insérer une mesure portant sur la mise en œuvre des nouveaux dispositifs pédagogiques, afin de constater l'engagement des académies et des établissements et permettre l'évaluation de ces dispositifs.</p>
Proposition n° 9 :	<p>Créer un indicateur d'insertion à 45 mois pour l'enseignement professionnel relevant du ministère de l'Éducation nationale. Veiller au rapprochement des indicateurs entre les programmes des ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture.</p>
Proposition n° 10 :	<p>Créer un indicateur mesurant l'efficacité du remplacement des absences de courte durée.</p>
Proposition n° 11 :	<p>Maintenir l'indicateur relatif au taux d'inspection et faire progresser la cible pour atteindre 100 % à moyen terme.</p>
Proposition n° 12 :	<p>Il sera utile de distinguer les indicateurs de réussite des élèves issus de familles appartenant aux catégories sociales défavorisées. Le taux d'accès au bac professionnel des élèves de seconde professionnelle a été distingué du secteur public, mais sa mesure n'est pas complète.</p>
Proposition n° 13 :	<p>Proposer une solution pour assurer un bilan de santé à tous les élèves dans leur sixième année. Mener une réflexion, en lien avec les collectivités territoriales, sur l'action en matière de santé scolaire dans les académies.</p>
<p>Gestion des finances publiques et des ressources humaines : gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; facilitation et sécurisation des échanges</p>	
<p>Rapporteur spécial : M. Thierry Carcenac</p>	
Proposition n° 1 :	<p>Respecter avec intelligence le format des PAP ou des RAP afin, si besoin est, de présenter de façon développée les aspects générés par une situation hors norme.</p>
Proposition n° 2 :	<p>Travailler la réflexion sur l'exercice de la LOLF au niveau du responsable de programme comme au niveau des responsables de BOP et communiquer sur celle-ci.</p>
Proposition n° 3 :	<p>Préciser l'usage fait des reports de crédits de l'année n-1 et la destination des reports de crédits vers l'année n+1.</p>

- Proposition n° 4 :** Faire référence à l'exécution de l'exercice antérieur afin de permettre les comparaisons et le suivi.
- Proposition n° 5 :** Clarifier le discours sur les dépenses informatiques, rendre compte des grands projets informatiques transversaux y compris de leur suivi budgétaire.
- Proposition n° 6 :** Faire de même pour les investissements immobiliers en synthétisant toutes les dépenses y compris celles supportées par d'autres programmes (dont 309 *Entretiens des bâtiments de l'État*).
- Proposition n° 7 :** Introduire un point synthétique sur l'ensemble des loyers budgétaires et l'usage, le cas échéant, des fonds correspondant à cette dépense.
- Proposition n° 8 :** Améliorer la JPE action et dépenses de personnel en évitant les erreurs d'imputation budgétaire, en indiquant leur correcte imputation, en évoquant la mobilité inter-catégorie.
- Proposition n° 9 :** Il serait nécessaire que les gestionnaires du programme 156 communiquent sur les incidents de gestion, notamment en matière de rémunérations.
- Proposition n° 10 :** Présenter dans le rapport annuel de performances un développement détaillé sur les promotions inter-catégorielles statutaires et exceptionnelles.
- Proposition n° 11 :** Renforcer les équipes de contrôle fiscal afin d'accentuer la lutte contre la fraude et de suivre ses évolutions.

Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Stratégie des finances publiques et modernisation de l'état ; Conduite et pilotage des politiques économique et financière
Rapporteur spécial : **M. Pierre-Alain Muet**

- Proposition n° 1 :** Améliorer la présentation du tableau de synthèse des données budgétaires concernant le projet *Chorus* en y indiquant les dépenses de fonctionnement de l'AIFE spécifiques au projet et en alignant les périodes prévisionnelles avec celles de l'étude MAREVA.
- Proposition n° 2 :** Retracer dans le rapport annuel de performances les dépenses liées au projet SI Paye, en distinguant les crédits consacrés à la construction du programme, à l'assistance à maîtrise d'ouvrage, au déploiement du système, à son fonctionnement permanent et à la maintenance et à l'achat éventuel de licences applicatives.

Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Provisions
Rapporteur spécial : **M. Marc Francina**

- Proposition :** Engager une réflexion pour donner au programme un intitulé plus en adéquation avec les crédits qu'il retrace.

Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Politique immobilière de l'État ; compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État
Rapporteur spécial : **M. Yves Deniaud**

- Proposition n° 1 :** Indiquer dans le rapport annuel de performances les valorisations actualisées des patrimoines immobiliers de l'État et de ses opérateurs enfin fiables et donc certifiables.
- Proposition n° 2 :** Renseigner obligatoirement la partie *Recettes constatées par ligne et justification des écarts* dans la présentation du compte d'affectation spéciale du rapport annuel de performances.

Proposition n° 3 : Améliorer le contrôle de l'éligibilité des opérations financées par le CAS à la demande des ministères, en fonction du périmètre du CAS, au regard du statut juridique des immeubles et de la nature des opérations.

Proposition n° 4 : Compléter le tableau de suivi des prises à bail et des acquisitions de l'État et des opérateurs de l'État, avec les indications de surface de ces immeubles et des effectifs qu'il est prévu d'y affecter, ainsi que le montant du loyer au m².

Immigration, asile et intégration

Rapporteur spécial : **Mme Béatrice Pavy**

Proposition n° 1 : Donner une évaluation du coût global « transministériel » des actions impulsées par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration.

Proposition n° 2 : Fonder les prévisions de crédits relatives à la garantie de l'exercice du droit d'asile sur des hypothèses réalistes de croissance soutenue de la demande et de résorption, étalée, des stocks de dossiers à traiter.

Proposition n° 3 : Compléter la grille d'évaluation de la performance de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ; communiquer au moins les résultats des indicateurs prévus dans son contrat d'objectifs et de performance.

Proposition n° 4 : Compléter l'indicateur de performance de l'objectif *Favoriser l'immigration de travail* par des données sur la part des actifs dans la population étrangère admise au séjour dans le cadre du regroupement familial et de l'asile au cours de l'exercice ainsi que dans les cinq dernières années.

Proposition n° 5 : Indiquer le pourcentage de demandeurs d'asile hébergés dans l'ensemble des dispositifs d'accueil et d'hébergement financés par le programme 303, en distinguant la part assurée par les places pérennes et celle se retrouvant dans les places temporaires.

Proposition n° 6 : Indiquer les chiffres bruts (flux et/ou stocks par exercice retenu dans la comparaison) des populations, nombre de dossiers, d'interventions etc. entrant dans le calcul des indicateurs de performance de la politique de l'immigration et de l'intégration.

Proposition n° 7 : Déterminer les coûts globaux des mesures de reconduite à la frontière à chaque exercice budgétaire.

Justice

Rapporteur général : **M. Gilles Carrez**

Proposition n° 1 : Le ministère de la Justice doit effectuer une prévision précise des charges qui résulteront des partenariats public-privé à moyen et long terme pour son budget.

Proposition n° 2 : Il convient de ne pas relâcher les efforts engagés ces dernières années pour maîtriser les postes de dépense correspondant aux anciens crédits évaluatifs (frais de justice, aide juridictionnelle).

Proposition n° 3 : Rendre plus transparente la procédure de cession d'immeubles par France Domaine, transmettre au ministère et au Parlement les prévisions annuelles de remises à disposition de crédits en expliquant les conditions présidant à ces remises.

Proposition n° 4 : Construire la prochaine programmation pluriannuelle sur des bases réalistes afin de mettre fin à la sous-budgétisation des dépenses de fonctionnement des établissements pénitentiaires, des frais de justice et de l'aide juridictionnelle.

Proposition n° 5 : Introduire un indicateur portant sur l'efficacité de l'administration pénitentiaire en matière de lutte contre la récidive, sur le modèle de l'indicateur sur la part de jeunes n'ayant ni récidivé ni réitéré, qui existe pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Proposition n° 6 : Créer un indicateur portant sur les délais de nomination ou d'affectation des personnels dans les juridictions.

Médias : Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ; compte d'affectation spéciale Avances à l'audiovisuel

Rapporteur spécial : **M. Patrice Martin-Lalande**

Proposition n° 1 : Faire figurer au sein du seul programme 180 *Presse* l'ensemble des crédits relatifs à l'aide au transport postal par réintégration des crédits afférents inscrits au programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Proposition n° 2 : Procéder à la suppression du compte d'affectation *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

Proposition n° 3 : Renseigner des indicateurs mesurant l'impact des aides publiques sur l'équilibre économique des entreprises bénéficiaires. À cet effet, créer de nouveaux indicateurs au sein du programme 180 *Presse* ou compléter les indicateurs existants.

Proposition n° 4 : Améliorer les mesures d'audience des différentes composantes de l'Audiovisuel extérieur de la France et harmoniser la méthodologie.

Proposition n° 5 : Enrichir le volet performance du programme 841 *France Télévisions* en créant de nouveaux indicateurs intégrant les conséquences de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, notamment en matière de réalisation des synergies et de renouvellement de l'offre de programmes.

Outre-mer

Rapporteur spécial : **M. Claude Bartolone**

Proposition n° 1 : Améliorer la présentation du RAP en veillant à la cohérence des informations et en présentant de manière synthétique la source, l'emploi et les motifs des principaux mouvements de crédits.

Proposition n° 2 : Accepter de réfléchir aux mérites comparés des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales.

Proposition n° 3 : Fiabiliser les modalités de calcul de la compensation des exonérations de cotisations sociales.

Proposition n° 4 : Refondre le dispositif de mesure de la performance du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*.

Plan de relance de l'Économie

Rapporteur d'information : **Mme Arlette Grosskost**

Proposition n° 1 : Afin de ne pas reproduire les inconvénients du plan de relance, prévoir des indicateurs adéquats pour apprécier l'efficacité des dépenses financées par le Grand emprunt.

Proposition n° 2 : Supprimer le programme 861 et transférer aux caisses d'allocations familiales la gestion des « avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat ».

Politique des territoires

Rapporteur spécial : **M. Jean-Claude Flory**

- Proposition n° 1 :** Conforter l’ancrage de la mission *Politique des territoires* dans le budget de l’État en engageant une réflexion sur son contenu à partir de 2014.
- Proposition n° 2 :** Renforcer la cohérence de la mission en réexaminant les dépenses fiscales qui lui sont rattachées. Prévoir une évaluation systématique de leur efficacité et intégrer cette information dans le PAP.
- Proposition n° 3 :** Enrichir les informations présentées dans le document de politique transversale en créant de nouveaux indicateurs synthétiques permettant d’évaluer la performance de la politique d’aménagement du territoire et l’efficacité de la DATAR dans son rôle de coordination interministérielle.

Recherche et enseignement supérieur : Politiques de la recherche

Rapporteur spécial : **M. Jean-Pierre Gorges**

- Proposition n° 1 :** Améliorer la disponibilité et la fiabilité des indicateurs de résultat, notamment ceux des universités ainsi que de veiller à la transparence du traitement des performances relatives aux opérateurs dans l’attribution de leurs dotations.
- Proposition n° 2 :** Mettre en œuvre des mesures incitatives plus efficaces pour favoriser la mobilité des chercheurs vers l’enseignement supérieur et l’entreprise.
- Proposition n° 3 :** Au titre de la justification au premier euro du programme 192, les documents budgétaires doivent être rendus plus explicites en matière de dépenses de personnel, en précisant le coût et l’évolution des effectifs des personnels contractuels.
- Proposition n° 4 :** Une évaluation de la performance des dépenses fiscales associées au programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* devrait être effectuée.
- Proposition n° 5 :** Introduire une mesure portant sur la création d’entreprise dans les pôles de compétitivité et l’emploi créé par des innovations issues des pôles.
- Proposition n° 6 :** Compléter les indicateurs du programme 192 par une mesure de l’impact des aides d’Oséo sur la création d’emplois.
- Proposition n° 7 :** Suivre avec attention la progression de l’indicateur *Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI* du programme 191 ; des mesures positives doivent éventuellement être prises pour obtenir une amélioration tangible de ce pourcentage.

Recherche et enseignement supérieur : Recherche dans les domaines du développement durable

Rapporteur spécial : **M. Alain Claeys**

- Proposition n° 1 :** Lorsque la dépense consiste en subventions pour charges de service public, définir de façon appropriée le contenu de la justification au premier euro, de telle façon que l’action des opérateurs ne fasse pas écran à l’information du Parlement.
- Proposition n° 2 :** Dans les relations de l’État avec les opérateurs chargés de la recherche dans les domaines du développement durable, concevoir les contrats d’objectifs et de moyens, organiser la représentation de l’État dans les conseils d’administration de façon à ce que l’État joue son rôle de stratège et puisse faire valoir ses priorités.

- Proposition n° 3 :** Un indicateur mesurant la part des publications des opérateurs relevant des thématiques prioritaires de la stratégie nationale de la recherche et de l'innovation serait bienvenu pour améliorer la démarche de performance du programme.
- Proposition n° 4 :** Rapprocher les priorités stratégiques des contrats quinquennaux des opérateurs des objectifs de la stratégie nationale de la recherche et de l'innovation.
- Proposition n° 5 :** Présenter des comptes rendus de rapport annuel de performances identifiant les ressources propres et les crédits budgétaires de chaque opérateur de façon claire et homogène.
- Proposition n° 6 :** Stabiliser le programme 190 et maintenir sa cohérence en consolidant sa composante Énergie.
- Proposition n° 7 :** Améliorer sensiblement le suivi et la présentation des performances des opérateurs (INERIS, IRSN, AFFSET, ADEME) au regard des objectifs fixés dans le projet annuel de performances.

Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante

Rapporteur spécial : **M. Laurent Hénart**

- Proposition n° 1 :** Évaluer la consommation de la masse salariale des universités afin d'ajuster les dotations.
- Proposition n° 2 :** Améliorer la mesure de la performance en renseignant plus amplement les indicateurs.

Régimes sociaux et de retraite ; compte d'affectation spéciale Pensions

Rapporteurs spéciaux : **MM. Patrick Lemasle et Michel Vergnier**

- Proposition n° 1 :** Indiquer dans le rapport annuel de performances le montant de chaque dépense effectuée sur le titre 2 et les écarts par rapport aux prévisions.
- Proposition n° 2 :** Pérenniser le règlement dès l'année n+1 du solde de la compensation inter-régime.
- Proposition n° 3 :** Mettre en œuvre un dispositif permettant de contraindre sous peine de majoration de retard les contributeurs au CAS à effectuer leurs versements dans les délais.
- Proposition n° 4 :** Financer les mesures de soutien aux secteurs d'activité, quand elles prennent la forme de réductions cotisations vieillesse dues aux régimes subventionnés par la mission, sur les crédits des programmes dédiés à ces politiques et non pas sur les crédits de la mission.
- Proposition n° 5 :** Dans le rapport annuel de performances, indiquer pour l'ensemble des caisses financées sur la mission :
– les montants des créances sur l'État au titre de l'exercice écoulé et des créances cumulées sur l'État au 31 décembre ;
– le niveau de leur trésorerie et leur endettement au 31 décembre ainsi que la variation de ces deux postes du bilan sur l'année.
- Proposition n° 6 :** Élaborer un indicateur mesurant les écarts entre les prévisions budgétaires en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés.

Relations avec les collectivités territoriales ; compte d'affectation spéciale Avances aux collectivités territoriales

Rapporteur spécial : **M. Marc Laffineur**

- Proposition n° 1 :** Améliorer la prévision des besoins en crédits de paiement pour la DGE, la DDR (fusionnées à compter de 2011 dans la dotation d'équipement des territoires ruraux, DETR) et la DDU.
- Proposition n° 2 :** Accélérer l'instruction par les services préfectoraux des dossiers de demande de versement au titre des calamités publiques.
- Proposition n° 3 :** Renforcer, à l'occasion de la création de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui se substitue à la DGE et à la DDR, la concentration des subventions sur des projets structurants.
- Proposition n° 4 :** Faire apparaître dans les documents budgétaires les coûts de la collecte des impôts locaux et le produit des prélèvements opérés.

Remboursements et dégrèvements

Rapporteur spécial : **M. Jean-Yves Cousin**

- Proposition n° 1 :** Assurer une information complète en cas d'événements exceptionnels conduisant à un écart substantiel entre prévision et exécution.
- Proposition n° 2 :** Améliorer la sincérité de la prévision de prime pour l'emploi.
- Proposition n° 3 :** Compléter les documents budgétaires en décomposant la dépense retracée sur chaque sous-action de l'action n° 2 programme 200 selon le type de dépense fiscale.
- Proposition n° 4 :** Compléter les documents budgétaires en décomposant la dépense retracée sur chaque action du programme 201 selon le type de dégrèvement.
- Proposition n° 5 :** Décomposer l'indicateur 1.2 du programme 200 entre procédure courte et procédure longue de remboursement de crédits de TVA.
- Proposition n° 6 :** Relever l'objectif assigné à l'indicateur 1.1 du programme 200 sur le taux de demande de remboursement dans un délai de 30 jours.
- Proposition n° 7 :** Prévoir, sur le programme 200, des indicateurs évaluant la régularité des remboursements (rapport entre le montant de ceux débouchant sur une procédure judiciaire et le montant total des remboursements).
- Proposition n° 8 :** Prévoir des indicateurs, sur le programme 200, évaluant l'efficacité de la lutte contre la fraude en matière de remboursements de crédits de TVA (part des opérations frauduleuses dans l'ensemble des opérations de remboursement ayant fait l'objet d'un contrôle approfondi).
- Proposition n° 9 :** En matière de dégrèvements de contribution économique territoriale, définir deux nouveaux objectifs – soutien à l'industrie, protection des petites et moyennes entreprises – dont l'atteinte serait mesurée par la part de l'industrie et celle des petites et moyennes entreprises dans le produit total de contribution économique territoriale.
- Proposition n° 10 :** En matière de dégrèvements de taxe d'habitation en fonction des revenus, définir un objectif d'allègement de la pression fiscale sur les plus modestes, dont l'atteinte serait mesurée par l'économie moyenne qu'il permet d'offrir aux ménages concernés.
- Proposition n° 11 :** Pour l'ensemble des dépenses du programme 201, définir un objectif de minimisation de la part supportée par l'État dans le produit de l'imposition locale, mesuré par le rapport entre le montant des dépenses retracées sur le programme 201 et le produit total des impôts locaux.

Santé

Rapporteur spécial : **M. Gilles Carrez**

- Proposition n° 1 :** Garantir, au sein de l'action *Politique territoriale de santé*, la présentation détaillée de la destination finale des crédits d'intervention alloués aux ARS, au moins en exécution.
- Proposition n° 2 :** Créer un indicateur global de suivi de la performance des ARS au titre de la mise en œuvre des politiques régionales de santé publique.
- Proposition n° 3 :** Mettre fin à la sous-budgétisation initiale chronique au titre de l'aide médicale de l'État.

Sécurité

Rapporteur spécial : **M. Michel Diefenbacher**

- Proposition n° 1 :** Le projet annuel de performances doit présenter de façon plus développée les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale en mettant en évidence les distorsions pouvant exister entre le plafond d'emplois et les crédits de rémunérations proposés.
- Proposition n° 2 :** Le Parlement doit être informé constamment des mesures catégorielles qui ont pour effet de modifier les paramètres de l'exécution budgétaire.
- Proposition n° 3 :** Le projet annuel de performances de la mission *Sécurité* annexé au projet de loi de finances pour 2012 doit faire le point sur l'effet GVT des départs à la retraite par rapport aux prévisions et précise de manière détaillée la détermination du GVT en 2012, compte tenu de ces tendances nouvelles.
- Proposition n° 4 :** Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble de la mission *Sécurité*.
- Proposition n° 5 :** Le Gouvernement doit transmettre au Parlement un recensement exhaustif des tâches indûment supportées par la mission *Sécurité*. Ce bilan fait le point des progrès intervenus depuis 2002 dans ce domaine ; il est accompagné d'une évaluation sérieuse, en matière d'efficacité budgétaire (rapport coûts/avantages, mesure d'efficacité des réformes accomplies). Il comporte la récapitulation des mesures mise en œuvre ou envisagées.

Sécurité civile

Rapporteur spécial : **M. Georges Ginesta**

- Proposition n° 1 :** Compléter la récapitulation des mouvements de crédits par des explications pour les plus significatifs d'entre eux.
- Proposition n° 2 :** Rappeler dans la *Justification au premier euro* les crédits prévus en loi de finances initiale pour chaque poste de dépense.
- Proposition n° 3 :** Reprendre la réflexion sur la fusion des deux programmes de la mission *Sécurité civile* en un programme unique.

Solidarité, insertion et égalité des chances

Rapporteur spécial : **M. Jean-Marie Binetruy**

- Proposition n° 1 :** Dans le rapport annuel de performances, indiquer, pour chaque prestation obligatoire, le montant des dettes dues au titre de l'année concernée ainsi que le montant des dettes cumulées.

Proposition n° 2 : Veiller à prendre en compte l'élargissement de l'assiette dans les besoins de crédits de l'allocation aux adultes handicapés.

Proposition n° 3 : Ajuster le nombre de bénéficiaires potentiels du RSA en vue d'une traduction budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2012.

Sport, jeunesse et vie associative

Rapporteur spécial : **M. Henri Nayrou**

Proposition n° 1 : Compte tenu de choix opérés et de l'évolution de la maquette budgétaire, mettre en place une comptabilité d'analyse des coûts suffisamment fiable pour mesurer précisément l'effet du déversement analytique du programme soutien dans les deux programmes *Sport* et *Jeunesse et vie associative*.

Proposition n° 2 : Mettre fin au recours aux fonds de concours du CNDS pour financer des dépenses du budget général. En cas d'usage ponctuel de cette procédure, justifier la dépense au premier euro.

Proposition n° 3 : Dresser un bilan de l'efficacité des dépenses fiscales des montants significatifs du programme relatif à la jeunesse et à la vie associative.

Proposition n° 4 : Le Rapporteur spécial souligne la difficulté à anticiper le coût du service civique. Dans un contexte de restriction budgétaire, la montée en charge de ce dispositif phare du programme devra être assumée politiquement et financièrement et ne pas se faire au détriment des autres actions du programme.

Proposition n° 5 : Le gestionnaire des dépenses de personnel de la mission doit être responsable de sa gestion devant le Parlement. Ce n'est plus le cas. C'est une entorse importante à l'esprit de la LOLF à laquelle il est indispensable de remédier.

Proposition n° 6 : Le déversement du programme soutien dans les deux programmes opérationnels est effectué à partir de clés de répartition qui ont été définies à partir d'« enquêtes temps » imprécises sur la répartition du temps de travail des agents du secteur *Sport, jeunesse et vie associative* par programme et par action. Une nouvelle répartition aurait dû être engagée dès 2010 ; elle doit être réalisée pour 2012.

Proposition n° 7 : Diversifier désormais la stabilité du dispositif de performance des programmes, indispensable à une évaluation pluriannuelle sérieuse des politiques menées.

Proposition n° 8 : Ajouter un ou plusieurs indicateurs mesurant l'utilité et l'efficacité des dépenses d'intervention.

Proposition n° 9 : Isoler et mettre en évidence avec sincérité, par l'intermédiaire de tableaux spécifiques, la contribution tant budgétaire qu'en termes de performance du Centre national de développement du sport.

Proposition n° 10 : Rendre publiques dans le rapport annuel de performances les grandes lignes du contrat de performance passé par le ministère avec l'établissement, ou à tout le moins sa partie évaluative.

Proposition n° 11 : Fiabiliser le dispositif de suivi de la performance en veillant à ce que les indicateurs soient soigneusement renseignés.

Travail et emploi : Politiques du travail et de l'emploi

Rapporteur spécial : **Mme Chantal Brunel**

Proposition n° 1 : Doter les dépenses fiscales d'indicateurs de performance.

Proposition n° 2 : À titre expérimental, proposer dans le rapport annuel de performances un volet de consolidation des dépenses sociales.

Proposition n° 3 : Justifier obligatoirement de toute absence de données dans les indicateurs du rapport annuel de performances et préciser les mesures proposées pour y remédier.

Travail et emploi : Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi
Rapporteur spécial : **M. Christian Eckert**

Proposition n° 1 : Détailler systématiquement dans les rapports annuels de performances le calcul du montant des exonérations de cotisations sociales faisant l'objet d'une compensation budgétaire.

Proposition n° 2 : Déléguer à la DARES la mission de renseigner et de réviser les indicateurs de performance de la mission *Travail et emploi*.

Proposition n° 3 : Charger les responsables de programmes de dresser et de justifier le bilan des dépenses fiscales et sociales rattachées à leurs programmes.

Proposition n° 4 : Faire participer les responsables de programme de la mission aux conférences budgétaires traitant des dépenses fiscales.

Ville et logement : Ville

Rapporteur spécial : **M. François Goulard**

Proposition n° 1 : Maîtriser et évaluer les dépenses fiscales rattachées au programme *Politique de la Ville*.

Proposition n° 2 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature.

Proposition n° 3 : Justifier précisément les prévisions et les paiements effectifs en matière de compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines.

Ville et logement : Logement

Rapporteur spécial : **M. François Scellier**

Proposition n° 1 : Fonder sur des hypothèses plus réalistes la programmation des crédits relatifs à l'hébergement d'urgence et à l'aide alimentaire.

Proposition n° 2 : Mieux anticiper l'impact de la conjoncture économique sur l'évolution des besoins en matière d'aides au logement.

Proposition n° 3 : Évaluer systématiquement l'efficacité des différentes dépenses fiscales rattachées à la mission *Ville et logement* ; indiquer au moins le nombre des logements concernés et le coût fiscal total des contingents annuels.

Proposition n° 4 : Mieux anticiper les dépenses liées au contentieux relatif à l'application de la loi relative au droit au logement opposable (DALO).

Proposition n° 5 : Communiquer un tableau de suivi des restes à payer du programme 135.

Proposition n° 6 : Construire un indicateur de suivi et d'évaluation des actions des services d'information, d'accueil et d'orientation (SIAO).

Proposition n° 7	Indiquer les chiffres bruts (flux et/ou stocks par exercice retenu dans la comparaison) des populations, nombre de logements etc. entrant dans le calcul des indicateurs de performance de la politique du logement.
Proposition n° 8	Décliner les données de référence et résultats (pourcentage, moyenne etc.) des indicateurs de performance entre zones tendues et autres territoires.
Comptes d'affectation spéciale : Participations financières de l'État ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca-Serra	
Proposition n° 1 :	Expliciter, dans le commentaire des indicateurs de performance, l'impact des règles comptables applicables aux comptes combinés.
Proposition n° 2 :	Ne pas gager des ouvertures de crédits par des annulations sur le programme 821. <i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.</i>
Proposition n° 3 :	Ne pas financer des dépenses relevant du budget général sur le compte de <i>Participations financières de l'État</i> ni sur un compte de concours financiers.
Proposition n° 4 :	Adapter l'indicateur 1.2 du programme 824 <i>Avances à des services de l'État</i> en présentant la part des avances de l'exercice au BACEA concourant au remboursement d'engagements antérieurs.

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS, PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES.....	27
A.- LES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT POUR 2009.....	27
B.- LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE SUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	27
C.- RETOUR SUR QUELQUES PROPOSITIONS DE L'AN DERNIER.....	28
1.- Une architecture budgétaire à améliorer.....	28
2.- Des responsabilités diluées.....	28
3.- Quelle culture de performance ?.....	29
4.- La mise en œuvre de la réserve de précaution : une information utile.....	30
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : DES INSUFFISANCES RÉCURRENTES DE DOTATIONS.....	31
A.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EFFECTIFS.....	32
B.- LES DÉPENSES DE CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET D'OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX.....	33
C.- L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES BESOINS À SATISFAIRE.....	34

Les analyses des années précédentes avaient permis d'observer que d'une année à l'autre, l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État* offre l'occasion de réitérer, dans leurs grandes lignes, les remarques déjà formulées les années précédentes. L'exécution 2010 met en évidence l'accentuation des phénomènes observés les années précédentes.

La structure retenue permet très mal d'appréhender la réalité de la gestion. Les crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes, selon la présentation même que retient le MAEE, sont partagés entre quatre programmes rattachés à deux missions différentes, *Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement*, cette dernière constituant une mission interministérielle. On peut en rapprocher les dotations de l'audiovisuel extérieur de la France, du programme 115 *Action audiovisuelle extérieure*, inscrits dans le cadre de la mission *Médias*.

L'écart entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution a tendance à s'accroître depuis 2008. Le dépassement de consommation des crédits de paiement au regard des dotations ouvertes en loi de finances initiale s'était élevé à 80,2 millions d'euros en 2008 (3,4 % des crédits ouverts), à 113,3 millions d'euros en 2009 (4,51 % des crédits ouverts) et à 126,5 millions d'euros en 2010 (4,82 % des crédits ouverts).

Les crédits de rémunérations sont insuffisants (davantage en 2010 qu'en 2008 et 2009) et des abondements ont dû intervenir en gestion, les dépenses de contributions internationales obligatoires et d'opérations de maintien de la paix ont une nouvelle fois excédé les moyens ouverts par la loi de finances initiale, la mesure de prise en charge par l'État de la scolarité des élèves français à l'étranger continue d'être coûteuse et de faire peser une pression spécifique sur les moyens du programme *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

Cette situation s'explique largement par la part croissante des dépenses obligatoires et inéluctables au sein du budget du MAEE : les rémunérations, les dotations aux contributions internationales obligatoires et aux opérations de maintien de la paix (CI-OMP), la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger, les contributions aux pensions de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les loyers budgétaires.

Les insuffisances de dotations en loi de finances initiale s'expliquent également par le caractère non réaliste du taux de change euro/dollar retenu pour la programmation triennale 2008-2011 (1,56\$/€), l'évolution défavorable de la parité de l'euro à l'égard des devises, en particulier le dollar, a un impact mécanique sur les dépenses de rémunérations et de CI-OMP.

I.- L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS, PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

A.- LES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT POUR 2009

La commission des Finances avait formulé l'an dernier cinq recommandations dont aucune n'a été suivie d'effet, comme l'indique le tableau ci-après :

Proposition n° 1 :	Créer un programme budgétaire particulier pour les dotations aux contributions internationales obligatoires et opérations de maintien de la paix.
Proposition n° 2 :	Mettre en cohérence la maquette budgétaire du MAEE et demande à être associée systématiquement et associer de façon formelle les commissions des Finances du Parlement aux travaux préparatoires à la modification de la maquette budgétaire.
Proposition n° 3 :	Le projet annuel de performances doit présenter un état précis et exhaustif du financement du réseau des alliances françaises.
Proposition n° 4 :	Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble de la mission <i>Action extérieure de l'État</i> .
Proposition n° 5 :	Le projet annuel de performances pour 2012 doit faire le point sur les mesures d'adaptation du système actuel des catégories d'emplois du MAEE et les modalités de décompte des ETPT dans le cadre du passage à Chorus.

Il convient donc de reprendre dans leur intégralité ces cinq recommandations.

B.- LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE SUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Le Gouvernement n'a pas donné suite aux deux principales propositions budgétaires du rapport n° 2693 de la MEC sur l'enseignement français à l'étranger, du 30 juin 2010, qui avaient pour fondement d'atteindre l'objectif affiché dans le titre du rapport : renforcer le réseau à coût constant.

La MEC avait d'abord préconisé (proposition n° 1) de suspendre le dispositif de prise en charge par l'État des frais de scolarité des élèves français à l'étranger et d'instituer, de façon différenciée selon un barème établi par pays de résidence, un plafond quant aux droits d'écolage pris en charge par les bourses : le Gouvernement a décidé de maintenir le moratoire sur l'extension du dispositif de prise en charge au-delà de la classe de seconde. L'article 141 de la loi de finances

initiale pour 2011 a prévu l'instauration par décret, dans tous les établissements du réseau de l'AEFE, de plafonds de prise en charge des frais de scolarité au niveau des droits d'écolage appliqués l'année scolaire 2007/2008. Le décret n° 2011-506 du 9 mai 2011 a fixé les plafonds de prise en charge pour chacun des établissements du réseau.

La MEC avait ensuite proposé (proposition n° 2) d'opérer un triple recalibrage budgétaire au moyen des économies ainsi réalisées afin de soutenir la charge des transferts immobiliers à l'AEFE, de compenser la charge de pensions des fonctionnaires qui lui sont détachés et d'assurer un fonds de roulement de 30 jours à l'AEFE. Le financement des besoins immobiliers n'est pas assuré puisque la loi de programmation des finances publiques ne permet plus à l'AEFE de recourir à l'emprunt depuis le 1^{er} janvier 2011 et que la dernière loi de finances rectificative pour 2010 a ouvert seulement 9,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,1 millions de crédits de paiement. La compensation budgétaire des charges de pensions est insuffisante, l'article 143 de la loi de finances initiale pour 2011 prévoit seulement la remise d'un rapport gouvernemental sur ce point le 30 juin 2011.

C.- RETOUR SUR QUELQUES PROPOSITIONS DE L'AN DERNIER

1.- Une architecture budgétaire à améliorer

Depuis 2006, le partage des crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) entre deux missions, *Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement* pose problème. La note de présentation du budget comme d'ailleurs la justification au premier euro des effectifs (cette année page 81 du rapport annuel de performances) présentent d'ailleurs de façon globale les moyens du MAEE, pour les quatre programmes budgétaires du ministère.

Il n'a pas été donné suite à la perspective de création d'un programme unique de type « Soutien et réseaux » et d'un programme permettant d'isoler les « contributions internationales et opérations de maintien de la paix » du reste du programme n° 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, sans pour autant augmenter le nombre de programmes.

Le Rapporteur spécial réitère son souhait que les crédits prévus en loi de finances initiale pour les CI-OMP soient inscrits dans un programme budgétaire spécialement dédié à cet effet.

2.- Des responsabilités diluées

La situation des responsables de programme est différente d'un programme à l'autre. Le directeur général des Affaires politiques et de sécurité (DGP) est le responsable du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, alors qu'il ne peut être mobilisé pleinement pour assurer la gestion

de ce programme. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dans un avis du 25 mai 2011, observe que le DGP n'a d'autorité ni sur la direction générale de l'Administration et de la modernisation (DGA), ni sur la direction de l'Union européenne, ni sur l'ensemble des budgets opérationnels, et qu'il ne peut assurer l'unité du pilotage.

Le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE), en charge du programme 151, et dont le secteur consulaire se prête à la mesure des performances, assure à ce titre un véritable pilotage. Il convient d'observer, comme l'an dernier, que le responsable de programme ne maîtrise vraiment que la gestion des crédits du secteur consulaire de l'action 01 *Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger*, alors que les moyens dévolus à la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger et aux bourses scolaires constituent une masse dynamique de nature à créer un effet d'éviction sur les autres crédits du programme.

Enfin, on peut observer que la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), responsable au MAEE des programmes 209 et 185, dispose d'une grande autonomie vis-à-vis de la direction générale de l'Administration et de la modernisation (DGA).

Par ailleurs, la mise en œuvre des crédits est le fait de multiples intervenants, non seulement les postes diplomatiques et consulaires, les établissements à autonomie financière du réseau culturel, et également des opérateurs au sens classique du terme. Il s'ajoute à ces intervenants le réseau des alliances françaises (445 alliances françaises subventionnées selon le rapport annuel de performances) et des associations sur lesquelles on peine à obtenir une information consolidée et exhaustive, compte tenu de l'origine variée des financements, sur des crédits d'administration centrale relevant de programmes différents, sur des crédits déconcentrés du réseau, par des partenaires étrangers.

3.– Quelle culture de performance ?

Le Quai d'Orsay donne une place privilégiée à l'activité diplomatique au regard des impératifs de bonne gestion. Il est symptomatique que les objectifs du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* soient *Construire l'Europe, Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français, Promouvoir le multilatéralisme, et Assurer un service diplomatique efficient et de qualité*.

Le rapport annuel de performances présente ainsi (pages 41 à 52), comme analyse des résultats de l'objectif de renforcement de la sécurité internationale et de la sécurité des Français, une énumération des zones de crises, des questions stratégiques et du terrorisme, qui constitue certes le cœur de l'activité diplomatique mais apparaît totalement déconnectée de la gestion budgétaire.

Il existe un contraste avéré entre l'exposé de la politique de sécurité et les indicateurs retenus pour apprécier la performance : le taux des coopérants placés auprès des élites militaires étrangères, le nombre de consultations du site « Conseils aux voyageurs » et la proportion de postes diplomatiques dotés d'un plan de sécurité actualisé.

Une même distance existe pour la direction générale de la Mondialisation entre les objectifs et les impératifs de gestion. Les objectifs du programme 185 *Rayonnement culturel et scientifique* sont *Relever les défis de la mondialisation, Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde et Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits*. Il est notable que ce dernier objectif, le seul objectif de gestion, soit disjoint des objectifs conceptuels.

À l'exception des indicateurs du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, on peut considérer avec la Cour des comptes que les indicateurs de la mission *Action extérieure de l'État* sont davantage des indicateurs d'activité que des indicateurs de qualité ou de performance. Ils n'en reflètent que très partiellement les objectifs et peuvent difficilement être intégrés à la gestion. Il n'y a pas d'articulation réelle entre les indicateurs de performance et la gestion budgétaire. Cette mission reste contrainte par les dépenses obligatoires laissant peu de place au pilotage et à la mise en œuvre d'une stratégie ministérielle.

Le Comité interministériel d'audit des programmes, dans son avis du 25 mai 2011 sur le programme 105, a considéré que la culture de la performance avait sensiblement progressé dans le champ du programme 105, mais que l'utilisation opérationnelle du dispositif du projet annuel de performances est encore insuffisante. Il a estimé à juste titre en conclusion que les spécificités de l'action diplomatique ne doivent pas faire obstacle à la poursuite des efforts engagés pour parvenir à une application plus complète et mieux partagée des outils de pilotage prévus par la LOLF.

4.– La mise en œuvre de la réserve de précaution : une information utile

Il n'existe dans le rapport annuel de performances 2010 aucune présentation agrégée de la réserve de précaution qui n'est mentionnée que lorsqu'elle fait l'objet d'un « dégel ». Des éléments sont par contre disponibles dans la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, sur la régulation et l'impact budgétaire des gels de crédits.

Il convient d'obtenir au sein du rapport annuel de performances une information exhaustive sur la mise en œuvre de la réserve de précaution comme d'ailleurs de tout gel de crédits, quelque en soit le motif. Ce qui est possible dans le rapport annuel de performances de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* est possible également dans les autres rapports annuels de performances.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : DES INSUFFISANCES RÉCURRENTES DE DOTATIONS

Depuis 2007, les dépenses sont supérieures en exécution aux crédits ouverts par la loi de finances initiale ; en gestion 2010, les besoins de financement ont nécessité des ouvertures de crédits d'une part, en matière de rémunérations, par le décret d'avance du 30 novembre 2010 ; d'autre part dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative de fin d'année pour les contributions internationales et la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger.

La consommation d'autorisations d'engagement sur l'ensemble de la mission a atteint 2 732,4 millions d'euros à comparer à 2 653,5 millions ouverts en loi de finances initiale (+ 2,9 %). Celle des crédits de paiement sur l'ensemble de la mission a atteint 2 750,8 millions d'euros à comparer à 2 624,3 millions ouverts en loi de finances initiale (+ 4,8 %).

Les insuffisances de dotations ayant nécessité des abondements en gestion portent, comme les années précédentes, sur les dépenses de personnel et les effectifs, les dépenses de contributions internationales et d'opérations de maintien de la paix et les besoins à satisfaire de l'enseignement français à l'étranger. Cela étant, la présentation des données chiffrées peut donner lieu à diverses interprétations.

Le rapport annuel de performances observe (page 10) qu'au sein du programme 105, les dotations aux contributions internationales/et opérations de maintien de la paix ainsi que les loyers budgétaires ont représenté 71,75 % des crédits au lieu de 70 % en 2009.

De son côté, la Cour des comptes affirme dans sa note d'exécution budgétaire que les OMP et les loyers budgétaires représentent 74 % des crédits du programme 105 en loi de finances initiale 2010 (contre 70 % en loi de finances initiale 2009).

Il est exact que pour le programme 105, les loyers budgétaires ont constitué une dépense en forte augmentation, de 26 millions d'euros en 2009 et de 90,1 millions d'euros en 2010. Ces loyers ont été généralisés à compter du 1^{er} janvier 2010 à l'ensemble des immeubles composés majoritairement de bureaux en France et à l'étranger.

Il n'est pas indifférent de constater que ces ratios portent sur les crédits hors titre 2 du programme 105. En raisonnant en exécution et non en loi de finances initiale, on obtient en 2009, comme en 2010, un rapport sensiblement équivalent entre les OMP-CI-loyers budgétaires/crédits hors titre 2 du programme 105, d'environ 72 %.

A.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EFFECTIFS

Les dépenses de personnel de titre 2 sont supérieures de 33,2 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (4,1 % des crédits ouverts) pour l'ensemble de la mission, ce qui a nécessité une ouverture de crédits de 31,9 millions par le décret d'avance du 30 novembre 2010. Les besoins de financement portent sur les rémunérations d'activité hors contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions* et ont représenté 4,9 % des rémunérations d'activité.

Comme en 2009, le dépassement du plafond de la masse salariale s'explique, selon le ministère, essentiellement par la nécessité de couvrir une importante perte de change. Il s'y ajoute les effets budgétaires de la politique de préservation des emplois de titulaires.

La diminution des effectifs est supérieure aux plafonds fixés par la loi de finances initiale, mais elle porte toujours principalement sur les agents de droit local. Dans le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*, 94 ETPT d'agents titulaires et en CDI ont été supprimés en 2010 (dont un transfert sortant) sur 5 789 ETPT en exécution 2009 et 160 agents de droit local sur 4 983 ETPT en exécution 2009.

Sur la période exécution 2008 – exécution 2010, on a constaté la suppression de 148 ETPT d'agents titulaires et en CDI et de 294 agents de droit local.

Le raisonnement en entrées-sorties permet de prendre en compte les mouvements de personnels indépendamment des variations conjoncturelles qui affectent le décompte de la consommation d'ETPT. En effet, les effectifs réels connaissent une hausse conjoncturelle au cours de l'été (vacations saisonnières, tuilage entre certains agents), et un point d'arrivée en fin d'année sensiblement inférieur au point d'entrée en début d'année.

En 2010, les projets annuels de performances (mission *Action extérieure de l'État* et programme 209 au sein de la mission *Aide publique au développement*) prévoyaient 191 entrées et 297 sorties (dont 256 retraites) pour les catégories de titulaires et CDI G1 et G2, en fait le solde de suppression ne s'est élevé en 2010 à seulement 72 emplois au lieu des 106 prévus. On est donc loin de l'application du ratio de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour les titulaires du MAEE qui consomment la majeure part de la masse salariale.

Au-delà des problèmes posés par un calibrage de masse salariale non réaliste eu égard à la réalité des taux de change, les tensions s'expliquent donc par une politique constante de préservation des titulaires et de suppression de postes d'agents de droit local. Comme il a été développé dans le cadre du rapport budgétaire spécial n° 2857 annexe 1 sur le projet de loi de finances pour 2011, l'écart de rémunérations moyen entre expatriés et agents de droit local est de 5,5.

S'agissant des perspectives de taux de change, M. Stéphane Romatet, au cours de son audition par la commission des Finances, a indiqué que le taux prévu pour la période triennale 2011–2013 avait été revu à la baisse, et sera donc plus réaliste, pour des inscriptions budgétaires plus sincères ⁽¹⁾

B.- LES DÉPENSES DE CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET D'OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Le principal écart d'exécution sur le programme 105 porte sur l'action 7 *Réseau diplomatique* mais résulte d'une modification du schéma de gestion habituel. Les ministères de la Défense, de l'Agriculture et de l'Écologie ont ainsi dû utiliser les canaux du MAEE, utilisant le système ACCORD, pour déléguer des crédits à l'étranger en 2010. En outre, les remboursements du MAEE par ses partenaires (et inversement) ne pouvaient se faire par rétablissement de crédits, et la procédure du décret de transfert a donc été utilisée à hauteur de 43,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Le principal écart entre les dotations en loi de finances initiale et l'exécution des crédits sur le programme n° 105 demeure donc, comme les années précédentes, sur le poste des contributions internationales (contributions internationales obligatoires proprement dites, opérations de maintien de la paix – OMP – et contributions européennes). Il s'élève à environ 40 millions d'euros, le dépassement était de 86,6 millions d'euros en 2009 et de 75,5 millions d'euros en gestion 2008.

D'une année sur l'autre, il est impossible de disposer dans le rapport annuel de performances de données précises sur les dotations affectées au poste CI-OMP puisque les éléments d'information figurant page 78 à 80 du rapport annuel de performances sont arrondis au million d'euros, alors qu'ils sont présentés à l'unité près dans les projets annuels de performances. Alors que les dépenses afférentes aux OMP équivalent pratiquement pour la première fois en 2010 celles des contributions internationales (401,9 millions d'euros dépensés au titre des OMP pour 411,6 millions d'euros dépensés dans le cadre des CI).

On peut donc s'étonner du caractère lacunaire des éléments d'explication donnés pour les opérations de maintien de la paix. Ainsi, le montant de la dotation initiale est précisé pour les CI mais non pour les OMP. Ces éléments ne sont pas en cohérence avec ceux présentés dans le projet annuel de performances, page 63.

Au demeurant, on ne peut se réjouir de la relative faiblesse du dépassement de 40 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, pour l'ensemble CI-OMP, au regard des éléments figurant au rapport annuel de performances, puisqu'il est question page 80 du rapport annuel de performances du « *report d'un certain nombre de charges sur 2011* » et d'une « *diminution de la quote-part de la France* » à l'ONU. Chacun sait qu'il s'agit seulement d'une perspective hypothétique, puisqu'elle se heurte constamment à l'obstacle arithmétique du « groupe des 77 » et de la Chine, groupe fort d'environ

(1) *Compte-rendu de la réunion de la commission des Finances du 14 juin 2011 à 9 heures 30.*

130 pays membres de l'ONU, très majoritaire au sein de l'organisation et déterminé à s'opposer à toute révision du barème des contributions.

Les dépenses de CI-OMP sont demeurées en 2010 insuffisamment dotées en construction budgétaire et ont constitué une variable d'ajustement, sous-ensemble flou qui porte atteinte à la sincérité budgétaire.

C.- L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES BESOINS À SATISFAIRE

Les besoins de financement de l'enseignement français à l'étranger ont nécessité en 2010 des dépenses supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale sur les deux lignes de crédits dédiés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'action 05 *Service public d'enseignement français à l'étranger* du programme 185 *Rayonnement culturel et scientifique*, c'est-à-dire la subvention de fonctionnement à l'AEFE (425,9 millions d'euros consommés pour 421,3 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, soit un dépassement de 1,1 % des crédits ouverts), et l'action 02 *Accès des élèves français au réseau AEFE* du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, qui correspond au financement des bourses et de la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger (107,9 millions d'euros consommés pour 105,5 millions ouverts soit 2,3 % de dépassement).

La subvention à l'AEFE a dû être majorée dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2010 qui a ouvert seulement 9,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,1 millions de crédits de paiement pour permettre le financement de trois nouvelles opérations immobilières : École maternelle du lycée français Jean Monnet de Bruxelles, lycée français d'Amman, Collège Voltaire à Berlin. Il a fallu pallier les effets de mesures d'interdiction pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC) d'avoir recours à des emprunts d'une durée supérieure à 12 mois. L'immobilier de l'AEFE a ainsi dû faire l'objet, au-delà de l'ouverture en loi de finances rectificative, d'une mesure de dégel. La Cour des comptes rappelle que L'AEFE présente, à l'horizon 2013, trois scénarios relatifs à son besoin immobilier: le premier, de remise à niveau à périmètre constant, s'élève à 141 millions d'euros ; le second, d'un montant de 217,9 millions d'euros, est relatif aux adaptations fonctionnelles ; le troisième, dit d'« évolution des structures pédagogiques » s'élève à 333 millions d'euros.

Le poste non moins dynamique de la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger a nécessité le dégel total de la réserve de précaution résiduelle ainsi qu'un abondement de 3,5 millions d'euros par la dernière loi de finances rectificative pour 2010.

Il est à noter que la gestion des charges de pensions civiles de l'AEFE ne fait l'objet de commentaire ni dans le rapport annuel de performances ni par la Cour des comptes pour ce qui concerne l'exercice 2010, alors que ce poste de dépenses est en forte croissance.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Marc LE FUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT : LA DÉPENSE PUBLIQUE REPART À LA HAUSSE	36
A.– UNE SURCONSOMMATION LIÉE À PLUSIEURS FACTEURS	36
B.– LA STRUCTURE DE LA MISSION CONTINUE À ÉVOLUER	37
II.– LE PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	37
A.– LES DÉPENSES EN PERSONNEL CONTINUENT D'AUGMENTER MALGRÉ LA RÉDUCTION DRASTIQUE DES EFFECTIFS.....	38
B.– LES CRÉDITS DE PAIEMENTS INSCRITS ÉTAIENT INSUFFISANTS.....	38
C.– MOINS D'INDICATEURS DE PERFORMANCE	39
1.– Objectif 1 : Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale....	39
2.– Objectif 2 : Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficience des services de délivrance des titres fer rouge pour la fraude documentaire...	40
3.– Objectif 3 : <i>Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité</i>	40
4.– Objectif 4 : Améliorer la coordination des actions interministérielles.....	41
5.– Objectif 5 : <i>Développer les actions de modernisation et de qualité</i>	41
IV.– LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	41
A.– DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS MALGRÉ DE COÛTEUSES ÉLECTIONS	41
B.– UN PROGRAMME DONT LA RESTRUCTURATION SE POURSUIT	42
C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	43
1.– Objectif 1 : <i>Organiser les élections au meilleur coût</i>	43
2.– Objectif 2 : Réduire les délais de publication au Journal officiel des comptes des partis et groupements politiques.....	44
3.– Objectif 3 : Réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations	44
V.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR (CPPI)	44
A.– UN PROGRAMME DONT LE COÛT CONTINUE D'AUGMENTER.....	44
B.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS ÉVOLUE DE MANIÈRE INÉGALE SELON LES ACTIONS.....	45
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PROFONDÉMENT REMANIÉS.....	47
1.– Objectif 1 : Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer.....	47
2.– Objectif 2 : <i>Rechercher la meilleure adéquation profil/poste</i>	47
3.– Objectif 3 : <i>Rendre la gestion efficiente</i>	47

I.- ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT : LA DÉPENSE PUBLIQUE REPART À LA HAUSSE

En 2010, les moyens dont a disposé la mission se sont élevés à 2 772 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 741 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits provenaient de la loi de finances initiale (2 597 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 596 millions d'euros de crédits de paiement) majorée, en autorisations d'engagement, de 173,9 millions d'euros d'ouvertures de crédits supplémentaires : 94,7 millions d'euros pour *l'Administration territoriale* et 91,1 millions d'euros pour la *Conduite et le pilotage des politiques de l'intérieur*. Le programme *Vie politique, culturelle et associative* a fait l'objet d'une annulation de 11,8 millions d'euros. Les crédits de paiement, de leur côté, ont augmenté de 143 millions d'euros.

Le budget exécuté de la mission s'est élevé à 2 615 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 639 millions d'euros en crédits de paiement contre respectivement 2 565 (+ 1,9 %) et 2 561 millions d'euros (+ 3 %) en 2009. Après une année 2009 qui avait enregistré une légère baisse de la consommation des crédits, l'année 2010 marque donc un retour à la hausse.

La mission AGTE a donc consommé 157 millions d'euros de moins que prévu en autorisations d'engagement et 102 millions en crédits de paiement, **mais respectivement 18 et 43 millions d'euros de plus que ce qui avait été voté par le Parlement en loi de finances initiale**. Avec 33 750 emplois pourvus (- 2,2 %), **cette mission poursuit une sévère déflation d'effectifs** qui avait pu être masquée, au cours des années antérieures, par des modifications de périmètre. Contrainte par des moyens financiers très serrés, la mission AGTE comptait, au 31 décembre 2010, 417 fonctionnaires de moins que le plafond autorisé.

A.- UNE SURCONSOMMATION LIÉE À PLUSIEURS FACTEURS

En 2010, la mission a consommé 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 77 millions d'euros de crédits de paiement de plus qu'en 2009. Ce résultat décevant s'explique partiellement par les dépenses liées aux élections régionales de 2010, plus onéreuses que prévu (153,5 millions d'euros), notamment en raison de la hausse des dépenses postales. Mais le recours à la fongibilité asymétrique à hauteur de 10 millions d'euros et l'externalisation d'une partie de la mise sous pli de la propagande électorale ont permis de limiter les pertes.

En revanche, l'explosion incontrôlée du coût du contentieux (+ 63 %) explique plus sûrement la surconsommation de la mission. Comme il l'avait déjà fait en 2009 et 2010, le Rapporteur spécial constate avec regret et inquiétude **l'augmentation vertigineuse des frais de contentieux**. Au coût déjà très élevé du contentieux pour refus du concours de la force publique vient désormais s'ajouter le contentieux lié aux étrangers, en forte augmentation. Le Rapporteur spécial confirme le commentaire de la Cour des comptes sur ce sujet : « *l'information du Parlement, tant en termes de performance que de données analytiques, est insuffisante* ».

Enfin, la Cour des comptes relève qu'à défaut de loi autorisant la carte nationale d'identité électronique qui serait fabriquée par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), les services de l'État ont poursuivi la production de la traditionnelle carte nationale d'identité plastifiée. Toutefois, « *en 2010, comme en 2009, aucun crédit n'avait été prévu pour la poursuite de cette production dans la LFI. Il a donc fallu les trouver en cours de gestion* ».

B.– LA STRUCTURE DE LA MISSION CONTINUE À ÉVOLUER

En quelques années, le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* a perdu la quasi-totalité de ses agents, transférés au programme de soutien *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Le Rapporteur spécial continue à regretter ce mouvement que la Cour des comptes a qualifié de « *perte de substance* » et qui pourrait se poursuivre, en 2011, par le transfert des crédits de fonctionnement. En accord avec la Cour, le Rapporteur spécial constate **que le programme 232 répond de moins en moins aux principes de spécialité et de cohérence définis par l'article 7 de la LOLF.**

La Cour des comptes confirme l'intention du ministère de transférer au programme 216 deux de ses cinq actions : l'action 4 *Cultes* et l'action 5 *Vie associative et soutien*, aux crédits désormais très réduits (respectivement 1,9 million d'euros et 50 000 euros). **Le Rapporteur spécial espère qu'au moins, les crédits affectés à ces deux actions continueront à être identifiables au sein de leur nouveau programme.**

La dernière évolution structurelle tire la conclusion de la généralisation du déploiement de Chorus – avec les résultats mitigés que nous connaissons – à l'ensemble de l'administration. La mission AGTE ne comporte plus en 2010 que trois programmes au lieu de quatre en 2009 : le programme 307 *Administration territoriale – expérimentation Chorus* et le programme 108 *Administration territoriale* ont été fusionnés dans un unique programme, le programme 307 *Administration territoriale*.

II.– LE PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme n° 307 *Administration territoriale*, qui recouvre l'ensemble des missions des préfetures et des sous-préfetures de métropole et d'outre-mer, a bénéficié, en loi de finances initiale, de 1 733 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. En cours d'exercice, 94,7 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et 69,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, 1 741 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement et 1 759 millions d'euros en crédits de paiement. Le programme a consommé, en 2009, 4,1 millions d'euros de plus qu'en 2009 en autorisations d'engagement et 17,5 millions de plus en crédits de paiement.

A.– LES DÉPENSES EN PERSONNEL CONTINUENT D'AUGMENTER MALGRÉ LA RÉDUCTION DRASTIQUE DES EFFECTIFS

Le programme *Administration territoriale* représente 66,5 % du total des crédits de paiement consommés de la mission *AGTE*.

Ce programme est doté d'un plafond de 29 029 emplois en baisse de 406 emplois (-1,4 %) par rapport aux effectifs réalisés fin 2009. Les effectifs réalisés au 31 décembre 2010 ne s'élevaient toutefois qu'à 28 741 agents, soit un déficit apparent de 288 personnes, mais plus élevé en réalité puisque, en raison de quelques modifications de périmètre, le déficit réel est estimé par le ministère à 355 agents.

Comme chaque année, ce sont les frais de personnel qui constituent l'essentiel des dépenses du programme : 79 %, proportion qui varie légèrement en fonction du niveau des dépenses électorales. Avec 1 439 millions d'euros consommés (pour une dotation de 1 437), les dépenses de titre 2 enregistrent une hausse de 21,4 millions d'euros (+1,5 %) par rapport à 2009 (1 417 millions d'euros). **Comme le Rapporteur spécial le constate chaque année, la baisse continue et sensible des effectifs n'empêche pas les dépenses de personnel de poursuivre leur hausse. Tout juste semble-t-elle ralentie.**

B.– LES CRÉDITS DE PAIEMENTS INSCRITS ÉTAIENT INSUFFISANTS

Contrairement aux deux années précédentes, les dépenses de la plupart des actions ont été supérieures aux crédits de paiement qui avaient été inscrits en loi de finances initiale. Ces crédits ont dû être abondés en cours d'exercice pour permettre un achèvement équilibré de l'exercice.

À l'exception de l'action n° 3 *Contrôle de légalité et conseils aux collectivités territoriales*, tout juste à l'équilibre, les quatre autres actions ont connu des dépenses largement supérieures aux prévisions.

L'action° 2 *Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres* a consommé 12 millions d'euros de crédits de plus que prévu initialement. L'action n° 5, soutien disparate du programme, a dépensé, pour sa part, 9,3 millions d'euros qui n'étaient pas inscrits en loi de finances initiale. Les deux dernières actions (n° 1 *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* et n° 4 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales*) enregistrent des dépassements plus limités, mais réels : respectivement +2,5 et +2,6 millions d'euros.

Si le Rapporteur spécial est prêt à reconnaître que la prévision des crédits nécessaires à certaines actions est un exercice difficile (contentieux, dépenses électorales...), ce n'est manifestement pas le cas pour la fabrication des cartes nationales d'identité. Or, l'hypothèse d'une loi créant la carte nationale d'identité électronique (CNIe), dont la production serait confiée à l'ANTS, justifie depuis

deux ans, aux yeux du ministre de l'Intérieur, de ne pas prévoir les crédits pour continuer, en attendant cette loi, la production de la carte d'identité traditionnelle.

Le ministère et l'ANTS seraient prêts, techniquement, à lancer la fabrication de cette CNIe, mais **une loi est nécessaire**. Au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2010 comme au cours de la discussion budgétaire, rien n'indiquait qu'un support législatif serait trouvé rapidement. Dès lors le Rapporteur spécial fait sien le jugement de la Cour des comptes selon lequel **« l'absence de demande de crédits puis d'ouverture de crédits à ce titre témoigne d'un défaut de sincérité »**.

Ce défaut qui a prévalu en 2009 et 2010 s'est au demeurant répété dans la loi de finances initiale pour 2011. Le coût de la production des CNI s'est élevé à 19,32 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 20,68 millions d'euros en crédits de paiement en 2010. Il a été financé par des crédits reportés de 2009 sur 2010 et par le dégel de crédits mis en réserve.

Proposition n° 1 : Mettre en œuvre aussitôt que possible la réforme de la carte nationale d'identité électronique, plus sûre et offrant plus de fonctionnalités que l'actuelle carte.

Enfin, si les dépenses de personnel n'ont connu qu'un dépassement limité (+ 1,6 million d'euros), tel n'est pas le cas des dépenses de fonctionnement qui enregistrent des dépassements de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18 millions d'euros en crédits de paiement, ni des dépenses d'investissement : + 5,5 millions d'euros en crédits de paiement.

C.- MOINS D'INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme *Administration territoriale* ne poursuit désormais plus que cinq objectifs assortis d'un nombre d'indicateurs de performance qui continue à diminuer. Les deux objectifs relatifs au contrôle des actes des collectivités territoriales ont été regroupés en un seul, relatif au contrôle de légalité. L'objectif de réduction des coûts d'affranchissement et de téléphonie disparaît tandis que celui lié à l'efficacité des services est dédoublé. Au final, le Rapporteur spécial constate **la disparition de quatre indicateurs de performance (10 contre 14) qui sont autant d'éléments en moins pour permettre à la représentation nationale d'exercer son pouvoir de contrôle**.

1.- Objectif 1 : *Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale*

Les trois indicateurs présentent des évolutions divergentes. Le taux d'approbation des plans de prévention des risques naturels (72 %) s'est avéré conforme aux prévisions, même si la cible prévue pour 2013 (100 %) semble encore lointaine. Le pourcentage d'établissements recevant du public

effectivement visité par la commission de sécurité s'établit à 91,5 %, en légère régression par rapport à 2007 et 2008, mais stable par rapport à 2009. La proportion des exercices de la sécurité civile réalisés dans les délais évolue peu d'une année sur l'autre (79 % en 2010 contre 78 % en 2009), en dépit d'un ambitieux objectif fixé à 100 % en 2013.

2.– Objectif 2 : *Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance des titres fer rouge pour la fraude documentaire*

Un premier indicateur qui mesure le nombre de dossiers de fraude documentaire détectés par les préfetures est particulièrement inquiétant : **alors que les prévisions, originellement fixées à 2 300 dossiers étaient réévaluées à la mi-2010 à 5 500 dossiers, ce sont 8 839 cas avérés de fraude qui ont été découverts au cours de l'exercice !** Cet indicateur, qui met en lumière la perspicacité des personnels des préfetures, doit achever de convaincre les pouvoirs publics de ne pas relâcher leurs efforts dans ce domaine.

Un deuxième indicateur présente le délai moyen de délivrance de certains titres. Avec un objectif fixé à 5 jours, l'ANTS a délivré les cartes grises en 2010 en seulement 3 jours. En revanche, les passeports sont délivrés en 8 jours pour un objectif fixé à 7 jours.

Le ministère de l'Intérieur a malheureusement supprimé un indicateur qui n'était pourtant pas dépourvu d'intérêt : le nombre de titres délivrés par agent, en hausse continue ces dernières années avec la réduction des effectifs, fournissait une bonne indication de l'évolution de la productivité des personnels. Faut-il y voir la volonté de ne pas mettre trop en lumière l'augmentation de la charge de travail des personnels ?

3.– Objectif 3 : *Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité*

Le premier indicateur lié à cet objectif présente le taux de contrôle des actes prioritaires (ceux relatifs à l'intercommunalité, à la commande publique ainsi qu'à l'urbanisme et à l'environnement) reçus en préfeture. Ce taux, qui atteignait 93 % en 2009 s'est tassé à 91 %.

Le deuxième indicateur met en évidence une baisse du taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfeture, dans une phase précontentieuse : 53,7 % en 2010 contre près de 60 % en 2009.

Le troisième indicateur fournit le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES. Après un démarrage laborieux avec des niveaux de – 2,36 % en 2007 puis 5,45 % en 2008 – ce taux a atteint 15,6 % en 2010. L'objectif d'une hausse continue de ce taux manque d'ambition. Le Rapporteur spécial souhaite qu'un objectif chiffré élevé soit affiché.

4.– Objectif 4 : *Améliorer la coordination des actions interministérielles*

Cet objectif est assorti d'un indicateur qui fournit l'évolution du délai d'instruction des dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement et relatifs à la loi sur l'eau. Ce délai, qui a augmenté en 2010 (340 jours contre 329 en 2009), doit être ramené, en 2012, à 300 jours.

5.– Objectif 5 : *Développer les actions de modernisation et de qualité*

L'indicateur, qui se trouvait jusqu'à présent dans l'objectif 2, nous révèle que le nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées ou labellisées a augmenté de trois unités en 2010 : 37 contre 34 en 2008 et 2009. L'objectif d'une hausse annuelle de 5 par an n'est pas atteint.

IV.– LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Ce programme a bénéficié en loi de finances initiale de 271 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 268,5 millions d'euros de crédits de paiement. Ces chiffres sont en nette hausse par rapport à l'année 2009 (respectivement + 10,8 % et + 12,9 %), dont l'activité électorale avait été plus faible.

A.– DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS MALGRÉ DE COÛTEUSES ÉLECTIONS

Les dépenses électorales, plus précisément les dépenses pour les élections régionales de 2010 (153,5 millions d'euros), ont dépassé la prévision à cause notamment de la hausse des dépenses postales liées à l'envoi de la propagande électorale. Ainsi que le souligne la Cour des comptes, *« en 2010, la hausse des dépenses postales par rapport aux élections régionales de 2004 a été la conséquence directe de l'ouverture du marché postal à la concurrence pour les plis de plus de 50 grammes (+ 103 %) à laquelle s'est ajoutée celle des frais postaux divers supportés par les préfectures (+ 705 %) »*.

Pourtant, grâce notamment à l'utilisation de la fongibilité asymétrique des crédits (à hauteur de 10 millions d'euros), les ressources de ce programme n'ont pas été entièrement consommées. Le budget exécuté du programme s'est élevé à 237 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 244 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui correspond à des taux de consommation respectifs de 88 % et 91 %.

En effet, la hausse des tarifs postaux a été plus que compensée par les efforts de gestion accomplis par les préfectures à l'occasion de l'organisation de ce scrutin. Le coût de la mise sous pli de la propagande électorale se révèle inférieur de 1,9 million d'euros à celui de 2004 alors même que le corps électoral a augmenté. En effet, la mise sous pli de la propagande, traditionnellement effectuée en régie par des agents de préfecture a été majoritairement confiée à des

prestataires extérieurs ce qui a permis de réaliser des économies. Au total, le coût moyen des opérations électorales par électeur a été inférieur aux prévisions : 3,54 euros au lieu de 3,88 euros attendus.

Sur ces 3,54 euros dépensés par électeur, 2,17 euros, soit près des deux tiers, représentent le coût de la propagande électorale. Le Rapporteur spécial regrette une nouvelle fois que la réforme de la propagande électorale qu'il appelle de ses vœux n'ait pas encore abouti. Selon la Cour des comptes, elle « *aurait permis d'économiser environ 20 millions d'euros* ».

Proposition n° 2 : Mettre en œuvre, dès 2012, la réforme destinée à rationaliser la distribution de la propagande électorale. Cette réforme, sur laquelle un consensus semble se dégager, pourrait faire économiser plusieurs dizaines de millions d'euros à chaque élection.

B.– UN PROGRAMME DONT LA RESTRUCTURATION SE POURSUIT

Ce programme, qui comptait 1 426 agents en 2008, s'est retrouvé, en 2009, avec seulement 37 fonctionnaires du fait du transfert des ministres du culte vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, programme support du ministère.

Les derniers agents (36 en 2010) du programme *Vie politique, culturelle et associative* sont rattachés à l'action n° 3 *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* dont ils constituent le personnel. Les agents œuvrant au *Financement des partis* (action n° 1), à l'*Organisation des élections* (action n° 2), aux *Cultes* (action n° 4) où à la *Vie associative* (action n° 5) dépendent désormais du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Un nouveau coup pourrait être porté au programme *Vie politique, culturelle et associative* : selon la Cour de comptes, les crédits de fonctionnement qui y étaient jusqu'à présent inscrits pourraient être transférés sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*. **Le Rapporteur spécial regrette que le programme 232 perde ainsi une grande partie de sa substance**, ce qui pourrait conduire à terme à la suppression des actions 4 *Cultes* et 5 *Vie associative*.

Le montant des fonds versés aux partis et groupements politiques (action n° 1 *Financement des partis politiques*) est fixé depuis 1995 à 80,264 millions d'euros, versés en deux fractions de 40,132 millions d'euros. Toutefois, comme chaque année, le montant effectivement réparti est nettement inférieur (74,8 millions d'euros) en raison des sanctions appliquées aux formations qui n'ont pas respecté les règles de parité fixées par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 qui tend à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Cette action représente 37 % des dépenses du programme.

En 2009, l'action *Organisation des élections* a concentré 66 % des crédits du programme, largement plus qu'en 2009 (60 %). Bien que ne comptant plus un seul agent dans ce programme, cette action a consommé 19,4 millions d'euros de crédits de titre 2. Il s'agit d'indemnités versées dans le cadre de la mise sous pli de la propagande électorale (16,7 millions d'euros) ainsi que d'indemnités pour travaux supplémentaires (2,6 millions d'euros). On continue à s'étonner de la logique du ministère qui veut que les traitements des agents de cette action soient inscrits sur un programme, les indemnités sur un autre... **Là encore, l'esprit de la LOLF paraît perdu de vue : les actions, comme les programmes, doivent retracer des « coûts complets ».**

Les crédits des trois dernières actions, qui ont fondu comme neige au soleil à mesure que leurs personnels étaient transférés, sont devenus marginaux : ils représentent à peine 2,5 % de l'ensemble du programme.

Proposition n° 3 : Quel que soit le sort réservé aux actions 4 et 5 du programme *Vie politique, culturelle et associative*, conserver dans les documents budgétaires (RAP et PAP) une vision budgétaire du coût de ces actions.

C.- LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme *Vie politique, culturelle et associative* poursuit trois objectifs assortis chacun d'un indicateur de performance.

1.- Objectif 1 : *Organiser les élections au meilleur coût*

Cet objectif est associé à un indicateur qui présente le coût moyen de l'élection par électeur inscrit. Nous avons vu que le scrutin régional de 2010 a coûté moins cher (3,54 euros par électeur) que prévu (3,88 euros). Il reste néanmoins largement plus onéreux que les autres élections territoriales (municipales, cantonales) dont le coût par électeur s'est élevé, en 2008, à respectivement 2,57 et 2,74 euros par électeur.

COMPARAISON DU COÛT DE QUELQUES ÉLECTIONS RÉCENTES

	Coût global de l'élection (en millions d'euros)	Coût par électeur (en euros)
Municipales 2001	101,15	2,55
Cantonales 2001	57,60	2,94
Présidentielle 2002	200,40	4,86
Législatives 2002	134,40	3,28
Cantonales 2004	67,37	3,36
Européennes 2004	94,85	
Présidentielle 2007	207,70	4,60
Législatives 2007	147,00	3,37
Municipales 2008	104,88	2,57
Cantonales 2008	54,64	2,74
Européennes 2009	112,22	2,48
Régionales 2010	153,50	3,88

2.– Objectif 2 : Réduire les délais de publication au Journal officiel des comptes des partis et groupements politiques

Cet objectif est assorti d'un indicateur qui présente, en nombre de mois, le délai séparant la date de remise des comptes (30 juin) et la date de transmission des documents aux Journaux officiels pour leur publication.

Si l'objectif officiel reste fixé à six mois, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a réussi, comme en 2009, à publier les comptes des partis politiques dans un délai de cinq mois. Compte tenu de la législation en vigueur, le ministère prévient toutefois qu'il sera difficile de réduire davantage ce délai.

3.– Objectif 3 : Réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations

Le taux de demandes traitées en moins de six mois s'élevait à 50 % en 2005, à 57 % en 2006 et à 77 % en 2007. Après avoir atteint de très bons résultats en 2008 (94 %) et 2009 (93 %), le ministère a atteint en 2010 la proportion de 98,2 % des dossiers traités en moins d'un semestre : sur 55 dossiers traités, un seul l'a été en plus de six mois.

V.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR (CPPI)

Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* a bénéficié en 2010 de 593,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale et de 593,8 millions d'euros en crédits de paiement. Par ailleurs, 91 millions d'euros ont été ouverts en cours d'exercice en autorisations d'engagement contre 88,5 millions d'euros en crédits de paiement. Le budget exécuté du programme s'est élevé à 637,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 635,4 millions d'euros en crédits de paiement.

A.– UN PROGRAMME DONT LE COÛT CONTINUE D'AUGMENTER

Ce programme, dont le coût continue sa progression (+ 3,3 % en 2010), a représenté en 2010 près du quart (24 %) du total des crédits de paiement consommés par la mission *Administration générale et territoriale de l'État* contre un cinquième deux ans plus tôt.

Les frais de personnel (318,7 millions d'euros) ont enregistré en 2010 une hausse de 5,7 % (+ 17,1 millions d'euros) par rapport à 2009. Les mesures catégorielles n'ont pourtant coûté que 1,7 million d'euros, soit autant que le GVT individuel. Cette augmentation apparaît d'autant plus paradoxale que le programme a perdu 85 agents en un an, ne comptant plus que 4 973 fonctionnaires en 2010 contre 5 051 en 2009. Il semblerait que la hausse des coûts de titre 2 provienne essentiellement (pour 15,1 millions d'euros) d'une subvention sur laquelle le ministère ne fournit pas d'explication détaillée. Quoiqu'il en soit, les frais de personnel, qui constituaient 45 % du budget du programme en 2008, puis 49 % en 2009, en représentent désormais exactement la moitié : 50 %.

Mais c'est surtout l'augmentation des frais de contentieux (141,6 millions d'euros contre 86,9 en 2009, soit + 63 %) qui fournit la principale explication (*cf. infra*) à la hausse du coût du programme.

B.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS ÉVOLUE DE MANIÈRE INÉGALE SELON LES ACTIONS

Par rapport à l'exercice précédent, les dépenses de l'action n° 1 *État-major* ont connu une baisse de 6,1 millions d'euros (– 17 %). Cette diminution résulte pour partie d'efforts réalisés pour réduire les frais de fonctionnement de l'administration centrale (à hauteur de 1 million d'euros), mais aussi du report sur 2011 de certains paiements qui n'ont pu être réalisés en 2010 en raison de la bascule sur le nouveau logiciel Chorus (1,9 million d'euros).

Si l'état-major du ministère a su se montrer vertueux sur le plan du budget de fonctionnement, il n'en est pas de même sur le plan des effectifs qui, après une hausse de 38 postes en 2009 (+ 11,8 %) ont encore augmenté de 34 postes en 2010 pour s'établir à 393 agents alors que le plafond budgétaire a été fixé à 350. En ces temps où les effectifs des agents de préfectures se réduisent comme peau de chagrin, ces chiffres méritent d'être relevés. En conséquence, la consommation des crédits pour cette action (23,4 millions d'euros) a excédé de 1,6 million les crédits inscrits en loi de finances initiale (21,8 millions d'euros).

L'action n° 2 *Expertise, audit, prévision, études*, qui a gagné 3 agents en un an, a largement sous-consommé ses crédits (– 2 millions d'euros). Ce décalage s'explique en grande partie par le fait que depuis 2010, cette action ne porte plus la subvention versée à l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), désormais placée sous la tutelle des services du Premier ministre.

L'action n° 3 *Système d'information et de communication* a enregistré une baisse apparente de la consommation de ses crédits (129 millions d'euros en autorisations d'engagement, 125 en crédits de paiements contre respectivement 136 et 135 millions d'euros en 2009). En réalité, c'est la mise en œuvre du logiciel Chorus qui a conduit à décaler dans le temps un certain nombre d'engagements qui s'imputeront sur l'exercice 2011. Sans ce phénomène, les consommations auraient atteint des niveaux proches de ceux de l'année précédente. **Le Rapporteur spécial, qui avait regretté la faiblesse des explications fournies dans le rapport annuel de performances 2009, note les progrès réalisés dans le document retraçant les dépenses de l'année 2010.**

Cette action, dont les effectifs dépassent de 12 unités le plafond d'emploi (1 284 agents contre 1 272 en 2009), consacre la plus grande part de ses ressources aux dépenses de titre 2 (82,8 millions d'euros) et de fonctionnement. Hors titre 2, les principales dépenses concernent les infrastructures réseaux et télécommunications (18,1 millions d'euros) ainsi que les plateformes d'exploitation centralisées (23 millions d'euros).

L'action n° 4 qui prend l'appellation de *Pilotage des ressources humaines* est la mieux dotée du programme. Avec des crédits de paiement consommés à hauteur de 223,8 millions d'euros, elle enregistre une nouvelle hausse de ses crédits (+ 15,4 millions d'euros), imputable en quasi-totalité au titre 2. Cette évolution, qui fait suite à la forte hausse enregistrée en 2009 (+ 59,4 millions d'euros, soit + 40 %), ne fait l'objet d'**aucune explication**.

Proposition n° 4 : Justifier les évolutions de la consommation des crédits des actions lorsque les écarts par rapport à l'année précédente sont substantiels.

L'action n° 5 *Affaires financières et immobilières*, a consommé 102,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 104,3 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits, qui correspondent à peu de chose près aux prévisions à l'exception d'un dépassement de 671 000 euros en crédits de paiement.

La très forte augmentation des dépenses enregistrée au titre de l'action n° 6 *Conseil juridique et traitement du contentieux* au cours des derniers exercices confirme la difficulté de la prévision budgétaire dans un domaine où les dépenses fluctuent en fonction du nombre de recours, des délais de jugement et de leur sens.

Les résultats enregistrés en 2010 ont été encore pires que ceux des années précédentes : les dépenses (141,5 millions d'euros), en hausse de 13,7 % par rapport à 2009 ont dépassé la dotation initiale de 54,6 millions d'euros, ce qui représente une surconsommation de 63,8 % quand celle de l'exercice précédent n'était « que » de 44 % ! Ces chiffres incluent une somme de 27 millions d'euros destinés à mettre un terme au contentieux indemnitaire relatif à la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes.

Avec 56,8 millions d'euros, le contentieux lié au refus de concours de la force publique reste le plus important devant celui lié au droit des étrangers (12,8 millions d'euros). Le Rapporteur spécial constate avec satisfaction que le ministère de l'Intérieur a commencé à fournir, dans le rapport annuel de performances 2010, des informations plus précises sur le montant des principaux types de contentieux. Toutefois, compte tenu de l'ampleur vertigineuse du coût de ce contentieux, ces informations devront être complétées et précisées dans les différents documents budgétaires publiés à l'attention du Parlement. En accord avec l'appréciation de la Cour des comptes, il considère que la budgétisation de ces dépenses doit être améliorée.

Proposition n° 5 : Améliorer la prévision des dépenses de contentieux et prévoir dans les futurs projets de loi de finances des crédits adaptés aux besoins.

Enfin, le Rapporteur spécial considère qu'il est désormais du devoir du ministère de l'Intérieur d'émettre des propositions réglementaires ou législatives destinées à mettre fin à la hausse de ce poste de dépense. D'autres ministères, comme la Justice, ont montré qu'une action volontariste de maîtrise de ces dépenses est possible et efficace.

C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PROFONDÉMENT REMANIÉS

Le programme *Conduite et pilotage* ne poursuit plus que **trois objectifs** contre quatre en 2009, cinq en 2007 et **sept en 2006**. Ces objectifs, qui en 2009 étaient encore sont assortis de sept indicateurs de performance, n'en comptent désormais plus que cinq, mais il est vrai que certains ont été regroupés.

1.– Objectif 1 : *Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer*

Cet objectif est associé à un indicateur de performance qui mesure le taux de textes d'application des lois relatifs à l'outre-mer publiés dans les délais. Parti d'un niveau de 66 % en 2007, ce taux a atteint 90 % en 2009 avant de redescendre à 87 % en 2010. La cible à atteindre en 2011 reste fixée à 100 % ce qui paraît optimiste et mériterait d'être justifié.

2.– Objectif 2 : *Rechercher la meilleure adéquation profil/poste*

L'indicateur associé à cet objectif nous apprend que 79,2 % des agents affectés à un poste ont été formés à ce titre, résultat proche de celui des années précédentes (78 %). La cible, fixée à l'origine à 85 %, a été ramenée à 80 %.

3.– Objectif 3 : *Rendre la gestion efficiente*

Le premier des trois indicateurs fournit le ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines en indiquant le « *nombre d'effectifs gérants rapportés au nombre d'effectifs gérés* ». Le résultat obtenu, 1,8 en 2010 comme en 2009 est peu parlant, d'autant qu'aucun objectif n'a (encore ?) été fixé.

Le ratio d'efficience bureautique, décliné en cinq sous indicateurs, fournit des éléments sur le respect des échéances de livraison en matière informatique ou le nombre d'heures d'indisponibilité des applications. Les résultats sont généralement proches des objectifs fixés. Le troisième indicateur, relatif à l'efficience immobilière, regroupe plusieurs sous indicateurs auparavant séparés. Il met en évidence une diminution en 2010 des réalisées dans les délais prévus ainsi que de celles qui ne dépassent pas le budget prévu.

Le Rapporteur spécial regrette que l'objectif d'**amélioration de la défense juridique de l'État ait été abandonné, surtout à un moment où les frais de contentieux semblent échapper à tout contrôle**. Comme il le fait depuis plusieurs années, il demande que cet objectif soit **repris, doté d'un ou plusieurs indicateurs de bonne qualité**.

Proposition n° 6 : Rétablir un objectif de réduction des dépenses de contentieux, assorti d'un ou plusieurs indicateurs de performances fiables.

*

* *

**AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION,
FORÊT ET AFFAIRES RURALES ;
POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ;
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL**

Commentaire de M. Nicolas FORISSIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
A.– POUR UNE PRÉSENTATION PLUS COMPLÈTE DES CRÉDITS.....	50
1.– Un écart de 22 % entre les crédits votés et l'exécution en 2010.....	50
2.– L'effort européen totalement absent.....	51
B.– UNE INFORMATION DE QUALITÉ TRÈS INÉGALE SELON LES PROGRAMMES.....	51
1.– Une envolée mal circonscrite des crédits du programme n° 154 <i>Économie et développement durable</i>	51
2.– Une exécution du programme n° 149 <i>Forêt</i> marquée par la tempête Klaus.....	53
3.– L'exécution vertueuse du programme n° 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	54

Comme pour l'année 2009, plus d'un cinquième des dépenses de la mission *Agriculture* exécutées en 2010 n'étaient pas prévues par la loi de finances initiale. Une fois encore, le rapport annuel de performances pour 2010 présente donc un décalage substantiel avec le projet soumis au Parlement à l'automne précédent.

Le Rapporteur spécial a déjà déploré que le Parlement ne dispose que d'une vue incomplète de la mission au moment du vote du budget, puisque les dotations alors demandées par le Gouvernement ne sont pas à la hauteur des besoins. Seul le rapport annuel de performances, examiné au Parlement près de six mois après la clôture de l'exercice budgétaire, en donne enfin une vision réaliste.

Les analyses et les recommandations de la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission *Agriculture* en 2010, corroborent largement celles du Rapporteur spécial.

A.– POUR UNE PRÉSENTATION PLUS COMPLÈTE DES CRÉDITS

1.– Un écart de 22 % entre les crédits votés et l'exécution en 2010

L'écart est traditionnellement assez élevé entre les crédits votés en loi de finances initiale et la consommation budgétaire effective. L'année 2010 ne fait pas exception. La loi de finances initiale avait ouvert 3,7 milliards d'euros de crédits en faveur de la mission *Agriculture*. La consommation constatée *a posteriori* s'établit à 4,3 milliards d'euros. Le plan exceptionnel en faveur de l'agriculture en est la principale cause.

Annoncé le 27 octobre 2009 à Poligny (Jura), cet ensemble de mesures comprenait des allègements de charges sociales, des prêts bonifiés ou encore des prises en charge de frais bancaires. Comme le souligne le rapport annuel de performances, les annonces faites ont été honorées, et même dépassées de 80 millions d'euros.

Selon la même source, le plan a permis à ce prix aux exploitations les plus en difficulté de maintenir leur activité. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes observe cependant que ce plan « *a confirmé le caractère inaccessible des objectifs prévus par la programmation pluriannuelle.* » À cet égard, le Rapporteur spécial rejoint pleinement les préoccupations de la Cour des comptes, qui recommande d' « *assurer une programmation budgétaire annuelle prenant en compte la réalité des prévisions des dépenses* » (recommandation n° 1 de la Cour des comptes).

Proposition n° 1 : Réviser les objectifs de la programmation pluriannuelle sur la base des besoins constatés au cours des trois années précédentes.

2.– L'effort européen totalement absent

La France est la première bénéficiaire des dépenses européennes grâce à la politique agricole commune. Rien ne le fait cependant apparaître dans le rapport annuel de performances. Il omet ainsi les quatre cinquièmes de la dépense publique en faveur de l'agriculture en France. À l'unisson avec la Cour des comptes, le Rapporteur spécial a souvent souligné cette lacune.

Il convient de formuler de manière plus nette les besoins d'information du Parlement en ce domaine. Le Gouvernement appelle de ses vœux une revue des annexes générales « jaunes » et « oranges ». Il vise à enrayer ainsi leur croissance récente en nombre et en volume. Cette revue générale permettrait pourtant d'envisager également la création d'une nouvelle annexe au projet de loi de finances, où figureraient les concours communautaires dans le domaine de l'agriculture.

Proposition n° 2 : Présenter en annexe au projet de loi de finances les concours communautaires dans le domaine de l'agriculture.

B.– UNE INFORMATION DE QUALITÉ TRÈS INÉGALE SELON LES PROGRAMMES

L'écart considérable entre la loi de finances initiale et l'exécution budgétaire est dû principalement aux ouvertures de crédit sur le programme n° 154 *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*. Le rapport annuel de performances ne fait pourtant sous ce programme aucune présentation spécifique du plan exceptionnel de soutien à l'agriculture. Le suivi d'autres programmes, et notamment des dépenses de personnel du ministère, fournit au Parlement une information beaucoup plus fine.

1.– Une envolée mal circonscrite des crédits du programme n° 154 *Économie et développement durable*

Alors que la loi de finances initiale avait alloué 1,86 milliard d'euros en crédits de paiement au programme n° 154, les crédits ouverts en 2010 se seront finalement élevés à 2,53 milliards d'euros. Vu l'ampleur du changement, l'on pourrait s'attendre à ce que le rapport annuel de performances rende compte de manière très exacte et très précise de l'écart en matière d'exécution. Or il n'en est rien.

Le plan exceptionnel de soutien en faveur de l'agriculture n'est pas présenté en tant que tel. Il est seulement indiqué que le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) a mobilisé 155 millions d'euros au titre du fonds d'allègement des charges (FAC) et 175 millions d'euros au titre des dispositifs d'accompagnement spécifique aux agriculteurs (DACS-Agri) et de l'exonération

de charges sociales, tandis qu'en parallèle, 30 millions d'euros de prêts de trésorerie ont été accordés en 2010. Aucun élément ne permet cependant d'étayer l'affirmation selon laquelle « *par rapport au plan initialement annoncé, qui prévoyait 310 millions d'euros de mesures budgétaires, le secteur de l'agriculture a donc bénéficié d'un complément de 80 millions d'euros, financé par des ouvertures de crédits supplémentaires et des redéploiements au sein du budget du ministère* ».

Ainsi, au titre de l'aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté (AGRIDIFF), incluant le dispositif d'accompagnement spécifique (DACS-AGRI), la justification au premier euro ne fait apparaître qu'une sur-exécution de 22,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,3 millions d'euros en crédits de paiement. Sont pourtant censés être imputés sur cette action les 30 millions d'euros de DACS-Agri destinés plus spécifiquement au secteur de l'élevage, et annoncés à l'occasion du salon international de l'élevage à Rennes en septembre 2010. **Cette orientation politique majeure ne trouve pas de reflet dans le rapport annuel de performances**, qui se borne à constater que « *les services déconcentrés du MAAPRAT ont reçu 44 000 dossiers de demande d'aides en 2010, dont 31 450 éligibles* ». Une indication, fût-elle seulement approximative, du montant moyen de l'aide par dossier eût été indispensable.

Les mêmes observations valent pour le fonds d'allègement des charges (FAC). Alors que la présentation générale de la mission le désigne comme le réceptacle de 155 millions d'euros supplémentaires à décompter du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, ce chiffre correspond à l'effort budgétaire total, déjà voté en loi de finances initiale et complété par des ouvertures de crédits ultérieures. La sur-exécution ne s'élève ainsi, selon le rapport annuel de performances, qu'à 52,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 69 millions d'euros en crédits de paiement.

Enfin, le document indique que la prime herbagère agro-environnementale a été reconduite en 2010. Cette décision va dans le sens des préoccupations exprimées pendant le débat budgétaire par tous les parlementaires. Mais elle aurait dû trouver sa traduction budgétaire dès la loi de finances initiale. L'écart entre les crédits votés et l'exécution budgétaire dénote derechef une prise en compte insuffisante des mécanismes institutionnels, sur un sujet important auquel le Rapporteur spécial accorde une grande attention.

Proposition n° 3 : Affiner de façon claire et complète la déclinaison budgétaire des plans et programmes décidés en cours d'exercice par le responsable de la mission.

2.– Une exécution du programme n° 149 *Forêt* marquée par la tempête Klaus

Quoique l'écart soit moins important que pour le programme n° 154, l'exécution budgétaire 2010 s'éloigne tout de même notablement, pour le programme n° 149, des crédits votés en loi de finances initiale. Alors que les autorisations d'engagement devaient s'élever à 366 millions d'euros et les crédits de paiement à 338 millions d'euros, les autorisations d'engagement consommées sont supérieures d'environ de 20 millions d'euros, et les crédits de paiement de 106 millions d'euros.

L'une des deux raisons principales de cet écart est la subvention exceptionnelle pour charges de service public à l'ONF, pour un montant de 39,8 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Le budget 2010 de l'établissement était en effet bâti sur une prévision trop optimiste d'augmentation des recettes de 51,6 millions d'euros par rapport à 2009. Certes, le chêne, qui représente 40 % du chiffre d'affaires bois de l'ONF, est resté à un prix inférieur de 20 % à celui pratiqué en 2008. Mais l'abondement en cours d'année était prévisible, dans la mesure où il pallie pour une large part une sous-budgétisation initiale. **Les efforts demandés à l'ONF devront faire l'objet d'une prévision plus réaliste dans le projet de loi de finances pour 2012.**

Les crédits accordés par le Fonds de solidarité de l'Union européenne constituent l'autre cause principale de l'écart entre l'exécution et la loi de finances initiale. Alloués aux opérations de nettoyage et de reconstitution des forêts après le passage de la tempête Klaus, quelque 22,5 millions d'euros en crédits de paiement ont été rattachés au programme par la voie d'un fonds de concours. Cette inscription permet de faire apparaître l'importance des concours financiers communautaires sur ce programme, mais elle introduit une inégalité de traitement entre ces fonds et tous les crédits communautaires qui ne sont pas retracés dans le rapport annuel de performances, rendant une comparaison particulièrement épineuse.

Dans ces conditions, le suivi de la performance ne peut plus remplir tout à fait sa fonction. Prévue pour les crédits votés, la mesure de la performance se révèle en effet inadéquate lorsqu'elle doit rendre compte de l'exécution. Car, même si tous les objectifs sont remplis, les moyens publics à mettre en regard sont bien supérieurs à la prévision initiale. La part des surfaces des forêts publiques aménagées plafonne ainsi à 99 %, conformément à la prévision, mais les crédits de paiement qui sont alloués à cet objectif sont un quart supérieurs à ceux que le Parlement a adopté en loi de finances initiale.

Qualifié de « *balbutiant* » pour les dépenses fiscales dans la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, le suivi de la performance ne paraît pas non plus avoir tout à fait atteint l'âge adulte sur les crédits proprement budgétaires de ce programme, comme sur ceux du précédent.

Proposition n° 4 : En cas de dépassement de 20 % des crédits de la loi de finances initiale, réviser les objectifs de la performance et présenter les résultats obtenus sur la base de nouvelles valeurs-cibles.

3.– L'exécution vertueuse du programme n° 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*

L'exécution très serrée des crédits du programme support tranche avec la situation observée sur les programmes d'intervention. Le Rapporteur spécial tient à saluer les efforts pour contenir les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement du ministère. En exécution 2010, ce sont non moins de 533 équivalents temps plein travaillés qui ont été supprimés, pour un total de 930 départs à la retraite, soit un taux de non-remplacement de 57 % pour l'ensemble du ministère. La mission enregistre ainsi des résultats supérieurs à l'objectif général du « un départ à la retraite sur deux » non remplacé.

Cette performance incontestable est due en particulier à une gestion rigoureuse des crédits de personnel, figurant au titre 2. Vu leur calibrage au plus juste, le ministère avait été exonéré de l'obligation de mettre en réserve une partie d'entre eux. L'exécution a confirmé la sagesse de cette décision. Comme le révèle la note de la Cour des comptes, la marge dégagée en fin de gestion s'élève à seulement 1,46 million d'euros, soit 0,07 % des 1,94 milliard d'euros de crédits disponibles. Cette marge s'amenuise encore par rapport à 2009, où elle s'élevait à 5,8 millions d'euros.

Le dispositif de suivi de la performance ne rend pas tout à fait justice à la discipline d'airain que s'est imposée l'administration du ministère. Étant donné la réduction du nombre d'agents, la dépense moyenne de fonctionnement courant par agent en administration centrale a augmenté en 2010. Il ne faudrait cependant pas s'arrêter à cette présentation strictement arithmétique. La réalisation 2010 n'a du reste manqué que de 20 euros la valeur-cible de 3 459 euros en moyenne.

Dans les directions régionales, les rapprochements administratifs ont au demeurant, malgré les réductions d'effectifs, amené des progrès très sensibles, et bien supérieurs aux prévisions. Un agent de l'Agriculture au niveau déconcentré devait coûter en moyenne 3 180 euros en frais de fonctionnement en 2010 ; il n'aura finalement induit qu'un coût de 2 970 euros. Ces résultats laissent espérer que les regroupements immobiliers en cours en administration centrale se traduiront eux aussi, dès leur achèvement en 2012, par des gains comparables.

Proposition n° 5 : Poursuivre les efforts engagés dans la gestion des dépenses de personnel et la maîtrise des dépenses de fonctionnement du ministère.

*

* *

***AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION,
FORÊT ET AFFAIRES RURALES ;
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE***

Commentaire de M. Philippe Vigier, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION.....	56
II.– UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE QUI A REMPLI SA FONCTION.....	56
A.– DES RÉSULTATS SENSIBLES	56
B.– UN DISPOSITIF DE SUIVI À AMÉNAGER DANS LES ANNÉES À VENIR.....	57

L'exécution budgétaire 2010 confirme que le programme n° 206 Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation représente une unité à part au sein de la mission Agriculture. Il n'aura en effet pas été sujet au cours de cette année aux fluctuations et redéploiements de crédits qu'ont connu les autres programmes de la mission. À la différence de ceux-ci, la consommation des crédits sera restée sur le programme n° 206 dans la droite ligne des prévisions de la loi de finances initiale. Cette stabilité des volumes budgétaires a sans conteste contribué à affermir la fiabilité du dispositif de suivi de la performance.

I.- UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION

Contrairement à 2009, le programme n° 206 n'a pas connu de mesures nouvelles en cours d'année 2010. L'exécution est ainsi en tout point conforme à la prévision initiale. Elle témoigne d'une gestion serrée des crédits alloués à la responsable de programme. Cela ne concerne pas seulement les dépenses de personnel, comme pour le reste de la mission *Agriculture*. S'établissant à 286 millions d'euros en autorisations d'engagement et 304 millions d'euros de paiement, la consommation des crédits hors personnel représente 98,9 % en autorisations d'engagement et 99,6 % en crédits de paiement des crédits ouverts sur le programme.

II.- UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE QUI A REMPLI SA FONCTION

Les alertes alimentaires rencontrent un fort écho dans l'opinion, témoignant de l'intérêt d'une mesure de la performance qui permette de rendre compte de manière transparente des résultats atteints en ce domaine par les pouvoirs publics. Le dispositif de suivi du programme n° 206 a bien rempli son office à cet égard en 2010, mais devra sans doute faire l'objet d'aménagement dans les années à venir, et de préférence dès le projet annuel de performances pour 2012.

A.- DES RÉSULTATS SENSIBLES

Une lecture trop rapide des résultats obtenus dans l'utilisation des produits phytosanitaires pourrait à tort faire penser qu'ils ne sont pas à la hauteur des attentes de nos concitoyens. Alors que la direction générale de l'Alimentation s'était fixé pour objectif que les mauvaises pratiques d'utilisation des produits phytosanitaires ne dépassent pas 19 %, elles atteignent en définitive 23,1 % des contrôles effectués. Ainsi, le taux des non-conformités demeure élevé, quasiment au même niveau que celui de 2009, et au-dessus de la cible fixée pour 2010.

Pourtant, comme le souligne le rapport annuel de performances, cela est dû au moins pour partie à une « *amélioration de la pertinence de l'analyse de risque* ». Le Rapporteur spécial estime donc que les résultats obtenus sont honorables.

Il n'en va pas de même en matière de pesticides. Alors que l'objectif est fixé de réduire leur utilisation par deux d'ici 2018, le rythme de progression vers la valeur cible force à douter des chances réelles de l'atteindre. La valeur de référence 2008 s'établit en effet à 67. Pour atteindre la valeur 33,5, il faudrait que le nombre d'unités de pesticides utilisés baisse d'au moins trois par an en moyenne d'ici 2018. À cet égard, il faut ajouter que les premiers efforts de réduction sont les plus faciles à mettre en œuvre, puisque ce sont les produits les moins efficaces qui sont supprimés en premier. Les premières années devraient donc être marquées par une réduction très significative de l'utilisation des pesticides.

Or le rapport annuel de performances indique que cette réduction n'est en moyenne que de deux unités par an depuis 2008. Si la pertinence de l'indicateur n'est pas en cause, son évolution révèle que la mise en œuvre du plan Ecophyto 2018 n'est pas optimale. Dans un souci de réalisme, il serait souhaitable de rééchelonner l'effort de réduction. Au fil des années, l'objectif paraîtra en effet de plus en plus déconnecté de la réalité. Quel inconvénient y aurait-il à rebaptiser le plan en lui donnant le nom d'« Ecophyto 2020 » ?

Proposition n° 1 : Réviser dans un sens plus réaliste les valeurs cibles en matière de réduction de l'utilisation des pesticides.

B.– UN DISPOSITIF DE SUIVI À AMÉNAGER DANS LES ANNÉES À VENIR

Le taux de vaccination du cheptel bovin contre la fièvre catarrhale ovine (FCO) n'est plus pertinent pour l'année 2010, puisque c'est la première année où la vaccination n'est plus obligatoire. Le rapport annuel de performances indique ainsi à juste titre que la mesure sera abandonnée. Il est cependant important de mettre en place un indicateur qui permette d'apprécier l'état sanitaire du cheptel, puisque la préservation d'une bonne santé animale reste un des objectifs essentiels de la direction générale de l'Alimentation. Le Rapporteur spécial sera très attentif au choix qu'elle proposera dans le projet annuel de performances pour 2012.

Quant à la présence de salmonelles dans les élevages de poules pondeuses, elle s'est révélée extrêmement basse en 2010, s'établissant à 1,2 % des troupeaux. La valeur-cible de 1,6 % est ainsi non seulement atteinte, mais dépassée. De manière réaliste, la valeur-cible pour 2011 ne descend pas aussi bas, puisqu'elle est fixée à 1,5 %. Rien ne permet en effet de garantir que ces résultats exceptionnels pourront être reconduits, en l'absence d'une extension de la charte

sanitaire. Comme l'observe le rapport annuel de performances, le niveau actuel est principalement dû au mouvement d'adhésion à la charte sanitaire, qui reste cependant un dispositif facultatif. Sauf à la rendre obligatoire, une population résiduelle d'éleveurs continuera de ne pas atteindre les standards de bio sécurité.

Proposition n° 2 : Définir un nouvel indicateur de suivi pour remplacer l'indicateur n° 2 sur l'état sanitaire du cheptel.

*
* *

***AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ;
COMpte D'AFFECTION SPÉCIALE :
PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS***

Commentaire de M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	60
I.– LE PROGRAMME 209 <i>SOLIDARITÉ A L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT</i>	61
A.– UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA SURCONSOMMATION DANGEREUSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT D'UN BUDGET DE SUBVENTION ET D'INTERVENTION	61
B.– DES NOMENCLATURES PEU LISIBLES	62
II.– PROGRAMME 110 <i>AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT</i>	63
A.– UNE PROGRESSION DES DÉPENSES BIEN SUPÉRIEURE À CELLE DU BUDGET GÉNÉRAL	64
B.– INSTABILITÉ ET HÉTÉROGÉNÉITÉ DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	65
III.– LE PROGRAMME 301 <i>DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS</i>	65
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN BAISSÉ	66
B.– PERFORMANCE : LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES MARQUE LE PAS	66

INTRODUCTION

La Mission *Aide publique au développement* regroupe les crédits des trois grands programmes concourant à la politique française d'aide au développement : 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, 110 *Aide économique et financière au développement*, 301 *Développement solidaire et migrations*. La France est le quatrième donateur mondial et le deuxième donateur en volume après les États-Unis avec 9,7 milliards d'euros d'APD nette.

Les crédits de la mission ne représentent toutefois que 37 % environ de l'effort total d'aide publique au développement, au sens du Comité d'aide au développement, et intègre par ailleurs des crédits afférents à la francophonie qui ne relèvent pas *stricto sensu* de l'aide au développement.

L'exécution budgétaire 2010 est marquée par d'importants besoins de financement et des dépenses largement supérieures à la norme, avec une sous-dotation structurelle des contributions internationales, mais aussi par la clarification d'irrégularités concernant l'Agence française de développement précédemment relevées par le Rapporteur spécial.

Ainsi que l'indiquent les tableaux ci-dessous, par rapport à la loi de finances pour 2009 les crédits de la mission baissent de 9,3 % en autorisations d'engagement et augmentent de 11 % en crédits de paiement. Hors mesures de périmètre, les crédits affectés au développement restent stables d'après le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2010. Toutefois malgré l'engagement du Président de la République de consacrer 0,7 % du budget de l'État à l'aide au développement d'ici à 2015, ces crédits poursuivent leur érosion, avec seulement un palier pour 2010. Elles passeraient de 0,44 % du RNB en 2009 à 0,42 % du revenu national brut (RNB) en 2011.

Les 3 programmes se caractérisent principalement par la prépondérance des dépenses d'intervention du titre 6 : 85 % pour le programme 209, 98 % pour le programme 110 et 100 % pour le programme 301.

ESTIMATIONS APD 2009/2011

(en millions d'euros)

	Estimation APD 2009	Estimation APD 2010	Pour mémoire : estimation APD 2011
Mission APD	3 193	3 190	3 198
TOTAL APD	8 458	8 664 ⁽¹⁾	8 662
APD en % du RNB	0,44 %	0,44 % – 0,48 %	0,42 %

(1) 8 664 à 9 364 millions d'euros selon le montant des annulations de dettes et refinancements nets.

DOTATIONS LFI 2009 – LFI 2010 / DÉPENSES 2009 – 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2009		LFI 2010		Dépenses 2009		Dépenses 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P209	2 021	2 086	2 348	2 292	2 066	2 170	2 403	2 357
P301	26	24	26	35	24	23	23	31
P110	1 323	1 041	680	1 186	1 337	1 041	697	1 169
Total APD	3 370	3 152	3 054	3 513	3 652	3 444	3 123	3 557

Source : RAP

**I.– LE PROGRAMME 209
SOLIDARITÉ A L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT**

A.– UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA SURCONSOMMATION DANGEREUSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT D'UN BUDGET DE SUBVENTION ET D'INTERVENTION

Ce programme regroupe les grands instruments de l'aide au développement : multilatéraux ou bilatéraux : aide –projet, aide alimentaire, fonds d'urgence humanitaire, selon quatre axes majeurs : aide bilatérale envers les pays pauvres, coopération avec les pays émergents, participation au financement de l'aide européenne et multilatérale et aide aux pays touchés par la crise. Il représente 60 % des crédits de la mission en crédits de paiement.

La dotation en autorisations de programme du programme 209 a progressé de 16 % hors personnel ; la dotation en crédits de paiements progresse de 10 % en 2010. Ce programme est marqué par une dépense multilatérale prépondérante, et des contributions européennes et internationales sous-dotées. L'exécution 2010 est marquée par un très fort besoin de crédits traduisant le niveau d'engagement de l'état français dans le cadre multilatéral, la gestion de la crise d'Haïti, le dégel total de la réserve pour le Fonds mondial du Sida, les engagements en Afghanistan et au Pakistan, la contribution au Haut commissariat pour les réfugiés, le versement d'un complément de crédits au Fonds européen de développement (FED) et les avances de l'AFD, notamment le financement de l'hôpital de Benghazi en Libye.

Le taux de consommation des crédits est de 98 % des crédits ouverts. La Cour des comptes remarque dans sa note d'exécution budgétaire que l'excès des engagements de l'État non gagés est difficilement conciliable avec le contexte de rigueur budgétaire. Ceux-ci, qui comprennent la contribution obligatoire au FED et à l'Organisation internationale de la francophonie, les contrats de désendettement et de développement, ou les ouvertures de crédits de l'AFD, conduisent au dépassement de la norme de dépense. Compte tenu du montant élevé des restes et charges à payer, le Rapporteur spécial s'interroge fortement sur la soutenabilité à long terme des engagements pris sur le programme 209.

Il remarque comme il l'a déjà fait à l'occasion de son rapport d'information sur l'utilisation des recettes de la taxe sur les billets d'avion, que le décalage croissant entre les engagements de l'État et la contrainte budgétaire fragilise le dispositif général. Il fait **remarquer, à l'instar de la Cour des comptes, qu'il est irresponsable, dans le contexte budgétaire, de s'engager à consacrer 100 millions d'euros supplémentaires par an à la lutte contre la mortalité infantile et de promettre en parallèle une augmentation de 60 millions d'euros de la contribution française au Fonds mondial pour le Sida.**

La nouvelle maquette du programme 209 est désormais conforme aux recommandations formulées par le Rapporteur spécial et par la Cour, et permet de mettre fin à une pratique de débudgétisation de montants élevés au regard des crédits de la mission.

Conformément à l'article 143 de la loi de finances pour 2009, le dividende de l'AFD est désormais intégré au budget général de l'État, ainsi que les contrats de désendettement et de développement de l'aide – projet, qui sont réintégrés dans le programme 209. En conséquence celui-ci fait l'objet d'une mesure de périmètre de 100 millions d'euros. D'autre part le contrat d'engagement entre l'AFD et l'État est enfin en voie de conclusion.

B.– DES NOMENCLATURES PEU LISIBLES

Pour l'objectif 1, faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux, la nomenclature du programme 209 ne permet pas d'appréhender la mise en œuvre des objectifs du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) dans les domaines bilatéraux, européen et multilatéral.

Les résultats souffrent d'une faible traçabilité. Cette part d'imprécision est certes inhérente au domaine multilatéral, mais le choix des cibles (52 % des ressources pour l'Afrique sub-saharienne et 54 % pour les pays les moins avancés) n'est pas cohérent avec l'objectif du CICID de réserver 60 % des ressources budgétaires à l'Afrique sub-saharienne.

Proposition n° 1 : Évaluer, compte tenu du montant élevé de la contribution nationale aux principaux fonds internationaux ou européens, la prise en compte des priorités de la stratégie française d'aide au développement dans les priorités et les actions des organisations internationales.

Pour le FED et l'AFD les indicateurs sont conformes mais ce ne sont pas vraiment des indicateurs de performance, car ils évaluent plutôt l'activité que les résultats. Le Rapporteur spécial relève que le nombre de personnes malades du SIDA traitées par ARV a augmenté de 8 440 à 8 542 de 2009 à 2010 par millions d'euros dépensés, grâce à la contribution de la France au FMS et à Unitaïd. Ce résultat paraît insuffisant au regard de l'objectif d'Unitaid de faire baisser les coûts du traitement, puisque le coût du traitement par personne aidée est encore de 117 000 euros pour le budget de l'État.

Le Rapporteur spécial rappelle et souligne son observation de l'an dernier sur l'exercice 2009, à savoir l'insuffisance de la cible des objectifs fixés à l'AFD pour la part d'engagements concourant à l'atteinte des OMD en matière de lutte contre la pauvreté, comme pour la part d'engagements concourant directement à une croissance équitable et durable ; le montant de 40 % peut être réévalué à 50 %

Pour l'objectif n° 3, l'ancien indicateur *Concentration des crédits AFD/part des subventions allouées à l'Afrique subsaharienne* a été remplacé par le Cicid en raison de l'importance des pays en crise, par un nouvel indicateur consacré aux pays pauvres prioritaires.

Proposition n° 2 : Améliorer la convergence entre les indicateurs des programmes 110 et 209, et leur cohérence avec les priorités du document-cadre « Coopération au développement : une vision française » et la matrice d'indicateurs du Cicid.

Proposition n° 3 : Favoriser l'émergence d'une culture de la performance et de résultat en mettant en valeur dans le rapport annuel de performances des exemples concrets d'actions exemplaires conduites par le réseau du ministère des Affaires étrangères.

II.- PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110 est largement dépendant de décisions internationales négociées qui déterminent la contribution française à la reconstitution de fonds multilatéraux et des banques de développement, le montant des prêts bonifiés accordés par l'AFD et la compensation des annulations de dette. D'autres actions ponctuelles sont également présentes en 2010, les fonds fiduciaires de la Banque mondiale pour les territoires palestiniens et le Pakistan (14 millions d'euros)

A. – UNE PROGRESSION DES DÉPENSES BIEN SUPÉRIEURE À CELLE DU BUDGET GÉNÉRAL

La budgétisation du programme 110 est caractérisée par une forte baisse des autorisations d'engagement en 2010, baisse toutefois transitoire. La prévision pour 2010 (en loi de finances initiale) était marquée par une réduction de moitié du volume d'autorisations d'engagement par rapport à 2009 : 1 323,2 millions d'euros dans la loi de finances initiale 2009, 680,2 millions d'euros dans la loi de finances initiale 2010. Cette évolution est principalement due à la baisse des autorisations d'engagement attachées au traitement de la dette des pays pauvres (637,3 millions d'euros dans la loi de finances initiale 2009, 54,3 millions d'euros dans la loi de finances initiale 2010).

Cette situation n'est toutefois pas appelée à perdurer. En effet, la reconstitution des principaux fonds interviendra en 2011 (AID pour 1 200 millions d'euros, Fonds africain de développement pour 381 millions d'euros). La compensation des annulations de dettes, qui avait atteint un niveau très bas en 2010, devrait repartir vivement à la hausse en 2011 (265,8 millions d'euros pour la compensation en faveur de la Banque mondiale, 111,5 millions d'euros en faveur du Fonds africain de développement). La loi de finances initiale 2011 prévoit ainsi 2 492 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une multiplication par 3,7 par rapport à la loi de finances pour 2010.

La budgétisation en crédits de paiement repose sur l'hypothèse d'une progression des dépenses largement supérieures à celle retenue sur le budget général de l'État (+ 5,3 % par rapport à la loi de finances 2009).

Cette évolution est cohérente avec la prévision inscrite dans la loi de finances initiale (- 46,4 % pour les autorisations d'engagement, + 5,7 % pour les crédits de paiement). La gestion 2010 n'a donc été caractérisée par aucune « dérive » globale de la dépense.

L'analyse spécifique des divers postes de dépense révèle une situation contrastée de sous exécution massive pour certains postes (qui concerne des initiatives diversifiées comme le Fonds d'aide à la sécurité nucléaire, l'Initiative alimentation en eau, celle relative à la lutte contre le changement climatique), de sous exécution importante (qui renvoient principalement à des décalages d'opérations – ainsi pour l'opération concernant la ligne grande vitesse au Maroc) et des surconsommations, qui ont un caractère politique fortement marqué (fonds fiduciaires de la Banque mondiale pour les territoires palestiniens et deuxième tranche de l'hôpital de Benghazi).

B.– INSTABILITÉ ET HÉTÉROGÉNÉITÉ DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme 110 a longtemps été marqué par une grande instabilité des objectifs et des indicateurs de performance. Le nombre de ces derniers a été réduit de dix en 2006 à cinq en 2008. En outre, entre 2009 et 2010, l'objectif *Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière* a été supprimé. Cette suppression est toutefois plus apparente que réelle puisque l'un des deux sous indicateurs de l'unique indicateur associé à cet objectif a été réintroduit dans l'indicateur 3.2 *Capacité de l'AFD, de la Banque mondiale et du FASEP à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement*. En revanche, aucune modification n'est intervenue entre le projet annuel de performances 2010 et le projet annuel de performances 2011, ce qui semble augurer **d'une stabilisation future et souhaitable de la maquette**.

Une seconde caractéristique du programme 110 est la grande hétérogénéité des indicateurs retenus. Ainsi, l'indicateur 1.1 mesure la conformité des actions mises en œuvre avec les priorités stratégiques de l'aide française ; l'indicateur 2.1 décrit les modalités de l'aide (action de la France s'inscrivant dans un cadre d'action régional ou harmonisé) ; l'indicateur 3.1 s'efforce d'appréhender l'effet de levier (sous forme de prêts accordés par l'AFD) ; l'indicateur 3.2 a pour but d'évaluer les politiques d'aide conduites via l'AFD, la Banque Mondiale et le FASEP.

Toutefois, le programme 110 n'est assorti d'aucun indicateur de résultat ou d'impact à proprement parler. Par comparaison, le programme 209 en compte au moins deux (accès à l'eau potable, réduction des émissions de CO₂). Enfin, malgré l'importance de ce volet, le programme 110 ne comporte pas d'indicateur relatif aux annulations de dette, celui-ci étant localisé sur le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France*. La Cour dans son contrôle sur l'évaluation de l'efficacité de l'APD a constaté que le programme 110 n'était assorti d'aucun indicateur de résultat ou d'impact.

III.– LE PROGRAMME 301 DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS

La nouvelle appellation de ce programme marque la volonté politique de lier le traitement préférentiel en matière d'aide publique au développement à la conclusion d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire suivant les conclusions du Cigid du 5 juin 2009. Le Rapporteur spécial n'est pas favorable aux principes mêmes de ce programme, qui conditionne certaines aides à la signature des accords de réadmission.

Alors que le programme 301 relève de la responsabilité du ministère de l'Intérieur, le responsable reste le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration désormais rattaché au ministère de l'Intérieur depuis la suppression du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN BAISSÉ

La consommation 2010 des autorisations d'engagement est de 23,3 millions d'euros (24,5 prévus en loi de finances initiale) soit 11,14 % de moins que la dotation initiale, celles de crédits de paiement est de 31 millions d'euros (35 prévus en loi de finances initiale) soit 10,34 % de moins que la dotation votée.

B.– PERFORMANCE : LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES MARQUE LE PAS

L'objectif stratégique de la mission *Immigration, asile et intégration* et du programme 301 de la mission APD reprend l'axe de 2009 : poursuivre la concertation avec les pays d'émigration pour la gestion de flux migratoires, notamment par le soutien aux associations de migrants, et l'appui aux opérateurs principaux, l'Office français de l'immigration et de l'intégration et l'AFD.

L'objectif du programme est la signature de 20 accords à horizon 2011.

Fin 2010, treize accords avaient été signés depuis 2007 avec le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Cap vert, la République du Congo, le Gabon, le Liban, la Macédoine, Maurice, le Monténégro, la Serbie, le Sénégal et la Tunisie. En 2010, un seul accord tendant à renforcer les opportunités professionnelles en France comme les possibilités de retour au Liban pour les jeunes professionnels a fait l'objet d'une signature.

*

* *

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Commentaire de M. Jean-François LAMOUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS	68
A.– LE PROGRAMME 167 : DES EFFORTS SOUTENUS DE RATIONALISATION	68
B.– LE PROGRAMME 169 : UNE CONSOMMATION DE CRÉDITS QUI SE MAINTIENT	69
1.– Des écarts entre crédits de l'exercice et dépenses exécutées.....	70
2.– Les effets de la réforme de l'administration des anciens combattants.....	71
C.– LE PROGRAMME 158 : UNE PRÉVISION DIFFICILE DES CRÉDITS	71
II.– LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS INÉGAUX.....	72
A.– LE PROGRAMME 167 : EFFICIENCE ET QUALITÉ DU SERVICE ASSURÉES	72
B.– LE PROGRAMME 169 : UNE PERFORMANCE EN BERNE	73
C.– LE PROGRAMME 158 : DÉFINIR DES INDICATEURS ET DES VALEURS-CIBLES ADÉQUATS	74

INTRODUCTION

La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* présente une structure budgétaire pratiquement inchangée par rapport à 2009, correspondant à trois programmes :

- 167 *Liens entre la Nation et son armée* ;
- 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* ;
- 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*.

Le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de formuler un certain nombre de réserves concernant l'architecture budgétaire déséquilibrée de la mission. En effet, le programme 169 représente plus de 92 % des montants inscrits sur la mission et, en ce qui concerne les actions, la journée d'appel et de préparation à la Défense (JAPD) représente plus de 92 % des montants du programme 167 et la dette viagère 81,2 % du programme 169.

En 2010, les programmes 167 et 169 ont mis en œuvre des réformes importantes issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP), dont le Rapporteur spécial a fait état à plusieurs reprises dans ses rapports. Elles seront toutes achevées en 2012. L'année 2010 constitue donc une période transitoire durant laquelle les structures administratives et les personnels faisaient face à de nombreux bouleversements.

I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS

La consommation des crédits pour la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* s'est élevée à 3 423 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les dépenses de personnel (titre 2) se sont élevées à 139,7 millions d'euros. Les prévisions de dépenses en loi de finances initiale ont été très satisfaisantes.

A.– LE PROGRAMME 167 : DES EFFORTS SOUTENUS DE RATIONALISATION

88 % des autorisations d'engagement et 90 % des crédits de paiement prévus sur le programme 167 en loi de finances initiale ont été consommés, soit 130,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 138,4 millions d'euros en crédits de paiement.

L'évolution des crédits consommés sur l'action 1 *Journée d'appel et de préparation à la Défense* est la conséquence directe de la restructuration 2008-2012 qui vise à optimiser les structures déconcentrées de la chaîne du service national et à rationaliser le fonctionnement de la direction du Service national.

Les crédits consommés pour l'action 1 *Journée d'appel et de préparation à la Défense* s'élèvent à 119,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 127,4 millions d'euros crédits de paiement, en baisse respectivement de 27,7 % et 13 %. La réduction des dépenses de personnel s'est poursuivie. Elles passent de 118,8 millions d'euros en 2009 à 106,7 millions d'euros. Elles rémunèrent **2 085 ETPT, soit 301 de moins que prévus en loi de finances initiale : la décrue des effectifs de la DSN s'effectue à un rythme plus rapide que celui anticipé lors du démarrage des réformes.** La structure cible de la direction comprendra 1 600 ETPT contre 2 750 en 2008. Cette déflation des effectifs comprend le transfert de 332 postes au service historique de la Défense au titre du bureau central d'archives administratives militaires (BCAAM) en 2012.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 12,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 20,7 millions d'euros en crédits de paiement. Elles sont en baisse et ont atteint un niveau inférieur aux prévisions du projet annuel de performances.

S'agissant de l'action 2 *Politique de la mémoire*, les crédits consommés, 10,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ont été globalement de 50 % supérieurs aux prévisions et de 40 % plus élevés qu'en 2009. Cette hausse des crédits a été financée par une réallocation en provenance de l'action 1 pour 3,75 millions d'euros. Cette année a été marquée par les commémorations du 70^{ème} anniversaire de l'appel du 18 juin, mais également par la poursuite d'un programme pluriannuel de rénovation des sépultures de guerre dans la perspective du centenaire de la Première Guerre mondiale.

B.– LE PROGRAMME 169 : UNE CONSOMMATION DE CRÉDITS QUI SE MAINTIENT

Le programme 169 est le plus important de la mission : il regroupe 92 % des crédits, et 96 % de ceux-ci sont des dépenses d'intervention.

Les crédits consommés s'élèvent à 3 175 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils sont à peu près stables par rapport à 2009 (- 0,38 %).

On constate que les dépenses ont été évaluées très précisément puisque 99,8 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale sur ce programme ont été consommés.

Les crédits budgétaires du programme 169 sont complétés par des dépenses fiscales. Les dépenses fiscales rattachées à ce programme sont au nombre de cinq et leur montant est évalué pour 2010 à 430 millions d'euros (445 millions d'euros en 2009). Seules l'exonération de la retraite du combattant et la demi – part supplémentaire pour les titulaires de la carte du combattant (et leurs veuves) de plus de 75 ans portent sur des montants significatifs (respectivement 200 et 195 millions d'euros en 2009). Ces deux dépenses ne concernent que les personnes qui acquittent l'impôt sur le revenu.

Le Rapporteur spécial souhaiterait que le nombre de bénéficiaires de chacune des dépenses fiscales figure dans le rapport annuel de performances.

Proposition n° 1 : Indiquer, dans le rapport annuel de performances, le nombre de bénéficiaires de chacune des dépenses fiscales rattachées au programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

1.– Des écarts entre crédits de l'exercice et dépenses exécutées

En ce qui concerne la rente viagère, il convient de noter que **la consommation des crédits sur le programme diffère du montant effectivement versé par le CAS *Pensions* au titre des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant**. Des excédents d'environ 26 millions d'euros se sont ainsi constitués sur le CAS qui permettront de faire face en 2011 à la hausse de la valeur du point PMI en 2011.

L'évolution des crédits effectivement consommés au titre de la rente viagère atteste de l'effort constant réalisé en faveur des anciens combattants.

RENTES VIAGÈRES : ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS ENTRE 2009 ET 2010

	Crédits consommés en millions d'euros			Effectifs		
	2009	2010	Variation 2010/2009 %	2009	2010	Variation 2010/2009 %
Pensions militaires d'invalidité	1 855,8	1 766,6	- 4,81	336 272	320 272	- 4,76
Retraite du combattant	777,6	798,4	2,67	1 393 201	1 339 730	- 3,84

La consommation des crédits pour la retraite du combattant reste soutenue du fait des rappels versés aux nouveaux entrants, jusqu'à quatre annuités et surtout en raison de la mesure de revalorisation de deux points de la retraite du combattant, qui est passée de 41 à 43 au 1^{er} juillet 2010.

Le Rapporteur spécial constate par ailleurs que les crédits consacrés à la rente mutualiste se sont élevés à 255,4 millions d'euros. Ils sont en hausse de 12,9 % par rapport à 2009, en raison de **l'existence d'impayés issus de la gestion 2009 d'un montant de 12,1 millions d'euros.**

Le Rapporteur avait regretté dans ses rapports spéciaux l'existence d'impayés à l'égard des organismes mutualistes. Il avait été mis fin à cette situation pour les exercices 2007 et 2008.

Plus globalement en ce qui concerne les dépenses d'intervention, le Rapporteur spécial regrette qu'il existe un écart prévisible et répétitif entre les dépenses de l'exercice et les dépenses réellement exécutées, ce qui contrevient aux principes de l'annualité et de la sincérité budgétaire.

Proposition n° 2 : Mettre fin aux écarts entre les crédits d'intervention de l'exercice et les dépenses réellement exécutées, s'agissant de charges de pensions, retraites et rentes pour lesquelles la prévision globale est fiable.

2.– Les effets de la réforme de l'administration des anciens combattants

La subvention pour charges de service public versée à l'Institution nationale des Invalides (14,4 millions d'euros) a été majorée de 3,37 millions d'euros en raison du rattachement du centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH).

La subvention versée à l'ONAC, soit 53,8 millions d'euros, est de 31 % supérieure à celle de 2009, en raison de la reprise des missions exercées par la direction des Statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

C.– LE PROGRAMME 158 : UNE PRÉVISION DIFFICILE DES CRÉDITS

Le programme 158 est composé de 98,4 % de crédits d'intervention.

Dans sa note sur l'exécution budgétaire 2009, la Cour des comptes s'était interrogée à juste titre sur la soutenabilité du budget pluriannuel construit à partir d'une hypothèse d'extinction progressive du programme dans les prochaines années, alors que selon elle, un financement du même ordre de grandeur qu'en 2009 était attendu pour 2010. Cette hypothèse s'est révélée juste : des crédits inscrits en loi de finances initiale (97 millions d'euros en crédits de paiement) se sont avérés insuffisants et des crédits supplémentaires, à hauteur de 13,4 millions d'euros, ont été ouverts en loi de finances rectificative.

La consommation de crédits s'est élevée à 108,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 109,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse d'environ 12,5 % par rapport à 2009.

L'avenir de ce programme dépend des décisions qui seront prises en matière d'élargissement du dispositif d'indemnisation fixé par le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 relatif à l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale.

La quasi-totalité des bénéficiaires potentiels a fait valoir ses droits depuis 2006. Toutefois, les dispositifs d'indemnisation ne disposent pas de clause de forclusion.

Pour les dossiers d'indemnisation des orphelins, la prévision budgétaire est construite en partie sur des bases statistiques, faisant intervenir notamment le nombre des personnes indemnisées et leur propension à choisir entre rente et capital.

Pour les victimes de spoliation, la prévision et l'évaluation des crédits nécessaire à l'indemnisation des victimes de spoliation est délicate : le montant des indemnisations accordées varie beaucoup d'un dossier à un autre, l'instruction des dossiers révèle souvent l'existence de nouveaux ayants droit. La prévision budgétaire est faite sur une base forfaitaire, à partir d'une estimation du nombre de dossiers susceptibles d'achever leur instruction au cours de l'année suivante, valorisée au coût moyen du dossier.

Selon la Cour des comptes, un certain nombre d'éléments, comme l'organisation et la chaîne de traitement, contribuent à l'établissement de prévisions budgétaires irréalistes.

Proposition n° 3 : Fiabiliser le mode de prévision des charges d'indemnisation, de façon à améliorer la qualité des prévisions budgétaires initiales.

II.- LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS INÉGAUX

A.- LE PROGRAMME 167 : EFFICIENCE ET QUALITÉ DU SERVICE ASSURÉES

L'objectif fixé à ce programme est de sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une JAPD de qualité et pour un coût maîtrisé. La performance est mesurée par trois indicateurs.

Le *taux de satisfaction de l'utilisateur* est de 84,4 %, après une stabilisation autour de 90 % jusqu'en 2008, ce taux avait connu une baisse à 81,5 % en 2009 en raison de la mise en place, fin 2008, de l'outil informatique MOPATE (Modernisation du Passage des Tests). Certains aspects du nouveau questionnaire (ordre des questions, longueur des textes, aspect non ludique du support...) ont entraîné un manque d'intérêt des jeunes qui s'est traduit dans les résultats. La modification du questionnaire permet au taux de satisfaction de revenir à un niveau acceptable, au-dessus de la valeur cible. Cette dernière devra être revue à la hausse.

Un nouvel indicateur *Impact de la JAPD sur l'image de la Défense et des armées* a été mis en place à compter de 2010 et a atteint 86,3 %, au-dessus de la valeur cible. Il conviendra d'observer l'évolution de cet indicateur avec la généralisation de la journée Défense et citoyenneté au 1^{er} janvier 2011.

Le *coût moyen par participant* est en baisse continue. Il est passé de 168 euros à 160 euros entre 2009 et 2010. Ce résultat provient des effets de la restructuration de la direction du Service national (DSN) et de la baisse des coûts de fonctionnement. Il convient de noter que le nombre de jeunes présents à la JAPD (moins 40 000 par rapport aux années précédentes) a engendré une baisse des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 13 %.

B.- LE PROGRAMME 169 : UNE PERFORMANCE EN BERNE

L'année 2010 est la première année de mise en œuvre de la réforme des administrations au service des anciens combattants. Le Rapporteur spécial avait pris acte l'an dernier dans son commentaire sur l'exécution budgétaire 2009 que la période transitoire 2010-2011 engendrerait des difficultés particulières qui auraient certainement des conséquences négatives sur la performance.

C'est donc sans surprise que le *Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité* passe de 370 jours en 2009 à 431 jours en 2010, pour un objectif fixé à 350. Le transfert de la mission et des dossiers des directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC) vers la sous-direction des pensions (SDP) de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH- MD) s'avère plus difficile à mettre en œuvre que prévu. Ce résultat s'explique notamment par les reclassements des personnels et aux départs anticipés d'agents expérimentés.

S'agissant du *Nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent*, soit 13 618, il est très en dessous de l'objectif de 18 000 fixé pour 2011, mais le nombre de prestations est tendanciellement orienté à la baisse. La caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) a repris toute l'activité fin 2010. Les demandes de remboursements ont certainement été mises en attente durant la période transitoire par certains praticiens et, compte tenu des départs et des reclassements, les effectifs n'ont pas été adaptés pour atteindre la cible durant l'année.

Dans le cadre de la réforme, l'ONAC a repris l'activité « cartes et titres », mais un certain nombre de dysfonctionnements induits par la réforme sont intervenus, auxquels s'ajoute la parution d'un décret modifiant les opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant. La productivité s'est dégradée de plus de 70 % : le *Nombre moyen de cartes et titres traités par agent* est de 113, contre 473 en 2008, la valeur cible pour 2011 est fixée à 676.

Le Rapporteur spécial estime que ces résultats de la performance peuvent se justifier dans une certaine mesure, compte tenu de l'ampleur de la réorganisation intervenue en 2010, mais ils n'ont évidemment pas vocation à perdurer. Il jugera de la performance à la fin du processus : elle doit connaître une sensible amélioration ; reste à savoir dans quelle proportion.

Proposition n° 4 : Fixer des objectifs de performance pour la période qui suivra la réforme de l'administration des anciens combattants.

C.- LE PROGRAMME 158 : DÉFINIR DES INDICATEURS ET DES VALEURS-CIBLES ADÉQUATS

Un objectif *Améliorer le délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations dès l'émission des recommandations favorables*, assorti de deux indicateurs, est présenté depuis 2007 dans le projet annuel de performances, répondant ainsi au souhait formulé par la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Les deux indicateurs de délai – l'un pour les victimes résidant en France et l'autre pour les non-résidents – doivent permettre d'apprécier la réactivité de l'État dans le paiement des dossiers d'indemnisation, après l'émission des recommandations favorables par la CIVS.

Le délai moyen prévu est de 4,5 mois pour les résidents français et 5,5 pour les non-résidents. Il atteint depuis 2008 la cible fixée pour 2011. Cette dernière ne constitue donc pas un objectif mobilisateur pour les services et les personnels concernés.

Proposition n° 5 : Pour le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, fixer une valeur cible des indicateurs susceptibles de mobiliser les services.

Ce délai ne prend pas en compte la phase d'instruction des dossiers qui est la plus longue, mais aussi la plus complexe. Compte tenu de l'hétérogénéité des dossiers étudiés, un délai moyen de traitement ne serait pas significatif. On peut regretter que la performance de deux des trois dispositifs d'indemnisation ne soit pas évaluée. Il conviendrait, comme l'a déjà suggéré la Cour des comptes l'an dernier, de définir : « *un indicateur agrégeant les trois procédures d'indemnisation et rendant compte totalement de la qualité du service rendu aux demandeurs.* »

Proposition n° 6 : Pour le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, définir un indicateur permettant de mesurer la qualité du service rendu aux demandeurs des trois procédures d'indemnisation.

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Pierre BOURGUIGNON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– PROGRAMME CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	76
A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2010 EST SATISFAISANTE	76
B.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL SONT PRÉPONDÉRANTES.....	76
C.– L'AMÉLIORATION NOTABLE DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE SEMBLE AVOIR ATTEINT UN PLATEAU.....	77
1.– Des délais de jugement globalement en progrès	77
2.– La qualité des décisions juridictionnelles se maintient et l'activité consultative reste soutenue	78
II.– PROGRAMME <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</i>	78
A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2010 LAISSE LA QUESTION DES RETRAITES EN SUSPENS MALGRÉ DES EFFORTS CONSÉQUENTS.....	79
B.– DES RÉSULTATS OBÉRÉS PAR UNE ANNÉE DE TRANSITION	79
III.– PROGRAMME <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</i>	80
A.– LA PERSISTANCE DES VACANCES D'EMPLOI EST LA SEULE OMBRE À L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2010.....	80
1.– La prépondérance des dépenses de personnel reflète une autonomie de gestion croissante mais des difficultés de recrutement subsistent.....	80
2.– Une gestion marquée par l'économie et le déploiement de Chorus.....	81
B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE REFLÈTENT MAL L'EFFICACITÉ DE L'ACTION JURIDICTIONNELLE.....	82
1.– Des indicateurs liés à la masse financière plus qu'à la qualité du contrôle.....	82
2.– Une réflexion est en cour sur leur pertinence.....	82

Sur les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, 592 millions d'euros d'autorisation de programme ayant été ouverts en loi de finances initiale pour 2010, 577 millions d'euros ont été consommés. Des crédits de paiement votés pour 2010, soit 572 millions d'euros, 554 millions d'euros ont été consommés. Le Rapporteur spécial souligne que les dépenses de la mission se composent à 81 % de dépenses de personnel.

Cette mission créée en 2006 regroupe trois programmes autonomes et dépourvus de liens organiques mais non de similitudes.

I.- PROGRAMME CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

A.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2010 EST SATISFAISANTE

Sur un total de 347 millions d'autorisations de programme prévues en 2010, 345 millions, soit 99,4 % ont été consommés. Les crédits de paiement engagés, 322,3 millions d'euros, sont très proches des 322,9 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Dans cet ensemble, la fonction juridictionnelle de l'ensemble des cours administratives (Conseil d'État, cours d'appel et tribunaux administratifs) mobilise 212,1 millions d'euros, soit une part essentielle (67 %) des crédits, tandis que la Cour nationale du droit d'asile, rattachée au programme depuis 2009, bénéficie d'un plan d'action vigoureux qui porte à 20,8 millions d'euros les crédits de paiement engagés (16,9 millions votés en loi de finances 2010), soit une augmentation des dépenses de 23 %.

Sur l'architecture budgétaire du programme, la Cour des comptes remarque dans sa note d'exécution budgétaire la réorganisation des services de gestion de l'ensemble des tribunaux administratifs et le regroupement de la fonction achat. La Cour observe des transferts importants du titre 3 vers le titre 5 à hauteur de 2,2 millions d'euros, afin de finaliser des dépenses non budgétées, à savoir l'installation du tribunal administratif de Montreuil ainsi que l'extension des locaux de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), grâce à l'utilisation de la fongibilité asymétrique.

B.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL SONT PRÉPONDÉRANTES

Ces dépenses représentent 256,4 millions d'euros, soit 79 % des dépenses du programme en 2010. Sur les 3 343 EPTP inscrits en loi de finances, 3 335 ont été consommés, soit un manque de 8 emplois. Cet écart s'explique par une sous-évaluation des coûts des agents non titulaires non indicés, et par des retards dans les recrutements dus au remplacement des deux sessions de formation par une seule en 2011.

Le Rapporteur spécial remarque que le programme 165 n'est pas concerné par la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais que le Conseil d'État s'est engagé dans une logique de maîtrise de ses coûts de fonctionnement qui aboutit à une réduction de ces dépenses de 9 % sur la période de programmation budgétaire 2011-2013. La fongibilité asymétrique n'a pas été mise en œuvre en 2010.

Le Rapporteur spécial souligne que la surconsommation des ETPT dans les tribunaux administratifs : 1 556 pour 1 542 programmés, est notamment due à la présence de vacataires indispensables pour contribuer à l'amélioration des performances et rétribués à la moitié du Smic mensuel net.

Depuis l'élaboration du projet de loi de finances, les pouvoirs publics ont décidé d'abonder les moyens de l'OFPRA (office français de protection des réfugiés et apatrides) pour déstocker les 10 000 dossiers en attente d'instruction. Compte tenu du taux de recours de 80 % contre les décisions de rejet de cet organisme, près de 8 000 recours supplémentaires sont attendus à la CNDA. En conséquence, lors d'une réunion d'arbitrage du 27 janvier 2011 auprès du Premier ministre, le Gouvernement a souhaité doter cette Cour de 50 emplois nouveaux en 2011, afin de dégager des économies budgétaires sur les coûts relatifs aux demandeurs d'asile en attente de jugement, estimés à 10 ou 15 millions par mois. Le Rapporteur spécial approuve cette action, qui répond à ses observations émises dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2011.

C.- L'AMÉLIORATION NOTABLE DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE SEMBLE AVOIR ATTEINT UN PLATEAU

Ces dernières années la juridiction administrative a fait face à la croissance régulière et importante du contentieux (+ 42 % en 10 ans). En 2010, les tribunaux administratifs ont à nouveau absorbé une croissance notable du contentieux (175 377 affaires enregistrées par les tribunaux administratifs) tout en assumant l'extension de ses compétences avec la question prioritaire de constitutionnalité (289 QPC soumises au Conseil d'État depuis le 1^{er} mars 2010) ou la possibilité, pour les Présidents des Assemblées parlementaires, de saisir le Conseil d'État pour avis sur des propositions de loi.

1.- Des délais de jugement globalement en progrès

Le stock des affaires en instance a diminué de 8 % au Conseil d'État, de 1,3 % dans les cours administratives et de 6 % dans les tribunaux administratifs.

L'objectif fixé par la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002 de ramener les délais de jugement à moins d'un an a été atteint pour les *délais prévisibles moyens de jugement*, qui s'établissent à 11 mois et 25 jours pour le Conseil d'État (moins un mois en un an), un an et 14 jours dans les cours d'appel, 11 mois dans les tribunaux administratifs (6 mois et 27 jours au

tribunal administratif de Paris), mais encore à un an et trois mois à la Cour nationale du droit d'asile, alors que la cible ambitieuse fixée à l'horizon 2013 pour la CNDA est de réduire ce délai à 6 mois. Le Rapporteur spécial relève que le délai de jugement par le Conseil d'État pour les questions prioritaires de constitutionnalité est de trois mois.

Les résultats du nouvel indicateur *Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires* institué en 2009, qui mesurent le temps de la justice ressenti par le citoyen sont moins bons. Ils restent supérieurs à 2 ans dans les tribunaux administratifs, un an et 5 mois au Conseil d'État, un an et un mois dans les cours administratives d'appel ; et un an et 2 mois à la CNDA, pour une cible de 11 mois en 2013. Ce délai concerne les affaires ordinaires et exclut le contentieux de référé ou les affaires réglées par ordonnance.

En ce qui concerne le nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou des juridictions administratives, seuls les cours d'appel améliorent un bilan qui augmente de 109 à 120 affaires entre 2008 et 2010.

Le Rapporteur spécial tient à souligner la progression du nombre d'affaires réglées par les agents du greffe et la contribution croissante de ceux-ci à l'amélioration de la productivité de la justice administrative.

2.– La qualité des décisions juridictionnelles se maintient et l'activité consultative reste soutenue

Malgré l'important effort de productivité effectué ces dernières années, la qualité des décisions juridictionnelles mesurée par les indicateurs de taux d'annulation des décisions reste stable, aux alentours d'une proportion de 16 % d'annulations, légèrement supérieure aux objectifs du projet annuel de performances 2010.

En ce qui concerne la proportion de textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil, celle-ci diminue légèrement face à l'augmentation importante des textes transmis depuis plusieurs années. Toutefois, 98 % des 128 projets de loi et 79 % des 810 décrets transmis ont été examinés en moins de deux mois.

Le Rapporteur spécial juge remarquables les résultats obtenus au regard des objectifs de réduction du délai de traitement des affaires contentieuses. Il est en total accord avec les conclusions élogieuses de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

II.– PROGRAMME CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le Conseil économique, social et environnemental bénéficie des nouvelles compétences en matière d'environnement confiées par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 28 juin 2010, qui ont élargi son rôle

d'association de la société civile à l'élaboration de la politique économique du gouvernement. En remarquant que l'année 2011 ouvre une nouvelle ère d'action pour le CESE, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes remarque que la fiabilisation des dépenses est en progrès depuis le renforcement du rôle des questeurs.

A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2010 LAISSE LA QUESTION DES RETRAITES EN SUSPENS MALGRÉ DES EFFORTS CONSÉQUENTS

L'architecture budgétaire n'a pas subi de modifications importantes.

Les 37,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement prévus en loi de finances pour 2010 ont été consommées, ainsi que les 37 millions d'euros de crédits de paiement ouverts. En ce qui concerne la gestion, l'exécution budgétaire fait apparaître une fongibilité des titres 2 et 3 vers le titre 5 de près de 1,5 million d'euros, ces derniers apparaissant notablement insuffisants au regard des travaux de réhabilitation nécessaires du Palais d'Iéna. Les dépenses de fonctionnement par membre sont stabilisées, grâce à de fortes économies sur les dépenses de déplacement.

La principale observation de la Cour des comptes concerne le financement des retraites des conseillers, le montant des pensions prévues en 2011 s'élevant à 11,2 millions d'euros, avec une diminution du fonds de réserve des retraites du CESE accuse une diminution inquiétante de 21 millions d'euros en 2007 à 12,5 millions d'euros en 2010. Le bureau du Conseil a adopté en juin 2011 les mesures d'augmentation des cotisations et d'allongement progressif de l'âge de la retraite qui s'imposaient, alignant le régime des membres du CESE sur celui de la fonction publique.

Le Rapporteur spécial remarque qu'une remise en cause des conditions d'attribution et du montant des pensions versées s'avère inéluctable pour un système déficitaire et que le recours à la recherche de ressources propres ne peut qu'être encouragé. Il note avec satisfaction que le CESE s'est engagé avec dynamisme dans une politique de rentabilisation des locaux qui semble porter ses fruits et qu'il conviendrait de prolonger.

B.– DES RÉSULTATS OBÉRÉS PAR UNE ANNÉE DE TRANSITION

En ce qui concerne les indicateurs de performance, les résultats sont mitigés. Le nombre restreint de saisines gouvernementales est resté stable à deux en 2010. Du fait du retard dans les nominations des conseillers, les auto saisines ont diminué de moitié, de 24 en 2009 à 11 en 2010, le nombre des réunions a diminué entre les deux mandatures, comme les auditions des membres du CESE devant le Parlement. Les dépenses de fonctionnement par membre ont légèrement augmenté depuis 2009, passant de 18 345 à 18 896 euros. Toutefois ce fléchissement des indicateurs sera compensé par la remise en route des activités au titre de l'année 2011 qui se distinguera notamment par l'apport de recettes propres.

Proposition n° 1 : Développer les contacts entre le Conseil économique, social et environnemental et la société civile et améliorer la visibilité de ses travaux.

III.- PROGRAMME COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques a élargi la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement. L'année 2010 est restée une période de transition en raison de l'enlisement du projet de loi de réforme des juridictions financières initié par le Premier Président Philippe Séguin, car certaines améliorations d'objectifs et d'indicateurs étaient liées à la mise en place de la réforme. Les indicateurs quantitatifs indiquent toutefois que l'activité de la Cour n'a pas cessé de croître.

A.- LA PERSISTANCE DES VACANCES D'EMPLOI EST LA SEULE OMBRE À L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2010

L'architecture budgétaire est restée stable, le programme 164 étant géré à compter de 2011 au sein d'un budget opérationnel unique pour les crédits de la Cour comme pour ceux des chambres régionales des comptes. Le plafond d'emploi de 1 840 ETPT a été reconduit.

Sur 211,1 millions d'euros de crédits de paiement prévus en loi de finances initiale, 194,8 millions d'euros ont été consommés, soit 92,3 % (contre 94,8 % en 2009).

1.- La prépondérance des dépenses de personnel reflète une autonomie de gestion croissante mais des difficultés de recrutement subsistent

Les crédits de paiement du programme 164, qui n'est pas soumis à la règle du « 1 sur 2 », consistent principalement en dépenses de personnel. Sur 176,5 millions d'euros de crédits de paiement, 165,3 millions d'euros ont été consommés (84,8 %) alors que cette part s'élevait à 81,2 % en 2009. L'autonomie de gestion de la Cour par la création de corps communs administratifs s'en trouve confirmée.

L'écart entre les ETPT prévus et consommés est de 48 vacances d'emploi, soit un élargissement par rapport à 2009 (41 ETPT) inférieure néanmoins à celle des deux années précédentes (déficit de 80 ETPT pour le rapport annuel de performances 2007 et de 54 ETPT pour le rapport annuel de performances 2008). À ce sujet, la Cour rappelle la difficulté récurrente de pourvoir des postes de magistrats dans les cours régionales, surtout dans les petites structures. Les incertitudes entourant la réforme des juridictions financières l'ont d'ailleurs aggravée. La mise en place d'un concours dédié en 2012 devrait permettre de résorber ce déficit progressivement.

D'autre part il subsiste un délai frictionnel de recrutement des rapporteurs extérieurs et de certains experts qui doivent être remplacés.

Même si ces déficits sont dus à la mobilité des magistrats ou à des événements imprévisibles, leurs effets sont préjudiciables aux conditions de travail des cours, notamment en province, ainsi que le Rapporteur spécial a pu s'en rendre compte lors de ses déplacements sur place.

Proposition n° 2 : Réduire rapidement les vacances d'emploi de la Cour des comptes pour faciliter l'amélioration des résultats du contrôle.

2.– Une gestion marquée par l'économie et le déploiement de Chorus

Le programme 164 est géré à partir de 2011 par un seul budget de programme réunissant la Cour des comptes et les chambres régionales. Il n'a pas été procédé au recours à de la fongibilité asymétrique, et le programme n'est pas soumis depuis 2006 aux mesures de régulation budgétaire.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT 2010

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	Prévision 2010 (LFI) (1)	Exécution 2010 (2)
Titre 2	161,87	176,55	165,31
Titre 3	26,48	27,42	27,14
Titre 5	10,88	6,71	2,42
Titre 6	0,02	0,43	0,02
Titre 7			
Sous total hors titre 2	37,38	34,56	29,58
TOTAL	192,25	211,11	194,89

(1) Montant LFI 2010 non compris fonds de concours et attributions de produits (soit 0,57 M€ sur le titre 2 et 0,91 M€ sur les autres titres).

(2) Consommation constatée au 19 janvier 2011 (source INDIA-LOLF).

L'écart important entre les dépenses prévues aux titres 5 et 6 et leur consommation (6,7 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale au titre 5, et 2,2 millions d'euros consommés) et 6 (425 000 euros inscrits et 17 232 euros consommés) s'explique, d'une part, par l'abandon de l'opération de création de salles de réunion et de travaux connexes préalables, après étude de faisabilité, et d'autre part en raison du glissement de certains travaux prévus (remplacement des porte coupe feux, sécurisation et extension de la vidéo surveillance), pour le titre 5.

Au titre 6, la non consommation des crédits votés au titre de la réserve parlementaire, et destinés à une mission d'accompagnement de la réforme prévue est due à l'enlisement du projet de réforme des juridictions financières. La consommation mentionnée correspond à la prise en charge financière des cotisations de la Cour des comptes au titre de son affiliation aux organisations internationales des institutions supérieures de contrôle.

B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE REFLÈTENT MAL L'EFFICACITÉ DE L'ACTION JURIDICTIONNELLE

1.– Des indicateurs liés à la masse financière plus qu'à la qualité du contrôle

Les indicateurs de performance ne sont pas totalement adaptés, ainsi qu'en témoigne la dégradation du taux de l'indicateur 1.1 – proportion de la masse financière jugée ou certifiée, de 19,3 en 2007 à 12 en 2009 puis 10,7 en 2010, sous la fourchette de 15 prévue par le projet annuel de performances alors que le nombre d'arrêts et d'ordonnances est sensiblement similaire. Cette variation s'explique largement par la construction de cet indicateur qui met en rapport la masse des comptes traités et la masse générale des comptes relevant de l'examen de la Cour. L'activité peut se maintenir, voire évoluer (stabilisation ou progression du nombre de comptes examinés) tandis que la masse financière concernée diminue car les comptes examinés sont des petits comptes, alors même que l'année précédente le nombre de comptes examinés a pu être moins élevé, mais porter sur des masses plus importantes.

Or, la taille des comptes traités – qui peut constituer un bon indicateur d'activité – ne retrace probablement pas la qualité et la pertinence des travaux concernés, et donc la performance de la Cour. Ainsi, le montant total des débits prononcés en 2010 a très sensiblement augmenté pour quadrupler par rapport à 2009.

Il en est de même d'autres indicateurs, dont la pertinence en termes de mesure de la performance peut être questionnée, comme la proportion de la masse financière certifiée ou jugée, 18,6 % en 2008 à 10,7 % en 2010. Leur refonte avait été envisagée à l'issue de l'adoption du projet de réforme des juridictions financières.

2.– Une réflexion est en cours sur leur pertinence

Compte tenu de la situation actuelle et pour ne pas différer plus longtemps ce chantier, une réflexion a été lancée au sein de la Cour, menée par le rapporteur général, pour engager la refonte des actions et des indicateurs associés, afin de disposer pour 2013-15, d'indicateurs permettant d'apprécier à la fois la performance et l'activité des juridictions financières. Les nouveaux indicateurs 2.2 *Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leurs rapports publics* et 2.3 *Contribution des juridictions financières au débat public* font apparaître une très légère dégradation de 72,9 à 71 et de 10 à 9,1, soit un très faible écart par rapport à la cible qui témoigne toutefois d'une écoute satisfaisante des administrations contrôlées.

Proposition n° 3 : Affiner les indicateurs pour mieux saisir l'efficacité du contrôle juridictionnel.

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

Commentaire de M. Richard DELL'AGNOLA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS SUPÉRIEURE À LA NORME DE DÉPENSE.....	85
A.- UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE RESTÉE INCHANGÉE	86
B.- L'IMPACT DES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT SUR LA GESTION DE LA MISSION	86
C.- LA BAISSÉ DES EMPLOIS DU MINISTÈRE EST COMPENSÉE PAR LA CRÉATION D'EMPLOIS CHEZ LES OPÉRATEURS.....	87
D.- LA GESTION TRÈS CONTRAINTE DES PROGRAMMES <i>CRÉATION</i> ET <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS</i>	88
II.- LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2010	90
A.- LE PROGRAMME <i>CRÉATION</i> : UNE PERFORMANCE TRÈS CONTRASTÉE.....	90
1.- Objectif n° 1 <i>Inciter à l'innovation et à la diversité de la création</i> : la progression du taux de renouvellement des bénéficiaires, un léger recul quant à la part de la création dans la programmation	90
2.- Objectif n° 4 <i>Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger</i> : un enjeu essentiel, une appréciation encore impossible	93
B.- UNE BONNE PERFORMANCE DES CRÉDITS DE LA <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS</i>	93
1.- Objectif n° 1 <i>Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture</i> : une performance satisfaisante.....	93
2.- Objectif n° 2 <i>Favoriser l'accès des enfants et des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle</i> : une dimension concrète et prometteuse de la démocratisation de la culture	93
3.- Objectif n° 3 <i>Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien</i> : les effets de la rationalisation des implantations et des non-remplacements d'agents sont perceptibles.....	94

INTRODUCTION

Le budget de la mission *Culture* pour 2010 s'élevait en loi de finances initiale à 2,88 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2,92 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Sur ce total, les crédits de personnel du titre 2 se limitaient à 593,4 millions d'euros.

Le niveau des crédits ouverts a été augmenté par rapport à la loi de finances initiale : 3,15 milliards d'euros en AE et 3,04 milliards d'euros en CP. Un écart de 9 % en AE et de 4 % en CP est constaté entre les crédits prévus initialement et les crédits ouverts. La progression profite surtout au programme *Patrimoines* ⁽¹⁾.

Les crédits consommés se sont élevés à 2,94 milliards d'euros en AE et 2,98 milliards d'euros en CP. Le taux d'exécution a donc été de 93,4 % pour les premiers et 98,4 % pour les seconds.

La progression des crédits qui avait été demandée en projet de loi de finances initiale, de 4,71 %, était supérieure à la norme de dépense générale. Les crédits ouverts ont finalement, en gestion, suivi une progression plus modérée de 3,18 %.

La mise en œuvre des préconisations de la RGPP s'est poursuivie en 2010 d'une manière vigoureuse, ce qui est d'autant plus remarquable que la baisse des effectifs dans l'administration centrale et déconcentrée a pour conséquence une charge de travail très importante pour les agents à la fois acteurs de la réforme et concernés au premier plan.

Le ministère a poursuivi en 2010 la modernisation du secteur du spectacle vivant : la direction générale a révisé les rapports entre l'État et les labels et réseaux qu'il soutient. Une circulaire a été publiée le 31 août 2010 pour rénover les missions, l'attribution et le retrait des labels et les modalités de leur évaluation. Le système de l'aide à la création a été réformé, et comme on le verra, le renouvellement des bénéficiaires au titre du conventionnement comme de l'aide à projet est réel.

La réforme touche aussi l'enseignement supérieur qui s'est engagé dans le regroupement des établissements au sein d'établissements de coopération culturelle. Les écoles d'art ont été évaluées par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur et ont reçu l'accréditation pour délivrer un diplôme valant grade de master. Des rapprochements entre écoles ont lieu sur un plan régional pour constituer des pôles d'excellence.

Le ministère a décidé de mettre en exergue quatre indicateurs les plus représentatifs de la mission, portant notamment sur l'effort de renouvellement des

(1) Qui fait l'objet de commentaires de M. Nicolas Perruchot, voir ci-après.

bénéficiaires du soutien à la création, sur le taux d'insertion professionnelle des diplômés et sur la démocratisation, avec la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle.

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS SUPÉRIEURE À LA NORME DE DÉPENSE

Un écart s'est creusé entre la prévision et l'exécution budgétaire depuis 2009 : le cadrage du budget triennal de la mission n'a pas été respecté en 2009 ni en 2010. Les lois de finances rectificatives du 9 mars et du 29 décembre 2010 ont majoré les crédits de 79 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 26 millions d'euros en crédits de paiement.

Les dépassements ont été décidés essentiellement en faveur du programme *Patrimoines*, mais aussi en faveur du soutien au spectacle vivant avec la décision prise en 2009 de dépasser le plafond de 20 millions d'euros prévu dans la prévision pluriannuelle. De même, la décision de consacrer 15 millions d'euros supplémentaires au spectacle vivant en 2009 en provenance du compte d'affectation spéciale *Immobilier* a été pérennisée en 2010, alors que la ressource était de nature conjoncturelle.

Surtout, le projet de loi de finances pour 2011 n'a pas intégré l'enveloppe d'autorisations d'engagement nécessaire au lancement du chantier « Philharmonie de Paris » et celle-ci a été inscrite en gestion, dans le projet de loi de finances rectificative présenté le 11 mai 2011 : 63 millions d'euros ont été inscrits à ce titre, avec une enveloppe de 8 millions d'euros pour l'INRAP. Cette ouverture de crédits a fait en même temps l'objet d'une annulation destinée à gager les ouvertures de crédits sur la mission *Travail et emploi*.

L'évolution des emplois s'inscrit dans la prévision pluriannuelle 2009-2011 : de nombreuses suppressions de postes avaient eu lieu en 2008, ce qui avait permis des reports favorables en 2009 et 2010.

De manière générale, on constate que le financement de plusieurs dépenses ne peut être couvert, et **la question de la soutenabilité des investissements en cours ou en projet se pose**. La Cour a décrit ces incertitudes dans son rapport public thématique sur les musées nationaux, qui représentent la partie la plus ambitieuse des investissements, toutefois l'on peut également s'interroger sur le poids pour les finances du ministère de certains investissements du programme *Création* comme la Philharmonie ou le Palais de Tokyo.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel fait état de « **risques de dérapage, essentiellement dus à des opérations symboliques de grande ampleur en matière immobilière (plan musées, Philharmonie de Paris, dépassements financiers du projet MUCEM), opérations non prévues et décidées à haut niveau en dehors du calendrier budgétaire** ».

A.– UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE RESTÉE INCHANGÉE

L'architecture budgétaire du ministère n'a pas connu de modifications en 2010. Les modifications opérées ont été liées aux événements intervenus en 2009, soit la création du Conseil de la création artistique (CCA) par le décret n° 2009-113 du 30 janvier 2009.

Le Conseil a été institué au sein des services du Premier ministre. Les crédits de fonctionnement et de personnel de cette structure ont été transférés en octobre 2009 de la mission *Culture* vers la mission *Direction de l'action du Gouvernement* (641 400 euros). Cependant, les crédits d'expérimentation du Conseil, s'élevant à 10 millions d'euros, figurent dans la mission *Culture* sans être jusqu'à présent inscrits au projet de loi de finances : ils font l'objet d'un abondement en gestion à l'occasion d'une loi de finances rectificative.

Le positionnement administratif et budgétaire de cette structure, partagée pour ses crédits entre deux missions, n'est pas très satisfaisant. On comprend néanmoins la difficulté qu'il y a à concilier d'un côté, l'indépendance de cette structure légère d'expérimentation par rapport à la marche et aux actions récurrentes conduites par le ministère et, d'autre part, le regroupement cohérent de l'ensemble des crédits consacrés à l'action culturelle du Gouvernement dans une seule et même mission.

Si la structure budgétaire est restée inchangée en 2010, des changements importants ont été décidés à l'occasion du projet de loi de finances pour 2011. Le Rapporteur spécial a exprimé ses réticences sur certains de ces changements dans son rapport spécial présenté en novembre 2010.

B.– L'IMPACT DES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT SUR LA GESTION DE LA MISSION

On mentionnera que le dépassement des crédits prévus en loi de finances initiale s'explique d'abord par l'existence de reports assez importants (en particulier le report du lancement du chantier de la Philharmonie de Paris) et par le rattachement de fonds de concours émanant des collectivités territoriales parties au projet du MUCEM.

Une partie des crédits inscrits en cours d'année a été destinée aux travaux du Centre des archives de Pierrefitte (programme 175), et une autre partie destinée à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (programme 224).

Au 31 décembre 2010, le ministère estime le coût total des grands projets d'investissement à 965,7 millions d'euros. Fin 2010, 564,33 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommées, dont 133,25 millions d'euros au cours de l'exercice. Le faible taux d'exécution s'explique par le report des travaux de la Philharmonie ; en rattrapage devraient donc accélérer les dépenses à partir de 2011. La consommation des crédits de paiement s'est élevée à 394,75 millions d'euros dont 170 millions en 2010.

Le tableau suivant présente le coût estimatif des grands projets d'investissement de la mission *Culture*.

COÛT ESTIMATIF DES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT DE LA MISSION CULTURE

(en millions d'euros)

	Coût total		Consommation au 31/12/2010		% consommation avant 2011		Reste à consommer	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 131	201,43	200,61	20,84	17,27	10,3	8,6	180,59	183,34
Programme 175	717,15	717,15	516,62	358,58	72	50	200,53	358,57
Programme 224	47,18	47,18	27,08	18,9	57,4	40,1	20,1	28,28
Mission	965,76	964,94	564,54	394,75	58,5	40,9	401,22	570,19

Source : ministère de la Culture et de la communication.

L'ensemble de la réserve de précaution a été dégelé en 2010, au profit du financement de la compensation auprès des musées de la gratuité.

La fongibilité asymétrique est faible, portant sur 400 000 euros pour tout le programme. Il est vrai que les crédits de personnel font l'objet d'une prévision très rigoureuse qui laisse peu de chances de dégager des marges de manœuvre aux gestionnaires.

On soulignera que la régularité de la gestion budgétaire fait l'objet d'un nouveau type de contrôle à titre expérimental. Une partie des opérations, en dessous d'un certain montant, ne font plus l'objet d'un visa à l'acte mais d'un contrôle de la soutenabilité des projets d'acte d'engagement budgétaire. Ce contrôle est exercé par un comité financier réunissant le CBCM et les responsables de programme, sous la présidence du secrétaire général du ministère. Cette démarche a été mise en place en 2010, et marque, selon la Cour des comptes, la volonté du secrétariat général et des bureaux de gestion sectoriels de prévenir les risques budgétaires potentiels ou déjà constatés. Le ministère établit une cartographie des risques, mais le retard montrerait que la réforme doit être mieux appropriée par les services, ce qui ne serait pas encore le cas.

C.- LA BAISSÉ DES EMPLOIS DU MINISTÈRE EST COMPENSÉE PAR LA CRÉATION D'EMPLOIS CHEZ LES OPÉRATEURS

La baisse des emplois du ministère s'est poursuivie en 2010 tant en administration centrale que dans les services déconcentrés et dans les services à compétence nationale. En revanche, les opérateurs ont continué à créer des emplois tant sous plafond ministériel que sous plafond « opérateurs ».

Le ministère respecte la règle du non remplacement d'un départ en retraite sur deux. À noter une singularité pour le ministère de la Culture : le nombre de départs à la retraite s'avère supérieur à la prévision, ce qui donne en fait des marges de manœuvre au ministère.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DU SCHÉMA D'EMPLOI DE LA MISSION *CULTURE*

(ETPT)

	2008	2009	2010	2011	Total
Schéma d'emploi pluriannuel	-	- 103	- 125	- 140	- 368
dont administration centrale		- 62	- 84	- 96	- 242
dont DRAC		- 20	- 22	- 27	- 69
dont autres		- 21	- 19	- 17	- 57
Services à compétence nationale		- 10	- 4	- 1	- 15
Établissements publics		- 8	- 11	- 12	- 31
BMC/AD		- 3	- 4	- 4	- 11
Schéma d'emploi corrigé de la prise en compte des excédents de suppressions de postes		- 33	- 65	- 114	- 212
Réalisation	- 131	- 108	- 71	-	- 310

Source : Cour des comptes, d'après réponse du ministère.

La budgétisation des dépenses de personnel a cependant souffert de plusieurs défauts relevés par la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget pour 2010, dont certains sont heureusement en voie d'être corrigés.

Le ministère a fait le choix, lors du changement de structure budgétaire en 2011, de regrouper les crédits correspondant aux emplois du ministère sur le programme 224, alors que certains rémunèrent des effectifs relevant de la mission *Médias* et non plus de la mission *Culture*. Cela entraîne une perte de lisibilité et d'information ; en effet, il sera difficile d'identifier le concours des emplois à telle ou telle politique.

Le Rapporteur spécial constate ainsi la confirmation de ses craintes ; il s'associe à la demande de la Cour des comptes de voir figurer, dans les prochains documents budgétaires, la répartition des effectifs et la masse salariale correspondante entre les différents programmes, voire les actions, des missions *Culture* et *Médias*.

Proposition n° 1 : Indiquer, dans les prochains documents budgétaires, la répartition des effectifs et la masse salariale correspondante entre les différents programmes (voire les actions) des missions *Culture* et *Médias*. Distinguer les emplois en administration centrale, en services déconcentrés, en service à compétence nationale et emplois des opérateurs.

D.- LA GESTION TRÈS CONTRAINTÉ DES PROGRAMMES *CRÉATION* ET *TRANSMISSION DES SAVOIRS*

- Le programme *Création* a bénéficié d'une ouverture de crédits de 931,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 831,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Le taux de consommation des crédits est très élevé. Pour les dépenses hors titre 2, il est de 89 % en autorisations d'engagement et de 99,8 % en crédits de paiement. Pour les autorisations d'engagement, il est de 99 % hors crédits attribués à la Philharmonie de Paris.

Les 17 opérations inscrites au titre du Plan de relance de l'économie ont connu, sur les années 2009 et 2010, un taux global de réalisation de 93 % en crédits de paiement. Les crédits auront permis d'accélérer les travaux de mise en sécurité de dix établissements du spectacle et des arts plastiques en région parisienne et de quatre établissements en région.

Le niveau élevé des dépenses en crédits de paiement, malgré l'apport du plan de relance, témoigne des tensions qui caractérisent le programme depuis de nombreuses années. Une même appréciation peut d'ailleurs être portée quant à l'exécution budgétaire du programme 224.

La dépense fiscale totale s'élève à 147 millions d'euros, les deux principales dépenses étant l'application du taux de TVA de 2,1 % sur les droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles (55 millions d'euros), et le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques (55 millions d'euros).

Le plafond d'emplois, fixé à 991 ETPT (en baisse de 45 ETPT) en loi de finances initiale, a été dépassé de 68 emplois. Entre 2009 et 2010, les effectifs ont donc progressé de 23 ETPT pour ce programme.

Les subventions pour charges de service public destinées aux opérateurs du programme représentent 306 millions d'euros en crédits de paiement ; la réalisation en 2009 était de 314 millions d'euros. Les emplois (ETPT) des opérateurs rémunérés sur le programme ont été au nombre de 463 (+ 188) et les emplois (ETP) rémunérés par les opérateurs ont été au nombre de 3 677 (+ 49). **La progression totale des emplois des opérateurs du programme est de 242 emplois.**

• Le programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* a été doté en loi de finances initiale de 867 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 850 millions d'euros en crédits de paiement pour 2010.

Les crédits ouverts ont été supérieurs : respectivement 901 et 870 millions d'euros, après ouverture nette en gestion 33,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 19,4 millions d'euros de crédits de paiement.

Les crédits disponibles ont donc représenté 513 millions d'euros en autorisations d'engagement (consommés à 95 %) et 495 millions d'euros en crédits de paiement (consommés à 97 %).

Les emplois des opérateurs se sont élevés à 2 232 rémunérés par le programme et 2 787 rémunérés par les opérateurs, soit une progression de 216 pour les premiers et une diminution de 45 pour les seconds.

Au titre du plan de relance, le programme a bénéficié de 3 millions d'euros en 2010. Les actions menées ont concerné les établissements d'enseignement supérieur (travaux de mise aux normes de sécurité) en région, dont la villa Arson à Nice et l'école nationale de la photographie d'Arles. Ces crédits ont également facilité le lancement d'opérations de rénovation de trois structures de diffusion de la culture (Palais des festivals de Cannes, théâtre d'Antibes).

Les crédits initiaux hors dépenses de personnel se sont élevés à 488 millions d'euros en autorisations d'engagement et 471 millions d'euros en crédits de paiement. La réserve de précaution a été intégralement levée en gestion pour financer les établissements d'enseignement et l'opération « Marseille, capitale européenne de la culture 2013 », notamment.

La fongibilité asymétrique a porté au total sur 400 000 euros, montant bien moins important qu'en 2009.

La dépense fiscale rattachée au programme s'élève à 140 millions d'euros, en diminution par rapport au chiffre définitif pour 2009 soit 149 millions d'euros.

II.- LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2010

A.- LE PROGRAMME *CRÉATION* : UNE PERFORMANCE TRÈS CONTRASTÉE

1.- Objectif n° 1 *Inciter à l'innovation et à la diversité de la création* : la progression du taux de renouvellement des bénéficiaires, un léger recul quant à la part de la création dans la programmation

Le renouvellement des artistes bénéficiaires de commandes, d'acquisition ou d'aides à la création se poursuit puisque près de la moitié d'entre eux (48 %) a reçu un tel soutien pour la première fois. L'évolution est bonne également concernant les équipes artistiques aidées, le taux de renouvellement étant en progression à 37 %, taux supérieur à la prévision du projet annuel de performances comme aux réalisations des années antérieures.

La place de la création dans la programmation des structures de production progresse légèrement dans les institutions dites « de répertoire » et régresse un peu dans les institutions hors répertoires (centres dramatiques par exemple), peut-être du fait de la marge artistique contrainte ou d'une gestion prudente en termes de fréquentation et de ressources à préserver.

Le soutien à la diversité éditoriale *via* le concours apporté aux publications dans les secteurs de vente « lente » – sciences humaines, littérature scientifique et technique, poésie *etc.* – semble positif, le nombre de titres publiés se maintenant au dessus de 21 000.

2.– Objectif n° 2 *Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création* : les recettes propres des établissements en progression

● L'équilibre financier des opérateurs ⁽¹⁾ est recherché et évalué au travers de trois sous-indicateurs.

Ainsi :

– la recette moyenne par place offerte augmente, passant de 47 à 51 euros (+ 13 %). Le Rapporteur spécial souligne avec satisfaction les bons résultats de fréquentation obtenus sur la saison 2009-2010. Les recettes issues de la location d'espaces ont aussi progressé pour plusieurs institutions. Les résultats sont meilleurs que ceux de l'année précédente ;

– le taux d'autofinancement des structures subventionnées (40 %) dépasse la cible du projet annuel de performances fixée à 38 %. Ce bon résultat est lié aux efforts des opérateurs pour développer et diversifier les ressources propres : celles-ci auraient progressé de 7 % ce qui est encourageant ;

– en revanche, la part des charges fixes dans les budgets des structures conventionnées se maintient au niveau des années antérieures – 68 %. Des économies par mutualisation des coûts des fonctions communes doivent être recherchées.

● L'indicateur de garantie de l'emploi artistique présente des résultats en hausse d'un point en ce concerne le spectacle vivant, et en baisse dans le domaine des arts plastiques. Cette baisse reflète une baisse conjoncturelle des acquisitions et commandes du Centre national des arts plastiques. Par ailleurs, comme l'a relevé la Cour des comptes ⁽²⁾, un tel indicateur ne mesure pas tant une « garantie » de l'emploi artistique qu'un simple « soutien » à celui-ci.

● Le ministère poursuit sa politique de conventionnement avec les structures bénéficiaires de subventions de fonctionnement. Les résultats font encore état d'une évolution positive, 69 % d'entre elles ayant signé une convention avec l'État alors qu'elles n'étaient que 57 % à l'avoir fait en 2007. Les efforts en ce sens doivent être poursuivis, notamment en direction des FRAC et des centres d'art. La dynamique conventionnelle sera d'ailleurs systématique avec la mise en œuvre de la circulaire relative aux centres d'art contemporain, entrée en vigueur en 2011. la circulaire du 31 août 2010 généralise les contrats d'objectifs avec cadrage budgétaire pluriannuel entre les directeurs des structures labellisées et les partenaires publics.

(1) Précisons toutefois que cet indicateur concerne uniquement l'Opéra national de Paris, l'Opéra Comique et les cinq théâtres nationaux.

(2) Cour des comptes, note d'analyse du programme Création, mai 2009.

• L'appréciation des résultats relatifs à l'optimisation de la procédure de traitement des demandes de subvention est malaisée, l'ensemble des données nécessaires à l'évaluation n'étant pas disponibles.

3.– Objectif n° 3 *Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels* : stabilité pour le spectacle, nouvelle baisse pour les arts plastiques

La fréquentation payante des institutions du théâtre vivant est stable ; avec une amélioration du taux de places vendues (76 %). Certaines salles comme Pleyel ou la Cité de la musique améliorent de 9 % leur fréquentation avec une diversification des spectacles et donc des publics. La part du public scolaire se maintient.

Par contre, la fréquentation des centres d'art et des FRAC est en baisse de 1 %). La fréquentation totale des lieux subventionnés serait de 2,28 millions d'entrées : il faut souligner que les chiffres concernant les lieux en région sont le fruit d'estimations. En effet, les résultats de fréquentation ne sont disponibles que pour une dizaine de structures en région, aussi le périmètre est-il loin d'être couvert par une mesure fiable. Selon le PAP, la fréquentation totale des lieux serait en progression de 10 %, avec une fréquentation en hausse de 18 % pour les FRAC, qui s'explique en fait par une manifestation particulièrement attirante en Languedoc-Roussillon. La part du public scolaire dans la fréquentation totale est en baisse de 3 %. La diminution du public scolaire dans les FRAC, de 30 %, est alarmante, surtout qu'elle survient après une baisse de 40 % en 2009.

Il conviendrait de procéder à une évaluation des programmations des FRAC et à une enquête de satisfaction des visiteurs, en prenant en considération leur âge et leur familiarité ou non avec les lieux d'art contemporain. Il est à craindre que ces structures soient principalement fréquentées par un public déjà professionnel ou « initié » et peu attractives pour le public non spécialiste ; il conviendrait d'en connaître les raisons : programmation élitiste et ardue ou liens insuffisants tissés entre la structure et son environnement ?

Proposition n° 2 : Fiabiliser la mesure de la fréquentation des lieux subventionnés dédiés aux arts plastiques en région.

Proposition n° 3 : Procéder à une évaluation des programmations des FRAC et à une enquête de satisfaction des visiteurs, en prenant en considération leur âge et leur familiarité ou non avec les lieux d'art contemporain.

Le niveau de la fréquentation des bibliothèques municipales n'est pas connu à ce jour, il est attendu en progression grâce à différentes mesures dont l'extension des horaires d'ouverture.

2.– Objectif n° 4 *Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger* : un enjeu essentiel, une appréciation encore impossible

Sur les trois indicateurs associés à l'objectif n° 4, un seul fait état des réalisations au titre de 2010, rendant l'analyse de la performance difficile.

Pour le spectacle vivant, la proportion de représentations en tournée est en augmentation, montrant l'effort volontariste des salles d'accroître leurs représentations hors du siège, ce dont il faut se féliciter. Par contre, le nombre de représentations par spectacle produit n'est pas connu. La cible est établie à 30 représentations au minimum : on peut se demander si elle n'est pas trop optimiste en l'état actuel. Cet indicateur est très important pour encourager les structures à se coordonner leur programmation et à nouer des partenariats : il est donc essentiel que l'indicateur soit renseigné, comme l'administration s'y engage, lors du projet de loi de finances 2012.

B.– UNE BONNE PERFORMANCE DES CRÉDITS DE LA *TRANSMISSION DES SAVOIRS*

1.– Objectif n° 1 *Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture* : une performance satisfaisante

L'indicateur associé à cet objectif se compose de 3 sous-indicateurs censés renseigner le niveau d'insertion professionnelle des diplômés de différentes structures – écoles nationales d'architecture, écoles d'art, établissements du spectacle et du cinéma, etc. La mesure pour 2010 montre une insertion variant entre 66 % pour les écoles d'art à 90 % pour le spectacle vivant et le cinéma. Le taux d'insertion des étudiants des écoles d'architecture est de 81 % trois ans après la sortie.

Le niveau d'insertion dans un emploi en rapport avec la formation reçue s'élève donc en moyenne à 82,6 %.

2.– Objectif n° 2 *Favoriser l'accès des enfants et des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle* : une dimension concrète et prometteuse de la démocratisation de la culture

La priorité donnée par le ministre à la relance de l'éducation artistique et culturelle a permis de faire progresser le nombre de jeunes bénéficiant d'une action : leur part est en 2010, de 19,7 % soit une progression de 0,7 point qui peut correspondre à 70 000 enfants ; la cible définie a été dépassée. Selon le rapport annuel de performances, de nouvelles pratiques et actions fédératrices ont émergé, compensant la perte de vitesse de certains dispositifs traditionnels, tels les classes à projets artistique et culturel.

L'enseignement de l'histoire des arts, rendu obligatoire au cours de la scolarité, a conduit à de nouveaux partenariats entre les établissements scolaires et les structures culturelles.

La part des crédits d'éducation artistique dirigés vers les territoires prioritaires est en légère érosion, ce qui ne semble pas alarmant vu le contexte général de l'évolution de cette action.

Ces évolutions donnent une dimension concrète et très positive à l'objectif de démocratisation de la culture : le Rapporteur spécial réitère son souhait, en particulier en ce qui concerne les lieux d'art, d'une réflexion sur les contenus et les programmations.

Le ministère poursuit ses efforts afin de permettre l'accessibilité des lieux culturels aux personnes en situation de handicap : la part d'établissements publics labellisés « tourisme handicap » s'élève à 20 %. Cette proportion est encore faible, car elle est liée à la réalisation d'investissements financiers très importants.

Néanmoins, de nombreux sites sont accessibles et proposent une offre adaptée, ce dont l'indicateur ne tient pas compte. Des établissements ne sont pas labellisés mais cependant accessibles comme Versailles ou le Musée du Quai Branly.

3.– Objectif n° 3 *Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien* : les effets de la rationalisation des implantations et des non-remplacements d'agents sont perceptibles

Le coût des fonctions soutien par ETP est légèrement supérieur à la moyenne des années précédentes et à la cible du projet annuel de performances. Il convient toutefois de noter que la part des fonctions soutien dans le budget total de la mission *Culture* diminue, passant à 2,6 %. La part des fonctions de soutien par rapport au budget global du ministère est de 3,9 %, en baisse par rapport à l'an dernier (4 %), ce qui montre les efforts du ministère ; la baisse des effectifs apparaît plus rapide que les crédits affectés aux fonctions de soutien.

Le ratio d'efficience de la fonction ressources humaines traduit également les effets des non-remplacements. La réorganisation des services du ministère dans le cadre de la RGPP a pour effet une plus grande mutualisation des fonctions soutien qui va se traduire à l'avenir par l'amélioration du ratio.

L'efficience immobilière a nettement progressé, notamment en conséquence de l'intégration des 110 agents de la direction des Médias au sein de l'immeuble des Bons-Enfants, ce qui a densifié l'occupation de l'immeuble mais aussi de deux autres implantations du ministère en contrecoup. L'économie de dépenses immobilières a été de 1,4 million d'euros. La diminution des implantations se poursuivra en 2011 et 2012 avec la libération de trois autres implantations.

*

* *

CULTURE :
PATRIMOINES

Commentaire de M. Nicolas PERRUCHOT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX PATRIMOINES	96
A.– UN TAUX GLOBAL DE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS INITIALES.....	96
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR ACTION.....	98
C.– DES DÉPENSES FISCALES INFÉRIEURES DE 25 % AUX ESTIMATIONS.....	100
II.– LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE : DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE	100
A.– OBJECTIF N° 1 <i>AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES</i> : DES RÉSULTATS MITIGÉS	101
B.– OBJECTIF N° 2 <i>ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL</i> : DES PERFORMANCES DÉCEVANTES	102
C.– OBJECTIF N° 3 <i>ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS</i> : UNE RÉALISATION SATISFAISANTE	104

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX PATRIMOINES

A.- UN TAUX GLOBAL DE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS INITIALES

En 2010, la politique culturelle patrimoniale aura bénéficié de 1 517 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1 335 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ces totaux agrègent les crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) – respectivement 1 201 millions d'euros et 1 298 millions d'euros – et les mouvements intervenus en gestion.

À la fin de l'exercice, 1 239 millions d'euros en AE et 1 300 millions d'euros en CP auront été effectivement consommés, ce qui, rapporté aux seuls crédits initiaux, correspond à des taux de consommation respectifs de 103,1 % et 100,2 %. Globalement, les prévisions initiales auront donc été respectées. En négatif, un tel constat invite cependant à s'interroger sur la pertinence des ouvertures de crédits en gestion, du moins en ce qui concerne les AE (lesquels présentent un écart de – 278,3 millions d'euros en consommation relativement à l'ensemble des AE ouverts au cours de l'exercice).

Le rapport annuel de performances (RAP) consacre par ailleurs certains développements à l'exécution des crédits ouverts dans le cadre du **Plan de relance de l'économie**. Il précise que 99 % des AE ouvertes en 2009 ont été consommées à hauteur de 95 % cette même année. Quant aux CP, 80 % ont été ouverts et consommés intégralement en 2009. Les 20 % restants ont fait l'objet d'une ouverture en 2010 et ont été exécutés à hauteur de 69,4 %. Selon le RAP, cette sous-consommation est due au « *rythme différent qu'ont pu connaître certaines opérations en fonction du contexte local* ». Il convient toutefois de relever que sur le volet « monuments historiques » et sur la période 2009-2010, la consommation des AE et des CP atteint respectivement 95 % et 92 %. **Au total**, sur ces deux années, **79,3 millions d'euros en AE et 81,2 millions d'euros en CP auront été alloués au programme Patrimoines**, pour une consommation de 75,8 millions d'euros pour les premières (95,5 %) et de 76 millions d'euros pour les seconds (93,6 %).

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation (taux de consommation)	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2009	2010	2009	2010
Programme 175	<i>1 098 479 421</i> 1 204 476 504 (109,6 %)	<i>1 201 066 223</i> 1 238 654 937 (103,1 %)	<i>1 159 792 626</i> 1 260 747 095 (108,7 %)	<i>1 297 818 209</i> 1 300 191 615 (100,2 %)
Patrimoine monumental et archéologique	<i>287 953 810</i> 380 149 357 (132 %)	<i>375 263 113</i> 402 190 307 (107,2 %)	<i>348 451 896</i> 439 677 308 (126,2 %)	<i>445 133 916</i> 407 099 945 (91,5 %)
Architecture	<i>24 994 477</i> 28 803 264 (115,2 %)	<i>24 704 814</i> 28 785 937 (116,6 %)	<i>25 444 477</i> 29 602 185 (116,3 %)	<i>25 154 814</i> 29 276 685 (116,4 %)
Patrimoine des musées de France	<i>479 149 759</i> 481 217 755 (100,4 %)	<i>441 888 734</i> 505 452 519 (114,4 %)	<i>450 180 557</i> 451 837 444 (100,4 %)	<i>465 374 732</i> 467 819 298 (100,5 %)
Patrimoine archivistique et célébrations nationales	<i>53 929 505</i> 66 983 968 (124,2 %)	<i>63 713 863</i> 64 190 427 (100,7 %)	<i>80 285 171</i> 88 093 248 (109,7 %)	<i>99 454 003</i> 155 601 174 (156,5 %)
Patrimoine écrit et documentaire	<i>207 393 345</i> 203 328 993 (98,1 %)	<i>250 243 340</i> 203 755 982 (81,4 %)	<i>208 772 000</i> 204 734 244 (98,1 %)	<i>216 558 385</i> 205 440 821 (95 %)
Patrimoine cinématographique	<i>20 866 146</i> 20 455 704 (98 %)	<i>20 866 146</i> 11 491 748 (55 %)	<i>22 466 146</i> 22 711 674 (101,1 %)	<i>21 756 146</i> 12 032 112 (55,3 %)
Patrimoine linguistique	<i>4 187 632</i> 4 370 050 (104,4 %)	<i>4 348 750</i> 4 680 194 (107,6 %)	<i>4 187 632</i> 4 379 330 (104,6 %)	<i>4 348 570</i> 4 648 000 (107,7 %)
Acquisition et enrichissement des collections publiques	<i>20 004 747</i> 19 167 413 (95,8 %)	<i>20 037 643</i> 18 097 823 (90,3 %)	<i>20 004 747</i> 19 711 662 (98,5 %)	<i>20 037 643</i> 18 237 579 (91 %)

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : rapport annuel de performances 2010

B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR ACTION

● Action n° 1 *Patrimoine monumental et archéologique*

L'analyse des crédits relatifs au patrimoine monumental et archéologique montre une surconsommation, en AE (107,2 %) mais une sous-consommation des CP (91,5 %) par rapport aux ouvertures opérées en LFI.

Le décalage en CP s'explique notamment, sur le volet « monument historiques », par des effets calendrier liés à la réforme de la maîtrise d'œuvre, laquelle a pu perturber la réalisation de certaines opérations et causer certains retards.

Les crédits alloués à l'archéologie auront connu une revalorisation avec le versement d'un **soutien budgétaire complémentaire à l'Institut national de recherches archéologiques préventives** à hauteur de 6,4 millions d'euros **ainsi qu'au Fonds national d'archéologie préventive** à hauteur de 1,6 million d'euros, conséquence de l'insuffisance de la recette fiscale affectée à ces deux opérateurs, la redevance d'archéologie préventive.

Précisons enfin que, en exécution 2010, la part des crédits consacrés à l'entretien des monuments historiques compte pour 15,6 % du périmètre « monuments historiques ». Ce résultat dépasse l'objectif initial de 15 % annoncé lors de l'élaboration du projet de finances, ce qu'il convient de saluer.

● Action n° 2 *Architecture*

Le taux de consommation des crédits de l'action – 116 % environ en AE comme en CP – représente un écart d'environ + 4 millions d'euros par rapport aux dotations initiales (AE=CP) qui s'explique notamment par des transferts aux collectivités territoriales.

● Action n° 3 *Patrimoine des musées de France*

Si les CP consacrés au patrimoine des musées de France ont été exécutés conformément aux prévisions (consommation de 100,5 %), les AE en revanche ont connu une **progression certaine en gestion**, avec une consommation de 114,4 % représentant quelque 505,4 millions d'euros pour une inscription en LFI à hauteur de 441,9 millions d'euros. (+ 63,5 millions d'euros).

Il apparaît qu'un tel **décalage est principalement dû à la poursuite du chantier du MuCEM**, que ce soit au niveau des dépenses de fonctionnement courant (+ 4,4 millions d'euros en AE et + 1 million d'euros en CP) ou au niveau des dépenses d'investissement, lesquelles ont été revalorisées à la faveur de plusieurs mouvements intervenus en gestion (fongibilité, ouverture de crédits et rattachement de fonds de concours, pour un montant de + 58 millions d'euros en AE et + 10,2 millions d'euros en CP).

● Action n° 4 *Patrimoine archivistique et célébrations nationales*

L'action groupant les crédits relatifs au patrimoine archivistique et aux célébrations nationales fait état d'une consommation d'AE en ligne avec les prévisions (100,7 %) mais d'une **forte croissance des CP exécutés** avec un taux de consommation des crédits de 156,5 %, correspondant à quelque 155,6 millions d'euros, soit un écart de + 56 millions d'euros par rapport à l'inscription en LFI (99,4 millions d'euros).

C'est la **poursuite du projet de regroupement des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine** qui explique en grande partie une telle différence. Ainsi, face à l'avancée rapide des travaux, 40 millions d'euros supplémentaires auront été affectés à ce chantier, 20 millions d'euros ayant été ouverts par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010, 19 millions d'euros ayant été dégagés par redéploiements au sein du programme *Patrimoines*, et un million d'euros ayant été pris en charge au titre du Plan de relance de l'économie.

Le montant des CP transférés aux collectivités territoriales est également plus élevé que prévu (+ 9,1 millions d'euros) et a notamment permis d'honorer des engagements antérieurs à 2010 ⁽¹⁾.

- Action n° 5 *Patrimoine écrit et documentaire*

Les écarts entre prévision et exécution – – 18,6% en AE et – 5,1 % en CP – s'expliquent des **mouvements de fongibilité intervenus en cours de gestion** entre les actions du programme *Patrimoines*. Notamment, une partie des crédits de l'action n° 5 auront été dépensés au titre de l'action n° 1 dans le cadre de la poursuite des travaux relatifs au Quadrilatère Richelieu (38,2 millions d'euros en AE et 4,7 millions d'euros en CP).

- Action n° 6 *Patrimoine cinématographique*

L'**impressionnante sous-consommation des crédits**, 56 % environ des AE et des CP ouverts en LFI, s'explique par la **prise en charge, par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), sur ses ressources propres, de la moitié du financement de la subvention allouée à la Cinémathèque française.**

- Action n° 7 *Patrimoine linguistique*

L'action présente un écart de 7,7 % environ en AE comme en CP entre les prévisions et l'exécution. Toutefois, en valeur absolue, les montants concernés restent modestes (soit + 0,3 million d'euros en AE=CP) et ont notamment été consacrés au **développement linguistique des outre-mer** ⁽²⁾.

(1) Projets relatifs aux archives du Gard, de l'Hérault ou de la Meuse par exemple.

(2) Suite aux États généraux de l'outre-mer (EGOM), un « fonds incitatif pour le développement linguistique des outre-mer » a été ouvert afin de permettre une meilleure prise en compte de la diversité linguistique de ces territoires.

• Action n° 8 *Acquisition et enrichissement des collections publiques*

Les écarts constatés – – 1,9 million d’euros en AE et – 1,8 million d’euros en CP – s’expliquent par des **mouvements de fongibilité** en cours de gestion entre les différentes actions du programme.

C.– DES DÉPENSES FISCALES INFÉRIEURES DE 25 % AUX ESTIMATIONS

Pour l’année 2010, le rapport annuel de performances fait état d’une dépense fiscale totale de **140 millions** d’euros au titre du patrimoine culturel, ce qui témoigne d’une **réalisation inférieure de 25 % au chiffre initial** établi pour cette même année, soit 187 millions d’euros. Par rapport à l’exercice précédent, la dépense fiscale a diminué de 11,4 %.

Est-ce un effet de la crise économique et une conséquence de la réorientation du mécénat vers des dépenses de solidarité ? Quoiqu’il en soit les entreprises ont largement moins utilisé le mécanisme de réduction d’impôt sur les sociétés consentie en contrepartie de versements en faveur de l’achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques⁽¹⁾. De même, les propriétaires auront moins profité des facilités fiscales attachées à l’impôt sur le revenu⁽²⁾.

Comme les années précédentes⁽³⁾, et rejoignant en cela l’analyse de la Cour des comptes, **le Rapporteur spécial regrette que les informations relatives aux dépenses fiscales du programme ne soient pas plus étoffées**. Ainsi la réduction d’impôt prévue à l’article 238 *bis* du code général des impôts reste absente de la liste présentée dans les documents budgétaires, projets comme rapports annuels de performances.

Proposition n° 1 : Faire figurer dans les documents budgétaires l’ensemble des dépenses fiscales afférentes au programme 175 *Patrimoines*.

II.– LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE : DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE

La présentation de la performance du programme 175 par le RAP débute sur une note positive puisqu’il est précisé que « *plus de 75 % des indicateurs renseignés témoignent d’une amélioration ou d’un maintien en 2010 par rapport à 2009* ».

(1) Dispositif codifié à l’article 238 bis-0 A du code général des impôts.

(2) Notamment le nouveau dispositif « Malraux » codifié à l’article 199 ter *ter* du code général des impôts et la possibilité de déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques dont la gestion de ne procure pas de revenu codifiée aux articles 156 II 1° *ter* et 156 bis du même code.

(3) Cf. les commentaires des rapports annuels de performances du programme 175 Patrimoines pour les années 2007, 2008 et 2009 (doc. AN n° 1004 tome 2, n° 1175 tome 2 et n° 2651 tome 2).

En réalité, cette statistique flatteuse ne vaut que par rapport à sa base de référence, laquelle semble avoir fait l'objet d'un choix particulier.

Rappelons en premier lieu que le programme compte **trois objectifs, divisés en 8 indicateurs eux-mêmes subdivisés en quelque 22 sous-indicateurs. Sur ces 22 sous-indicateurs, 3 ne sont pas renseignés**, ce qui ne constitue pas une raison suffisante pour les exclure de la base de référence. Selon l'adage classique, *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* : nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude, et nul ne saurait par conséquent « doper » la performance du programme à la faveur d'un défaut de renseignement imputable aux services concernés.

En outre, sur les 19 sous-indicateurs renseignés, la réalité de la performance change selon que l'on prend en compte les cibles initialement fixées et qui ont prévalu pour la préparation du projet de loi de finances – et par conséquent, théoriquement, et au moins partiellement, ont servi à calibrer les dotations budgétaires –, ou selon que l'on privilégie les objectifs tels qu'ils ont, le cas échéant, été modifiés en milieu d'exercice.

Dans le premier cas, **seuls 10 sous-indicateurs témoignent d'un maintien ou d'une amélioration de la performance, soit 52,6 % des indicateurs renseignés, ce taux chutant à 45,4 % si l'on intègre l'ensemble des indicateurs** (y compris les non-renseignés). Dans le second cas, le résultat est plus favorable avec un taux d'indicateurs positifs ou constants de 58 % (50 % tous indicateurs compris).

On l'aura compris, le Rapporteur spécial s'attachera à comparer les réalisations aux cibles initialement prévues dans le cadre du projet de loi de finances et portera donc un regard substantiellement plus critique que celui du responsable de programme sur la performance de la politique patrimoniale, sans pour autant ignorer que des arguments recevables peuvent être avancés pour expliquer certaines mauvaises réalisations, et tout en reconnaissant l'intérêt d'une comparaison avec l'exercice antérieur.

A.– OBJECTIF N° 1 *AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES* : DES RÉSULTATS MITIGÉS

La performance de l'objectif n° 1 pour 2010 présente des résultats mitigés. Sur les 7 sous-indicateurs, 4 sont positifs, 2 présentent des résultats négatifs tandis que le dernier n'est pas renseigné. Au total, **un peu plus de la moitié des indicateurs présentent une réalisation conforme aux prévisions ou proche de celles-ci**.

Si l'amélioration des procédures de signalement, de protection et de conservation se poursuit, les résultats restent inférieurs aux cibles. Les **procédures de récolement** validées par le ministère progressent puisque plus 60 % des musées nationaux ont effectivement mené à bien leur récolement décennal. Toutefois, la cible prévue par le PAP était de 100 %. Certes, le RAP précise qu'un

tel résultat doit être relativisé, de nombreux plans étant en cours de validation. Cependant, d'une part le même argument avait été avancé à l'occasion de la loi de règlement pour 2009 afin de justifier le non-respect de la cible et, d'autre part, à la lumière de cette expérience passée précisément, **peut-être eût-il été plus sage de fixer un objectif moins ambitieux mais plus réaliste compte tenu de la viscosité bien connue des procédures.**

L'indicateur 1.2 relatif au **développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques** témoigne d'une progression **significative** entre 2009 et 2010, la cible de 15 % étant dépassée de plus de 3 points, à 18,74 %, conséquence, selon le RAP, de la forte revalorisation des crédits de paiements afférents à destination des DRAC en LFI.

Le **suivi de la qualité de la maîtrise d'ouvrage** laisse apparaître des résultats globalement positifs avec une **double maîtrise des coûts et des délais**. Le sous-indicateur de suivi de la programmation des travaux de restauration sur les monuments historiques reste légèrement inférieur à sa valeur cible mais ceci s'explique notamment par :

– la restitution par l'État de la maîtrise d'ouvrage à des tiers propriétaires, lesquels ne disposent pas toujours des compétences nécessaires en la matière (petites communes et particuliers) ;

– la réforme de la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques ⁽¹⁾ ;

– et par le désengagement, en cours d'année, de certaines collectivités territoriales, ce qui a conduit l'État à modifier sa programmation initiale.

B.– OBJECTIF N° 2 ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL : DES PERFORMANCES DÉCEVANTES

En 2010, **le taux d'ouverture des salles, bien qu'élevé (94,2 %), reste en-deçà des objectifs** (supérieur à 95 %) et même inférieur au résultat de 2009 (96 %). D'après le RAP, « *cette baisse s'explique notamment par le montage des expositions temporaires qui nécessite la fermeture temporaire des salles attenantes* ».

Le **coût de la surveillance des salles est largement supérieur à la valeur-cible du PAP** (289,2 euros/m² contre 250) et à **peine moins élevé qu'en 2009**. Toutefois, comme le souligne à raison le RAP, « *les résultats [...] restent très hétérogènes d'un musée à l'autre, notamment en raison de la disparité des équipements et de la configuration des locaux* ». À cet égard, sans doute serait-il intéressant de mener une étude comparative entre le coût de telles fonctions connexes exercées « en régie » au sein des musées, et leur coût lorsqu'elles l'objet d'une externalisation. Pourrait également être expérimentée la

(1) En application du décret n° 2009-749 du 22 juin 2009 dont la circulaire d'application n'a été diffusée qu'en décembre de cette même année.

pratique des « rondes », en lieu et place de la surveillance statique, plus demandeuse en ressources humaines.

La **légère dégradation du ratio fonds accessibles classés/fonds conservés doit être relativisée** puisqu'elle est la conséquence mathématique de l'élargissement du périmètre des fonds conservés, qui a mécaniquement fait augmenter le dénominateur.

La **fréquentation des collections des institutions patrimoniales et architecturales présente un léger repli et atteint 36,9 millions d'entrées gratuites et payantes**, soit un recul de 1 % par rapport à 2009. La **concentration de la fréquentation** sur un nombre réduit d'institutions patrimoniales se confirme puisque 5 établissements enregistrent 85 % des entrées dans l'ensemble des musées nationaux et 15 sites représentent plus de 80 % de la fréquentation des monuments nationaux. **Toutefois, souligne le RAP, « ce sont les musées de taille moyenne ou modeste dont la fréquentation progresse le plus en 2010 »**, le château de Versailles étant le seul « grand » dont la fréquentation progresse.

La **part du jeune public dans la fréquentation des institutions patrimoniales présente des résultats en demi-teinte, et ce malgré les initiatives volontaristes menées en direction de cette population**. Ainsi, l'augmentation de la part des moins de 18 ans dans la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales est-elle inférieure à un point entre 2009 et 2010 (17,26 % contre 16,4 %) et en repli par rapport à 2008 (17,5 %).

Par ailleurs, **la part des 18-25 ans ressortissants de l'Union européenne** dans la fréquentation des collections permanentes de ces mêmes institutions – les bénéficiaires de la mesure de « gratuité » mise en place en avril 2009 – **ne progresse que d'un modeste 1,4 point** (8,62 % contre 7,21 %) **et reste largement inférieure à la cible du PAP** (supérieure à 11 %), opportunément modifié en milieu d'année (nouvelle cible : part supérieure à 8,5 %). **Le rapport coût/efficacité de la mesure** – 17,9 millions d'euros en 2010 pour 1,4 point de progression – **reste donc sujet à caution** et conduit le Rapporteur spécial, d'une part à maintenir ses interrogations vis-à-vis de cette mesure ⁽¹⁾, et d'autre part à continuer d'estimer que les mêmes sommes pourraient être plus efficacement utilisées par les établissements *via* des opérations de démocratisation culturelle adaptées à leur situation et à leurs publics, sous réserve de contrôles et de validation *ex ante* et *ex post* par le ministère.

Enfin, **le taux de satisfaction du Rapporteur spécial quant à l'indicateur de suivi de la satisfaction des visiteurs n'est pas très élevé**. En effet, **deux des quatre sous-indicateurs ne sont pas renseignés**, faute de données disponibles – et ce pour la deuxième année consécutive en ce qui concerne la BNF. Restent deux sous-indicateurs... relatifs au même établissement ! Ainsi que le Rapporteur spécial l'avait déjà souligné les années antérieures, **si le musée du Louvre a droit aux honneurs de deux sous-**

(1) Cf. notamment le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle relative aux musées nationaux (doc. AN n° 1719).

indicateurs dédiés et outre la BNF et le CMN, aucun suivi de la satisfaction n'est opéré pour les autres établissements culturels d'envergure que sont, notamment, les musées d'Orsay, du Quai Branly, le Centre Pompidou ou encore Versailles.

Au total, il serait sans doute judicieux de ne retenir qu'un seul indicateur pour le musée du Louvre mais d'étendre la mesure de la satisfaction du public à d'autres grandes institutions patrimoniales. Le Rapporteur spécial se plaît à croire qu'il avait fini par être entendu concernant l'enrichissement du volet « opérateurs » des documents budgétaires, il ne lui est donc pas interdit d'espérer qu'il le sera également concernant le suivi de la performance de ces mêmes opérateurs. Au-delà, **le Rapporteur spécial réitère une recommandation formulée les années précédentes : il conviendrait d'harmoniser les indicateurs de satisfaction** relatifs aux institutions patrimoniales dont l'unité de mesure diffère selon l'opérateur concerné ⁽¹⁾.

Proposition n° 2 : Généraliser les indicateurs de suivi de la satisfaction des visiteurs à l'ensemble des grandes institutions patrimoniales.

Renseigner un indicateur unique pour chaque opérateur concerné.

Harmoniser ces indicateurs.

Proposition n° 3 : Supprimer le double indicateur de suivi de la satisfaction des visiteurs relatif au musée du Louvre au profit d'un indicateur unique.

C.- OBJECTIF N° 3 ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS : UNE RÉALISATION SATISFAISANTE

Les deux indicateurs associés à cet objectif présentent des **résultats positifs ou, à tout le moins, en ligne avec les prévisions.**

Ainsi **l'effet de levier de la participation financière de l'État** dans les travaux de restauration des monuments historiques qui ne lui appartient pas ⁽²⁾ **reste élevé**, à 1,90, bien que légèrement inférieur à la cible du PAP fixée à 2. Un tel constat s'explique en partie, selon le RAP, par le désengagement financier de certaines collectivités territoriales, notamment des conseils généraux. En tout état de cause, l'effort consenti par l'État dans ce domaine reste efficace puisque les sommes engagées à ce titre permettent de financer des opérations d'un coût près de deux fois supérieur.

(1) Les unités de mesure sont les suivantes : « très intéressant uniquement » pour le CMN, « tout à fait satisfaits et assez satisfaits » pour la BNF, et « très satisfaits uniquement » pour le musée du Louvre.

(2) Indicateur 3.1.

Concernant le **développement des ressources propres des institutions patrimoniales et architecturales**⁽¹⁾, les données, bien que provisoires, témoignent d'un **dynamisme certain** et de la **pertinence de la politique volontariste menée par le ministère et les institutions patrimoniales** en la matière.

Il convient certes de souligner que les situations diffèrent largement d'un établissement à un autre, tous n'ayant pas l'opportunité de développer massivement leurs ressources propres. Toutefois, **au niveau agrégé, les ressources propres des musées nationaux représentent dorénavant plus d'un tiers de leurs budgets (35 %)**. Le taux de ressources propres des musées provenant du mécénat, de partenariats et de parrainage progresse par rapport à 2009 et s'établit à 5 %. Si, sur ces deux sous-indicateurs, les niveaux d'avant crise n'ont pas encore été retrouvés, leur évolution autorise cependant à demeurer raisonnablement optimiste.

On peut également considérer que la mesure de « gratuité », qui s'est accompagnée d'une compensation financière versée par le ministère de la Culture et de la communication au titre de la perte de recettes de billetterie, a mécaniquement provoqué une chute de la part des ressources propres des institutions patrimoniales concernées en augmentant d'autant la participation publique à leur financement.

Une analyse plus détaillée, fournie par le RAP, montre que l'évolution positive du taux de ressources propres s'explique notamment par le développement des recettes liées aux activités domaniales, commerciales, éditoriales et de billetterie, en dépit d'une fréquentation légèrement plus faible en 2010 (*cf. supra*). En revanche, les recettes issues des produits financiers diminuent de moitié, continuant de subir les effets de la crise économique et financière et de la faiblesse des taux d'intérêt. Quant au mécénat, s'il progresse au niveau global, cette situation recouvre des situations très hétérogènes. Cinq établissements ont enregistré une croissance des recettes afférentes en 2010 – le Centre Pompidou, le musée d'Orsay, le musée du Quai Branly, le musée Guimet et le musée Gustave Moreau – tandis que les recettes de mécénat du Louvre se maintiennent. En revanche, les autres musées enregistrent une diminution de ces ressources sur le dernier exercice.

*

* *

(1) Indicateur 3.2.

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

Commentaire de M. Jean-Michel FOURGOUS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</i>	108
A.– LES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES ÉTAIENT INSUFFISANTS	108
B.– LES ACTIONS RESTENT MARQUÉES PAR UNE GRANDE STABILITÉ.....	108
C.– LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE CONNAISSENT DE NOUVEAUX AJUSTEMENTS	110
1.– Renforcer une démarche prospective européenne en matière de sécurité et de défense en promouvant une démarche prospective commune	110
2.– Améliorer les capacités de collecte et de traitement du renseignement (DGSE) et le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lie à la défense (DPSD)	110
3.– Développer les capacités scientifiques, technologiques et industrielles nécessaires à la défense	110
4.– Contribuer a l'autorisation et au contrôle des transferts des biens technologiques sensibles.....	111
5.– Conduire et piloter la diplomatie de défense	111
II.– LE PROGRAMME <i>ÉQUIPEMENT DES FORCES</i>	111
A.– UNE SOUS-CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	111
1.– Retour à un niveau budgétaire plus traditionnel	111
2.– Les crédits de titre 2 commencent à diminuer	112
B.– UNE DÉPENSE DONT LA MESURE EXACTE EST CONTRARIÉE PAR LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES DE CHORUS.....	112
C.– UNE ANALYSE DÉTAILLÉE DE LA PERFORMANCE.....	115
1.– Mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires au succès des opérations des forces armées	115
2.– Assurer une efficacité maximale de la dépense d'équipement des forces.....	115

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

A.- LES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES ÉTAIENT INSUFFISANTS

Le plus petit des quatre programmes de la mission *Défense* était doté en loi de finances initiale de 1,75 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,78 milliard d'euros de crédits de paiement. Ce programme a fait l'objet d'abondements en cours d'exercice : 129,9 millions d'euros ont ainsi été ouverts en autorisation d'engagement, ainsi que 60,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, 1,76 milliard d'euros d'autorisations d'engagement a été consommé sur 1,88 milliard d'euros de crédits ouverts, soit 93,1 %, ainsi que 1,82 milliard d'euros de crédits de paiement sur 1,84 milliard d'euros disponibles, soit 98,9 %. En 2009, ces dépenses avaient été supérieures : 1,89 milliard d'euros de d'autorisations d'engagement et 1,83 milliard pour les crédits de paiement.

Ce programme est naturellement le moins consommateur d'effectifs de la mission *Défense*. Pour 8 661 postes ouverts en loi de finances (+ 224 par rapport à 2009), 8 551 ont été pourvus en 2010. Cette augmentation des effectifs s'explique par les efforts humains et financiers effectués au sein de l'action recherche et l'exploitation du renseignement. La direction générale des Services extérieurs (DGSE) a bénéficié d'un soutien en ressources humaines qui sera maintenu jusqu'en 2014. La structure des effectifs, entre 2009 et 2010, a été modifiée par l'augmentation du nombre des officiers (+ 82 par rapport à 2009), de sous-officiers (+ 23) et des personnels civils de catégorie B et C avec respectivement 27 et 24 postes supplémentaires. En revanche, le nombre de civils de catégorie A (- 22) et d'ouvriers d'État (- 11) diminue.

B.- LES ACTIONS RESTENT MARQUÉES PAR UNE GRANDE STABILITÉ

L'architecture du programme, stable depuis plusieurs exercices, comporte six actions pratiquement inchangées :

L'action n° 1 *Analyse stratégique*, regroupe les services de la délégation aux Affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense qui fournissent l'analyse des situations géopolitiques susceptibles d'avoir un impact sur les intérêts de la France. C'est également sur le budget de cette action que sont imputés les crédits relatifs aux 22 études et 67 notes d'analyse commandées à des instituts de recherche indépendants. Pour autant, cette action reste l'une des moins coûteuses puisque, sur 4,1 millions d'euros de crédits de paiement alloués, seuls 3,6 millions ont été consommés en 2010.

L'action n° 2 *Prospective des systèmes de force* regroupe principalement les services chargés du pilotage des systèmes de force et du centre d'analyse de la Défense. Cette action a consommé 34,8 millions d'euros en crédits de paiement pour une dotation budgétaire de 34,2 millions d'euros. Le ministère attribue ce dépassement aux études opérationnelles relatives à la dissuasion, plus coûteuses que prévu, mais aussi à des erreurs d'imputation liées au nouveau système d'information Chorus mis en œuvre l'an dernier.

L'action n° 3 *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* qui regroupe les crédits dévolus à la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE) et à la direction de la Protection et de la sécurité de la défense (DPSD) a consommé 627 millions d'euros de crédits de paiement contre 602 millions d'euros un an auparavant. Comme pour les exercices antérieurs, cette hausse bénéficie en premier lieu à La DGSE qui a enregistré une augmentation de ses effectifs de 145 emplois supplémentaires.

L'action n° 4 *Maîtrise des capacités technologiques et industrielles*, qui couvre les besoins financiers en matière de recherche, est la plus richement dotée du programme avec un montant de 1,036 milliard d'euros de crédits de paiement consommés pour 997 millions d'euros inscrits. Avec 110,3 millions d'euros consommés hors titre 2 (+ 11,5 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2009), pour 94,4 millions d'euros inscrits, la recherche relative à la dissuasion nucléaire reste privilégiée par rapport à la recherche spatiale (39 millions d'euros consommés pour 54,2 millions d'euros inscrits). Les autres secteurs de la recherche comprenant « *Etudes amont autres* » et « *Soutien et autres études* » ont consommé respectivement 554 et 286 millions d'euros pour l'année 2010.

L'action n° 5 *Soutien aux exportations* a enregistré, elle aussi, une surconsommation de ses crédits de paiement : pour 19,8 millions inscrits en loi de finances initiale, 22,5 millions ont été consommés. Le rapport annuel de performances justifie toutefois ce dépassement, similaire à celui de l'an passé et qui trouve, cette année encore, son origine dans les dépenses de personnel. Ainsi, 17,3 millions d'euros ont été consommés au titre des rémunérations alors que seulement 12,9 millions d'euros de crédits étaient ouverts pour l'année 2010. L'augmentation des frais de changement de résidences liés à des mutations à l'étranger non prévues lors de l'élaboration de la prévision budgétaire expliquerait en partie l'écart constaté.

Enfin, la consommation des crédits de l'action n° 6 *Diplomatie de défense* (98,5 millions d'euros), bien qu'en hausse de 1,8 % par rapport à 2009, n'a pas dépassé cette année la dotation accordée en loi de finances initiale (102,7 millions d'euros). Ces crédits ont couvert les besoins des postes implantés dans 86 pays, ce qui constitue **l'un des plus importants – et des plus coûteux – réseaux d'attachés de défense du monde**. Ils ont également servi à payer la subvention versée au Gouvernement de Djibouti en compensation de l'implantation des forces françaises sur son territoire, conformément à la convention bilatérale du 3 août 2003. Cette subvention s'est élevée à 22,33 millions d'euros en 2010, en hausse de 0,43 million d'euros par rapport à 2009.

C.– LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE CONNAISSENT DE NOUVEAUX AJUSTEMENTS

Les critiques de la Cour des comptes et du Rapporteur spécial ont conduit le directeur des Affaires stratégiques à ajuster les cinq objectifs du programme (plus particulièrement l'action n° 4 dotée de deux nouveaux indicateurs) et les ont assortis de huit indicateurs au lieu des onze figurants au rapport annuel de performances 2009.

- 1.– Renforcer une démarche prospective européenne en matière de sécurité et de défense en promouvant une démarche prospective commune

La première action, particulièrement modeste, n'est adossée à aucun objectif. La deuxième, en revanche, est associée à un objectif de promotion de coopération européenne en matière de prospective. L'indicateur met en évidence la faiblesse de cette coopération : selon les domaines, le taux de coopération européenne en la matière fluctue entre 6 % et 16,9 % pour des objectifs s'échelonnant entre 7 % et 22 %.

- 2.– Améliorer les capacités de collecte et de traitement du renseignement (DGSE) et le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lié à la défense (DPSD).

Afin de ne plus négliger l'activité de la DGSE, la troisième action s'est dotée d'un nouvel objectif prenant en compte cette direction. Compte tenu de la nature des travaux de cet organisme, sans doute était-il délicat de publier un indicateur portant sur le fond de l'activité. C'est donc le « *taux de réalisation de la montée en puissance de la fonction connaissance et anticipation* » qui a été retenu. Le résultat obtenu (42 %) est conforme aux prévisions. Le Rapporteur spécial se félicite de l'apparition de cet indicateur et espère que la DGSE continuera à être prise en compte dans la performance même lorsque la montée en puissance sera achevée, ce qui est prévu à l'horizon 2014.

Le deuxième indicateur, qui mesure le taux d'avis émis par la DPSD dans les délais prescrits, atteint 92,6 % pour un objectif fixé à 94 %. Le taux de domaines militaires inspectés dans les délais prescrits, mesuré par le troisième indicateur, s'est élevé à 63 %, légèrement mieux que l'objectif fixé à 59. Cet objectif sera porté à 72 % en 2011.

- 3.– Développer les capacités scientifiques, technologiques et industrielles nécessaires à la défense

Cet objectif est associé à deux nouveaux indicateurs. Le premier mesure le taux de progression des technologies spécifiques nécessaires à la défense et fournit un résultat encourageant de 75 %, proche de l'objectif fixé à 80 %.

Le second indicateur est censé mesurer la part des études amont contractualisées vers les PME/PMI. Malheureusement, les difficultés rencontrées par le logiciel Chorus n'ont pas permis de le renseigner pour 2010.

4.– Contribuer à l'autorisation et au contrôle des transferts des biens technologiques sensibles

Cet objectif vise à prévenir la prolifération des armes et des technologies duales pouvant mettre en jeu la sécurité, le transfert des biens et des technologies. Pour cela, il s'appuie sur un indicateur mesurant le délai moyen de traitement des demandes d'agrément préalables pour l'exportation des matériels de guerre. Fixé à 20 jours, ce délai a été réduit par la DGA à 19 jours en 2010 en dépit de l'augmentation du nombre et de la complexité des dossiers enregistrés l'an dernier.

5.– Conduire et piloter la diplomatie de défense

Malgré la difficulté à mesurer une action aussi abstraite, le rapport annuel de performances propose un indicateur mesurant l'atteinte des objectifs fixés par les accords de coopération en matière de défense. Il affiche un taux de 80 % alors que les prévisions du projet annuel de performances 2010 étaient de 85 %. Cela s'explique par le renoncement à certaines activités de la part de pays avec lesquels le plan de coopération a été conclu. Pour l'année 2011 l'objectif cible est de 90 %.

II.– LE PROGRAMME ÉQUIPEMENT DES FORCES

A.– UNE SOUS-CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

1.– Retour à un niveau budgétaire plus traditionnel

En 2010, les autorisations d'engagement initiales de ce programme se sont élevées à 11,6 milliards d'euros. Abondée à hauteur de 2,3 milliards d'euros en cours d'exercice, grâce notamment au Plan de relance de l'économie, l'enveloppe disponible atteignait un montant total de 13,9 milliards d'euros. Ce montant, conforme aux sommes traditionnellement inscrites, était en baisse de 9,6 milliards d'euros par rapport à 2009, année atypique marquée par un grand nombre de commandes d'armement groupées. Les autorisations d'engagement ouvertes ne se sont toutefois élevées qu'à 10,1 milliards d'euros, ce qui correspond à un niveau de consommation de 72,7 %.

Les crédits de paiement ont, eux aussi, retrouvé un niveau plus habituel : les 11,3 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale ont été abondés de 675 millions d'euros en cours d'exercice, atteignant un montant de 12,03 milliards d'euros. Ces crédits ont été consommés dans leur quasi-totalité, à 453 000 euros près : le taux de consommation atteint 99,99 %.

2.- Les crédits de titre 2 commencent à diminuer

Le programme comptait, fin 2010, 13 400 emplois réalisés, en baisse de 1 108 (-7,6 %) par rapport à fin 2009, pour un nombre d'emplois autorisés de 13 196. Pour la deuxième année consécutive, le plafond d'emploi n'est pas respecté, malgré une baisse sévère des effectifs. Mais le retard pris en 2009 avec une baisse trop faible des effectifs par rapport aux prévisions continue à peser sur la trajectoire de la courbe de déflation.

Cette diminution des effectifs n'a pas évité une légère sur-réalisation de 205 emplois (+ 1,5 %). Ce sureffectif provient essentiellement des personnels civils de catégorie A (+ 284) et des officiers (+ 46). Les sous-officiers, en revanche, semblent mieux profiter des dispositifs de départ puisqu'il en manque 103 au programme. Malgré cela, la masse salariale commence à diminuer puisque, en 2010, les crédits de titre 2 se sont élevés à 1,835 milliard d'euros contre 1,853 milliard en 2009, ce qui représente une baisse de 18 millions d'euros.

La structure d'emploi du programme *Équipement des forces*, principalement orientée vers la conception d'armements, reste atypique avec un grand nombre de fonctionnaires de catégorie A (3 254, en hausse de 94 agents) et d'officiers (2003), ces deux catégories représentant 39 % des effectifs.

B.- UNE DÉPENSE DONT LA MESURE EXACTE EST CONTRARIÉE PAR LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES DE CHORUS

Avec 3 783 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,965 milliards d'euros de crédits de paiement consommés en 2010, l'action *Dissuasion* reste l'une des plus lourdes du programme. Si les crédits de paiement sont entrés dans l'enveloppe budgétaire (3,053 milliards d'euros), ce n'est pas le cas des autorisations d'engagement qui ont enregistré un dépassement de 709 millions d'euros. Toutefois, ce dépassement ne serait qu'apparent et proviendrait des difficultés de mise en œuvre liées à Chorus.

C'est aussi l'une des actions les plus stables par rapport aux années précédentes. Cette stabilité trouve son origine dans la sanctuarisation des équipements liés à la dissuasion nucléaire : le quatrième et dernier SNLE-NG, le *Terrible*, est entré en service en septembre 2010 avec deux mois d'avance sur le calendrier initial (80 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2010) ; la réalisation du missile M 51, futur vecteur de l'arme nucléaire, se poursuit (765 millions d'euros) ainsi que les travaux d'adaptation des trois autres SNLE à ce missile (228 millions d'euros) ; cette action inclut également le développement des projets de simulation (596 millions d'euros), d'adaptation du Mirage 2000N au missile ASMPA (24,3 millions d'euros), du missile aéroporté ASMPA (110 millions d'euros) et d'un certain nombre de projets de cohérence (493,3 millions d'euros), de soutien (549,9 millions d'euros) et de sécurisation du réseau de transmissions (130,6 millions d'euros) liés à la dissuasion pour un total de 1 174 millions d'euros.

L'action *Commandement et maîtrise de l'information*, qui regroupe onze sous-actions liées à la communication et à l'information, a enregistré une large sous-consommation de ses autorisations d'engagement (1,051 milliard d'euros consommés contre 1,346 milliard inscrit). Les crédits de paiement, en revanche, ont enregistré une nette surconsommation : 1,136 milliard contre 775 millions inscrits. Outre les difficultés liées à la mise en place du nouveau logiciel Chorus, le ministère de la Défense justifie l'écart des autorisations d'engagement par un « *décalage de commandes sans impact sur le calendrier des programmes* ». Pour ce qui concerne les crédits de paiement, l'écart « *résulte principalement du décalage des engagements ainsi que du pilotage des paiements en fonction de l'arrivée des factures et de leur comptabilisation afin d'optimiser l'utilisation de la ressource disponible au 31 décembre* ».

Cette action comprend plusieurs grands programmes emblématiques tels que le système de satellites de communications Syracuse III (165,5 millions d'euros dépensés en 2009), les satellites de renseignement Hélios II (11,9 millions d'euros), le système de commandement SCCOA (119,7 millions d'euros), le satellite d'observation MUSIS (119,2 millions d'euros) système de commandement de l'armée de terre SIC Terre (62,4 millions d'euros) etc.

L'action *Projection – mobilité – soutien* a enregistré en 2010 une nouvelle surconsommation de ses autorisations d'engagement (1,29 milliard d'euros contre 799 millions budgétés) et de ses crédits de paiement (1 319 millions d'euros contre 1 097 inscrits en loi de finances). L'avion de transport militaire A 400 M, en retard de quatre ans, a accaparé une nouvelle fois la majorité des crédits avec 680 millions d'euros d'autorisations d'engagement (contre 180 millions d'euros inscrits en loi de finances) et 408 millions d'euros de crédits de paiement (contre 398 millions d'euros prévus). En outre, pour combler partiellement le déficit capacitaire créé par le retard de l'A400M, l'achat de 8 Casa CN 235 a été décidé. 33,5 millions d'euros de crédits de paiement ont été dépensés à cet effet en 2010.

Cette action comprend également le programme d'hélicoptère de transport NH-90 (376,4 millions d'euros, versions terrestre et navale confondues), celui de rénovation de 24 hélicoptères Cougar (20,2 millions d'euros) ou encore la commande de 200 petits véhicules protégés (PVP) destinés aux transports de l'armée de terre (31 millions d'euros). En 2010 s'est également poursuivie la construction du bâtiment de projection et de commandement (BPC) de type *Mistral*, dont la mise en service, prévue à l'origine pour 2020, a été avancée dans le cadre du Plan de relance de l'économie. 124,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement, correspondant au prix du navire, ont été ouverts ainsi que 191 millions d'euros de crédits de paiement correspondant à la première échéance.

Enfin, 131,1 millions d'euros de crédits de paiement ont été dépensés sur la ligne *avions gouvernementaux* (contre une prévision initiale de 103,9 millions d'euros). Il s'agit principalement du financement de la commande de deux Falcon 2000 (dont la livraison du second a été avancée de quatre mois) et d'un Airbus A330 à usage gouvernemental d'une capacité de 60 passagers, destiné à atteindre l'Extrême-Orient sans escale.

L'action *Engagement et combat*, la plus richement dotée du programme en loi de finances initiale, a enregistré une importante sous-consommation de ses engagements (1,439 milliard d'euros pour 3,344 milliards d'euros prévus) mais une surconsommation de ses crédits de paiement (3,829 milliards d'euros pour seulement 3,667 milliards d'euros inscrits). Parmi les 16 sous-actions, la plus « budgétivore », avec 1,204 milliard d'euros de crédits de paiement consommés (pour 1,115 inscrit), est celle qui concerne le Rafale dont 60 exemplaires ont fait l'objet d'une commande groupée en 2008. Viennent ensuite le programme des frégates multimitations FREMM (384,9 millions d'euros), le programme des SNA Barracuda (454,8 millions d'euros), l'hélicoptère Tigre (276,9 millions d'euros, 7 exemplaires livrés), le véhicule blindé de combat d'infanterie VBCI (374,4 millions d'euros, 99 exemplaires livrés), le missile de croisière naval (MDCN) (103,4 millions d'euros), la torpille MU 90 (9,8 millions d'euros, 50 exemplaires livrés), la tenue du combattant Félin (121,5 millions d'euros, 1 740 exemplaires livrés), le canon automoteur Caesar (57,9 millions d'euros, 25 exemplaires livrés), ainsi qu'un grand nombre de programmes de cohérence moins emblématiques, pour un montant de 420,1 millions d'euros de crédits de paiement.

Dotée en loi de finances initiale de 1,025 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 687,5 millions d'euros de crédits de paiement, l'action *Protection et sauvegarde* a enregistré une nette sous-consommation de ses moyens (445 millions d'euros d'autorisations de paiement et 605,4 millions d'euros de crédits de paiement ont été dépensés). Ce sont les programmes de missiles de courte ou moyenne portée qui constituent l'essentiel de cette action. Ainsi, le développement de la famille de systèmes sol-air futur (FSAF) a coûté 160 millions d'euros en 2010 contre 71 millions d'euros pour le missile d'interception de combat et d'autodéfense (MICA) dont 130 exemplaires ont été livrés, 43 millions d'euros pour le développement du système principal de missiles anti-aériens (PAAMS) ou 18 millions d'euros pour la rénovation à mi-vie des missiles Mistral. Le programme de frégates anti-aériennes Horizon, dont les deux exemplaires ont été livrés en 2008 et 2009, a coûté, pour sa part, 112 millions d'euros au cours de l'exercice.

Les deux dernières actions du programme sont spécifiques : l'action *Préparation et conduite des opérations d'armement* (2,1 milliards d'euros en 2010) assure principalement le soutien de la délégation générale pour l'Armement (DGA). L'action *Parts étrangères et programmes civils* (43,6 millions d'euros de crédits de paiement) regroupe, d'une part les participations étrangères à des opérations menées en coopération avec la DGA, d'autre part les opérations conduites par la DGA au profit d'administrations civiles (sécurité civile, douanes...).

C.– UNE ANALYSE DÉTAILLÉE DE LA PERFORMANCE

Ce programme a perdu en 2010 l'un de ses trois objectifs : celui qui visait à préserver au niveau national et/ou européen des technologies et savoir-faire garants de l'autonomie nationale. En conséquence, le nombre d'indicateurs est réduit de huit à sept.

1.– Mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires au succès des opérations des forces armées

Les cinq indicateurs de performance qui sont associés à cet objectif ont été modifiés depuis l'exercice précédent, mais conservent la même logique en fournissant une vision globale de la mise en œuvre des programmes d'armement.

Le premier de ces indicateurs mesure la progression dans la réalisation des opérations d'armement de chacun des cinq systèmes de forces, ainsi que pour les opérations d'armement principales. Cet indicateur fournit des informations divergentes, excellentes pour la dissuasion (100 % de réalisation pour un objectif de 85 %), médiocres pour le système de forces *Protection et sauvegarde* (28,9 %). Les principales opérations d'armement enregistrent un taux de réalisation de 63,5 % pour un objectif fixé à 80 %.

Le deuxième indicateur présente un indice de préservation des opérations « autres que principales ». Le résultat pour 2010 (125 %) dépasse largement l'objectif fixé à 90 %.

Un troisième indicateur mesure le retard moyen de réalisation des opérations d'armement. Ce retard, qui s'élevait à 3,17 mois en 2009, a été réduit à 2,87 mois en 2010, mais reste néanmoins supérieur aux objectifs fixés à 2,25 mois.

2.– Assurer une efficacité maximale de la dépense d'équipement des forces

Le premier indicateur s'attache au montant des intérêts moratoires versés, à la fois en millions d'euros et en pourcentage du montant des paiements. Les résultats pour 2010 ne sont pas bons puisque la somme a doublé par rapport à 2009 : 19,5 millions d'euros (0,19 % du montant des paiements) contre 8,26 millions d'euros un an auparavant (0,09 %). Ce mauvais résultat, qui était prévisible, est directement lié aux retards engendrés par la difficile mise en œuvre du logiciel Chorus.

Le second indicateur présente l'évolution annuelle des devis à terminaison des opérations d'armement principales. Il laisse apparaître une excellente maîtrise globale des devis qui n'ont augmenté que de 0,77 % en 2010, alors que la hausse prévue était de 1,5 %. L'objectif pour 2011 est fixé à 1 %.

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Commentaire de M. Louis GISCARD D'ESTAING, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UN BUDGET EXÉCUTÉ LOIN DU BUDGET VOTÉ	119
A.– UN BUDGET À NOUVEAU MARQUÉ PAR L'ABSENCE DES RECETTES EXCEPTIONNELLES PRÉVUES	119
1.– La nouvelle désillusion immobilière	119
2.– Le retard pris par les aliénations en matière de télécommunications	120
B.– LES AUTRES PERTURBATIONS DE GESTION.....	120
1.– La traditionnelle sous-budgétisation du coût des Opex.....	120
2.– Le budget des rémunérations dérape alors que les effectifs fondent !.....	120
3.– De nouveaux palliatifs utilisés.....	121
C.– DES ÉCARTS IMPORTANTS APPARAISSENT ENTRE L'EXÉCUTION 2010 ET LA PROGRAMMATION 2009-2014	121
1.– L'exercice 2010 marqué par une sous-consommation des autorisations d'engagement	121
2.– Le bon niveau de consommation des crédits de paiement	122
II.– LE PROGRAMME <i>PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</i>	122
A.– LES COÛTS INCOMPRESSIBLES (RÉMUNÉRATIONS, CARBURANTS, OPEX, ENTRETIEN...) RÉDUISENT LES MARGES DE MANŒUVRE	122
1.– Le plus lourd des programmes de la Défense	122
2.– Le poids des RCS continue à croître, malgré la baisse des effectifs	123
B.– LE COÛT CROISSANT DE L'ENTRETIEN DU MATÉRIEL	123
C.– LES RÉSULTATS MITIGÉS DE LA PERFORMANCE	125
1.– Assurer la fonction stratégique intervention dans l'hypothèse de la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc	125
2.– Assurer la préparation des forces dans les délais impartis pour permettre la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc	126
3.– Assurer la fonction stratégique de protection (sauvegarde)	126
4.– Assurer la fonction stratégique de prévention	126
5.– Satisfaire aux contrats opérationnels permettant de contribuer à la lutte contre l'instabilité en prévenant et en circonscrivant les crises, en priorité en coalition internationale	127

6.– Renforcer l'efficiencia du soutien sur des fonctions cibles pour concentrer la ressource sur le renouvellement des matériels et les opérations	127
III.– LE PROGRAMME <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE</i>	127
A.– UNE NOUVELLE SOUS-CONSOMMATION DE CRÉDITS.....	127
B.– LES RÉSULTATS TRÈS DIVERS SELON LES ACTIONS.....	128
C.– LA PERFORMANCE : LES INDICATEURS CONTINUENT À ÉVOLUER.....	129
1.– Mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais.	129
2.– Rationaliser le développement des projets informatiques.....	129
3.– Assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais.....	129
4.– Accroître l'autofinancement des musées.....	129
5.– Faciliter l'accès aux archives de la Défense.....	130
6.– Optimiser la diffusion des vecteurs de communication	130
7.– Gérer avec efficacité les ressources du ministère.....	130

I.– UN BUDGET EXÉCUTÉ LOIN DU BUDGET VOTÉ

L'année 2010 a ressemblé à l'exercice 2009 : perturbée par le retard des recettes exceptionnelles escomptées, elle a bénéficié de la mise en œuvre de mesures palliatives. Des interrogations apparaissent quant au respect de la LPM.

A.– UN BUDGET À NOUVEAU MARQUÉ PAR L'ABSENCE DES RECETTES EXCEPTIONNELLES PRÉVUES ⁽¹⁾

En 2010, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 43,3 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et à 39,4 milliards d'euros de crédits de paiement. Ces crédits ont bénéficié, en cours d'exercice, d'importants abondements : 4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement. Pour autant, les dépenses ont été nettement moins élevées que prévues : 37,1 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 39,1 milliards d'euros de crédits de paiement.

En effet, l'exercice 2010 a été fortement perturbé par la non-réalisation de recettes exceptionnelles censées couvrir la « bosse » de besoins concentrée sur les années 2009-2011. Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, cette lacune « *était pourtant prévisible dès la préparation budgétaire* ».

Cette perturbation a conduit au rééchelonnement d'opérations d'investissement et au retrait d'engagements entraînant l'annulation de 1,5 milliard d'euros d'autorisations d'engagement. Du retard a également été pris dans la finalisation de contrats pluriannuels de maintenance, à hauteur de 500 millions d'euros. Le Rapporteur spécial, de même que la Cour des comptes, s'interroge sur l'ampleur d'un tel phénomène et sur les conséquences qu'il aura sur la réalisation du programme d'équipements prévu par la loi de programmation militaire.

1.– La nouvelle désillusion immobilière

En 2010, la mission *Défense* devait percevoir des recettes immobilières attendues en vain en 2009 : 1,702 milliard d'euros de recettes exceptionnelles extrabudgétaires dont 702 millions d'euros issus de cessions immobilières, 600 millions d'euros provenant de l'aliénation d'ondes hertziennes et 400 millions d'euros issus de la cession de l'usufruit de satellites de télécommunications.

La vente de plusieurs emprises parisiennes de grande valeur, connue sous le nom d'opération « Vauban » (îlot Saint-Germain, abbaye de Penthemont, Hôtel de l'Artillerie à Saint-Thomas d'Aquin, casernes Reuilly, Lourcine, Pépinière...) a

(1) Lire sur ce sujet le rapport n° 2623 de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances sur les recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010 de M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau, publié le 10 juin 2010.

achoppé, dès janvier 2010, pour des raisons financières : le consortium commun à la Caisse des dépôts et consignations qui devait porter ces biens jusqu'à leur vente a proposé un prix (environ 520 millions d'euros) jugé incompatible avec les attentes de l'État (au moins 700 millions d'euros).

Les recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier ont donc été réduites à 167 millions d'euros, provenant de diverses ventes régionales ou franciliennes engagées de longue date et distinctes de l'opération Vauban.

2.– Le retard pris par les aliénations en matière de télécommunications

Parallèlement, les aliénations d'ondes hertziennes, décidées dans le cadre du passage à la télévision numérique et à la réorganisation du spectre hertzien n'ont pas pu être réalisées au cours de l'exercice 2010, pas plus qu'il ne l'avait été en 2009. En effet, la procédure d'attribution de la quatrième fréquence de téléphonie mobile par l'ARCEP, préalable à l'aliénation des ondes, a pris plusieurs mois de retard. La Cour des comptes souligne que le processus de cession des fréquences hertziennes « *ne pouvait manquer d'accuser un à deux ans de retard* ».

De la même manière, l'aliénation de l'usufruit des satellites de télécommunications, connue sous le nom d'opération « Nectar », est une procédure totalement novatrice qui ne pouvait être menée dans des délais aussi restreints. Aucune recette n'a donc été enregistrée dans le domaine des télécommunications.

B.– LES AUTRES PERTURBATIONS DE GESTION

1.– La traditionnelle sous-budgétisation du coût des Opex

Outre l'absence de recettes exceptionnelles, l'exercice 2010 a été marqué par la traditionnelle sous-budgétisation du surcoût des opérations extérieures, dont le coût s'est élevé à 867 millions d'euros et a nécessité une ouverture de 247 millions d'euros par décret d'avance. Comme le souligne la Cour des comptes, « *ces engagements se laissaient pourtant entrevoir dès la loi de finances initiale* ».

2.– Le budget des rémunérations dérape alors que les effectifs fondent !

Les difficultés pour fiabiliser l'évaluation des dépenses du titre 2 (rémunérations et charges sociales) sont préoccupantes. Malgré une réduction d'effectifs en avance sur les prévisions (8 100 emplois supprimés en 2010 pour une prévision de 7 810), les dépenses de personnel continuent à progresser (19,283 milliards d'euros en 2010 contre 19,059 milliards en 2009) et sont supérieures au montant initialement prévu (19,042 milliards d'euros). Une sous budgétisation de 241 millions d'euros est ainsi apparue, couverte en partie par

l'ouverture de nouveaux crédits en loi de finances rectificative, à hauteur de 169 millions d'euros.

Malgré une diminution de 13 596 emplois entre 2008 et 2010, la masse des rémunérations et charges sociales de la mission *Défense* a progressé de 597 millions d'euros sur la même période !

3.– De nouveaux palliatifs utilisés

Pour pallier les déséquilibres enregistrés par l'absence de recettes exceptionnelles et la sous-budgétisation des Opex et des rémunérations, la Défense a bénéficié, comme en 2009, de l'impact du plan de relance (770 millions d'euros au cours de l'exercice 2010 après 985 millions d'euros en 2009), des reports de crédits (360 millions d'euros) sur le programme 212 *Préparation et emploi des forces*, et de 387 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances rectificatives.

C.– DES ÉCARTS IMPORTANTS APPARAISSENT ENTRE L'EXÉCUTION 2010 ET LA PROGRAMMATION 2009-2014

1.– L'exercice 2010 marqué par une sous-consommation des autorisations d'engagement

Les données d'exécution montrent une consommation d'autorisations d'engagement de 37 milliards d'euros sur la mission *Défense* soit 2,2 milliards d'euros de moins que le montant prévu en loi de finances initiale et 6,3 milliards d'euros de moins que les crédits ouverts. La principale source de l'écart provient du programme 146 *Équipement des forces* qui porte principalement les dépenses d'investissements en vue de l'équipement des forces.

En 2010, ce programme a enregistré une consommation d'autorisations d'engagement de 10,1 milliards d'euros soit 1,5 milliard d'euros de moins que le montant initialement prévu et 3,8 milliards d'euros de moins que les crédits ouverts. La Cour des comptes souligne que cette situation « *n'est pas satisfaisante au regard des objectifs opérationnels du ministère car le respect du plan d'équipement prévu par le Livre blanc et acté par la loi de programmation militaire conditionne l'atteinte d'un format opérationnel compatible avec la réalisation des contrats opérationnels* ». Cette situation est en outre aggravée par le fait que les autorisations d'engagement consommées sont positionnées sur certains équipements pour des raisons contractuelles : l'absence de vente à l'étranger de Rafale, dont l'exportation figurait parmi les hypothèses retenues dans la construction de la LPM, oblige à acheter ces avions plus rapidement que prévu pour maintenir le niveau de production minimal garanti contractuellement à l'industriel. Cela ne peut se faire qu'au détriment d'autres programmes d'armement.

La Cour souligne encore que le programme 146 avait commencé l'exercice 2010 avec un report de crédits de 2,4 milliards d'euros et le termine avec un montant d'autorisations d'engagement non consommées de 3,8 milliards d'euros, ce qui représente 29 % des autorisations d'engagement votées au titre du projet de loi de finances 2011 et 33 % des autorisations d'engagement votées dans la loi de finances initiale pour 2010. Cette situation s'explique en partie par un niveau élevé de retraits sur engagements antérieurs qui a conduit à annuler 1,5 milliard d'euros d'autorisations d'engagement sur l'exercice.

L'autre source importante de l'écart provient du programme 178 *Préparation et emploi des forces*. L'exécution 2010 fait apparaître une consommation d'autorisations d'engagement de 22,2 milliards d'euros soit 0,6 milliard d'euros de moins que la loi de finances initiale et 2 milliards d'euros de moins que les crédits ouverts.

Si on considère que la consommation d'autorisations d'engagement sur le titre 2 de ce programme a été supérieure de 0,5 milliard d'euros au montant prévu par la loi de finances initiale, c'est 1,1 milliard d'euros d'autorisations d'engagement qui n'a pas été consommé sur les autres titres par rapport aux crédits initiaux.

2.– Le bon niveau de consommation des crédits de paiement

Les données d'exécution montrent une consommation des crédits de paiement de l'ordre de 39,1 milliards d'euros sur la mission *Défense*, soit un chiffre proche des crédits ouverts, ce qui témoigne d'un effort important déployé au second semestre pour consommer les crédits de paiement malgré les difficultés liées à la mise en place de Chorus et aussi de plus fortes tensions budgétaires sur les crédits de paiement que sur les autorisations d'engagement.

Ce montant d'exécution est supérieur de 2 milliards d'euros au montant inscrit en loi de finances initiales en raison principalement de l'impact du plan de relance (770 millions d'euros au cours de l'exercice 2010) notamment sur les investissements du programme 146 *Équipement des forces*, des reports de crédits (360 millions d'euros) sur le programme 212 *Soutien de la politique de la Défense*, en particulier pour ce qui touche aux investissements d'infrastructures, et de 387 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances rectificative.

II.– LE PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

A.– LES COÛTS INCOMPRESSIBLES (RÉMUNÉRATIONS, CARBURANTS, OPEX, ENTRETIEN...) RÉDUISENT LES MARGES DE MANŒUVRE

1.– Le plus lourd des programmes de la Défense

Avec ses 22,8 milliards d'euros inscrits en autorisations d'engagement et ses 21,5 milliards inscrits en crédits de paiement, ce programme est de loin le plus volumineux de la mission *Défense*.

Comme chaque année, ce programme a fait l'objet en cours d'exercice d'importants abondements : 616 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits et 713 millions d'euros d'ouvertures pour les autorisations d'engagement, ce qui a porté les crédits disponibles à 24,2 milliards d'euros. Pour les crédits de paiement, les fonds de concours et attributions de produits ont également apporté 616 millions d'euros auxquels se sont ajoutés 449 millions d'euros d'ouvertures intervenues en cours d'exercice, portant le total disponible à 22,6 milliards d'euros. Les taux de consommation ont atteint 92,2 % en autorisations d'engagement (22,2 milliards d'euros) et 99,9 % en crédits de paiement (22,6 milliards d'euros). Le montant des crédits attribués et consommés en 2010, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, se situent sensiblement au même niveau que ceux de 2009, année qui constituait déjà un record en la matière.

2.- Le poids des RCS continue à croître, malgré la baisse des effectifs

Ce programme rassemble 88 % des effectifs de la mission : 269 133 emplois réalisés (contre 275 908 en 2009) pour 273 044 autorisés. L'écart par rapport à la loi de finances initiale (3 896 postes) s'est un peu réduit par rapport à 2009 et constitue une anticipation prise par ce programme depuis le début de la programmation.

Les départs de fonctionnaires civils et militaires du programme ont largement dépassé les prévisions : 40 872 agents ont quitté le programme 178 alors que 35 716 départs étaient prévus, ce qui correspond à un excédent de 14,4 % (+ 5 156) et semble prouver que les mesures incitatives au départ remplissent leur rôle bien au-delà des prévisions.

Il résulte de ces chiffres que, paradoxalement, dans cette période de réduction drastique des effectifs, les armées doivent recruter beaucoup plus que prévu, afin de respecter la courbe de déflation des effectifs : 32 570 personnels civils et militaires ont été recrutés en 2010 dans le programme alors que seulement 27 820 embauches avaient été envisagées.

Malgré une diminution de plus de 5 000 emplois par an depuis déjà trois ans, équivalente à la perte annuelle de 4 ou 5 régiments des forces, les dépenses en rémunérations et charges sociales ont continué à croître – moins vite que par le passé, il est vrai – passant de 15,835 milliards d'euros en 2009 à 15,946 milliards d'euros en 2010 (+ 0,7 % après + 1,7 % en 2009 et + 1,6 % en 2008) !

B.- LE COÛT CROISSANT DE L'ENTRETIEN DU MATÉRIEL

Les principales actions du programme sont l'action n° 2 *Préparation des forces terrestres* avec 40 % des crédits, l'action n° 3 *Préparation des forces navales* avec 21 % des crédits et l'action n° 4 *Préparation des forces aériennes* avec 21 % des crédits également.

Avec 9,23 milliards d'euros de crédits de paiements inscrits en loi de finances initiale et 8,83 milliards d'euros effectivement dépensés, l'action relative aux forces terrestres est la plus richement dotée de la mission. Les principales dépenses de cette action, hors dépenses de personnel, concernent le maintien en condition opérationnelle du matériel majeur dont le coût s'est élevé à 571 millions d'euros. Le contrat d'entretien des 254 chars Leclerc (270 millions d'euros sur dix ans avec une tranche ferme de quatre ans), prévu à l'origine pour être signé au début de l'année 2010 a finalement été conclu en décembre 2009, ce qui explique l'essentiel de la sous-consommation enregistrée en crédits de paiement.

L'entretien programmé des autres matériels terrestres, hors char Leclerc, s'est élevé à 230 millions d'euros, celui des matériels aéroterrestres (hors hélicoptères de combat) à 147 millions d'euros, celui des hélicoptères de combat Gazelle à 18,7 millions d'euros, celui des Tigre à 62 millions d'euros, etc.

Le ministère de la Défense incite toutefois à la prudence dans la manipulation de ces chiffres. En effet, la mise en place généralisée du logiciel Chorus, à compter du 1^{er} janvier 2010, a conduit à des erreurs d'imputation qui ont pu fausser certaines statistiques.

Avec 4,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 4,4 milliards d'euros de crédits de paiement dépensés, la marine est restée dans l'enveloppe des d'autorisation d'engagement qui lui avaient été allouées, mais a dépassé de 129 millions d'euros le montant des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale.

Plus encore que pour l'armée de terre, le maintien en condition opérationnelle des matériels a constitué pour la Marine nationale la principale dépense de préparation, hors titre 2 : 938 millions d'euros contre 870 millions inscrits en loi de finances initiale.

Le dépassement des crédits alloués provient principalement des Opex, qui se sont avérées plus coûteuses que prévues – 11 millions d'euros de plus que prévu pour le seul engagement des Atlantique 2 au dessus du Sahel ; les difficultés liées à la mise en œuvre de Chorus ont également conduit à imputer sur 2010 des dépenses n'ayant pas pu être techniquement soldées fin 2009, ce qui explique une partie du volume des dépenses de l'exercice 2010.

Malgré une baisse marquée de l'activité aérienne, la hausse des prix des produits pétroliers a contraint l'armée de l'air, comme en 2007, 2008 et 2009, à enregistrer une surconsommation de ses crédits de paiement : + 126,5 millions d'euros en 2010.

À cette dépense est venu s'ajouter le surcoût de l'entretien programmé du matériel qui enregistre une surconsommation de 170 millions d'euros, à 1 176 millions d'euros contre 1 006 millions prévus. Sans surprise, l'entretien le plus onéreux est celui des avions de combat : Mirage 2000 (260 millions d'euros) et Rafale (233 millions d'euros). Viennent ensuite les Transall (185 millions d'euros), puis les ravitailleurs, vieux de 48 ans, et les hélicoptères de l'armée de l'air : 58 millions d'euros pour chacune des flottilles.

Enfin, l'action n° 6 qui retrace les surcoûts liés aux Opex nous enseigne que la consommation des crédits de cette action s'est élevée à 860 millions d'euros en crédits de paiement, pour 570 millions d'euros d'inscrits en loi de finances initiale. Ce surcoût peut sembler encourageant dans la mesure où il diminue de 10 % par rapport à 2009. Le Rapporteur spécial continue toutefois à regretter que la budgétisation de ces opérations en loi de finances initiale soit si faible, alors qu'apparaissait, dès la discussion budgétaire, un montant prévisionnel de dépenses largement supérieur à 800 millions d'euros ⁽¹⁾.

Proposition n° 1 : Afin d'assurer la sincérité du budget, achever le processus d'inscription progressive en loi de finance initiale de la totalité du coût prévisionnel des Opex.

C.– LES RÉSULTATS MITIGÉS DE LA PERFORMANCE

Les indicateurs de performance continuent de se réduire dans ce programme auquel étaient fixés en 2010 six objectifs (contre 7 en 2009 et 9 en 2008) désormais assortis de 10 indicateurs, contre 11 précédemment et 18 en 2008.

1.– Assurer la fonction stratégique intervention dans l'hypothèse de la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc

Le premier indicateur mesure le pourcentage de crises dont l'analyse a permis une réaction adaptée de nos forces, ainsi que le taux de « satisfaction du client » en matière de renseignement militaire. Ces deux taux, respectivement de 73,5 % et 73 % en 2010, bien qu'en hausse par rapport à 2009, restent éloignés des objectifs fixés à 85 % et 90 %.

Le deuxième indicateur, censé mesurer le taux de satisfaction de la posture de dissuasion nucléaire, n'est jamais renseigné, les informations étant classifiées. Dans ces conditions, il est illogique de le conserver dans le rapport annuel de performances.

Proposition n° 2 : Cesser de réduire le nombre d'indicateurs de performance et ne présenter que des indicateurs dont les résultats peuvent être portés à la connaissance de la représentation nationale.

(1) Lire sur ce sujet le rapport n° 1790 de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances sur le financement des Opex de M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau, publié le 1^{er} juillet 2009.

Le troisième indicateur mesure, par armée et service, les taux de satisfaction de la fonction intervention permettant de faire face à une situation mettant en jeu la sécurité de la France. Proche de 100 % pour l'armée de terre ou la DIRISI (systèmes d'information et de télécommunications), ces taux s'échelonnent de 53 % (pour le groupe aéronaval) à 79 % (force amphibie) pour la marine et l'armée de l'air.

2.– Assurer la préparation des forces dans les délais impartis pour permettre la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc

Cet objectif est associé à deux indicateurs de performance particulièrement instructifs : le premier, qui mesure de manière détaillée la disponibilité des matériels majeurs des armées par rapport au besoin nécessaire pour réaliser les contrats opérationnels (et non par rapport au matériel en parc), fluctue entre 52 % de disponibilité pour le matériel aéronautique de l'armée de terre et 97 % pour les avions de combat de l'armée de l'air.

Le second indicateur mesure le niveau de réalisation des activités et de l'entraînement et permet de mesurer une légère amélioration de la situation : le nombre de jours d'activité par homme et par an a ainsi été porté de 105 à 119 jours pour l'armée de terre. Pour autant, le nombre de jours de mer des bâtiments de la marine (91 en moyenne contre 100 prévus) ou d'heures de vol des pilotes reste globalement insatisfaisant.

3.– Assurer la fonction stratégique de protection (sauvegarde)

L'indicateur associé à cet objectif mesure le taux de satisfaction du contrat opérationnel de protection par armée et service. Malgré les difficultés rencontrées en matière de disponibilité ou d'entraînement, ce taux de satisfaction est égal ou proche de 100 % pour plusieurs armées, conforme aux taux attendus pour les autres.

4.– Assurer la fonction stratégique de prévention

Cette fonction, ainsi que son indicateur, s'intéresse à l'efficacité de nos forces basées à l'étranger. Le taux des forces prépositionnées engagées dans les opérations dans un délai inférieur à cinq jours atteint 73 % pour un objectif de 80 %. Le taux de réalisation en matière de formation des forces étrangères atteint 90 % pour un objectif de 95 %.

- 5.– Satisfaire aux contrats opérationnels permettant de contribuer à la lutte contre l'instabilité en prévenant et en circonscrivant les crises, en priorité en coalition internationale

L'indicateur associé à cet objectif mesure le taux de satisfaction des contrats opérationnels par armée et par service. Il met en évidence un résultat de 100 % pour l'armée de terre, le service de santé, le service des essences et la DIRISI. Ce taux est plus faible pour la marine et l'armée de l'air et varie selon les composantes. Le ministère n'apporte toujours pas d'explication sur la manière dont est concrètement mesurée la satisfaction : « *les données proviennent des états-majors d'armée, des directions et services* ».

- 6.– Renforcer l'efficacité du soutien sur des fonctions cibles pour concentrer la ressource sur le renouvellement des matériels et les opérations

Ce nouvel objectif est assorti de deux indicateurs dont le premier mesure l'efficacité des fonctions de soutien à travers quatre critères : la gestion des ressources humaines, la formation, l'organisation des finances et la fonction restauration-hébergement. Les indices présentés, dont la construction n'est pas détaillée, semblent proches des objectifs.

Le second indicateur mesure l'évolution du coût de la fonction maintien en condition opérationnelle met en évidence une baisse relative du coût du MCO, en particulier dans l'armée de l'air. Cette diminution est attribuée à la réduction des effectifs de personnels de maintenance, ainsi qu'à la réorganisation des structures et au recours à l'externalisation.

III.– LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

A.– UNE NOUVELLE SOUS-CONSOMMATION DE CRÉDITS

Regroupant les fonctions de direction et de soutien mutualisées au profit du ministère de la Défense, ce programme a enregistré, comme en 2009, une sous-consommation de ses autorisations d'engagement (2,91 milliards d'euros pour une enveloppe globale de 3,29 milliards d'euros). De la même manière, la consommation des crédits de paiement est en retrait par rapport aux prévisions : 2,26 milliards d'euros pour 2,87 milliards d'euros de crédits inscrits, compte tenu de 389 millions d'euros ouverts en cours d'exercice.

Le programme rassemble 3,6 % des effectifs du ministère de la Défense et se décompose en 74 % de personnel civil et 26 % de militaires. Paradoxalement, en période de déflation drastique des effectifs, le programme 212 *Soutien de la politique de la Défense* enregistre une hausse apparente de ses effectifs de 874 agents et, à périmètre constant, une hausse de 952 personnes. Si le ministère annonce la suppression de 162 emplois au titre d'économies, il fait mention de la création de 1 163 postes au titre des « *transferts internes* ». Pour les personnels militaires, « *l'augmentation du nombre d'entrées permet d'équilibrer*

l'augmentation du volume de sorties, afin de respecter la cible annuelle de déflation des emplois ». Pour les personnels civils, « *les écarts proviennent des aléas de la gestion (mutations, temps partiel...)* ». Peut-on en conclure que le programme de Soutien n° 212 sert de repli à certains personnels dont les emplois en régiments (programme n° 178) auraient été supprimés ?

B.- LES RÉSULTATS TRÈS DIVERS SELON LES ACTIONS

L'action n° 1, *Direction et pilotage* regroupe principalement les moyens destinés aux cabinets du ministre de la Défense et du secrétaire d'État aux Anciens combattants. Après une gestion prudente des crédits en 2009 où la consommation des crédits de paiement était restée en retrait par rapport à la dotation, l'année 2010 a été marquée par une surconsommation des autorisations d'engagement (66,5 millions d'euros contre 65,5 inscrits en loi de finances initiale) aussi bien que des crédits de paiement (68,3 millions d'euros pour une dotation de 65,4 millions d'euros) ;

L'action n° 4 *Politique immobilière*, qui regroupe les principales opérations d'infrastructure du ministère, a également été marquée par un dépassement de la consommation de ses crédits : 1,288 milliard d'euros de crédits de paiement a été consommé en 2010 alors que seuls 962 millions avaient été inscrits au budget. Les autorisations de paiement enregistrent également un dépassement, quoi que plus limité : 1,307 milliard d'euros consommés pour 1,253 milliard d'euros inscrits. Cette action, qui est la plus richement dotée du programme, doit gérer en particulier des opérations lourdes comme la location, l'entretien et la construction des infrastructures de défense destinées à recevoir des équipements militaires coûteux (hélicoptères Tigre, VBCI, A400M...).

Le Rapporteur spécial regrette que les raisons de cette surconsommation ne soient pas plus explicitement développées alors même que dans une période d'aliénation d'un certain nombre d'emprises, cette situation semble paradoxale.

L'action n° 6 *Accompagnement de la politique des ressources humaines*, regroupe l'action sociale du ministère de la Défense ainsi que la formation des personnels civils et la reconversion des militaires. Comme l'année précédente, l'action a enregistré en 2010 une surconsommation de ses crédits de paiement de 7 millions d'euros (372 millions d'euros au lieu de 365). Les autorisations d'engagement ont enregistré, de leur côté, une surconsommation de 4,5 millions d'euros (369,9 contre 365,5 ouverts en loi de finances initiale).

L'action n° 10 *Restructurations* enregistre pour sa part une forte sous consommation de sa dotation (530 millions au lieu de 673 millions en autorisations d'engagement et 237 millions d'euros en crédits de paiement contre 360 millions prévus) qui permet d'équilibrer les surconsommations évoquées dans les actions précédentes. Le ministère de la Défense justifie l'écart constaté par « *des décalages calendaires dans les décisions d'attribution de subventions relatives aux contrats de redynamisation de sites de défense et des plans locaux de redynamisation* ».

C.– LA PERFORMANCE : LES INDICATEURS CONTINUENT À ÉVOLUER

Si le nombre d'objectifs (7) et celui d'indicateurs de performance (10) n'ont pas changé, leur objet a parfois été remanié.

1.– Mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais.

Cet objectif, qui associe deux indicateurs, s'attache à mettre à la disposition des forces armées les infrastructures adaptées à leurs missions en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation. Les délais, avec un taux d'évolution de 16 % pour un objectif de 15 % semblent à peu près tenus ; les coûts le sont encore davantage avec un taux d'évolution particulièrement faible : 2,3 %.

Le second indicateur mesure le taux de vacance des logements familiaux en métropole. L'objectif de 7,5 % a été atteint en 2010.

2.– Rationaliser le développement des projets informatiques

Pour l'année 2010, l'objectif de mutualisation d'un maximum de projets informatiques a été atteint puisque 29 projets représentant 76 % des dépenses engagés ont fait l'objet d'une mutualisation alors que l'objectif initial était de 55 %.

En matière de coûts en revanche, l'objectif n'a pas été réalisé au regard de la prévision initiale. Sur 14 projets terminés en 2010, 4 ont connu des dépassements de coûts.

3.– Assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais

L'indicateur met en évidence une amélioration légère de la réactivité de l'action sociale, même si l'objectif consistant à délivrer 87 % des secours urgents en moins de quatorze jours n'est pas tout à fait atteint.

Le Rapporteur spécial constate l'abandon de tout indicateur relatif à la performance de l'action sociale en termes de coût. Il regrette que l'indicateur, qui séparait les crédits d'action sociale consacrés au fonctionnement du service de ceux consacrés aux prestations ait été supprimé.

4.– Accroître l'autofinancement des musées

L'indicateur associé à cette action fournit le taux de ressources propres des trois musées (armée, marine, air et espace) par rapport à leur coût de fonctionnement. Les résultats variant entre 45 % et 65 % sont inférieurs pour deux d'entre eux (armée et marine) aux objectifs fixés. Comme l'année précédente, le musée de l'air et de l'espace dépasse les siens.

5.– Faciliter l'accès aux archives de la Défense

L'indicateur de performance est établi à partir d'un indice de satisfaction des usagers, mesuré à 83 % en 2010, en baisse par rapport à 2009 (86,5 %) et de moins en moins proche de l'objectif fixé à 90 %.

6.– Optimiser la diffusion des vecteurs de communication

L'indicateur mesure les recettes propres des revues de la Défense par rapport à leur coût de fabrication. En 2010, ce taux était de 45 %, pour un objectif fixé entre 58 % et 60 %. La baisse entreprise en 2009 (47 % contre 68 % en 2008) semble se poursuivre.

7.– Gérer avec efficacité les ressources du ministère

Cet objectif nouveau s'attache à mesurer d'une part l'efficacité de la gestion des ressources humaines, d'autre part celle de la gestion immobilière.

Un premier indicateur, qui mesure l'efficacité des ressources humaines par un ratio gérants/gérés s'établit à 3,08 %, très proche de l'objectif fixé à 3,06 %. Cela traduit, selon le ministère, les efforts de la fonction RH dont la déflation des effectifs (– 520 postes en 2010), est plus élevée que celle constatée en moyenne dans le ministère.

Le second indicateur, qui mesure la surface occupée par agent, fournit un résultat de 12,91 m² par personne. Mais les modifications de périmètre induites par les fluctuations des effectifs du ministère et le grand nombre d'opérations immobilières – qui culmineront en 2014 avec le regroupement de l'administration centrale à Balard – ne facilitent pas les comparaisons dans le temps.

*

* *

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

Commentaire de M. Jean-Pierre BRARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
A.– LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	133
1.– UNE CONSOMMATION INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	133
A) LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	133
b) <i>La MILDT</i>	135
c) <i>Les crédits de coordination de la sécurité et de la défense</i>	135
d) <i>Les crédits de stratégie et prospective</i>	135
2.– Les contrôles opérés par le Rapporteur spécial	136
a) <i>La commission supérieure de codification</i>	136
b) <i>La commission des archives constitutionnelles de la cinquième République</i>	136
c) <i>Le service d'information du Gouvernement</i>	138
d) <i>La mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009</i>	138
3.– Vers une véritable culture de la performance	139
B.– LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS	140
1.– Les résultats en matière de performance sont toujours satisfaisants.	141
2.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions	141
C.– LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	142
1.– Des recettes supérieures aux prévisions	144
2.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions	145

L'analyse de l'exécution budgétaire des services du Premier ministre pour l'année 2010 prend en compte le fait que ces services constituent un périmètre fluctuant et diversifié, pour ne pas dire hétéroclite. Cette situation complique l'appréciation que l'on peut avoir de la gestion de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, en particulier des écarts de consommation des crédits d'un exercice à l'autre comme des écarts de consommation au regard des crédits ouverts par la loi de Finances initiale.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* comportait deux programmes en 2010 : *Coordination du travail gouvernemental* et *Protection des droits et libertés*. Le programme *Présidence française de l'Union européenne* a été supprimé en loi de Finances initiale pour 2010. Les services du Premier ministre intègrent également la mission *Publications officielles et information administrative*, qui constitue un budget annexe rattaché au secrétariat général du Gouvernement.

En 2010, les augmentations de périmètre ont concerné les rémunérations des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), ceux des responsables régionaux du service des achats de l'État (SAE), la création de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), rattachée au Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), le Commissariat général à l'investissement, ainsi que la mission d'évaluation de politiques publiques, précédemment rattachée au Centre d'analyse stratégique, et transférée vers le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.

Dans le cadre de la réforme des administrations territoriales de l'État (RéATE), le Gouvernement a publié en décembre 2009 un décret relatif aux directions départementales interministérielles (DDI) et à leurs missions, créant trois types de DDI, nouvelles composantes de l'administration territoriale de l'État. Les directeurs et leurs adjoints ont été rattachés pour leur gestion en cours d'année 2010 au programme 129 et à la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF).

En conséquence, les crédits de rémunérations de titre 2 du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* ont été consommés à hauteur de 176,2 millions d'euros, pour un montant en loi de finances initiale de 155 millions d'euros. Un décret de transfert entrant de 84,9 millions d'euros et 618 ETPT est venu abonder les dotations du programme au titre du financement de ces nouvelles structures. Cependant, en raison d'une prise en charge effective des directeurs et directeurs adjoints des directions départementales interministérielles plus tardive que prévu, deux décrets ont été publiés afin de rétrocéder les crédits non utilisés aux ministères d'origine, le 12 novembre 2010 et le 2 décembre 2010, pour un montant total de 33,5 millions d'euros et 287 ETPT.

Il résulte de l'augmentation nette constante du périmètre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, et en particulier du programme 129, un non moins net accroissement des dépenses constatées : 393 millions de crédits de

paiement en 2008, 472 millions en 2009 et 532 millions en 2010, nets des dotations du programme *Présidence française de l'Union européenne*. (Il avait consommé 110 millions en 2008 et 36 millions en 2009).

A.– LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

1.– Une consommation inférieure aux prévisions

D'une manière générale, la consommation des dotations a été moins élevée en 2010 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, alors qu'elle avait été supérieure aux prévisions en 2009. Pour les autorisations d'engagement, elle représente 459,3 millions d'euros pour 478 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, soit un taux de consommation de 96 % des crédits ouverts à comparer à 104 % en 2009. La consommation des crédits de paiement a représenté 451,8 millions d'euros, soit 96,8 % des 466,8 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2010 (à comparer à un taux de consommation de 102 % en 2009).

La variation de consommation des crédits est cependant très contrastée selon les actions du programme : plus élevée que les prévisions de la loi de finances initiale pour l'administration territoriale (+ 67%) du fait du rattachement en gestion des structures déjà évoqué, pour la coordination du travail gouvernemental (+ 9,5 %), et pour la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT, +15 %) ; nettement moins élevée que prévu pour la coordination de la sécurité et de la défense (- 22,6 %) et pour le Centre d'analyse stratégique (- 2 %).

a) *La coordination du travail gouvernemental*

La consommation des crédits est nettement supérieure aux dotations pour l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental*, qui a consommé 86,3 millions d'euros de crédits de paiement au lieu des 78,8 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale (+ 9,5% à comparer à + 7,9 % en 2009). On constate en effet une surconsommation de crédits de titre 2 du programme (176,1 millions d'euros) par rapport aux dotations prévues par la loi de finances initiale (155 millions d'euros), qui porte essentiellement sur l'action 05 *Administration territoriale* du fait des transferts en gestion déjà évoqués et sur l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental* (51,9 millions consommés pour 44,4 millions ouverts en loi de finances initiale, pour le seul titre 2). 384 ETPT ont été consommés dans les cabinets dépendant du Premier ministre pour une dotation en loi de finances initiale de 326 ETPT.

Dans les faits, le solde déficitaire de 7,5 millions d'euros constaté sur l'action 01 est imputable essentiellement aux sous actions *Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés* et *Commissions rattachées aux services centraux*. Le rapport annuel de performance explique, notamment, que l'absence de dotation en loi de finances initiale pour 2010 pour le ministre de l'Espace rural et de

l'Aménagement du territoire, pour le secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale et pour la transformation du secrétariat d'État chargé des relations avec le Parlement en ministère a justifié l'abondement en gestion, par le décret de transfert n° 2010-787 du 8 juillet 2010 relatif à ces nouvelles structures, des crédits et des emplois de la sous-action *Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés*, de 9,3 millions d'euros correspondant à 100 ETPT.

Proposition n° 1 (déjà formulée dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement 2009) : Le rapport annuel de performances doit préciser la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme *Direction de l'action du Gouvernement*. Il doit indiquer la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme. Il doit faire le point sur les indemnités pour sujétions particulières (régime juridique, prévision budgétaire et consommation réelle). Il doit préciser quelle a été la consommation des crédits au regard des dotations en loi de finances initiale. Il doit expliquer les écarts constatés et les mouvements intervenus en gestion.

On peut regretter dans ces conditions que la présentation de l'exécution budgétaire ne permette toujours pas d'apprécier finement la consommation des crédits pour chaque cabinet ministériel, alors que cette information faisait déjà défaut lors des débats budgétaires des automnes 2009 et 2010. La recommandation n° 1 du rapport de l'an dernier n'a pas été suivie d'effet. Or cette recommandation était bien en deçà de ce que l'on est en droit d'attendre en la matière : lors du débat budgétaire de l'automne dernier, le Gouvernement s'est engagé à transmettre des informations beaucoup plus complètes sur les cabinets ministériels.

En effet, le fascicule « jaune » annexé au projet de loi de finances qui récapitule les personnels affectés dans les cabinets ministériels contient des informations sur les effectifs et les rémunérations des membres des cabinets ministériels. Il reste cependant lacunaire en ce qu'il ne présente pas les rémunérations annuelles brutes de tous les personnels des cabinets, au motif que les rémunérations des agents titulaires ou contractuels affectés, mis à disposition ou détachés dans un corps de la fonction publique d'État suivent les règles de droit commun prévues par le statut général de la fonction publique, les statuts particuliers des différents corps, les différents textes réglementaires en matière d'indemnités et les pratiques de gestion propres à chaque ministère employeur à l'intérieur des cadres réglementaires et législatifs.

Or les personnels sur contrat constituent une faible minorité de l'effectif total des cabinets. Ainsi, au 1^{er} juillet 2010, les membres du cabinet du Premier ministre sur contrat étaient 71 pour un effectif total de 498 (y compris les fonctions support).

Le fascicule « jaune » sur les cabinets ministériels ne permet donc pas d'évaluer les coûts réels des cabinets. Pour améliorer l'information du Parlement, le Gouvernement a accepté, lors de la séance de commission élargie du 8 novembre 2010, d'établir le recensement de la totalité des rémunérations des agents des cabinets ministériels, y compris les personnels mis à disposition ou détachés ou employés par le ministère afin d'avoir un état plus exact des coûts complets des cabinets ministériels en matière de rémunérations, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances 2012 en ces termes :

« La demande qui est faite conduirait à substituer au tableau recensant les rémunérations globales des seuls agents détachés et recrutés sur un contrat un tableau recensant les rémunérations de l'ensemble des agents des cabinets en distinguant les membres de cabinets des personnels chargés de fonctions support. Je suis convaincu que cette avancée permettrait effectivement de fournir au Parlement des données complètes sur la masse salariale brute des agents des cabinets ministériels, mais ce document n'a pas encore été établi – je m'engage à ce qu'il le soit dans le PLF 2012. En revanche, il serait complexe d'établir une distinction entre les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, la contribution au compte d'affectation spéciale Pensions, les prestations sociales et les allocations diverses. »

b) La MILDT

L'augmentation des crédits consommés au regard des prévisions de loi de finances initiale pour la MILDT (34 millions d'euros au lieu de 31,6 millions) s'explique par un meilleur rendement du fonds de concours *Produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants*.

c) Les crédits de coordination de la sécurité et de la défense

On constate en 2010 une consommation nettement inférieure aux prévisions sur les crédits de coordination de la sécurité et de la défense avec une consommation de 145,7 millions pour des crédits ouverts en loi de finances initiale de 188,3 millions (- 22,6 %). Cette situation s'explique principalement, comme pour les années précédentes, par le transfert au ministère de la Défense, par le décret du 22 octobre 2010, de 44,9 millions d'autorisation d'engagement et de 39,8 millions de crédits de paiement, au titre du financement par le secrétariat général de la Défense et de la sécurité nationale (SGDSN) de la poursuite de projets interministériels relatifs aux capacités techniques interministérielles et au développement de produits de sécurité informatique. Des transferts ayant le même objet avaient déjà été opérés en 2007, 2008 et 2009.

d) Les crédits de stratégie et prospective

Il a été constaté en 2010 comme en 2009 une consommation plus faible que prévu par la loi de finances initiale des crédits sur l'action 11 *Stratégie et prospective* qui regroupe les dotations des organismes associés au Centre d'analyse stratégique (CAS). Un peu moins de 25,8 millions d'euros ont été

consommés en exécution à comparer à 29,3 millions ouverts par la loi de finances initiale (taux de 88 %). Cette situation s'explique, selon le rapport annuel de performances, comme en 2009, par l'absence de recrutement au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, et par le renouvellement fréquent des chargés de mission rattachés aux organismes associés au CAS. On ne peut que regretter le lent étiolement des moyens du CAS d'une année sur l'autre. Comme il l'a indiqué lors de l'examen du projet de loi de finances 2011, le Rapporteur spécial regrette l'affaiblissement du centre d'analyse stratégique qui passe autant par une réduction de ses moyens que par la menace de dépérissement de son activité : en effet, le Gouvernement a insuffisamment recours au centre, ce qui explique notamment la faible consommation des crédits. La République a besoin d'instances de réflexion de qualité comme le Centre d'analyse stratégique.

2.- Les contrôles opérés par le Rapporteur spécial

Le Rapporteur spécial a souhaité cette année procéder aux contrôles du Service d'information du Gouvernement, de la commission supérieure de codification et de la commission des archives constitutionnelles de la cinquième République. Ces deux dernières instances omettent, depuis plusieurs années, de répondre au questionnaire budgétaire, leur réponse ayant été lacunaire et tardive en 2009 et inexistante en 2010.

a) La commission supérieure de codification

Les éléments recueillis auprès de la commission supérieure de codification appellent peu de commentaires aussi bien quant à son activité que son organisation. Le Rapporteur spécial observe que la commission ne consomme pas de frais de déplacement ou de représentation, à l'exception de la prise en charge du déplacement d'un membre de la commission venant de province pour assister aux séances plénières. Cependant, la commission a omis de transmettre un tableau anonymisé des rémunérations versées aux membres permanents et aux rapporteurs particuliers en 2009 et 2010, comme il le lui avait été demandé, se contentant d'indiquer que « *Les crédits alloués à la commission relèvent bien du titre 2. Leur utilisation réside exclusivement dans la mise en œuvre de l'arrêté du 29 décembre 2003 relatif aux indemnités allouées à certains personnels apportant leur concours à la Commission supérieure de codification, à raison de la rémunération de deux rapporteurs généraux adjoints et de 16 rapporteurs particuliers pour un total de 127 mois travaillés. L'arrêté fixant les montants de ces rémunérations n'a pas été modifié depuis 2003.* »

b) La commission des archives constitutionnelles de la cinquième République

La commission des archives constitutionnelles de la cinquième République pose des problèmes quant à sa nature et à son fonctionnement.

Créée par le décret n° 2002-581 du 25 avril 2002, la commission des archives constitutionnelles de la cinquième République recense et assure, dans le respect du code du patrimoine, la publication des archives publiques et privées intéressant l'application de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle peut également recueillir des témoignages écrits et oraux et participer à des recherches et des travaux de nature historique. Les deux premiers volumes de la collection « Archives constitutionnelles de la cinquième République » ont été publiés en septembre 2008, et les volumes 3 et 4 en mars et septembre 2010. Ils portent sur la période octobre 1958-juillet 1959. Le volume 5 doit être publié en 2011.

On peut s'interroger sur l'intérêt même de l'existence d'une commission administrative pour réaliser un travail historique. Sur la méthode, le recours au support papier pour la publication des travaux de la commission est-il pertinent, ne vaudrait pas mieux mettre en ligne sur Internet les éléments publiés ? La commission ne semble pas disposer de site Internet.

Enfin, la commission consomme des frais de représentation et de fonctionnement non négligeables : 5 230 euros de frais de restauration en 2009, dont « *la régularisation de déjeuners non remboursés entre 2006 et 2008 pour 4 705 euros* », selon les explications fournies, et 1 015 euros de frais de restauration au 30 novembre 2010. Indépendamment de l'appréciation que l'on peut porter sur la nature de ces dépenses, le Rapporteur spécial s'interroge sur la conformité de remboursements rétroactifs de déjeuners au regard des règles comptables et budgétaires.

Par ailleurs, la commission a consommé 11 392 euros en 2009 et 13 670 euros en 2010 de frais de mission exclusivement à l'étranger. L'activité de la commission des Archives constitutionnelles de la cinquième République exige-t-elle, sur deux ans, un déplacement à Séoul, deux déplacements à Venise, un déplacement à Oslo, un autre à Mexico, à Naples, à Tel-Aviv, à Iasi, à Tunis ? Au prix du Pass Navigo, il serait très commode de faire, dans le cadre de l'éducation civique, la pédagogie de la cinquième République, dans les établissements scolaires de région parisienne.

Il convient donc de s'interroger sur l'intérêt du maintien de cet organisme et de son coût rapporté à son utilité.

Proposition n° 2 : L'évaluation de l'ensemble des instances dépendant du Premier ministre, en particulier la commission des archives constitutionnelles de la cinquième République et le Conseil d'analyse de la société, doit être approfondie et donner lieu à des mesures de recadrage budgétaire, voire de suppression des organismes en cause.

L'an dernier, le Rapporteur spécial avait exprimé le souhait de la suppression du Conseil de la création artistique, suppression effective au début 2011. Il invite le Gouvernement à poursuivre dans cette voie pour les instances telles que la commission des archives constitutionnelles de la cinquième

République et le Conseil d'analyse de la société, dont le coût, en particulier en frais de restauration et de mission est conséquent, et dont l'utilité n'est pas avérée.

c) Le service d'information du Gouvernement

Le Rapporteur spécial a obtenu du service d'information du Gouvernement, après un contrôle sur pièces et sur place inopiné mené le 16 novembre 2010, des éléments d'information très substantiels. Il convient de saluer à cette occasion la réactivité du secrétariat général du Gouvernement et du SIG.

Cela étant, la lecture de ces documents invite à s'interroger encore davantage sur un certain nombre d'activités du SIG tant il est difficile de faire un point précis et budgétaire sur ces activités. Le Rapporteur spécial a donc proposé que la commission des Finances entende le secrétaire général du Gouvernement et la directrice du SIG, afin d'obtenir les réponses à ses questions.

Le compte rendu de cette audition, le 16 juin 2011 à 18 heures, figure à la fin du présent tome.

d) La mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009

La commission des Finances avait formulé l'an dernier cinq recommandations reproduites dans le tableau ci-après, qui ont inégalement été suivies d'effet.

Proposition n° 1 :	<p>Le rapport annuel de performances doit préciser la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme <i>Direction de l'action du Gouvernement</i>. Il doit indiquer la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme. Il doit faire le point sur les indemnités pour sujétions particulières (régime juridique, prévision budgétaire et consommation réelle).</p> <p>Le rapport annuel de performances doit préciser quelle a été la consommation des crédits au regard des dotations en loi de finances initiale. Il doit expliquer les écarts constatés et les mouvements intervenus en gestion</p>
Proposition n° 2 :	<p>Le rapport annuel de performances doit faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble des services du Premier ministre.</p>
Proposition n° 3 :	<p>Chaque mesure mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques doit faire l'objet d'une évaluation sérieuse transmise au Parlement, en matière d'efficacité budgétaire et sociale (rapport coûts/avantages, mesure d'efficacité des réformes accomplies).</p>
Proposition n° 4 :	<p>L'évaluation de l'ensemble des instances dépendant du Premier ministre, en particulier le Conseil de la création artistique et le Conseil d'analyse de la société, doit être approfondie et donner lieu à des mesures de recadrage budgétaire, voire de suppression des organismes en cause.</p>

La recommandation n° 1 n'a pas donné lieu à un début d'application, le rapport annuel de performances ne donnant aucune indication précise sur la consommation de crédits de cabinets ministériels en 2010. Le Rapporteur spécial, comme il s'y est engagé lors de l'examen de la mission en commission élargie du projet de loi de finances pour 2011, procédera à des contrôles sur pièces et sur place si des réponses satisfaisantes ne sont pas apportées à son questionnaire budgétaire et ne figurent pas dans l'annexe générale jaune.

En revanche, et à la différence d'autres rapport annuel de performances, celui de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* comporte des éléments utiles sur la mise en œuvre de la réserve de précaution (recommandation n° 2) et les dégels et annulations de crédits consécutifs à la gestion de la réserve. C'est notamment le cas pages 50 et 128 du rapport annuel de performances pour chacun des deux programmes de la mission.

La recommandation n° 3 n'est pas mise en œuvre et une évaluation sérieuse de la RGPP est toujours attendue. Le sigle RGPP est absent du rapport annuel de performances.

Enfin la recommandation n° 4 a été partiellement mise en œuvre, avec la suppression du Conseil de la création artistique.

3.— Vers une véritable culture de la performance

Le développement de la démarche de performance doit, pour ce qui concerne les services du Premier ministre, intégrer le caractère très hétérogène du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Les prévisions budgétaires sont difficiles à réaliser avec précision sur de petites entités qui ne sont agrégées que dans un souci de présentation budgétaire et non de pilotage centralisé. La coordination réalisée par le Secrétaire général du Gouvernement, responsable du programme, doit nécessairement prendre en considération la tradition de forte autonomie de tous les services relevant du Premier ministre, comme celle des autorités administratives indépendantes.

Dans ces conditions, le Secrétaire général du Gouvernement a donc souhaité faire reposer le développement de la démarche de performance sur la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM), structure légère et souple dédiée à cet objectif, qui s'analyse comme une cellule intermédiaire entre l'inspection et l'aide à la décision.

Depuis quatre ans environ, c'est donc la mission d'organisation des services du Premier ministre qui donne les impulsions et organise la contractualisation de cette démarche pour les services, y compris un certain nombre d'autorités administratives indépendantes.

Sept objectifs avaient été fixés au projet annuel de performances pour 2010 : publier, dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois ; améliorer l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement ; maîtriser le coût des fonctions support ; impulser et coordonner les actions de l'État en matière de lutte contre les drogues et les toxicomanies ; éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue ; améliorer la sécurité des systèmes d'information de l'État ; favoriser la transposition, dans les meilleurs délais, des directives européennes en droit interne.

Les résultats constatés en 2010 en matière de taux d'exécution des lois et de taux de déficit des transpositions des directives européennes peuvent apparaître moins favorables que ceux de 2009. Le taux d'exécution des lois promulguées depuis le début de la législature se maintient à un niveau élevé avec un taux supérieur à 81 %. Le taux d'exécution des lois au cours de la dernière session parlementaire apparaît en diminution par rapport à l'année précédente. Ce constat s'explique par l'accroissement du nombre des mesures d'application que requiert la publication, en 2010, de nombreuses lois portant réformes.

Pour ce qui concerne le taux de déficit de transpositions des directives européennes en droit interne, il est de 0,8 % et demeure inférieur au plafond de 1 % assigné par le Conseil européen.

La proportion des visiteurs uniques des sites gouvernementaux par rapport à la population internautes française continue d'augmenter. Elle atteint cette année plus de 61 % soit une progression de 8 points par rapport à 2009.

B.- LE PROGRAMME *PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS*

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) s'est traduit par l'inscription de leurs crédits dans le cadre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Ces onze autorités administratives et instances indépendantes sont le Médiateur de la République, créé en 1973, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), créé en 1983, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), créé en 1989, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH), reconnue par la loi en 1990, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), créée en 1991, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), créée en 1998, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), créée en 2000, la Haute autorité de lutte contre les discriminations créée en 2004, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté institué en 2007 et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), créée en 1978.

1.– Les résultats en matière de performance sont toujours satisfaisants.

Le pourcentage de citoyens s'estimant suffisamment informés de leurs droits en matière de protection des informations personnelles les concernant continue de se situer à un niveau élevé même s'il diminue (34 % au lieu de 37 % en 2009). Ce constat illustre l'efficacité de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Le nombre de lieux de privation de liberté contrôlés, en 2010, reste important même s'il diminue avec 140 lieux visités au lieu de 163 en 2009. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et ses collaborateurs ont consacré cette année davantage de temps pour chacune de ses visites.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) augmente pour la troisième année consécutive son efficacité dans le traitement de ses dossiers. Chaque « équivalent temps plein » (ETP) d'agent traitant a examiné, en 2010, 261 dossiers en moyenne, soit 46 dossiers supplémentaires par rapport à 2009. Le nombre des dossiers en instance à la HALDE a diminué en 2010.

Le délai moyen d'instruction des dossiers par les services du Médiateur a diminué pour la troisième année consécutive, il s'élève à 120 jours.

Le nombre de dossiers traités en 2010 par la CNDS est en forte progression (195) par rapport au nombre de dossiers traités en 2009 (153).

Le délai moyen de traitement des dossiers par la CADA est en légère augmentation en 2010.

2.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions

D'une manière générale, la consommation des dotations de crédits de paiement a été moins élevée en 2010 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, de 6,3 %, alors qu'elle avait été légèrement aux prévisions en 2009, de 1,5 %. La consommation des crédits de paiement a représenté 80,5 millions d'euros, soit 93,7 % des 85,9 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2010.

La variation de consommation des crédits est cependant très contrastée selon les autorités administratives indépendantes : un taux de consommation inférieur à 80 % des dotations pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, de 87,3 % pour la HALDE, mais de 98,6 % pour le médiateur.

Le nombre d'ETPT augmente de 2009 (611) à 2010 (643) mais il est nettement inférieur aux plafonds de la loi de Finances initiale (668). La consommation de crédits de rémunérations de titre 2 est inférieure aux prévisions de 4,2 % (45,3 millions consommés pour 47,3 millions ouverts par la loi de finances initiale). Cependant, l'exécution est proche des prévisions pour les

rémunérations d'activité (33 millions à comparer à 33,2 millions) alors que la contribution au Compte d'affectation spéciale des Pensions est très inférieure aux prévisions (2,7 millions au lieu de 3,8 millions prévus) sans que le rapport annuel de performances ne propose d'explication.

La faible consommation s'explique par des recrutements opérés tardivement en 2010, Les sorties réalisées en 2010 s'élèvent à 56 ETP dont 5 départs en retraite. Les entrées réalisées s'élèvent à 77 ETP. Le solde des entrées et sorties (en ETP) est positif et s'explique par des recrutements prévus et autorisés en 2010, compte tenu des nouvelles missions de certaines autorités administratives indépendantes telles que la CNIL et le CSA.

La consommation des crédits de fonctionnement et d'investissement est également inférieure aux prévisions.

Les dépenses hors titre 2 de fonctionnement et d'investissement se sont élevées à 35,1 millions d'euros, montant également inférieur de 8,9 % aux crédits prévus par la loi de Finances initiale (38,6 millions d'euros).

Les crédits ouverts en loi de finances initiale se sont vus appliquer une mise en réserve de précaution portant essentiellement sur le hors titre 2, à 1,3 million d'euros en autorisations d'engagement et à 1,6 million d'euros en crédits de paiement.

Cinq mesures d'annulation de crédits sont intervenues dans le cadre des lois de finances rectificatives et des décrets d'avance ; le total net des annulations s'élevant à 1,5 million d'euros d'autorisations d'engagement et à 1,3 million d'euros de crédits de paiement.

Chaque organisme ayant une existence fonctionnelle et budgétaire séparée des autres, l'exécution des crédits présente des profils variés.

Le CGLPL n'a consommé que 79,5 % des crédits alloués, la faible consommation des crédits de rémunérations n'étant pas expliquée par le rapport annuel de performances.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la HALDE sont également très inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale (5,5 millions d'euros au lieu de 6,9 millions prévus), sans que le rapport annuel de performances n'apporte d'explication.

C.- LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

L'architecture budgétaire de la mission a été entièrement revue, en cohérence avec la fusion, au 1^{er} janvier 2010, des Journaux Officiels et de La Documentation Française et la création de la direction de l'Information légale et administrative (DILA).

La nouvelle maquette budgétaire a entraîné la disparition des deux programmes n° 621 *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* et n° 622 *Édition publique et information administrative* dont étaient responsables en 2009 respectivement la direction des Journaux officiels et la direction de la Documentation française. Il leur a succédé en 2010 les programmes n° 623 *Édition et diffusion* et n° 624 *Pilotage et activités de développement des publications*.

Le programme n° 623 décline les activités de cœur de métier de la direction fusionnée ; le programme n° 624 retrace les activités de support et les dépenses engagées dans la modernisation des missions (activités numériques, activités de promotion et de distribution), ce programme ayant vocation à suivre les économies engendrées par la mission modernisée.

D'une manière générale, l'exécution budgétaire est meilleure que prévue, le résultat excédentaire constaté s'élève à 35 millions d'euros pour une prévision de 1,6 million d'euros. L'an dernier, en 2009, un phénomène comparable avait été constaté avec un résultat excédentaire de 38,8 millions d'euros au lieu de 459 071 euros prévus par la loi de finances initiale.

En 2010, non seulement les recettes sont très supérieures aux prévisions (206,2 millions d'euros en exécution pour une prévision de 194,4 millions en loi de finances initiale), mais les dépenses ont une nouvelle fois été fortement contenues (171,2 millions d'euros au lieu de 192,8 millions prévus en loi de finances initiale).

Il convient donc de s'interroger, lorsque l'on constate des écarts aussi considérables entre les résultats et les prévisions, sur la fiabilité de ces prévisions. Deux ans de suite, alors que des efforts remarquables sont accomplis par les personnels de la DILA, l'exécution budgétaire est bien meilleure que prévu.

Le Rapporteur spécial souhaite exprimer à nouveau un sujet de préoccupation déjà évoqué dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2011, n° 2857 annexe 12, et sur lequel il a attiré l'attention du directeur de l'Information légale et administrative par courrier du 16 février 2011.

La DILA rencontre des difficultés dans la mise en œuvre du projet de nouvelle plate-forme de production éditoriale (NPPE) qui résulteraient d'un contentieux avec la société IBM France.

Le projet NPPE lancé en décembre 2005 ne donne toujours pas de résultats satisfaisants alors que le marché est arrivé à échéance le 27 décembre 2010. De ce fait, Les salariés sont contraints de continuer la production avec le système CCI qui est ancien, puisqu'il a été mis en place en 1989. Ce matériel ne fait plus l'objet de maintenance et les salariés qui y étaient affectés sont, pour la plupart, partis à la retraite. La DILA doit donc d'urgence mettre en œuvre une stratégie de substitution afin de moderniser l'outil de production. Les seules sommes facturées par IBM s'élèveraient, selon le

Gouvernement, à environ 8 millions d'euros. Alors que cette facture a déjà été honorée par la DILA à hauteur de 95 %, les objectifs ne semblent absolument pas atteints. Cette question est seulement évoquée, page 9 du rapport annuel de performances, dans les termes suivants : « *En ce qui concerne la réalisation de la Nouvelle Plateforme de Production Éditoriale (NPPE), de nouvelles recherches vers des solutions alternatives ont été entreprises, la solution adoptée initialement ayant été abandonnée, provoquant ainsi du retard quant à sa livraison.* »

1.– Des recettes supérieures aux prévisions

En 2010, les recettes encaissées pour la DILA dans le cadre du budget annexe ont atteint 206,2 millions d'euros et sont supérieures de 11,8 millions d'euros à la prévision de loi de finances initiale (194,4 millions d'euros).

Cependant, les recettes sont très supérieures aux prévisions pour les produits des annonces et très inférieures pour la catégorie des « autres produits » qui correspond majoritairement aux productions de l'ancienne Documentation française. La part des recettes d'annonces dans le total est passée de 85,7 % en 2009 à 89,4 % en 2010.

Au total, les recettes d'annonces ont atteint en 2010 184,4 millions d'euros au lieu de 157,3 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Les recettes du Bulletin officiel d'annonces de marchés publics (BOAMP) ont atteint 96,6 millions d'euros au lieu de 84 millions prévus par la loi de finances initiale. Celles du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) sont de 79,4 millions d'euros au lieu de 69 millions prévus par la loi de finances initiale. Les recettes du BODACC se maintiennent à un niveau plus élevé que prévu depuis 2009. Les autres postes de recettes d'annonces sont également supérieurs aux prévisions, qu'il s'agisse des annonces du bulletin des annonces légales obligatoires (BALO) avec 4,6 millions de recettes au lieu de 0,4 million prévu par la loi de finances initiale, de celles du JO (488 370 euros au lieu de 400 000 euros).

On ne peut que se féliciter du maintien à un niveau élevé des recettes d'annonces.

Par contre, l'exécution 2010 est marquée par la très forte diminution des « autres recettes » qui ont représenté en 2010 21,8 millions d'euros à comparer à 37,2 millions prévus par la loi de finances initiale.

Le produit des ventes de publications et abonnements en 2010 a été exécuté à hauteur de 71,1 % de la prévision initiale et en baisse de 25,3 % par rapport à la réalisation 2009 malgré une politique volontariste de relance commerciale pour valoriser ses publications.

Le produit des prestations et travaux d'édition en 2010 a été exécuté à hauteur de 38 % de la prévision initiale et en baisse de 41 % par rapport à la réalisation 2009.

La DILA table sur les gains de productivité liés à la modernisation de la chaîne d'impression (acquisition d'une rotative en 2010 et mise en service en 2011) et aux gains découlant de la réorganisation des deux anciennes directions pour assurer une offre d'imprimerie de qualité et à moindre coût.

Le produit des autres activités (Frais de port, licences, nouveaux produits...) en 2010 a été exécuté à hauteur de 57 % de la prévision initiale et en baisse de 19 % par rapport à la réalisation 2009.

2.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions

Comme en 2009, la consommation des crédits est inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale, elle s'est élevée à 171,2 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 192,9 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale (- 11,2%). On constate une nouvelle diminution des effectifs de 40 ETPT. Les effectifs globaux sont passés de 947 en réalisation 2007 à 811 en exécution 2010. Les plafonds d'ETPT fixés par la loi de Finances (973 en 2009, 898 en 2010 et 850 en 2011) sont très supérieurs aux emplois pourvus.

La masse salariale est contrainte, avec une dépense de 67,5 millions hors CAS *Pensions* en 2010 à comparer à 66,9 millions en 2009 et 66 millions en 2008. La Cour des comptes relève également que les dépenses de personnel progressent alors que les effectifs diminuent. Il convient de prendre en compte l'effet de la diminution des effectifs sur les économies de dépenses de personnel, qui sont considérables. C'est ainsi que l'impact du schéma d'emploi 2009 et 2010 représente une économie nette de 2,6 millions d'euros.

Les dépenses hors personnel sont également en nette diminution avec une consommation de 99,1 millions d'euros pour 120,1 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2010. Dans ce domaine comme dans celui des effectifs, il convient également de s'interroger sur la fiabilité des prévisions qui avaient servi de support au projet de loi de finances 2010.

Enfin, on peut constater, en s'en félicitant, que l'acquisition de la nouvelle rotative a été opérée en 2010 (9,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,1 millions d'euros de crédits de paiement).

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :

PRÉVENTION DES RISQUES ;

*CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER*

Commentaire de M. Jacques PÉLISSARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>PRÉVENTION DES RISQUES</i>	149
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR LA TEMPÊTE XYNTHIA	149
1.– Des crédits initiaux complétés pour financer les mesures d'urgence	149
2.– Une forte hausse des dépenses d'intervention.....	150
<i>a) Renforcement des digues endommagées</i>	151
<i>b) Financement des procédures de délocalisation de près de 1 600 biens</i>	151
3.– Une croissance spectaculaire des autorisations d'engagement en faveur des PPRT	151
4.– Des dépenses de personnel marquées par un mouvement de fongibilité asymétrique contestable.....	151
B.– UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE QUI DEVRAIT MONTER EN PUISSANCE EN 2011	152
1.– Objectif n° 1 : limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement	152
2.– Objectif n° 2 : réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement.....	153
3.– Objectif n° 3 : réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques	154
4.– Objectif n° 4 : assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public.....	154
5.– Objectif n° 5 : mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation.....	155

II.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER	155
A.– UNE PROBLÉMATIQUE DES FONCTIONS SUPPORT ET DU PÉRIMÈTRE QUI A PEU ÉVOLUÉ.....	155
B.– UNE GESTION TENDUE DES CRÉDITS.....	156
1.– Des dépenses de personnel prédominantes	156
2.– Les autres dépenses.....	158
C.– UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE EN MUTATION	158
1.– Un premier objectif <i>Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable</i> dont les résultats sont satisfaisants.....	159
2.– Deux objectifs caractérisés par la mise en place d'indicateurs d'efficience communs aux programmes support dont l'utilisation s'avère difficile	159
a) <i>Être une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement</i>	159
b) <i>Appliquer une politique des ressources humaines responsable</i>	160

Le présent commentaire porte sur l'exécution budgétaire au titre de l'exercice 2010 de deux programmes de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* : n° 181 *Prévention des risques* et n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*.

I.- LE PROGRAMME PRÉVENTION DES RISQUES

Comme l'année dernière, le programme a été structuré autour de quatre grandes priorités environnementales :

- la prévention des risques technologiques et des pollutions,
- la prévention des risques naturels et hydrauliques,
- la sûreté nucléaire et la radioprotection,
- la gestion de l'après-mines.

L'année 2010 a été marquée par les événements dramatiques liés à la tempête Xynthia et aux inondations dans le Var.

Le Rapporteur spécial se félicite que les deux principales préconisations qu'il avait formulées l'année dernière relatives à l'accélération des processus de prescription et d'approbation des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et au renforcement des moyens consacrés aux plans de prévention des risques naturels (PPRN) soient en cours de mise en œuvre.

A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR LA TEMPÊTE XYNTHIA

Des dépenses importantes ont été engagées en urgence à la suite des événements survenus les 27 et 28 février 2010 lors du passage de la tempête Xynthia sur une partie de la France. Un plan de prévention des submersions marines et des crues rapides a été présenté en juillet 2010.

En matière budgétaire, s'il est incontestable que le caractère imprévisible de la tempête justifiait une procédure d'urgence, le Rapporteur spécial regrette que les redéploiements possibles au sein du programme et l'utilisation de la fongibilité asymétrique n'aient été que partiellement mis en œuvre.

1.- Des crédits initiaux complétés pour financer les mesures d'urgence

Les **autorisations d'engagement** ouvertes pour 2010 se sont élevées à 398,41 millions d'euros alors qu'en loi de finances initiale leur montant était de 346,50 millions d'euros (+ **52 millions d'euros**).

337,03 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés sur les 398,41 millions d'euros ouverts compte tenu des mouvements de crédits intervenus. Le taux de consommation de 86 %, bien supérieur à celui de l'année dernière (58 %), s'explique par les mesures prises à la suite de la tempête Xynthia et, à une moindre échelle, par l'accélération de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques.

Les **crédits de paiement** ont bénéficié d'un abondement de plus de **38 millions d'euros** portant les crédits de paiement votés en loi de finances (306,71 millions d'euros) à 344,94 millions d'euros. Ils ont un taux de consommation de 91 % (314,43 millions d'euros ont été dépensés sur 344,94 millions d'euros de crédits ouverts).

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS EN 2010 :
TAUX D'EXÉCUTION ET PROGRESSION PAR RAPPORT À 2009**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	votées en LFI 2010	consommées en 2010	Taux exécution	consommées en 2009	progression 2010/2009	votées en LFI 2010	consommées en 2010	Taux exécution	consommées en 2009	progression 2010/2009
Prévention des risques technologiques et des pollutions	191,4	150,34	78,55%	21,00	615,90%	146,32	127,6	87,21%	89,32	42,86%
Sûreté nucléaire et radioprotection	52,19	43,5	83,35%	42,30	2,84%	52,19	44,14	84,58%	43,01	2,63%
Prévention des risques naturels et hydrauliques	55,4	94,71	170,96%	60,65	56,16%	60,7	97,17	160,08%	67,21	44,58%
Gestion de l'après-mines	47,5	48,48	102,06%	48,96	-0,98%	47,5	45,51	95,81%	45,73	-0,48%

Source : rapport annuel de performances 2010

2.— Une forte hausse des dépenses d'intervention

**PROGRESSION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT
CONSOMMÉS PAR TYPE DE DÉPENSES**

(en millions d'euros)

	AE 2009	AE 2010	Progression 2010/2009	CP 2009	CP 2010	Progression 2010/2009
Dépenses de personnel	24,96	26,61	6,61%	24,96	26,61	6,61%
Dépenses de fonctionnement	87,23	163,42	87,34%	161,73	192,58	19,08%
Dépenses d'investissement	23,25	34,97	50,41%	17,64	21,96	24,49%
Dépenses d'intervention	37,47	112,02	198,96%	40,95	73,28	78,95%

Source : rapport annuel de performances 2010

La très forte hausse des dépenses d'intervention liée aux suites de la tempête Xynthia (à hauteur de 38 millions d'euros) se répartit ainsi :

a) Renforcement des digues endommagées

– **10,55 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 9,8 millions d'euros de crédits de paiement** non prévus en loi de finances ont permis de renforcer en urgence les ouvrages de protection contre la mer endommagés après la tempête et dont l'état faisait peser un fort risque aux zones habitées protégées. Ces interventions ont été concentrées sur les départements de Vendée et Charente-Maritime et réalisées par l'État sous réquisition.

– L'État a également contribué sous forme de subventions à la réalisation de travaux réalisés par les collectivités territoriales pour renforcer les digues (**2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement**).

b) Financement des procédures de délocalisation de près de 1 600 biens

– La mise en œuvre d'une procédure d'acquisition dans les zones de solidarité touchées par la tempête a été menée sur les crédits du « Fonds Barnier ». Les délocalisations ont sollicité le Fonds au-delà de ses ressources, nécessitant un versement exceptionnel du budget de l'État à hauteur de **25 millions d'euros en crédits de paiement** (dont 17 millions d'euros par décret d'avance et 8 millions d'euros par redéploiement).

3.– Une croissance spectaculaire des autorisations d'engagement en faveur des PPRT

Les autorisations d'engagement consacrées à l'action *Prévention des risques technologiques et des pollutions* ont connu une progression de plus de 600 % passant de 21 millions d'euros en 2009 à plus de 150 millions d'euros en 2010. Les études entreprises par l'État pour l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques ont été plus nombreuses que prévues et sont significatives de la réelle volonté du ministère de combler le retard pris en matière d'élaboration de ces plans.

4.– Des dépenses de personnel marquées par un mouvement de fongibilité asymétrique contestable

L'intégralité des dépenses de personnel du programme concerne l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). La consommation d'emplois en 2010 s'établit à 345 ETP, soit 16 ETP en dessous du plafond d'emplois autorisé.

L'essentiel de l'écart entre les crédits prévus en loi de finances initiale 2010 (39,06 millions d'euros) pour le paiement des dépenses de personnel de l'ASN et les crédits consommés (26,61 millions d'euros) s'explique par un mouvement de fongibilité asymétrique à hauteur de 9,5 millions d'euros en vue du remboursement

des salaires des agents mis à disposition de l'ASN. Ces crédits, budgétés en dépenses de personnel, ont été exécutés en dépenses de fonctionnement. Le Rapporteur spécial, souscrivant aux observations de la Cour des comptes, juge qu'une inscription de ces crédits dès le début de l'exercice sur le titre adéquat serait plus conforme au principe de sincérité budgétaire.

Les dépenses de fonctionnement ont couvert les subventions pour charge de service public versées à l'ADEME (42,5 millions d'euros) et à INERIS (32,25 millions d'euros). Les crédits d'INERIS ont dû être abondés de plus de 7,3 millions d'euros en cours d'exercice pour faire face au règlement d'engagements antérieurs à 2009.

B.– UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE QUI DEVRAIT MONTER EN PUISSANCE EN 2011

Les trois indicateurs principaux portent sur des enjeux emblématiques comme la prévention des risques, la gestion des déchets, la santé publique ou la protection des milieux.

- 1.– Objectif n° 1 : limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement

L'indicateur 1.1, qui est un des trois principaux indicateurs de la mission, mesure le *nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection*. Les priorités en matière d'instruction ont été maintenues, en particulier pour la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques et de la directive européenne IPPC relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution.

La réalisation 2010 fait apparaître un ratio inférieur de 1 point à la prévision 2009. Elle ne prend pas en compte l'instruction des plans de prévention des risques technologiques et en particulier des études de danger qui ont fortement mobilisé les services de l'inspection en 2010.

Ce ratio d'efficacité ne permet pas de savoir si les **effectifs d'inspection** sont suffisants. Le Rapporteur spécial s'inquiète de leur **stagnation** qui serait due à des difficultés récurrentes de recrutement.

Proposition n° 1 : Créer un indicateur indiquant le ratio entre le nombre de sites contrôlés dans l'année et le nombre total des installations classées devant faire l'objet d'un contrôle.

L'indicateur 1.2 est relatif au *taux d'approbation des PPRT*. Alors que seuls 28 PPRT étaient approuvés au 31 décembre 2009, 92 le sont au 31 décembre 2010 et 359 sur un total de 423 sont prescrits. Même si les cibles ne sont pas atteintes, **on assiste comme l'avait souhaité le Rapporteur spécial à une accélération du processus de prescription puis d'approbation des PPRT.**

L'indicateur 1.3 *Nombre d'accidents dus aux produits, équipements et installations soumis aux contrôles techniques sur une période donnée* indique un nombre d'accidents avec dommages corporels recensés en diminution par rapport à 2009. Ce mouvement de baisse depuis deux ans, après la stabilité des années antérieures, s'explique par les actions des directions régionales sous forme d'opérations de contrôle et d'inspections inopinées sur les chantiers.

2.– Objectif n° 2 : réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement

L'indicateur 2.1 relatif à la collecte sélective et au recyclage des déchets ménagers est le deuxième indicateur principal de la mission. Il comprend deux sous-indicateurs.

Le premier concerne le *taux de recyclage des déchets d'emballage* et repose sur des données, fournies par l'ADEME. Le taux de 63,3 % en 2009 est stable par rapport à 2008 (63 %). La cible 2012 de 75 % paraît ambitieuse.

Le deuxième sous-indicateur relatif au *taux de collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ménagers* fait l'objet de résultats satisfaisants. En 2009, le taux de collecte s'est élevé à 25,7 %.

Proposition n° 2 : Créer un sous-indicateur permettant de mesurer le taux de collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques **professionnels**.

L'indicateur 2.2 expose en euros le *coût moyen des réhabilitations de décharges fixées par l'ADEME*. Ce coût moyen masque de fortes disparités selon les lieux et la nature des travaux à effectuer. Cet indicateur, sans modulation en fonction des travaux nécessaires, manque de pertinence. En 2010, 184 sites ont fait l'objet de travaux de réhabilitation avec des impacts très variables.

Proposition n° 3 : Moduler l'indicateur relatif au coût moyen des réhabilitations de décharges selon le type d'impact.

L'indicateur 2.3 relatif à la mise en œuvre de la réglementation applicable aux produits chimiques a été enrichi.

Il se compose d'un sous indicateur relatif au *délai d'instruction des dossiers biocides* qui mesure l'efficacité du dispositif national d'évaluation des risques. En 2010, il a fallu 17,8 mois pour traiter un dossier. L'objectif pour 2012 est de réduire ce délai à 15 mois grâce à la rationalisation du réseau d'expertise.

Cet indicateur est complété d'un sous indicateur relatif au *nombre d'inspections de contrôle du respect de la mise en œuvre de la réglementation européenne applicable aux produits chimiques REACH*. 380 inspections ont été réalisées en 2010.

3.– Objectif n° 3 : réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques

La rénovation des politiques et le renforcement des moyens introduits par les événements dramatiques et exceptionnels qu'ont été la tempête Xynthia et les crues du Var en 2010 devrait permettre d'améliorer les résultats sur le moyen terme.

L'indicateur 3.1 sur le nombre de communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) indique des taux en progression nette par rapport à 2009 même si la réalisation demeure légèrement inférieure aux prévisions. 663 nouvelles communes sont couvertes par un PPRN approuvé en 2010.

L'indicateur 3.2 porte sur la *prévention des inondations, premier des risques de catastrophes naturelles*.

Le pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné n'atteint que 16,1 % alors que l'objectif fixé pour 2012 est de 32 %. Le taux de contrôle des barrages intéressant la sécurité publique s'élève à 85 % et marque une très nette progression par rapport à 2009. En ce qui concerne la fiabilité de la carte vigilances crues, le résultat 2010 est sensiblement inférieur à celui de 2009.

4.– Objectif n° 4 : assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public

Les deux indicateurs correspondent à des objectifs assignés à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) :

L'indicateur 4.1. montre des résultats stables en ce qui concerne les *délais de publication des décisions de l'ASN*. L'ASN a instruit 3 300 dossiers d'autorisation en 2010 contre 3 500 en 2008. Cette diminution du nombre d'instructions concerne le nucléaire de proximité du domaine industriel et traduit l'impact de la crise économique sur ce secteur.

L'indicateur relatif à la connaissance de l'ASN par le grand public connaît une baisse sensible en 2010 après la progression enregistrée les années précédentes.

5.– Objectif n° 5 : mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation

Les cibles ont été respectées par les indicateurs (absence de sinistres, nombre de défaillances des installations hydrauliques de sécurité inférieur aux limites fixées, respect des coûts et des délais des chantiers de mise en sécurité).

II.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Le programme 217 est un des deux principaux programmes de la mission *Écologie*. C'est un programme de pilotage et de soutien pour l'ensemble de la mission. Il regroupe l'essentiel des fonctions support du ministère, devenu celui de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement en novembre 2010 et dont l'organisation administrative est en voie de stabilisation.

A.– UNE PROBLÉMATIQUE DES FONCTIONS SUPPORT ET DU PÉRIMÈTRE QUI A PEU ÉVOLUÉ

La problématique des fonctions support et de périmètre du programme a peu évolué depuis 2009.

Si le programme regroupe l'essentiel des fonctions support du ministère, la mutualisation des crédits support n'est pas complète puisque certaines d'entre ces fonctions restent rattachées à d'autres programmes dont elles constituent une part des dépenses importante. Il s'agit de fonctions qualifiées de « support métier », notion qui, pour la Cour des comptes, mériterait d'être plus clairement explicitée et formalisée au sein du ministère.

Par ailleurs, le programme intègre des fonctions stratégiques et internationales qui n'ont pas le caractère de fonction support.

Le regroupement des emplois et des crédits de masse salariale de la mission sur ce programme est désormais complet, à l'exception des effectifs de l'ASN qui restent pris en charge par le programme 181.

Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué à plusieurs reprises, ce dispositif n'est pas conforme à l'esprit de la LOLF, qui suppose de présenter les actions en coûts complets, et il empêche la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique au sein de chacun des programmes.

Toutefois il a pris bonne note que l'administration souhaitait conserver ce mode de gestion auquel elle a attribué le mérite de pouvoir achever l'exercice 2010 sans ouverture complémentaire de crédits de personnel et que la mise en place de nouveaux outils de gestion devrait permettre de mieux appréhender les déterminants de la masse salariale pour chacun des programmes.

B.– UNE GESTION TENDUE DES CRÉDITS

Les autorisations d'engagement consommées s'élèvent à 3 882 millions d'euros et les crédits de paiement à 3 916 millions d'euros pour 2010. Compte tenu des mouvements opérés en cours d'exercice, les crédits disponibles sont très proches des dépenses d'où des taux de consommation très élevés.

1.– Des dépenses de personnel prédominantes

L'essentiel des dépenses concerne **la paie des personnels. 3 332 millions d'euros** leur ont été consacrés, soit plus de 85 % des autorisations d'engagement comme des crédits de paiement du programme. Ces dépenses progressent très légèrement (+ 0,89 %).

Comme l'année dernière, les emplois et les crédits de personnel sont répartis en 14 actions « miroir ». Les dotations les plus significatives vont vers le programme *Infrastructures et services de transport* (834,50 millions d'euros), vers le programme *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* (801,57 millions d'euros) et vers le programme 217 (632,57 millions d'euros).

Ces trois actions à elles seules représentent 2 268 millions d'euros, soit 68 % des dépenses de personnel et 58 % des dépenses du programme.

Le plafond ministériel d'autorisations d'emplois en loi de finances initiale 2010 s'élève à 66 224 ETPT. Ce plafond est réparti sur les deux programmes suivants, le programme 217 pour 65 863 ETPT et le programme 181 pour 361 ETPT (effectifs de l'ASN).

Le ministère indique qu'il a exécuté son schéma d'emplois au-delà des prévisions : – 1 322 ETPT, pour un objectif de – 1 294 ETP prévu en loi de finances, soit une sur-exécution de 28 ETP.

En dépit du nombre de départs en retraite pour la deuxième année consécutive inférieur aux prévisions. (– 979 réalisés contre – 2 296 prévus), le taux de remplacement (63 %) est conforme à celui qui était prévu et supérieur à l'objectif de non remplacement d'un sur deux.

La ventilation des emplois par programme de politique publique décidée en loi de finances initiale 2010 a été globalement respectée en exécution.

Les suppressions de 2010 (- 618 ETPT) correspondent à un schéma de 1 304 suppressions d'ETP et à une hypothèse de 2 296 départs en retraite qui s'échelonnent tout au long de l'année. Les 1 304 suppressions représentaient le solde entre les suppressions attendues au titre des mesures de RGPP (- 1 174 ETP) et les créations d'emplois «Grenelle de l'environnement» (+ 470 ETP).

TAUX D'EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2010

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances initiale	Consommation	Taux d'exécution	Loi de finances initiale	Consommation	Taux d'exécution
Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	73,90	55,89	75,63%	73,66	62,22	84,47%
Fonction juridique	6,02	7,77	129,07%	6,02	7,80	129,57%
Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	382,59	394,47	103,11%	380,12	429,05	112,87%
Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	31,17	31,97	102,57%	31,18	26,45	84,83%
Politique des ressources humaines et formation	198,96	156,72	78,77%	197,84	155,67	78,68%
Action européenne et internationale	10,09	9,11	90,29%	10,09	9,11	90,29%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</i>	632,57	654,88	103,53%	632,57	654,88	103,53%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Infrastructures et services de transports</i>	834,50	775,92	92,98%	834,50	775,92	92,98%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et circulation routières</i>	126,24	135,36	107,22%	126,24	135,36	107,22%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	177,76	179,60	101,04%	177,76	179,60	101,04%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	801,57	697,53	87,02%	801,57	697,53	87,02%
Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique	136,32	112,66	82,64%	136,23	112,66	82,70%
Personnels œuvrant pour les politiques <i>Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	162,87	209,91	128,88%	162,87	209,91	128,88%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Prévention des risques</i>	189,25	205,11	108,38%	189,25	205,11	108,38%
Personnels relevant de programmes d'autres ministères		68,68			68,68	
<i>Personnels transférés aux collectivités territoriales</i>	26,06	96,43	370,03%	26,06	96,43	370,03%
<i>Personnels œuvrant pour les politiques des programmes Énergie et après-mines</i>	48,50	61,91	127,65 %	48,50	61,91	127,65 %
<i>Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens</i>	35,02	24,64	70,36%	35,02	24,64	70,36%
<i>Commission nationale du débat public</i>	1,95	2,10	107,69%	1,95	2,11	108,21%
<i>Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires</i>	1,34	1,05	78,36 %	1,34	1,01	75,37 %

Source : rapport annuel de performances 2010

2.– Les autres dépenses

Après les dépenses de personnel, le deuxième poste de dépenses du programme est constitué par les **dépenses de fonctionnement** pour un montant de 509 millions d'euros en autorisations d'engagement et **510 millions d'euros** en crédits de paiement dont 391 millions d'euros en autorisations d'engagement et **412 millions d'euros** en crédits de paiement ont été consacrés à l'action *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement*.

Les **dépenses d'investissement**, dont les crédits inscrits avaient été fortement diminués en loi de finances initiale (– 65 % en autorisations d'engagement et – 50 % en crédits de paiement par rapport à 2009), ont fait l'objet d'une **surconsommation en cours d'exercice** (+ 17,8 millions d'euros en crédits de paiement). Elle serait liée à de mauvaises imputations et à des travaux non prévus.

PROGRESSION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS PAR TYPE DE DÉPENSES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	2009/2010	2009	2010	2009/2010
Dépenses de personnel	3 302,71	3 332,14	0,89%	3 302,71	3 332,14	0,89%
Dépenses de fonctionnement	509,20	519,01	1,93%	510,41	540,10	5,82%
Dépenses d'investissement	32,38	11,10	-65,72%	49,98	24,63	-50,72%
Dépenses d'intervention	18,69	19,70	5,40%	19,36	19,19	-0,88%

Source : rapport annuel de performances 2010

C.– UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE EN MUTATION

Déclinée en trois objectifs, la performance du programme se mesure en 2010 au travers de huit indicateurs et de 17 sous-indicateurs. Deux des objectifs sont axés sur l'exemplarité de l'État en matière de développement durable.

Pour la première fois en 2010, trois indicateurs d'efficience communs aux programmes support ont vu le jour relatifs aux ressources humaines, à la bureautique et à l'immobilier, ce qui répond à la recommandation du Rapporteur spécial émise l'année dernière afin d'améliorer la rigueur et la comparabilité des méthodes d'analyse de la performance.

Les résultats sont encourageants, mais encore marqués par l'instabilité récente de l'organisation centrale et déconcentrée du MEEDTL et des opérations immobilières encore en cours.

1.– Un premier objectif *Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable* dont les résultats sont satisfaisants

La stratégie nationale de développement durable 2009-2013 prévoit d'amplifier l'effort de mise en place des projets territoriaux de développement durable et des Agendas 21 locaux avec un objectif de 1 000 projets pour 2013. L'**indicateur 1.1** fait apparaître pour 2010 un taux d'acceptation des *projets territoriaux de développement durable acceptés au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21* de 87 %, de 2 points supérieur à la prévision.

Le Rapporteur spécial tient toutefois à faire observer que l'augmentation de ce taux est fonction de la qualité des projets proposés et suppose donc un renforcement du conseil aux collectivités territoriales.

L'indicateur 1.2 est relatif au *taux de transposition des directives communautaires* qui fondent **80 % de la législation environnementale nationale**. Cet indicateur est très important dans la mesure où l'amélioration du dispositif de suivi des textes en cours de négociation et des conditions de leur transposition en droit français était un des objectifs prioritaires de la réorganisation du ministère.

Le résultat de 2010 (78 %) est légèrement inférieur à celui obtenu au cours de l'année 2009 (79,5 %), mais surtout à celui fixé dans le projet annuel de performances 2010 (90 %). Cette cible paraît toutefois très ambitieuse dans la mesure où le ministère n'a pas la maîtrise de l'ensemble de la procédure, la transposition des directives nécessitant un important travail de concertation interministérielle et de consultation des professionnels concernés, mais aussi l'adoption de mesures législatives.

2.– Deux objectifs caractérisés par la mise en place d'indicateurs d'efficacité communs aux programmes support dont l'utilisation s'avère difficile

a) Être une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement

Cet objectif comporte un ratio d'efficacité bureautique, un ratio d'efficacité de la gestion immobilière et indicateur relatif au taux moyen des émissions de CO₂ qui visent à mesurer la stratégie immobilière de réduction des coûts, de rationalisation des achats et d'optimisation du parc de véhicules du ministère.

Le ratio d'efficacité bureautique mesure le coût bureautique par poste. Ses cibles devraient être revues afin de prendre en compte les coûts internes et externes d'assistance aux utilisateurs désormais intégrés dans le ratio.

En ce qui concerne les quatre sous-indicateurs relatifs au *ratio d'efficience de la gestion immobilière*, le rapport annuel de performances indique que les résultats doivent être utilisés avec précaution, leur mode de calcul étant incomplet et des erreurs d'imputation comptable n'ayant pu être corrigées.

Les résultats observés en termes de *réduction des émissions de CO2* des voitures particulières achetées ou louées dans l'année sont supérieurs aux cibles.

b) Appliquer une politique des ressources humaines responsable

La performance de 2010 est difficilement appréciable de fait de l'impossibilité technique de disposer des données requises au mois de mars 2011 pour deux indicateurs sur trois.

L'indicateur 3.1 porte sur l'effort en matière de formation continue. Le *Coût de la formation continue par journée-stagiaire* indique un coût moyen de 125 euros pour 2010. Le nombre moyen de jours de formation par agent reste stable.

Le ratio d'efficience de la gestion ressources humaines (indicateur 3.2) n'atteint pas sa cible du fait de la mise en place progressive des nouvelles structures de gestion mutualisées et de déploiement, à partir de juillet 2010, du nouveau système d'information des ressources humaines du ministère.

Le Rapporteur spécial insiste pour qu'à l'intérieur des services de ressources humaines, les fonctions d'accompagnement au changement soient épargnées alors que le ministère achève une période de réorganisation administrative souvent déstabilisante pour les personnels.

Le taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein du MEDDTL (indicateur 3.3) n'est pas renseigné : le rapport annuel de performances indique que le taux effectivement atteint en 2010 figurera dans le projet annuel de performances pour 2012, à l'automne prochain.

*

* *

***ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
ÉNERGIE***

Commentaire de M. Marc GOUA, Rapporteur spécial

—

SOMMAIRE

—

	Pages
A.– DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS DANS LE SOUTIEN AUX ÉNERGIES D'AVENIR..... ..	162
B.– UNE GESTION DE MOINS EN MOINS COÛTEUSE DE L'APRÈS-MINES	163

À première vue, l'exécution budgétaire 2010 fait apparaître une gestion particulièrement rigoureuse du responsable de programme, puisque tant les autorisations d'engagement que les crédits de paiement consommés ont été sensiblement inférieurs aux crédits prévus en loi de finances initiale. Les premières s'établissent en définitive à 761 millions d'euros, et les seconds à 789 millions d'euros, contre respectivement 892 millions d'euros et 845 millions d'euros prévus initialement.

Comme en 2009, l'écart entre la prévision et le montant révisé des dépenses est pourtant imputable à deux causes. D'abord, pour l'action n° 01 *Politique de l'énergie*, le traitement des sites pollués a pris du retard. Ces opérations complexes se sont en effet heurtées de nouveau à divers aléas techniques. Le rapport annuel de performances en fournit le détail. Ensuite, pour l'action n° 04 *Gestion économique et sociale de l'après-mines*, les prestations à servir ont été moins importantes que prévu.

Les chiffres bruts de l'exécution ne doivent donc pas exclure une appréciation plus nuancée de la performance, dont l'évolution laisse encore à désirer en certains domaines.

A.– DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS DANS LE SOUTIEN AUX ÉNERGIES D'AVENIR

Certes, le suivi de la performance permet d'apprécier de manière fiable les progrès réalisés, dans le domaine des énergies renouvelables, sur le chemin qui mène à l'objectif du Grenelle de l'environnement à l'horizon 2012. Comme le fait ressortir le rapport annuel de performances, *« après une année 2009 marquée par d'excellents résultats en termes de performance du fonds chaleur, il était attendu que le montant total des aides accordées rapporté au nombre de tonnes équivalent pétrole augmente (les projets les plus rentables ayant été financés en premier). L'indicateur pour la filière biomasse s'est néanmoins amélioré (aussi bien dans le cadre qu'au-dehors de l'appel à projets). Les résultats sont stables pour la filière solaire thermique, et en léger recul pour la filière géothermique (pour laquelle le faible nombre de réalisations annuelles rend difficile les interprétations statistiques). »*

Ces résultats paraissent indiquer qu'en se développant, les différentes filières d'énergie renouvelable se rapprochent d'une taille économique efficace où le coût de revient reste maîtrisé, ou du moins le manque à gagner par rapport à des énergies traditionnelles dont le prix ne cesse d'augmenter. Le Rapporteur spécial se réjouit de cette évolution positive.

Il y a pourtant des ombres au tableau. Car le suivi de la performance n'est pas adapté à l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales du programme. Elles en dépassent pourtant largement le montant strictement budgétaire, puisqu'elles s'établissent, pour le seul crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de

l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, à 2,6 milliards d'euros. Or il est permis de mettre en doute la solidité du rapport qualité/prix de cette mesure, du point de vue du contribuable.

Comme l'indiquent les publications de l'Agence nationale d'information sur le logement (Anil), alors que la crise du logement sévit dans de nombreuses régions du pays, les propriétaires désireux d'investir dans l'habitat s'orientent spontanément vers des dépenses de rénovation de leur logement existant, à défaut de pouvoir investir dans un nouveau lieu de résidence. Sur les 1,3 million de ménages bénéficiaires du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, combien n'auraient-ils pas engagé de toute façon ces dépenses au cours de l'année considérée ? De toute évidence, la mesure entraîne pour des centaines de milliers de ménage ce que les économistes appellent un « effet d'aubaine ».

Proposition n° 1 : Développer un dispositif de suivi parallèle de la performance des dépenses fiscales, pour toutes les mesures d'un coût supérieur à 500 millions d'euros.

B.- UNE GESTION DE MOINS EN MOINS COÛTEUSE DE L'APRÈS-MINES

Les mouvements d'annulations de crédits sur l'action n° 04 *Gestion économique et sociale de l'après-mines* ne représentent pas eux non plus un effort supplémentaire d'économie. Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, « *les mouvements de régulation sur le programme 174 Énergie et après-mines ne semblent pas tous cohérents : par exemple, alors qu'une dette a été contractée auprès de la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines au titre de la gestion des retraites anticipées, des crédits ont été annulés et d'autres libérés en fin de gestion, sans que la dette ne soit entièrement remboursée. Par ailleurs, l'annulation de crédits a entraîné des reports de charges sur 2011 et la levée tardive de la mise en réserve a obligé à un report du solde de CP. Ces arbitrages trop tardifs en fin de gestion ont affecté la gestion optimale des crédits.* »

L'Agence nationale de gestion des droits des mineurs (ANGDM) connaît par ailleurs une nouvelle dégradation de son coût de fonctionnement. Le rapport annuel de performances fournit le détail des prestations versées à ses 240 000 bénéficiaires, pour un montant moyen annuel de 25 000 euros, soit un total de 600 millions d'euros.

Même en tenant compte de la révision substantielle à la mi-2010 de la valeur cible, la maîtrise des coûts de gestion enregistre des résultats plus que décevants. Les explications avancées dans le rapport annuel de performances peinent à convaincre sur ce sujet. Selon ce document, la « *dégradation masque les efforts importants menés par l'ANGDM pour maîtriser, voire réduire, ses coûts de fonctionnement. En effet, le résultat de l'indicateur en 2010 (2,16 %) est certes*

supérieur à la prévision du PAP (1,95 %) mais il convient de noter que la dégradation de ce ratio de gestion est moins importante que celles connues lors des précédents exercices (2,8 % pour 2010/2009, 5 % pour 2009/2008). Pour ce faire, l'ANGDM a engagé une politique de maîtrise de ses coûts de gestion qui se sont traduits par une baisse de 2,52 % entre 2009 et 2010, alors que 318 nouveaux contentieux ont été introduits contre l'Agence (générant une hausse des frais induits). »

Le Rapporteur spécial note certes avec satisfaction que la dégradation est moins forte que les deux années précédentes. Mais l'ANGDM ne peut se contenter de freiner une tendance très dangereuse ; elle doit l'inverser. Les opérateurs du programme ne sauraient en effet s'exonérer des efforts de rationalisation engagés en administration centrale. Le rapport annuel de performances souligne que l'ANGDM « *applique strictement* » la règle d'un départ à la retraite sur deux non-remplacé. De nombreuses structures vont pourtant bien au-delà. La règle du « un sur deux » s'entend en effet à environnement constant. Étant donné la réduction régulière du nombre de bénéficiaires, le Rapporteur spécial estime que l'ANGDM doit être capable de mieux faire.

Proposition n° 2 : Corréler strictement l'application de la règle d'un départ à la retraite sur deux non-remplacé à l'évolution du nombre d'utilisateurs pris en charge dans le cadre de la gestion économique et sociale de l'après-mines.

*

* *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
MÉTÉOROLOGIE ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

Commentaire de M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– MÉTÉO-FRANCE POURSUIT SES EFFORTS DE RATIONALISATION DANS LA PERSPECTIVE DE SA RÉORGANISATION TERRITORIALE.	167
A.– UN RÉSULTAT 2010 CERTES DÉFICITAIRE, MAIS MEILLEUR QUE PRÉVU.....	167
B.– CORRECTEMENT RENSEIGNÉS, LES INDICATEURS DE PERFORMANCE TRADUISENT DES RÉSULTATS SATISFAISANTS.	168
II.– LE BACEA POURSUIT SON ENDETTEMENT ET N'APPARAÎT PLUS COMME UN SUPPORT ADAPTÉ AUX ACTIVITÉS DE LA DGAC.....	169
A.– DÉCIDÉ PAR LA DGAC, LE PASSAGE D'UNE COMPTABILITÉ DE CAISSE À UNE COMPTABILITÉ D'ENGAGEMENT TRADUIT L'INADAPTATION DU BUDGET ANNEXE.	169
1.– Depuis quelques années se pose la question de la conformité du budget annexe à l'article 18 de la LOLF.	169
2.– Un nouveau pas a été franchi en 2010, avec la décision de la DGAC d'adopter une comptabilité d'engagement.	170
3.– La question du choix de référentiel comptable illustre l'inadaptation du budget annexe aux activités de la DGAC.	171
B.– L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE A CONTINUÉ DE CROÎTRE AU COURS D'UN EXERCICE 2010 À NOUVEAU DÉFICITAIRE.	172
1.– Les recettes encaissées ont été inférieures aux prévisions.	173
2.– Les moindres recettes se sont accompagnées d'une augmentation des dépenses de fonctionnement.	174
3.– L'écart entre recettes et dépenses, accru en cours d'exécution, a une nouvelle fois été comblé par recours à l'emprunt.	174

C.– GLOBALEMENT BIEN DOCUMENTÉE, L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION PAR PROGRAMME N'EST PAS TOUJOURS ÉCLAIRÉE PAR LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE.....	174
1.– Le programme 613 <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i>	174
a) <i>L'année 2010 a vu la mise en place de réformes bienvenues de la gestion des ressources humaines.</i>	174
b) <i>Le dispositif de mesure de la performance fait clairement apparaître la situation préoccupante de l'endettement.</i>	176
2.– Le programme 612 <i>Navigation aérienne</i>	177
a) <i>L'apparente augmentation des autorisations d'engagement en cours d'exercice résulte d'une mesure technique.</i>	177
b) <i>Sous l'effet de la stagnation du trafic aérien, la productivité de la DGAC a cessé de progresser.</i>	178
3.– Le programme 614 <i>Transports aériens, surveillance et certification</i>	179
a) <i>La majoration des crédits en cours d'exercice s'explique par l'apport de fonds de concours au Bureau d'enquêtes et d'analyses.</i>	179
b) <i>Les indicateurs mesurent mal la performance des crédits.</i>	180
4.– Le programme 611 <i>Formation aéronautique</i>	181
a) <i>L'année 2010 a permis de préparer la fusion de l'ENAC et du SEFA.</i>	181
b) <i>La performance du programme est contrastée.</i>	181

Le présent commentaire porte sur deux supports budgétaires distincts :

– le programme 170 *Météorologie*, qui finance la subvention pour charges de service public versée à l'établissement public administratif Météo-France (191,7 millions d'euros consommés en 2010) ;

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), qui a vocation à financer, depuis 2006, les activités de prestation de services de la direction générale de l'Aviation civile (2 097,9 millions d'euros de dépenses en 2010).

Si l'exécution du programme *Météorologie* s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes, celle du budget annexe soulève davantage d'interrogations, notamment du fait de la décision de la DGAC d'adopter une comptabilité en droits constatés, et non plus une comptabilité de caisse.

I.- MÉTÉO-FRANCE POURSUIT SES EFFORTS DE RATIONALISATION DANS LA PERSPECTIVE DE SA RÉORGANISATION TERRITORIALE.

A.- UN RÉSULTAT 2010 CERTES DÉFICITAIRE, MAIS MEILLEUR QUE PRÉVU.

• Le programme a été doté en loi de finances initiale (LFI) de 189,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), portés à 191,7 millions d'euros en cours d'exercice, somme intégralement consommée.

La variation des crédits résulte d'une part de l'annulation par décret d'avance en date du 30 novembre 2010 de 840 000 euros mis en réserve, d'autre part du report de 3,2 millions d'euros depuis l'exercice 2009.

• Le programme 170 supporte le versement à l'établissement public administratif Météo-France d'une subvention pour charges de service public, dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2009-2011.

Ce contrat fixe notamment à Météo-France un objectif de réduction de ses effectifs, à hauteur de 131 ETP. **En 2010, 37 ETP ont été supprimés ; 44 l'avaient été en 2009 ; l'objectif triennal devrait donc être rempli.** En dépit des efforts réalisés en 2010, les dépenses de personnel ont augmenté de 1,75 % par rapport à 2009, du fait de l'accroissement des cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

• Les crédits du programme 170 représentent seulement une partie des ressources de Météo-France (368 millions d’euros), qui a également perçu :

– une subvention du programme 193 *Recherche spatiale*, au titre de la contribution de la France à l’organisation européenne pour les satellites de météorologie, EUMETSAT (33,2 millions d’euros) ;

– une subvention du programme 181 *Prévention des risques* (environ 3,5 millions d’euros en AE et 2,7 en CP) ;

– 85,2 millions d’euros de redevances aériennes ;

– des recettes diverses (10,9 millions d’euros) ;

– des recettes commerciales à hauteur de 44,3 millions d’euros.

La relativement bonne tenue des recettes commerciales n’aura pas suffi à équilibrer l’exercice 2010 : le compte financier fait en effet apparaître une perte de 1,35 million d’euros, toutefois inférieure à ce qui était initialement prévu (5,3 millions d’euros au budget prévisionnel). En outre, il faut relever que Météo-France a opportunément décidé d’abonder son fonds de roulement à hauteur de 7,9 millions d’euros en cours d’exercice, afin de disposer d’une trésorerie suffisante pour faire face à ses engagements.

• Du point de vue organisationnel, **l’année 2010 aura permis de lancer enfin la rationalisation de l’organisation géographique de Météo-France, que le Rapporteur spécial avait préconisée** : en effet, c’est au cours du conseil d’administration du 2 juillet 2010 qu’a été arrêtée la liste des 18 entités qui fermeront en 2012, afin d’adapter le maillage territorial de l’établissement, héritage aujourd’hui partiellement obsolète de la première vague de décentralisation.

B.– CORRECTEMENT RENSEIGNÉS, LES INDICATEURS DE PERFORMANCE TRADUISENT DES RÉSULTATS SATISFAISANTS.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 : Disposer d’un système performant de prévision météorologique et de prévention des risques météorologiques
Indicateur 1.1 : Performances du modèle numérique Arpège de Météo-France à l’échéance de 48 heures comparées à celles des autres modèles de prévision numérique du temps
Indicateur 1.2 : Taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marine de sécurité
Indicateur 1.3 : Qualité des prévisions météorologiques de Météo-France
Objectif n° 2 : Valoriser les informations météorologiques au profit de l’économie et les résultats de la recherche pour le développement durable.
Indicateur 2.1 : Évolution des recettes commerciales de l’établissement
Indicateur 2.2 : Indicateur de productivité
Indicateur 2.3 : Développement de l’activité de recherche au sein de l’établissement

• Les indicateurs rattachés à l'objectif 1 attestent une nouvelle fois de la **qualité des prévisions produites par Météo-France**. Le modèle Arpège demeure le plus performant d'Europe (indicateur 1.1). Si les taux de fiabilité des prévisions sur la France à trois jours et à sept jours (indicateur 1.3) ont été un peu moins bons que les cibles (respectivement 82 % contre 86 % et 50 % contre 53 %), la procédure de vigilance a obtenu de très bons résultats (indicateur 1.2), alors même que l'année 2010 a été marquée par des événements exceptionnels : tempête Xynthia en février, épisode orageux dans le Gard et l'Ardèche en septembre, épisodes neigeux en décembre.

• **La rigueur observée par Météo-France en matière de personnel et de fonctionnement transparait dans les bons résultats de l'indicateur de productivité** (indicateur 2.2). Le coût de la mission de service public, notamment, a progressé moins vite que prévu en 2010.

• Dans un autre registre, celui du **développement de l'activité de recherche au sein de l'établissement** (indicateur 2.3), les résultats sont meilleurs encore, s'agissant en particulier du nombre de publications scientifiques de Météo-France (138 contre un objectif de 93).

II.- LE BACEA POURSUIT SON ENDETTEMENT ET N'APPARAÎT PLUS COMME UN SUPPORT ADAPTÉ AUX ACTIVITÉS DE LA DGAC.

A.- DÉCIDÉ PAR LA DGAC, LE PASSAGE D'UNE COMPTABILITÉ DE CAISSE À UNE COMPTABILITÉ D'ENGAGEMENT TRADUIT L'INADAPTATION DU BUDGET ANNEXE.

1.- Depuis quelques années se pose la question de la conformité du budget annexe à l'article 18 de la LOLF.

L'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose que « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

Dans sa note sur l'exécution du budget (NEB) 2009, la Cour des comptes constatait qu'« **une organisation budgétaire conforme à la LOLF n'aura finalement été qu'une parenthèse de trois ans pour le BACEA** ». Entre 2006 et 2009, le budget annexe finançait les seules activités quasi-commerciales de la DGAC ; la loi de finances pour 2009 a supprimé du budget général le programme 225 *Transports aériens*, faisant basculer vers le budget annexe une partie des activités « régaliennes » jusqu'alors supportées par ce programme (régulation technique, gendarmerie du transport aérien). Ce mouvement s'est poursuivi en loi de finances pour 2011, avec le transfert au budget annexe des personnels du service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA).

Dans sa NEB 2010, la Cour des comptes renouvelle les critiques adressées les années précédentes, tout en reconnaissant les avantages de cette évolution en termes de gestion : « *La Cour a déjà eu l'occasion de signaler que cette évolution, si elle simplifiait sans doute la gestion de la DGAC, en lui permettant de regrouper au sein du budget annexe pratiquement tous ses emplois ainsi que les crédits qu'elle gère, la plaçait néanmoins dans une situation ambiguë d'un point de vue statutaire et n'était pas conforme à l'article 18 de la LOLF* ».

Sans nier le problème posé au regard des prescriptions de la loi organique, le Rapporteur spécial a été sensible à la logique consistant à rassembler au sein du budget annexe les activités et les financements relevant du « cœur de métier » de la DGAC. Cependant, il conviendrait de bien isoler les fonctions régaliennes et de les financer par de l'impôt et non par des redevances.

2.— Un nouveau pas a été franchi en 2010, avec la décision de la DGAC d'adopter une comptabilité d'engagement.

Si l'article 18 de la LOLF dispose que « *les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections* », cela n'exclut pas l'application à l'ensemble du budget de l'État de la comptabilité dite « de caisse », principe rappelé par l'article 28 de la LOLF, aux termes duquel « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public [... et...] les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires* ».

La présentation des comptes des budgets annexes selon le système de l'engagement est donc prescrite par l'article 18 à titre d'information, et ne saurait écarter l'application du principe général posé par l'article 28. L'intention du législateur organique est claire ; ainsi que le relève justement la Cour des comptes, le Rapporteur de la LOLF à l'Assemblée nationale a indiqué que la mention des normes comptables « *n'introduit [...] aucune confusion quant au fait que les opérations sont retracées sur les budgets annexes selon la comptabilité de caisse appliquée, par ailleurs, au budget général* »⁽¹⁾.

En 2010, la DGAC a décidé de rattacher recettes et dépenses à l'année de leur fait générateur, et non plus à l'année de leur encaissement, annonçant ainsi sa volonté de s'affranchir des contraintes de double présentation résultant de l'article 28 de la LOLF. Au-delà de l'interrogation qu'elle suscite au regard de la loi organique, cette décision peut poser des problèmes pratiques, s'agissant en particulier de l'intégration du solde du budget annexe à celui de l'État : comme le relève la Cour, « *le solde "budgétaire" du BACEA, affecté par la loi de règlement des comptes au résultat budgétaire de l'État, va désormais être calculé selon des règles différentes des autres éléments composant le solde budgétaire* ».

(1) *Didier Migaud*, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique, modifiée par le Sénat, relative aux lois de finances, *document Assemblée nationale n° 3150*, juin 2001, page 55.

Il faut préciser que des écritures de droits constatés ont déjà été passées dans la comptabilité budgétaire, depuis 1995 au titre de certaines créances « douteuses » sur des compagnies aériennes et depuis 2001 du fait du rattachement à l'exercice des sur ou sous recouvrements des redevances de navigation aérienne.

La décision de la DGAC, pour unilatérale qu'elle soit, n'est pas subite.

La Cour des comptes rapporte en effet que dès l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, la DGAC a interrogé les administrations financières et comptables afin de savoir s'il lui fallait mettre en place deux référentiels comptables : « *sans réponse spécifique, le système antérieur mêlant opérations de caisse et autres opérations (dotations aux amortissements par exemple) a été maintenu et même développé avec l'intégration croissante d'opérations en droits constatés* ». La lecture des documents budgétaires ne s'en est pas trouvée facilitée, le Rapporteur spécial ayant déjà déploré l'extrême complexité des projets et rapports annuels de performances.

La Cour regrette légitimement que sa recommandation tendant à la création d'un groupe de travail interministériel sur le sujet n'ait pas été suivie d'effet, en conséquence de quoi « *sans directive claire, la DGAC a opté pour la présentation qui lui convient le mieux, mais au prix, d'une part, d'une plus grande difficulté de compréhension des résultats 2010, d'autre part, d'un éloignement croissant par rapport à la LOLF* ». **On ne peut que s'étonner que les demandes d'information formulées par la DGAC soient restées lettre morte, sur un sujet si important.**

Proposition n° 1 : Créer un groupe de travail interministériel sur le référentiel comptable du budget annexe.

3.— La question du choix de référentiel comptable illustre l'inadaptation du budget annexe aux activités de la DGAC.

• **De longue date, le Rapporteur spécial milite en faveur de la transformation de la DGAC en établissement public.** À sa demande, le Gouvernement a remis au Parlement un rapport sur les perspectives d'évolution statutaire de la DGAC, qui privilégiait la solution de l'établissement public administratif. Cette solution a été officiellement abandonnée, à tout le moins à court terme, en raison de l'hostilité d'une partie des organisations syndicales, attachées au maintien de la DGAC dans le budget de l'État, et au maintien à ses agents de la qualité de fonctionnaire.

L'intégration de la navigation aérienne au niveau européen, au sein du FABEC (*Functional airspace block* Europe centrale), serait pourtant un bon aiguillon à la transformation statutaire de la DGAC, notamment car cette intégration exige une séparation entre régulateur et opérateur qui paraît difficilement compatible avec la gestion de ces deux métiers par la même direction d'administration centrale.

● On ne peut que partager le constat de la Cour selon lequel en adoptant la comptabilité d'engagement, « *le BACEA se rapproche, sans le dire ni l'assumer, d'une structuration d'établissement public* ». Dès lors, **seules quatre solutions paraissent envisageables** :

– **la plus satisfaisante** serait la création d'un établissement public ;

– **la plus improbable** serait d'aligner la norme sur la pratique, c'est-à-dire de modifier la LOLF afin d'une part de permettre au BACEA de financer des activités autres que des prestations de service (article 18) et d'autre part de l'exonérer de l'application de la comptabilité de caisse (article 28) ;

– **la plus prudente du point de vue juridique, mais la plus frileuse du point de vue de l'efficacité en gestion**, serait de contraindre la DGAC à se conformer strictement aux prescriptions de la loi organique ;

– **la plus praticable à court terme** serait d'étudier la possibilité d'autoriser la DGAC à expérimenter la comptabilité en droits constatés. Le Rapporteur spécial va s'y atteler.

Proposition n° 2 : Engager avec les organisations syndicales des discussions sur la perspective de création, en lieu et place de la DGAC, d'un établissement public.

B.– L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE A CONTINUÉ DE CROÎTRE AU COURS D'UN EXERCICE 2010 À NOUVEAU DÉFICITAIRE.

Du fait du passage à la comptabilité en droits constatés, certaines recettes sont inscrites au résultat alors qu'elles n'ont pas encore été encaissées, au motif que les titres de recettes ont été émis en 2010. De même, certaines dépenses engagées mais non payées sont inscrites dans les comptes 2010. Ce sont au total 213,6 millions d'euros de produits à percevoir qui ont été inscrits au résultat 2010 ; du côté des charges, 19,1 millions d'euros ont été rattachés à l'exercice, alors qu'ils ne seront décaissés qu'en 2011. **En droits constatés, l'exercice 2010 s'est soldé par un excédent d'exploitation de 39,3 millions d'euros.**

Mais l'objectif principal de l'examen du projet de loi de règlement étant de s'assurer de la conformité de l'exécution budgétaire à l'autorisation donnée par le Parlement, il faut comparer ce qui est comparable ; **les commentaires qui suivent porteront donc sur les résultats obtenus par application du système de caisse, et non des droits constatés. Le résultat obtenu est alors très différent, puisqu'il fait apparaître un déficit d'exploitation de 110,2 millions d'euros, pour une prévision de 75 millions d'euros.** Si la moitié de l'écart entre le déficit prévisionnel et le déficit constaté s'explique par le moindre dynamisme des recettes, l'autre moitié résulte de l'augmentation des dépenses d'exploitation.

1.– Les recettes encaissées ont été inférieures aux prévisions.

• **Le produit des redevances de navigation aérienne a été globalement plus faible que prévu**, essentiellement en raison de l'écart entre la croissance du trafic anticipée (+ 1,5 %) et la stagnation constatée. Il faut remarquer qu'au-delà des effets de la crise économique, le trafic 2010 a été affecté par divers événements : le nuage de cendres du volcan islandais en avril, les fortes chutes de neige en France en décembre, ainsi que des mouvements sociaux liés à la réforme des retraites et à la rénovation des modalités de gestion des ressources humaines à la DGAC (cf. *infra*).

Le produit de la **redevance de route**, qui rémunère les services de navigation aérienne en cours de vol, s'est établi à 1 042 millions d'euros, soit une vingtaine de millions d'euros de moins que la prévision établie en loi de finances initiale.

La **redevance pour services terminaux de la circulation aérienne** (RSTCA) rémunère le service rendu au départ et à l'approche des principaux aéroports. Le montant attendu pour la métropole était de 226,3 millions d'euros, mais seulement 210 millions ont été encaissés en 2010.

Jusqu'en 2010, les vols outre-mer n'étaient pas couverts par la redevance de route, mais seulement par la RSTCA outre-mer, dont le tarif élevé (15 euros par unité de service) permettait de couvrir moins du tiers du coût de la navigation aérienne outre-mer. La création d'une **redevance océanique** par décret en Conseil d'État du 23 décembre 2009 a permis de réduire le tarif unitaire de RSTCA outre-mer (ramené à 12 euros) et de porter à près de 37 % le taux de couverture du coût de la navigation aérienne par les redevances (cf. *infra*). Ce résultat aurait cependant pu être meilleur, car le produit des deux redevances (39,6 millions d'euros) a été inférieur au produit attendu (45 millions d'euros). Il faut signaler que le RAP fait masse des deux redevances, ce qui ne permet pas de connaître le produit spécifique de la redevance océanique.

Proposition n° 3 : Présenter distinctement, à l'avenir, le produit de la RSTCA outre-mer et celui de la redevance océanique.

• **Le produit des redevances de surveillance et de certification a quant à lui été légèrement supérieur à la prévision** (36,9 millions d'euros contre 36,3). Le produit de ces redevances créées en 2004 pour faire financer par les opérateurs qui en bénéficient les services rendus par la DGAC en matière de surveillance et de contrôle technique ne couvre cependant, selon la Cour des comptes, que 40 % du coût de ces services.

• La quotité de **taxe de l'aviation civile** (TAC) affectée en 2010 au BACEA (soit 79,77 %, le solde étant affecté au budget général) a généré un produit légèrement supérieur à la prévision : 280,4 millions d'euros contre 277,9. La quotité de TAC affectée au BACEA a été portée à 80,32 % en 2011, afin de financer le transfert vers le budget annexe des agents du SNIA (cf. *supra*).

2.– Les moindres recettes se sont accompagnées d'une augmentation des dépenses de fonctionnement.

La Cour des comptes évalue cette augmentation à 3 %, par rapport à la prévision faite en loi de finances, et la juge avec sévérité : « *Au total, la DGAC a renoncé à maîtriser la dépense de fonctionnement dans le courant de l'année, alors même que les recettes étaient inférieures aux prévisions. Ces dépenses ont même été abondées dans le cadre d'une mesure de fongibilité asymétrique : les économies constatées en fin d'année sur les dépenses de personnel ont ainsi été immédiatement recyclées sur d'autres dépenses courantes* ».

3.– L'écart entre recettes et dépenses, accru en cours d'exécution, a une nouvelle fois été comblé par recours à l'emprunt.

L'emprunt s'est élevé à 251 millions d'euros en 2010. La Cour des comptes constate qu'en dix ans, **entre 2001 et 2011, la dette du BACEA s'est accrue de près de 64 %** ; sur les seules années 2009 et 2010, l'endettement a progressé de 30 %, soit 270 millions d'euros. « *Entré dans une spirale de surendettement incontrôlé* », le BACEA a désormais recours à l'emprunt pour financer son fonctionnement, puisque **le montant annuel d'emprunt est supérieur au montant annuel des investissements** (136,9 millions d'euros en 2010, nets des remboursements d'emprunt). La Cour des comptes a calculé que le montant des investissements nets des remboursements a diminué de 30 % entre 2007 et 2010.

Le Rapporteur spécial a manifesté à plusieurs reprises son inquiétude devant l'endettement croissant et structurel du budget annexe, qui risque d'obérer les capacités d'investissement de la DGAC, alors que les programmes européens de construction du « Ciel unique » appellent une mobilisation forte.

Proposition n° 4 : Prendre toutes mesures utiles à l'arrêt de l'endettement du budget annexe pour financer des dépenses de fonctionnement.

C.– GLOBALEMENT BIEN DOCUMENTÉE, L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION PAR PROGRAMME N'EST PAS TOUJOURS ÉCLAIRÉE PAR LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE.

1.– Le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*

a) L'année 2010 a vu la mise en place de réformes bienvenues de la gestion des ressources humaines.

• Doté en loi de finances initiale (LFI) de 1 304,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 302,1 millions d'euros en crédits de paiement, le programme 613 a finalement reçu 1 359 millions d'euros en AE et 1 337,8 millions d'euros en CP, soit une augmentation de respectivement 4,2 et 2,7 %. Les AE ont été consommées à près de 96 % et les CP à plus de 98 %.

• La variation entre la dotation de LFI et les crédits finalement disponibles résulte essentiellement :

– d'un virement de 9,8 millions d'euros (en AE comme en CP), en provenance du programme 612 *Navigation aérienne* ;

– du report de 2009 vers 2010 de 18,6 millions d'euros d'AE ;

– de l'ouverture de 25,6 millions d'euros (AE=CP) en loi de finances rectificative (LFR).

La justification au premier euro (JPE) ne permet pas de comprendre la nature et les motifs du report de 18,6 millions d'euros. Tel était déjà le cas les années précédentes, la DGAC ayant alors indiqué au Rapporteur spécial qu'il s'agissait de reports techniques, résultant des insuffisances des applications informatiques de gestion des crédits. **L'information financière devrait être améliorée dans les années à venir** : en effet, depuis le début de l'année 2011, la DGAC a substitué au SIGEF (système informatique de gestion financière) le SIF (système d'information financière), dont la Cour des comptes indique qu'il est « *à terme, susceptible d'améliorer le suivi des consommations en AE et CP* ».

Associé à des redéploiements en gestion, le virement de 9,8 millions d'euros a permis d'abonder la dotation aux amortissements de 18 millions d'euros, soit l'écart constaté par rapport à la prévision initiale (158,3 millions d'euros de besoins contre une prévision de 140,3 millions d'euros). Cet abondement résulte notamment de la réalisation, en cours d'exercice, d'opérations d'investissement non prévues lors de la programmation budgétaire.

Les crédits ouverts par la LFR, depuis d'autres programmes du budget annexe (essentiellement depuis le programme 612 *Navigation aérienne*), ont permis à la DGAC de rembourser une partie de l'emprunt supplémentaire (65 millions d'euros) que le décret d'avance du 8 décembre 2009 l'a autorisée à contracter, afin de faire face à un besoin urgent de trésorerie, lui-même lié à l'endettement structurel du BACEA.

Proposition n° 5 : Mieux expliquer dans le rapport annuel de performances les motifs des mouvements de crédits en cours d'exercice.

• Depuis l'exercice 2009, le programme 613 supporte l'ensemble des dépenses de personnel du budget annexe. S'il limite les possibilités de fongibilité asymétrique, un tel regroupement favorise une gestion efficace des ressources humaines, indispensable à la DGAC.

À de nombreuses reprises, le Rapporteur spécial a dénoncé, avec la Cour des comptes, la gestion coûteuse et pour partie illégale du personnel de la DGAC, s'agissant en particuliers des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA).

En 2010, la DGAC a commencé à tirer les conséquences des critiques qui lui étaient adressées :

– en légalisant le régime des primes versées à ses agents, à la suite de la mise en débet de ses comptables par la Cour des comptes, à hauteur de 260 millions d’euros pour la seule année 2007. Une demande de remise de ces débits a été adressée au ministre du Budget, qui en poursuit l’instruction ;

– en mettant fin à la pratique dite de « clairance », qui permettait officieusement à des contrôleurs aériens de ne pas être présents sur leur lieu de travail, et de ne travailler en conséquence que 99 jours par an selon la Cour des comptes ;

– en limitant les mesures catégorielles dans le cadre du « protocole social 2010-2012 ». Il faut en effet rappeler que depuis 1988, la gestion des ressources humaines repose sur ces protocoles triennaux négociés entre le directeur général de l’Aviation civile et les organisations syndicales, prévoyant habituellement des mesures catégorielles dont l’objectif, assumé par la DGAC, est de prévenir des conflits qui pourraient conduire à la paralysie de l’espace aérien. En conséquence, seuls 1,6 des 6 millions d’euros prévus au titre des mesures catégorielles ont été consommés en 2010, afin de solder le protocole 2007-2009.

En 2010, après plusieurs années de croissance forte et ininterrompue, les dépenses de personnel ont légèrement diminué par rapport à l’exercice précédent. Cette diminution, évaluée par la DGAC à environ 2 millions d’euros, s’entend hors effet CAS *Pensions*, le taux de cotisation au compte d’affectation spéciale ayant encore augmenté en 2010. La DGAC a respecté le schéma d’emploi, en supprimant 188 équivalents temps plein (ETP), se conformant ainsi à la règle du non remplacement d’un départ à la retraite sur deux. Dans sa note sur l’exécution du budget, la Cour relève cependant que « *le respect de la règle est très récent et ne touche pas, sur l’année 2009-2010, les catégories de personnel les mieux payées [...], d’où une difficulté durable à contenir la masse salariale* ».

Proposition n° 6 : Poursuivre la normalisation de la gestion des ressources humaines à la DGAC.

b) Le dispositif de mesure de la performance fait clairement apparaître la situation préoccupante de l’endettement.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Programme 613 Soutien aux prestations de l’aviation civile
Objectif n° 1 : Rendre un service de gestion des ressources humaines au meilleur coût
Indicateur 1.1 : Ratio d’efficacité de la gestion des ressources humaines
Objectif n° 2 : Maîtriser l’équilibre recettes/dépenses et l’endettement du budget annexe
Indicateur 2.1 : Endettement / capacité d’autofinancement
Objectif n° 3 : S’assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe
Indicateur 3.1 : Taux de recouvrement des recettes du budget annexe

- Les résultats obtenus en matière d'efficience de la gestion des ressources humaines (indicateur 1.1) sont meilleurs que prévu, puisque seuls 2,86 % des ETP auront été affectés à la gestion des ressources humaines, pour une prévision initiale de 3,06 %.

- Les résultats sont également satisfaisants en ce qui concerne le recouvrement des recettes du budget annexe (indicateur 3.1).

- Ils sont en revanche très mauvais s'agissant de l'endettement (indicateur 2.1). **L'aggravation alarmante du niveau de dette, longuement évoquée plus haut, a porté à 23,8 le nombre d'années nécessaires au désendettement.** La prévision initiale (17 ans) traduisait elle-même la dégradation de la situation financière du budget annexe depuis 2008. Dans ces conditions, la cible fixée pour 2011 – moins de 8,5 ans – apparaît très optimiste.

2.– Le programme 612 *Navigation aérienne*

a) L'apparente augmentation des autorisations d'engagement en cours d'exercice résulte d'une mesure technique.

- Doté en LFI de 513,8 millions d'euros en AE et de 492,9 millions d'euros en CP, le programme 612 a finalement reçu 654,6 millions d'euros en AE (+ 27,4 %) et 485,8 millions d'euros en CP (- 1,4 %). Le taux de consommation des AE a été de 69,4 %, celui des CP de 95,5 %.

- La très forte augmentation des AE en cours d'exercice résulte d'un report de 155,8 millions d'euros depuis 2009, de nature technique. Évoqué précédemment, le passage au SIF devrait permettre, à l'avenir, d'éviter de type de mesure, qui ne facilite pas la lecture des résultats de l'exécution.

- La lecture du RAP laisse apparaître une forte augmentation des dépenses de fonctionnement par rapport à la prévision dressée en LFI : + 28 % en AE et + 18 % en CP. Cette forte augmentation résulte essentiellement de facteurs comptables, mais également de l'actualité particulière de l'année 2010 :

– à la demande du ministère du Budget, des dépenses jusqu'alors comptabilisées dans la catégorie des investissements le sont désormais dans celle du fonctionnement. Cela explique en partie la réduction des dépenses d'investissement, qui résulte également des contraintes liées à l'endettement du BACEA (cf. *supra*) ;

– la mise en place du mécanisme de constatation des charges à payer expliquerait plus de 50 % de l'augmentation des dépenses de fonctionnement, en passant sur l'exercice 2010 des charges qui, en comptabilité budgétaire, auraient été imputées sur l'exercice 2011. On se trouve ici confronté aux problèmes de lisibilité entraînés par le passage unilatéral à la comptabilité d'engagement, le RAP mêlant plusieurs référentiels comptables ;

– des dépenses supplémentaires ont dû être engagées sur l'action 3 *Aéroports*, du fait des fortes chutes de neige de l'hiver (augmentation des dépenses de fluides, notamment).

b) *Sous l'effet de la stagnation du trafic aérien, la productivité de la DGAC a cessé de progresser.*

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Programme 612 Navigation aérienne
Objectif n° 1 : Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne
Indicateur 1.1 : Nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols
Objectif n° 2 : Maîtriser l'impact environnemental du trafic aérien
Indicateur 2.1 : Nombre d'événements non conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et Roissy
Indicateur 2.2 : Efficacité horizontale des vols (écart entre la trajectoire parcourue et la trajectoire directe des vols)
Objectif n° 3 : Améliorer la ponctualité des vols
Indicateur 3.1 : Niveau de retard moyen par vol pour cause ATC [<i>Air Traffic Control</i>]
Objectif n° 4 : Améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne
Indicateur 4.1 : Niveau du taux unitaire de route français
Indicateur 4.2 : Évolution des taux unitaires des redevances métropolitaines de navigation aérienne
Indicateur 4.3 : Évolution du coût unitaire des unités de service de navigation aérienne
Objectif n° 5 : Améliorer le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par les redevances
Indicateur 5.1 : Taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par les redevances outre-mer

- Les résultats obtenus en matière de sécurité des vols (indicateur 1.1) sont bons, puisque le nombre de croisements hors norme a été de seulement 0,11 pour 100 000 vols, contre une prévision de 0,40.

- Les résultats obtenus en matière d'impact environnemental du trafic aérien (objectif 2) sont contrastés :

- le nombre d'événements non conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et Roissy (indicateur 2.1) est plus faible que prévu (40 contre 64) ;

- si les résultats du nouvel indicateur 2.1 sont conformes à la prévision, ils sont un peu moins bons que les années précédentes. Cela signifie que les routes suivies par les vols contrôlés n'ont pas été aussi directes qu'en 2008 et 2009, ce que le RAP attribue aux « *perturbations sociales au sein des centres de contrôle qui ont affecté la fluidité du trafic* », perturbations pour partie liées aux réformes de la gestion des ressources humaines précédemment évoquées.

- Ces mêmes perturbations contribuent à expliquer, avec l'épisode des cendres islandaises et les chutes de neige de décembre, la forte augmentation du retard moyen des vols du fait du contrôle aérien (indicateur 3.1) : près de trois minutes pour une prévision initiale de moins d'une minute.

● **Les indicateurs rattachés à l'objectif 4 traduisent une performance contrastée de la direction des Services de la navigation aérienne (DSNA), prestataire intégré à la DGAC.**

L'indicateur 4.1 montre que, malgré un niveau légèrement supérieur à la prévision (65,10 euros contre 64,50 euros par unité de service), le taux de route français reste nettement inférieur au taux moyen des États limitrophes (72,46 euros) comme au taux moyen des États du FABEC (69,94 euros), en dépit d'une augmentation assez importante en 2010, de 5,9 % pour une prévision de 4,9 % (indicateur 4.2). Cette augmentation traduit le fait, souligné par le RAP, que « *les gains de productivité réalisés par la DSNA avant la crise n'ont pu être conservés* » car « *depuis 2008, le trafic a chuté de 7,7 % alors que le taux de route a dû être relevé de 11 % en euros courants* ». Analysant de manière complète et sincère l'évolution de la productivité sur les dix dernières années, le RAP laisse entendre que la crise n'est pas seule responsable de cette dégradation, relevant que sur la période, « *l'effectif des contrôleurs aériens a augmenté de 13 %, plus vite que le trafic mesuré en nombre de vols contrôlés (+ 7 %)* ».

Les bons résultats de l'indicateur 4.3 s'expliquent par le passage du mécanisme correcteur à un dispositif d'incitation à la performance. Avant 2010, le niveau des redevances était déterminé par le niveau prévisionnel des coûts à couvrir. Un mécanisme correcteur permettait, en cas de sur ou sous-recouvrement, de réguler la situation avec un décalage dans le temps, par exemple en restituant aux compagnies le trop-perçu. En 2010, la DGAC a mis en place un mécanisme dit d'incitation à la performance, consistant à déterminer pour une durée maximale de cinq ans les taux des redevances de navigation aérienne. Une clause de sauvegarde permet toutefois, si le trafic s'écarte trop de la prévision, de réajuster les taux d'une année sur l'autre. Cette clause aurait pu être utilisée en 2010 ; mais la DGAC a renoncé à en faire application, privilégiant une réduction de ses coûts.

● Les premiers résultats obtenus à la suite de la mise en place de la redevance océanique, mesurés par l'indicateur 5.1, sont encourageants : en effet, ce sont désormais 36,6 % des coûts de la navigation aérienne outre-mer qui sont couverts pas des redevances, contre 32,3 % en 2009, la prévision initiale pour 2010 étant de 33 %.

3.– Le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*

a) La majoration des crédits en cours d'exercice s'explique par l'apport de fonds de concours au Bureau d'enquêtes et d'analyses.

● Les crédits votés en LFI (56,6 millions d'euros en AE et 61,9 millions d'euros en CP) ont été majorés en cours d'exercice de respectivement de 74,3 et 40,9 %. Les AE ont été consommées à 80,8 % et les CP à 84,3 %.

• Les mouvements de crédits expliquant le très important abondement en cours d'exercice sont d'une part un report depuis l'exercice 2009 (24,2 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP), d'autre part des fonds de concours à hauteur de 23,3 millions d'euros (AE=CP). Si les reports s'expliquent de la même manière que ceux opérés sur les programmes 612 et 613, **l'apport en fonds de concours résulte des modalités de financement des activités du Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA), au titre des recherches consécutives à l'accident du vol Rio-Paris, le 1^{er} juin 2009** (financement par fonds de concours abondés par Air France et Airbus).

b) Les indicateurs mesurent mal la performance des crédits.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Programme 614 Surveillance et certification
Objectif n° 1 : Concourir à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile
Indicateur 1.1 : Nombre d'écarts majeurs à la réglementation détectés par organisme audité ou inspecté sur une base programmée
Indicateur 1.2 : Présence au contact direct des entreprises permettant de relever des écarts à la réglementation
Indicateur 1.3 : Efficacité dans la conduite des enquêtes techniques de sécurité et dans l'exploitation de leurs résultats
Objectif n° 2 : Renforcer les contrôles effectués sur les compagnies étrangères
Indicateur 2.1 : Nombre de contrôles ciblés d'aéronefs étrangers sur les aéroports français effectués annuellement rapporté au nombre total de contrôles
Objectif n° 3 : Limiter les impacts environnementaux du transport aérien
Indicateur 3.1 : Respect de la réglementation environnementale
Objectif n° 4 : Assurer le respect d'un cadre concurrentiel équitable pour le transport aérien
Indicateur 4.1 : Taux annuel de récidive des transporteurs aériens dont le comportement a fait l'objet d'une mise en demeure à la suite d'infractions à la réglementation relative au transport aérien (hors réglementation technique et environnementale)
Indicateur 4.2 : Rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien

• Les indicateurs rattachés à l'objectif 1 mesurent peu la performance des crédits, le responsable de programme n'ayant aucune prise sur la plupart des variables étudiées. Seul le sous-indicateur de l'indicateur 1.3 mesurant la part des enquêtes clôturées moins d'un an après la survenance de l'accident ou de l'incident peut être regardé comme un indicateur d'efficacité ; en l'espèce, les résultats ne sont pas très bons puisque le taux réalisé est de 58 %, pour un objectif de 70 %. Ce résultat s'explique par le fait que la DGAC a souhaité résorber le stock de dossiers plus anciens en attente de traitement, décalant d'autant le traitement des dossiers récents.

• Le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de s'interroger sur la pertinence de l'indicateur rattaché à l'objectif 2, dont on comprend mal en quoi il est de nature à mesurer la performance de la DGAC.

• La même remarque peut être formulée s'agissant de l'indicateur rattaché à l'objectif 3, qui mesure notamment le nombre d'infractions sanctionnées par l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), dont la subvention pour charges de service public n'est pas financée par le budget annexe, mais par le budget général.

• Des deux indicateurs rattachés à l'objectif 4, seul le second mesure la performance des crédits. Là encore, les résultats ne sont pas bons : le délai moyen de traitement des réclamations des clients du transport aérien aura été de 109 jours, pour une prévision de 33 jours. Mais cela s'explique par le contexte particulier de l'année 2010 (neige, volcan islandais), qui a vu le nombre de réclamations augmenter de 50 %.

Proposition n° 7 : Refondre le dispositif de mesure de la performance du programme 614.

4.– Le programme 611 *Formation aéronautique*

a) L'année 2010 a permis de préparer la fusion de l'ENAC et du SEFA.

• Les crédits votés en LFI (77,2 millions d'euros en AE et 80,5 millions d'euros en CP) ont connu très peu d'évolution en cours d'exercice. Le taux de consommation est élevé : 96,6 % pour les AE et 95,5 % pour les CP. En conséquence, et compte tenu de la bonne qualité de la JPE, l'exécution 2010 n'appelle pas de commentaire particulier.

• Le programme 611 est le seul auquel soit rattaché un opérateur, l'École nationale de l'aviation civile (ENAC). **À compter du 1^{er} janvier 2011, l'ENAC a fusionné avec le service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA),** chargé plus spécifiquement de la formation pratique au pilotage. Dans la perspective de cette fusion, à laquelle le Rapporteur spécial a apporté son soutien, le fonds de roulement de l'ENAC a bénéficié d'un abondement de 2,5 millions d'euros en 2010 (pour un financement par le budget de l'État de 63,4 millions d'euros au total).

b) La performance du programme est contrastée.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Programme 611 <i>Formation aéronautique</i>
Objectif n° 1 : Assurer la formation des ingénieurs, des techniciens de la sécurité aérienne et des élèves pilotes de ligne aux meilleures conditions économiques
Indicateur 1.1 : Coût de la formation des élèves
Objectif n° 2 : Répondre aux besoins du secteur aéronautique français en actions de formation et d'expertise
Indicateur 2.1 : Taux d'insertion professionnelle des élèves

Il faut signaler que l'ENAC a poursuivi en 2010 les efforts de rationalisation de ses dépenses de fonctionnement entrepris en 2009. C'est d'ailleurs ce qui explique, selon la DGAC, la réduction du coût de formation des élèves (indicateur 1.1) : la formation d'un ingénieur aura coûté 70 000 euros (pour une prévision de 82 000), celle d'un pilote 105 000, pour une prévision de 115 000). S'agissant du second indicateur du programme, le Rapporteur spécial ne peut que partager les critiques formulées dans la NEB : cet indicateur, dépendant de la conjoncture économique, ne reflète pas la performance de la DGAC.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

**COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION
AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE ; AVANCES
AU FONDS D’AIDE À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES**

Commentaire de M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i> : PLUS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	185
II.– L’AFITF : UN BUDGET TOUJOURS DÉPENDANT DES SUBVENTIONS BUDGÉTAIRES	185
III.– LE PROGRAMME N° 205 <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES</i> : DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTS.....	186
IV.– LE PROGRAMME N° 113 <i>URBANISME, PAYSAGES ET BIODIVERSITÉ</i> : DES FINANCEMENTS MALAISÉS À CONTRÔLER.....	186
V.– LE PROGRAMME <i>SÉCURITÉ ROUTIÈRE</i> : UN BILAN DE L’INSÉCURITÉ ROUTIÈRE QUI S’AMÉLIORE.....	187
VI.– COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE</i> : UN DISPOSITIF PERMETTANT DE RETRACER LE PRODUIT DES AMENDES RADARS	187
VII.– LE DÉSÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE BONUS-MALUS : UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS MASSIVEMENT DÉSÉQUILIBRÉ	188

L'architecture budgétaire de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* qui a connu de profondes modifications en 2009 est, en 2010, en voie de stabilisation. D'importantes ressources extrabudgétaires s'y ajoutent, destinées aux établissements rattachés, comme l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF – et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME.

Par ailleurs, la programmation budgétaire est marquée par le choix de concentrer les moyens de personnel et de fonctionnement sur un programme unique. Ce choix, s'il se justifie dans une optique de rationalisation des coûts, ne facilite pas le contrôle parlementaire et contrevient à la logique de la LOLF, qui suppose une présentation en coût complet.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Consommés /LFI	Consommés /ouverts
Infrastructures et services de transports	4 396,6	8 308,2	6 098,4	138,7 %	73,4 %
Sécurité et circulation routières	60,4	60,4	54,2	89,7 %	89,7 %
Sécurité et affaires maritimes	132	151,5	128,1	97 %	84,5 %
Urbanisme, paysages, eau et diversité	353	361,8	315,1	89,2 %	87 %
Information géographique et cartographique	73,6	72,3	72,1	97,9 %	99,7 %
Total	5 015,6	8 954,3	6 667,9	132,9 %	74,4 %

SUIVI DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENTS DU PROGRAMME 203

(en millions d'euros)

AE ouvertes en 2010	8 308,2
LFI 2010	4 396,6
AE sur années antérieures non couverts par des paiements en 2009	3 934,1
AE engagées en 2010	6 098,4
AE reportées en 2011	1 938,2

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CRÉDIT DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Consommés /LFI	Consommés /ouverts
Infrastructures et services de transports	4 312,9	6 310,6	6 039	140 %	95,6 %
Sécurité et circulation routières	61	57,2	56,6	92,7 %	98,9 %
Sécurité et affaires maritimes	134,7	136,7	133,2	98,8 %	97,4 %
Urbanisme, paysages, eau et diversité	346,7	344,4	330,8	95,4 %	96 %
Information géographique et cartographique	73,6	72,3	72,3	98,2 %	100 %
Total	4 928,9	6 921,2	6 631,9	134,5 %	95,8 %

I.- PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS : PLUS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION

Pour le programme 203 *Infrastructures et services de transport*, qui représente à lui seul la moitié des crédits de paiement consommés de la mission hors investissements d'avenir, la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement est en baisse respectivement de 14,7 % et 8,25 %. Cette évolution s'explique par comparaison avec l'exercice précédent qui avait connu une dépense plus importante au titre du plan de relance.

Comme chaque année, **l'écart important entre les crédits votés initialement et les crédits disponibles s'explique par le rattachement de fonds de concours et par d'importants reports sur le programme 203 à hauteur de 3 934 millions d'euros d'engagements sur années antérieures non couverts par des paiements en 2009**. Cette année, s'y sont ajoutés 3,6 milliards d'euros liés aux investissements d'avenir ouverts en loi de finances rectificative.

Le plan de relance (programme 315) a apporté à la mission 920 millions d'euros en AE et CP sur les exercices 2009 et 2010, pour des opérations portant sur des infrastructures de transport. Le taux de consommation de ces crédits s'est élevé à 99,8 % pour les autorisations d'engagement et 92,6 % pour les crédits de paiement. Le taux de consommation des crédits du plan de relance est donc très élevé, sans atteindre 100 % sur les deux années, ce qui nécessite la poursuite du plan en 2011.

On relève également une forte baisse (315 millions d'euros) de la subvention versée à l'AFITF à partir du programme 203.

II.- L'AFITF : UN BUDGET TOUJOURS DÉPENDANT DES SUBVENTIONS BUDGÉTAIRES

Le budget de l'AFITF reste tributaire de la subvention de 915 millions d'euros versée par l'État. En effet, le contentieux pendant concernant l'appel d'offre relatif à la mise en œuvre de la taxe poids lourds renvoie l'encaissement de cette recette à un avenir incertain. La mise en place de cette taxe permettra par ailleurs d'avancer dans la négociation avec les sociétés d'autoroute pour une revalorisation de la taxe domaniale en contrepartie d'un effet d'aubaine.

Les engagements de dépense de l'AFITF sont nettement supérieurs à ses recettes. Au total, selon le rapport annuel 2009 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) cité par la Cour des comptes, en cinq ans d'existence, l'agence a perçu 10 milliards d'euros de recettes, tandis qu'elle s'est engagée à payer 17 milliards d'euros et en a déjà payé 10. Sur la période 2005-2009, le montant des restes à payer s'élevait donc à 7 milliards d'euros. Il se monterait à plus de 24 milliards d'euros en 2014, sans assurance de financements correspondants. **L'évolution des restes à payer de l'AFITF constitue donc un facteur de risque important et grandissant.**

De plus, bien que n'étant pas votés par le Parlement, les engagements de l'AFITF, qui sont approuvés par les représentants de la tutelle au conseil d'administration de l'opérateur, engagent l'État. Ce dispositif est peu compatible avec les articles 7 et 9 de la LOLF en ce qu'il contrevient au principe d'universalité budgétaire.

La loi de finances initiale devrait prévoir au minimum une ouverture d'autorisations d'engagement – **à défaut de la suppression pure et simple de l'AFITF** – pour le montant des dépenses non couvertes par les ressources propres de l'agence, dans la mesure où l'AFITF est un organisme transparent sans réelle valeur ajoutée technique, et où l'État contrôle le conseil d'administration. Cela se justifie d'autant plus que des provisions sont constituées dans les comptes de l'État, en comptabilité générale, au titre des engagements pris par l'AFITF.

III.– LE PROGRAMME N° 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES : DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTS

Les crédits du programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* ont, en 2010, été maîtrisés.

Les autorisations d'engagement consommées se sont élevées à 128,1 millions d'euros, pour une ouverture de crédits de 151,5 millions d'euros. En crédits de paiement, les crédits consommés ont atteint 133,2 millions d'euros pour une ouverture de 134,7 millions d'euros.

Le programme dans son ensemble, s'il reste en dessous des cibles fixées, a atteint, au cours de l'exercice 2010, continue à progresser en termes de performance recentrée autour de trois objectifs : sécurité maritime et protection de l'environnement, promotion de la flotte de commerce et de l'emploi, meilleur contrôle de la pêche.

Enfin, le programme a été marqué en 2010 par la création de l'École nationale supérieure maritime à la suite du Grenelle de la mer et par la création d'une fonction garde-côte telle que voulue par le Président de la République.

IV.– LE PROGRAMME N° 113 URBANISME, PAYSAGES ET BIODIVERSITÉ : DES FINANCEMENTS MALAISÉS À CONTRÔLER

Le programme 113 *Urbanisme, paysages et biodiversité* a pour objectifs la préservation des ressources et milieux naturels et l'aménagement concerté des espaces dans le cadre d'un développement durable des territoires. Il s'appuie en effet, sur les nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Peu de mention est faite dans les documents budgétaires, des 13 394 ETPT associés au programme et qui sont inscrits au sein du programme support du ministère. Le suivi des moyens affectés au programme devient dans ce contexte malaisé.

346,7 millions d'euros seulement sont inscrits en loi de finances initiale pour le programme 113. Cependant, 802 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2010 par l'action 13 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme 113* en provenance du programme support. En outre, une part importante de l'activité des services déconcentrés dans le domaine de l'eau et de la biodiversité est assurée par des agents du ministère de l'Agriculture. Ces financements croisés ne favorisent pas le contrôle parlementaire.

On notera enfin que le programme n° 159 *Information géographique et cartographique* a atteint ses objectifs en 2010.

V.- LE PROGRAMME SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UN BILAN DE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE QUI S'AMÉLIORE

En 2010, pour la neuvième année consécutive, le nombre de tués sur les routes est en baisse. Il passe pour la première fois sous la barre des 4 000 soit 6,5 % de moins qu'en 2009. De plus en 2010, la mortalité des deux-roues motorisés qui avait atteint 28 % des personnes décédées sur les routes pour 2 % du trafic a été jugulée (-20 %).

Le Rapporteur spécial soutient les mesures décidées par le Gouvernement au cours du comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 11 mai 2011 qui visent à poursuivre le combat contre l'insécurité routière.

Les autorisations d'engagement ouvertes pour le programme n° 207 *Sécurité routière* se sont élevées en 2010 à 60,4 millions d'euros, dont 54,2 ont pu être consommées. Pour les crédits de paiement, la consommation est de 56,6 millions d'euros pour des ouvertures de 57,2 millions d'euros.

VI.- COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE : UN DISPOSITIF PERMETTANT DE RETRACER LE PRODUIT DES AMENDES RADARS

Une partie du produit des amendes radars a été affectée au compte d'affectation spéciale soit 212 millions d'euros – 196 millions d'euros pour le programme 751 et 16 millions d'euros pour le programme 752, le reliquat étant partagé entre l'AFITF et les collectivités territoriales.

L'exécution budgétaire est délicate. Le CAS est utilisé principalement pour l'achat et l'entretien de matériels nécessaires au fonctionnement du dispositif radars. Ces dépenses concernent principalement le programme 751 qui a recours à

des marchés pluriannuels. Le choix d'un compte d'affectation spéciale crée un lien obligatoire entre la mise à disposition des recettes et les ouvertures de crédits, obligeant à étaler dans le temps les commandes et les paiements pour ne pas dépasser ces derniers.

La sous-consommation de crédits en 2010 a mis en évidence, comme cela avait été le cas en 2009, une surdotation en autorisations d'engagement et surtout en crédits de paiement. Pour le programme 751, ce phénomène récurrent résulte en grande partie de la lenteur des procédures de marchés pluriannuels d'équipements. Le programme 752 se caractérise également par des reports élevés liés pour l'essentiel au retard pris par le projet FAETON de modernisation du fichier national du permis de conduire (FNPC).

Par ailleurs, la loi de finances initiale pour 2011 a étendu le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*, renommé *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* en fondant les recettes provenant des radars automatiques et celles des amendes de police.

La **lisibilité du CAS** qui avait initialement pour vocation de retracer strictement les modalités financières de mise en œuvre des opérations d'aménagement et de sécurité routières financés par le produit des amendes automatisées s'en est trouvée **fortement dégradée**. En effet, jusqu'à la date de janvier 2011, le compte était bien affecté et spécial. Malheureusement, son extension a altéré le suivi spécifique du produit des radars automatiques. Il n'est maintenant ni affecté, ni spécifique.

VII.- LE DÉSÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE BONUS-MALUS : UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS MASSIVEMENT DÉSÉQUILIBRÉ

Depuis la création du compte de concours financier *d'avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, l'exécution des dépenses s'est trouvée beaucoup plus élevée que celle prévue initialement, alors que le niveau de recettes a été nettement en retrait par rapport à celui anticipé. Dès lors, le déficit du fonds n'a fait que s'accroître : 214 millions d'euros en 2008 et 522 millions d'euros en 2009 et 516 millions d'euros en 2010. Les raisons de ce déficit sont à trouver dans le succès des mesures incitatives mises en place.

Ceci a conduit le Gouvernement à prendre un **décret d'avance de 370 millions d'euros en cours de gestion** pour alimenter le fonds et honorer les engagements de l'État (décret d'avance du 28 septembre 2010).

Le Rapporteur spécial, dans un rapport d'information évaluant les effets du dispositif⁽¹⁾, avait dénoncé le choix de l'utilisation d'un compte de concours financier et estimé que le « bonus/malus » est un choix de politique publique et n'est donc pas forcément destiné à être équilibré.

Proposition : Retenir pour le « bonus/malus » un support adapté, c'est-à-dire d'un côté une dotation budgétaire et de l'autre un impôt.

*
* *

(1) Rapport d'information n° 1934 d'octobre 2009, Superbonus : évaluation des effets économiques du bonus-malus écologique et de la prime à la casse par M. Hervé Mariton, député.

***ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE
L'EMPLOI ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES
ORGANISMES PRIVÉS***

Commentaire de M. Jérôme CHARTIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE MISSION À LA CARTOGRAPHIE CHANGEANTE ET AU PILOTAGE DIFFICILE.....	192
A.– L'ÉVOLUTION INCESSANTE DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION	192
1.– Une cartographie de la mission en perpétuel changement.....	193
2.– Des programmes sans réelle cohérence opérationnelle et stratégique	193
B.– UN PILOTAGE RENDU DIFFICILE PAR LE VOLUME IMPORTANT DES DÉPENSES FISCALES	194
C.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CARACTÉRISÉE PAR DES DÉPASSEMENTS IMPORTANTES POUR DEUX PROGRAMMES.....	195
1.– Le programme 220 : une consommation supérieure à la prévision	195
2.– Le programme 305 : une dotation initiale entachée d'insincérité.....	196
II.– LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	196
A.– LE PROGRAMME 134 : UN EFFORT LOUABLE MAIS INSUFFISANT	196
B.– LE PROGRAMME 220 : UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INSTABLE ET PERFECTIBLE	197
C.– LE PROGRAMME 305 : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE INCOMPLÈTE ET INSATISFAISANTE.....	197
1.– Des indicateurs non pertinents	198
2.– Des absences regrettables.....	198

La mission *Économie* a pour objectif de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de l'économie et de l'emploi. Les politiques de la mission visent à encourager le développement de la compétitivité des entreprises et à faciliter leur accès aux marchés étrangers. La mission regroupe également les actions destinées à assurer un fonctionnement efficace des marchés par une concurrence saine, et à garantir la protection des consommateurs.

La mission est composée de quatre programmes pérennes, ceux de 2009 :

- Programme 134 : *Développement des entreprises et de l'emploi* ;
- Programme 220 : *Statistiques et études économiques* ;
- Programme 223 : *Tourisme* ;
- Programme 305 : *Stratégie économique et fiscale*.

Se sont ajoutés deux autres programmes qui font partie des treize programmes mis en œuvre au titre des investissements d'avenir et instaurés par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 : le programme 323 *Développement de l'économie numérique* doté de 4,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et le programme 322 *Croissance des petites et moyennes entreprises* doté de 2,14 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les deux programmes temporaires ont donc augmenté de manière considérable les crédits de la mission.

La mission a consommé en 2010 7,40 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,41 milliards en crédits de paiement alors qu'elle avait été dotée en loi de finances initiale de 1,95 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,93 milliard d'euros en crédits de paiement. À périmètre constant, sans la création de deux programmes en loi de finances rectificative, l'exécution se situe quasiment au même niveau qu'en 2009.

I.– UNE MISSION À LA CARTOGRAPHIE CHANGEANTE ET AU PILOTAGE DIFFICILE

A.– L'ÉVOLUTION INCESSANTE DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la mission *Économie* n'a cessé d'être modifiée dans sa composition et au sein des programmes la composant. Cette évolution erratique rend très difficile toute comparaison de l'exécution de la mission sur plusieurs années et amène la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2010 à « s'interroger sur la *pertinence et la logique de la composition de cette mission* ».

1.– Une cartographie de la mission en perpétuel changement

La mission *Économie* s'intitulait *Développement et régulation économiques* en 2008 et comprenait les programmes 134, 223 et 199 *Régulation économique* ; ce dernier a été absorbé en 2009 par le programme 134. En 2009, les programmes 220 et 305 ont constitué pour ce seul exercice la mission *Pilotage de l'économie française*. Rappelons qu'en 2007, la mission comprenait en outre les programmes 134, 127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel*, 199 *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* et 174 *Passifs financiers miniers*.

En 2010, deux nouveaux programmes éphémères ont de nouveau bouleversé le périmètre de la mission et son calibrage budgétaire.

2.– Des programmes sans réelle cohérence opérationnelle et stratégique

• **Le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*** est depuis sa création un programme hétérogène. Il regroupe plusieurs politiques mises en œuvre par différents services de l'État, qui concourent au développement des entreprises et *in fine* au développement de l'emploi. Ce programme a sans cesse évolué largement dans son périmètre depuis l'instauration de la LOLF. En 2009, la structure et le contenu du programme *Développement des entreprises et de l'emploi* ont été à nouveau largement modifiés.

Le programme regroupe l'ancien programme 199 et une partie de l'ancien programme 134. Les crédits de titre 2 sont, sans être majoritaires, devenus importants et le lien avec les entreprises est plus ténu. Sa structure résulte des décisions issues de la RGPP. Le programme rassemble donc les structures en charge des entreprises (direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services, – DGCIS –, Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des télécommunications – CGIET –, UBIFRANCE, Agence française pour les investissements internationaux – AFII –, direction générale de l'Emploi et de la formation professionnelle – DGEFP –) et des structures en charge de la régulation économique (direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF –, autorité de la concurrence, autorité de régulation des communications électroniques et de la poste – ARCEP –, commission de régulation de l'énergie – CRE –).

Ces modifications n'ont pas empêché que le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* comporte toujours en son sein des actions qui ne concourent en rien à sa finalité ou qui mériteraient d'être regroupées et transférées vers d'autres programmes.

Ainsi, l'action *Télécommunications, postes, société de l'information* comporte des crédits qui devraient figurer dans d'autres programmes. L'aide au transport de presse compensant le surcoût pour La Poste du transport de presse en milieu rural, comprise dans cette action, devrait être placée dans le programme

Presse de la mission *Médias* avec l'aide au numéro pour la presse d'opinion. Cette recommandation émise depuis 2007 n'a toujours pas été mise en pratique. De même, le CGIET est compétent sur le domaine de l'énergie alors même que le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer qui détermine et conduit cette politique dispose du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

• De la même façon, le **programme 305 *Stratégie économique et fiscale*** créée en loi de finances initiale 2008 qui est censé traduire la stratégie économique et fiscale de l'État regroupe en réalité des actions disparates et n'a pas les fonctions support indispensables à sa mise en œuvre. Les trois actions du programme (*Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France, Développement international de l'économie française et Élaboration de la législation fiscale*) montrent qu'il ne s'agit pas d'un ensemble cohérent d'actions concourant à la réalisation d'une politique publique.

Le programme répond plus à la volonté de réunir les fonctions d'état-major. En outre, le programme ne comporte aucune fonction support indispensable à sa mise en œuvre. Ainsi, il ne porte pas de dépense de personnel. Ne figurent comme fonction support que les dépenses de fonctionnement courant correspondant au réseau à l'étranger. Enfin, le directeur général du Trésor n'exerce une réelle autorité que sur deux des trois actions.

Proposition n° 1 : stabiliser et rationaliser le périmètre de la mission et de ses programmes 134 et 305.

B.– UN PILOTAGE RENDU DIFFICILE PAR LE VOLUME IMPORTANT DES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales de la mission sont très importantes au regard des crédits ouverts, en particulier pour les programmes 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* et 223 *Tourisme*. Elles atteignent en budgétisation initiale un montant de 9,6 milliards d'euros.

Les griefs habituels faits au volet de dépenses fiscales rattaché à une mission, et à ses programmes en particulier, prennent donc une particulière acuité pour la mission *Économie*.

Premièrement, les précédents rapporteurs spéciaux et le rapporteur spécial ont déploré que les projets annuels de performances du programme n° 134 ne chiffrèrent pas correctement les dépenses fiscales du programme depuis 2006. L'amélioration opérée dans ce domaine en 2009 et 2010 n'est pas, selon le Rapporteur spécial, décisive. En réalité, le coût d'une dépense fiscale est dans la majorité des cas supérieur aux recettes qui résulteraient de sa suppression mais il est très difficile à chiffrer comme l'a rappelé la Cour des comptes dans le rapport public annuel de 2011.

Deuxièmement, le lien entre les dépenses fiscales et un programme est ténu, voire inexistant. Ainsi, la mesure en faveur du taux de TVA réduit à 5,5 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques, est inscrite dans les dépenses fiscales du programme 134. Il est évident qu'elle aurait dû être imputée sur le programme 223. Les dépenses fiscales rattachées au programme 305 n'ont aucun lien direct avec son contenu. Cette imputation pourrait faire office de cas d'école.

Proposition n° 2 : Évaluer avec précision le coût des dépenses fiscales dans le PAP ou du moins faire évoluer le chiffrage comme le produit de l'impôt concerné ou comme le PIB.

C.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CARACTÉRISÉE PAR DES DÉPASSEMENTS IMPORTANTS POUR DEUX PROGRAMMES

1.– Le programme 220 : une consommation supérieure à la prévision

Les dépenses de personnel du titre 2 augmentent de 8,8 millions d'euros par rapport à 2009, pour une consommation supérieure de 3 millions d'euros à la prévision. Cette surconsommation résulte du non-respect du schéma d'emplois du programme. Le nombre de départs à la retraite a été inférieur à la prévision mais celui d'entrées a été très supérieur (+ 145 %). L'évolution finale des emplois est donc de – 77 ETPT pour 6 138 prévus dans le PAP. Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'a pas eu lieu en exécution. **Le taux de non-remplacement est de 30 % contre 45 % prévu dans le PAP.**

Les crédits de paiement consommés hors titre 2 dépassent de 12 millions d'euros les crédits votés. **Ce dépassement s'explique essentiellement par une sous-budgétisation manifeste en loi de finances initiale que le Rapporteur spécial regrette.** En effet, pour contrer cette sous-budgétisation, d'importants ajustements ont été nécessaires en cours de gestion : 33,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts hors titre 2, soit une augmentation de 60 % par rapport à la dotation initiale hors titre 2. La loi de finances initiale n'a pas pris en compte les reports de la gestion 2008 (plusieurs projets de l'INSEE décalés) pour un montant de 11 millions d'euros, les coûts structurels supportés par le titre 3 et une mesure d'alignement indemnitaire pour les agents de catégorie A. Cette gestion 2010 du programme conduit à des reports de charges en 2011 pour 4,6 millions d'euros.

Proposition n° 3 : Intégrer systématiquement les reports de charge à la loi de finances initiale afin de respecter la règle de l'annualité budgétaire.

2.– Le programme 305 : une dotation initiale entachée d'insincérité

Ce programme se caractérise par sous-budgétisation chronique. Il s'agit d'une situation récurrente qui s'est aggravée en 2010. Depuis 2006, les crédits votés hors titre 2 sont insuffisants en raison de la sous-évaluation du coût des prestations de la Banque de France pour l'État.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la dépense représente les deux tiers de la dépense hors titre 2 du programme 305. Pour se conformer au système européen de banques centrales, les crédits prévus en loi de finances initiales avaient pour objectif de rémunérer au « juste prix » les prestations effectuées par la Banque de France. La Cour des comptes constate dans sa note d'exécution budgétaire de 2010 en le déplorant qu'un amendement parlementaire a réduit de 23,4 millions d'euros les crédits prévus à cet effet.

L'exécution budgétaire des programmes 134 et 223 n'appelle pas d'observation particulière de la part du Rapporteur spécial. Elle a été conforme à la prévision initiale sans mouvements de gestion notables.

II.– LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Les programmes disposent d'indicateurs pour évaluer leur action et leurs performances. À ces indicateurs sont associées des valeurs cibles et ils sont renseignés selon une périodicité annuelle liée à l'exercice rétrospectif des rapports annuel de performance et aux cibles fixées dans le projet annuel de performances.

La démarche de performance est le « talon d'Achille » de la mission *Économie* quel que soit le programme. La Cour des comptes et les rapporteurs spéciaux le constatent depuis 2006. En 2010, un effort concernant la mesure de la performance a toutefois été consenti en termes de réduction, de simplification et de lisibilité des indicateurs.

A.– LE PROGRAMME 134 : UN EFFORT LOUABLE MAIS INSUFFISANT

Conformément aux recommandations de la Cour et aux propositions du Rapporteur spécial, le volet Performance du programme 134 a été réexaminé et rationalisé. Les objectifs ont été ramenés de dix à cinq et les indicateurs de onze dans le PAP 2010 à quinze dans le PAP 2009. En tout état de cause, seuls 60 % des objectifs sont atteints ou dépassés, 10 % des objectifs ne sont toujours pas renseignés.

Cette restructuration était devenue indispensable étant donné le contexte de réformes structurelles mises en œuvre depuis 2009 sur le programme, à savoir :

– la fusion du Conseil général des mines et du Conseil général des technologies de l'information donnant naissance au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies ;

– la création de la direction générale de la Compétitivité et des services (DGIS) qui regroupe les anciennes directions du tourisme, la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales et la direction générale des entreprises ;

– les premières préfigurations des directions générales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) par rapprochement des sept services extérieurs de l'État, dont trois relèvent du programme 134.

B.– LE PROGRAMME 220 : UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INSTABLE ET PERFECTIBLE

La mesure de la performance sur le programme 220 n'a cessé d'évoluer. Le nombre d'objectifs et d'indicateurs a été réduit. Certains indicateurs ont vu leur mode de calcul modifié tous les ans (indicateur 3.1). Il est donc difficile de mesurer la performance.

Les valeurs cibles doivent être réévaluées. En effet, depuis 2006 les valeurs prévues sont atteintes car les valeurs cible ne sont pas réalistes.

Proposition n° 4 : Réévaluer l'ensemble des valeurs cibles des indicateurs de performance sur le programme 220.

C.– LE PROGRAMME 305 : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE INCOMPLÈTE ET INSATISFAISANTE

Le jugement de la Cour des comptes porté sur la mesure de la performance dans la note d'exécution budgétaire pour 2010 est particulièrement sévère. Le Rapporteur spécial ne peut hélas que reprendre les constats des magistrats de la rue Cambon. Le premier d'entre eux est que ni les indicateurs, ni les analyses présentées dans les rapports annuels de performance n'établissent de relation opérationnelle entre les moyens consommés et les performances mesurées.

Jusqu'en 2010, le programme comportait trois objectifs et quatre indicateurs associés. En projet de loi de finances 2010, un nouvel objectif intitulé « Assurer l'efficacité du réseau international de la Direction générale du Trésor » afin de couvrir le réseau international du Trésor (services économiques). Le programme a fait l'objet en 2010 d'un audit du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) qui a conseillé la mise en place d'un objectif et d'un indicateur relatifs aux missions réalisées par la Banque de France. La maquette budgétaire du programme 305 n'a pu prendre les travaux du Comité par manque de temps mais un cinquième objectif concernant les prestations de la Banque de France réalisées pour le compte de l'État devrait être introduit dans le programme annuel de performance 2012.

1.– Des indicateurs non pertinents

La Cour relève à raison l'absence d'indicateurs dans le rapport annuel de performances traduisant réellement l'activité de l'administration.

Le Rapporteur spécial constate de la même façon que les indicateurs mesurant la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances ou dans le domaine des évolutions économiques ne sont pas des outils de pilotage mesurant la performance de l'administration. L'indicateur portant sur la qualité de la prévision de la croissance n'est pas pertinent puisque l'objectif de croissance annoncé en loi de finances initiale relève d'une décision gouvernementale. Des indicateurs pertinents sont par exemple les délais de codification, de transcription des directives européennes, de production des textes d'application.

Les dépenses fiscales, pour trois d'entre elles, sont chiffrées grossièrement. Il s'agit en réalité d'ordre de grandeur.

2.– Des absences regrettables

Le rapport annuel de performances ne comporte pas d'indicateurs pour bon nombre d'administrations du programme : l'Agence des participations de l'État, l'Agence France Trésor ou certains dispositifs comme ceux visant à favoriser l'attractivité du territoire.

Le rapport annuel de performances ne présente pas de séries historiques comparant les valeurs cible et les résultats atteints, par indicateur et par an. Les valeurs cibles des années précédentes ne sont pas rappelées, seuls les résultats atteints le sont.

Le projet annuel de performances et le rapport annuel de performances 2010 ne permettent pas une connaissance satisfaisante des fonds de concours qui ont une place pourtant importante dans le programme 305. Cependant, le projet annuel de performances 2011 a amélioré la présentation et le contenu de l'information sur les fonds de concours et le Rapporteur spécial souhaite que cette amélioration soit suivie d'effets pour le rapport annuel de performances 2011.

Proposition n° 5 : Poursuivre les efforts en faveur de l'amélioration du dispositif de performance des actions du programme : définition d'indicateurs plus pertinents, fiabilité et exhaustivité des indicateurs.

Proposition n° 6 : Améliorer l'information sur les fonds de concours dans le rapport annuel de performances (contenu exact des fonds de concours, définition exacte et montant des recettes affectées, mouvements en cours de gestion).

ÉCONOMIE : TOURISME

Commentaire de M. Jean-Louis DUMONT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	200
I.– UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DU BUDGET 2010	201
A.– PEU D'ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION 2010	202
B.– DES DÉPENSES FISCALES 20 FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DONT LE PÉRIMÈTRE, LE CHIFFRAGE ET LE SUIVI DE LA PERFORMANCE POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉS.....	202
1.– Quatre dépenses principales représentent 99 % des dépenses fiscales	202
2.– Deux dépenses fiscales peu utilisées, des chiffrages approximatifs.....	202
3.– Deux dépenses fiscales devraient être affectées au programme <i>Tourisme</i>	203
4.– Une évaluation lacunaire de la performance	203
II.– UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO PAS ASSEZ CENTRÉE SUR ATOUT FRANCE	204
A.– ACTION 1 : PROMOTION DE L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE ET DE SES SAVOIR-FAIRE	204
1.– Atout France : un opérateur qui concentre 60 % des crédits du programme.....	204
2.– Participation de la France à l'exposition universelle de Shanghai : une réussite indéniable en termes d'image, des retombées économiques difficiles à évaluer	205
B.– ACTION 2 : ÉCONOMIE DU TOURISME ET DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE	205
C.– ACTION 3 : POLITIQUES FAVORISANT L'ACCÈS AUX VACANCES	206
D.– ACTION 4 : SOUTIEN DU PROGRAMME TOURISME	206
E.– LES PROJETS TRANSVERSAUX.....	206
III.– UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE TOUJOURS PAUVRE EN DÉPIT D'UN DÉBUT DE RÉVISION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS	206
A.– OBJECTIF N° 1 : AUGMENTER LA CAPACITÉ DE L'OPÉRATEUR DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TOURISME À MOBILISER DES PARTENARIATS FINANCIERS	207
B.– OBJECTIF N° 2 : FAVORISER L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DU MARCHÉ ET ORIENTER LA DEMANDE EN ACCOMPAGNANT LES DÉMARCHES QUALITÉ	207
C.– OBJECTIF N° 3 : ÉVALUER L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES-VACANCES.....	208

INTRODUCTION

Après une année 2009 sous le signe de la crise, l'année 2010 a été marquée par une forte reprise du tourisme mondial avec 935 millions de voyageurs dans le monde, soit une augmentation de près de 7 % par rapport à 2009. La France est restée en 2010 la première destination touristique mondiale même si l'Europe a constitué la région du monde où la reprise a été la plus lente en 2010 en raison des perturbations répétées du trafic aérien (volcan islandais en avril, neige en décembre).

Le programme *Tourisme* est le plus petit programme de la mission *Économie*. Avec 57,37 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 56,25 millions d'euros de crédits de paiement, il représente moins de 1 % des crédits consommés de la mission.

L'exécution budgétaire 2010 du programme 223 s'est déroulée dans un contexte de réformes importantes avec la création d'Atout France, opérateur unique sur le secteur du tourisme, et, au niveau régional, la mise en place généralisée des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Comme l'année dernière, le programme *Tourisme* s'articule autour de quatre actions :

- Action 1 : *Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire ;*
- Action 2 : *Économie du tourisme et développement de l'activité du tourisme ;*
- Action 3 : *Politiques favorisant l'accès aux vacances ;*
- Action 4 : *Soutien du programme Tourisme.*

Comme de nombreuses autres politiques publiques contribuent au financement du secteur du tourisme (culture, agriculture et pêche, aménagement du territoire...), le Rapporteur spécial se félicite que, dans le cadre du vote de la loi de finances pour 2011, **le Gouvernement ait donné son accord à la réalisation d'un document de politique transversale** permettant de retracer l'ensemble des actions menées par les différents ministères en leur associant des objectifs communs et en explicitant les modalités de participation des différents acteurs.

C'était la préconisation essentielle qu'il avait formulée l'année dernière dans le cadre du commentaire sur le rapport annuel de performances pour 2009. Le premier document de politique transversale devrait être communiqué au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

La deuxième préconisation du Rapporteur spécial (reformulation des indicateurs relatifs à l'ANCV) est partiellement satisfaite, deux ne le sont pas (le rattachement au programme *Tourisme* de la dépense fiscale relative à la baisse de la TVA dans la restauration et l'amélioration de l'évaluation de la dépense fiscale relative à l'exonération de la contribution patronale au financement des chèques-vacances).

I.- UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DU BUDGET 2010

Pour l'exercice 2010, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 58,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56,78 millions d'euros en crédits de paiement.

Les différents mouvements de crédits opérés en cours d'exercice ont porté les autorisations d'engagement à 59 millions d'euros et les crédits de paiement à 58,34 millions d'euros.

Les dépenses en 2010 se sont finalement élevées à 57,37 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56,25 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse des dépenses de 14,26 % par rapport à l'année dernière pour les autorisations d'engagement et de 16,80 % pour les crédits de paiement.

Contrairement à l'année dernière, cette baisse ne peut être imputée à une nouvelle structuration des crédits du tourisme. Elle correspond à la baisse des crédits tout au long de la programmation triennale, en partie due à la démarche de rationalisation entreprise par le ministère avec l'intégration progressive des services déconcentrés et la mise en place des DIRECCTE.

Les ressources nécessaires à sa mise en œuvre ont été mutualisées au sein de trois programmes, le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* pour les ressources humaines, le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* qui mutualise la gestion des fonctions support des services centraux du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État*.

Par ailleurs, le programme *Tourisme* a déversé des crédits sur le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture* au titre de sa contribution à l'exposition universelle de Shanghai (2,37 millions d'euros).

Les dépenses complètes après ventilation externe s'élèvent pour 2010 à **85,25 millions d'euros** soit une baisse de 13,95 % par rapport à 2009.

Le Rapporteur spécial regrette que suite au transfert des ETP et de la masse salariale sur le programme 134, le rapport annuel de performances ne fasse plus état des effectifs dédiés à l'activité tourisme au sein de la DGCIS.

A.– PEU D'ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION 2010

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2010

(en millions d'euros)

Actions	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits consommés	Taux d'exécution (en %)
Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire	42,33	43,67	103,17 %
Économie du tourisme et développement de l'activité touristique	10,36	9,31	89,86 %
Politiques favorisant l'accès aux vacances	3,30	2,54	76,97 %
Soutien du programme tourisme	0,79	0,73	92,41 %
Total	56,78	56,25	99,07 %

Les mouvements de crédit au cours de l'année 2010 ont été peu importants. Ils ont permis d'augmenter les autorisations d'engagement de 0,92 million d'euros et les crédits de paiement de 1,56 million d'euros. Ils ont porté les crédits de paiement ouverts à 58,34 millions d'euros.

B.– DES DÉPENSES FISCALES 20 FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DONT LE PÉRIMÈTRE, LE CHIFFRAGE ET LE SUIVI DE LA PERFORMANCE POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉS

Huit mesures fiscales sont rattachées au programme 223 en 2010 dont six ont un objet principal qui contribue directement au programme et deux mesures qui y contribuent à titre subsidiaire.

1.– Quatre dépenses principales représentent 99 % des dépenses fiscales

Le montant des pertes de recettes pour l'État correspondant aux dépenses fiscales principales rattachées au programme *Tourisme* est de **1 170 millions** d'euros dont 900 millions d'euros pour l'application du taux réduit de TVA pour la fourniture de logements dans les hôtels et 170 millions d'euros dans les campings classés.

La baisse de la dépense fiscale relative au taux réduit de TVA dans le secteur hôtelier s'explique par une révision du mode de calcul de cette dépense fiscale intervenue en cours d'année.

2.– Deux dépenses fiscales peu utilisées, des chiffrages approximatifs

Le tableau des dépenses fiscales indique « epsilon » pour deux mesures considérées comme non significatives, une troisième ne fait l'objet d'aucun chiffrage. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Les mesures fiscales en faveur de l'ANCV font l'objet de mesures de calcul extrêmement imprécises et le taux de fiabilité de leur évaluation est faible.

En particulier l'évaluation de la contribution patronale au financement des chèques-vacances semble approximative. Le calcul en est très complexe, la contribution patronale au financement des chèques-vacances faisant l'objet à la fois d'une exonération sociale (taxe sur les salaires) et d'une exonération fiscale (impôt sur le revenu).

Proposition n° 1 : Évaluer plus précisément la dépense fiscale correspondant à l'exonération de la contribution patronale au financement des chèques-vacances.

3.– Deux dépenses fiscales devraient être affectées au programme *Tourisme*

Le Rapporteur spécial regrette que la dépense fiscale relative à la baisse à 5,5 % du taux de TVA dans la restauration n'ait pas été rattachée au programme *Tourisme*, mais au programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Il s'interroge sur les bénéfices de ce dispositif fiscal dérogatoire qu'il juge peu convaincants au regard de la dépense fiscale créée et aurait souhaité une évaluation de son impact en matière de développement touristique.

Par ailleurs, partageant l'analyse de la Cour des comptes, il juge contestable le rattachement de la mesure en faveur du taux de TVA réduit à 5,5 % applicable aux ventes à consommer sur place (à l'exception des ventes de boissons alcoolisées) aux dépenses fiscales du programme 134.

Ces deux imputations sont contestables au regard de la définition du périmètre de l'activité tourisme prise en compte par l'INSEE.

Proposition n° 2 : Rattacher au programme *Tourisme* les dépenses fiscales relatives à la baisse de TVA dans la restauration et celles applicables aux ventes à consommer sur place.

4.– Une évaluation lacunaire de la performance

Le Rapporteur spécial regrette que les dépenses fiscales rattachées au *Tourisme*, compte tenu de leur importance, ne répondent aux principes ni de justification au premier euro ni de mesure de leur performance dans le cadre du rapport annuel de performances.

Il prend bonne note que le Gouvernement présentera à la fin juin 2011 au Parlement une évaluation détaillée des dépenses fiscales. En effet, l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 prévoit que, dans

les 3 ans après l'entrée en vigueur de toute dépense fiscale ou niche sociale, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de l'efficacité et du coût de la mesure.

II.- UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO PAS ASSEZ CENTRÉE SUR ATOUT FRANCE

A.- ACTION 1 : PROMOTION DE L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE ET DE SES SAVOIR-FAIRE

La subvention versée à Atout France a représenté 82 % des crédits de cette action. Les dépenses d'intervention ont été essentiellement allouées au financement du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai.

1.- Atout France : un opérateur qui concentre 60 % des crédits du programme

En matière de politique publique du tourisme, le Gouvernement concentre l'essentiel de ses engagements sur un opérateur unique, Atout France, dont la stratégie vise à ce que la France retrouve la première place au niveau européen en termes de recettes touristiques à l'horizon 2020.

En 2010, la subvention pour charges de service public versée à Atout France s'est élevée à **33,57 millions d'euros** dont 32,17 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au titre de la subvention régulière et 1,4 million d'euros au titre d'une subvention exceptionnelle (redéploiement des crédits d'intervention de l'action 2 : *Économie du tourisme et développement de l'activité touristique*).

Les relations entre l'État et Atout France ont été renforcées par la signature d'une convention d'objectifs 2010-2012 en octobre 2010. En application de la loi de modernisation des services touristiques, cette convention fixe les missions prioritaires, les objectifs opérationnels et indicateurs d'activité et de performance d'Atout France. C'est en 2010 que les nouvelles missions de l'opérateur sont devenues effectives : mise en place d'un nouveau référentiel de classement des hébergements touristiques (en particulier lancement du « label palace ») et des offices de tourisme, immatriculation des opérateurs de voyages et des exploitants de voitures de tourisme avec chauffeurs.

La gestion 2010 de l'agence a été impactée par les différents coûts induits par la gestion de ces nouveaux dispositifs dont l'entrée en vigueur s'est faite au 1^{er} janvier 2010.

Le montant des opérations pouvant être qualifiées de non reconductibles s'est élevé en 2010 à 1,3 million d'euros (dépenses informatiques liées aux nouvelles structures pour un montant de 0,75 million d'euros, promotion des nouvelles missions pour 0,29 million d'euros, déménagement d'Atout France pour 0,3 million d'euros).

L'opérateur a procédé au recrutement de 14 ETP au cours de l'année 2010 pour exercer ses nouvelles missions. L'opérateur a de surcroît bénéficié du transfert de 22 ETP en provenance du ministère de l'Intérieur pour un montant de 0,99 million d'euros au titre de l'exercice de ses missions nouvelles dans le cadre des arbitrages budgétaires.

Le Rapporteur spécial déplore l'insuffisante dotation d'Atout France au regard de ses missions.

2.- Participation de la France à l'exposition universelle de Shanghai : une réussite indéniable en termes d'image, des retombées économiques difficiles à évaluer

Les crédits d'intervention de l'action 1 ont essentiellement été alloués au financement du pavillon de la France à l'exposition universelle de Shanghai : **9,03 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement dont 2,37 millions d'euros au titre de la contribution du ministère de la Culture.

L'exposition universelle s'est déroulée du 1^{er} mai au 31 octobre 2010 et a accueilli près de 73 millions de visiteurs (dont 95 % de chinois). Le pavillon de la France, qui a accueilli plus de 10 millions de visiteurs, a été le plus visité de l'exposition.

Au 31 décembre 2010, l'État aura contribué à hauteur de 28,675 millions d'euros à la construction et à l'animation du pavillon. Il est indéniable que la participation française à l'exposition universelle a été une réussite en nombre de visiteurs et en termes d'image. En revanche, les retombées économiques sont difficiles à évaluer.

B.- ACTION 2 : ÉCONOMIE DU TOURISME ET DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

Les crédits consommés de l'action 2 s'élèvent à **9,31 millions d'euros**.

Les dépenses d'intervention se sont élevées à **7,47 millions d'euros** dont 6,06 millions d'euros en crédits de paiement correspondent aux opérations contractualisées (voir infra les projets transversaux).

Les autres dépenses d'intervention correspondent à des actions pour le renforcement de l'attractivité touristique notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Qualité Tourisme (1,01 million d'euros en crédits de paiement).

Les crédits de fonctionnement de cette action ont eu pour objet la poursuite d'enquêtes statistiques : suivi de la demande touristique des Français (SDT) et enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger (EVE) et le financement d'études relatives à des thématiques touristiques particulières (comparaison des économies touristiques françaises et espagnoles, situation de l'économie touristique littorale...).

C.– ACTION 3 : POLITIQUES FAVORISANT L'ACCÈS AUX VACANCES

Les services centraux chargés du tourisme interviennent au profit du développement des politiques touristiques favorisant l'accès aux vacances.

L'exécution 2010 a été marquée par le soutien à la mise en place d'une mission de médiation en faveur des consommateurs suite à l'interruption du trafic aérien provoquée par l'éruption du volcan en Islande (280 000 euros en autorisations d'engagement et 179 000 en crédits de paiement).

D.– ACTION 4 : SOUTIEN DU PROGRAMME TOURISME

L'action soutien du programme 223 comprend quelques crédits relatifs au fonctionnement des anciennes directions du tourisme intégrées dans les nouvelles directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Elle a été transférée en 2011 au programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

E.– LES PROJETS TRANSVERSAUX

Pour 2010, le montant des crédits alloués aux contrats de projets État-régions s'est élevé à 6,85 millions d'euros en autorisations d'engagement, et à 5,86 millions d'euros en crédits de paiement. La consommation de ces crédits a été inférieure à la prévision initiale : 5,34 en autorisations d'engagement et 4,06 en crédits de paiement.

Pour les huit régions qui ne disposent pas de volet tourisme dans leurs contrats de projet, les crédits contractualisés relatifs à la politique touristique (développement de la marque « Qualité Tourisme, développement durable, accessibilité, observation économique régionale du tourisme) se sont élevés à 3,05 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,75 millions d'euros en crédits de paiement.

L'ensemble du volet tourisme des contrats de projet 2007-2013 représente 42,3 millions d'euros sur la période. **Il serait intéressant à mi-parcours d'avoir une évaluation des crédits restant effectivement disponibles.**

III.– UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE TOUJOURS PAUVRE EN DÉPIT D'UN DÉBUT DE RÉVISION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

L'objectif **Attirer et fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes touristiques** a été supprimé. Trois objectifs demeurent.

A.– OBJECTIF N° 1 : AUGMENTER LA CAPACITÉ DE L'OPÉRATEUR DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TOURISME À MOBILISER DES PARTENARIATS FINANCIERS

La subvention à Atout France représentant 61 % des crédits du programme, le Rapporteur spécial regrette une évaluation de sa performance à travers ce seul objectif et en particulier **l'absence de tout indicateur sur la stratégie nationale de promotion de la destination France**, mission confiée à Atout France par la loi de développement et de modernisation des services touristiques.

La part des partenariats dans le financement d'Atout France est inférieure aux prévisions. Elle n'est que 47,4 % pour une prévision de 58 %, revue à la baisse en juin 2010 (51 %).

Si cet objectif n'est pas inintéressant, le Rapporteur spécial tient à attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que **seuls des moyens importants peuvent permettre d'attirer des partenariats** et que d'autre part Atout France remplissant une mission de service public, ses choix de stratégie doivent être indépendants des financements privés. L'appel au partenariat ne doit en aucun cas justifier le désengagement de l'État.

Le sous-indicateur **Part du partenariat dans le financement des études réalisées par le GIE** n'est pas renseigné car la structure d'Atout France n'intègre pas cette dimension spécifique de suivi des études. Il a été supprimé dans le projet annuel de performances 2011, le CIAP estimant que ce sous-indicateur relevait davantage d'une démarche de contrat de performance que du dispositif de performance proprement dit.

B.– OBJECTIF N° 2 : FAVORISER L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DU MARCHÉ ET ORIENTER LA DEMANDE EN ACCOMPAGNANT LES DÉMARCHES QUALITÉ

L'indicateur 2.1 a pour objectif de montrer la corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle. Il s'agit de conforter et d'amplifier le niveau de reconnaissance des prestataires détenteurs de la marque déposée par le ministère « Qualité Tourisme » qui fédère les démarches qualité rigoureuses engagées par les professionnels du tourisme dont l'objectif est la qualité du service pour la satisfaction du client.

Les résultats relatifs au pourcentage d'établissements détenteurs de la marque sont conformes aux cibles aussi bien pour les hôtels que pour les campings. Toutefois les données relatives au taux d'occupation global de ces établissements ne sont pas encore renseignées.

Au regard d'un objectif d'amélioration de l'offre touristique, le Rapporteur spécial regrette que les nouvelles missions d'Atout France, en particulier celles relatives à la réforme du classement de l'ensemble des hébergements touristiques ainsi que des offices de tourisme ne fassent l'objet d'aucun indicateur. Comme l'avait préconisé le CIAP, un objectif de taux de reclassement de ces hébergements serait intéressant.

Proposition n° 3 : Créer des indicateurs permettant de mesurer l'activité d'Atout France, en particulier

- la réussite de sa stratégie de promotion de la destination France et l'avancée des axes prioritaires du programme « France destination 2020 » ;
- l'avancée du classement de l'ensemble des hébergements touristiques ainsi que des offices de tourisme.

C.– OBJECTIF N° 3 : ÉVALUER L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES-VACANCES

L'indicateur 3.1 *Effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances sur les recettes fiscales induites* n'est pas renseigné et a été remplacé dans le projet annuel de performances 2011 par un nouvel indicateur *Impact des politiques sociales de l'ANCV* qui évalue le nombre cumulé de bénéficiaires de l'action sociale.

Le Rapporteur spécial se félicite que **soit reconnu le rôle social fondamental que joue l'ANCV en permettant, grâce à ses excédents de gestion, à des publics défavorisés de partir en vacances.**

Il renouvelle son souhait d'indicateurs supplémentaires évaluant la capacité de l'ANCV à accroître la diffusion des chèques vacances, en particulier au sein des entreprises de moins de cinquante salariés.

Proposition n° 4 : Compléter l'objectif 3 par les indicateurs suivants :

- nombre de **nouveaux** bénéficiaires de chèques vacances dans les entreprises de plus de 50 salariés ;
- nombre de bénéficiaires cumulés dans les petites entreprises de moins de 50 salariés.

Enfin, le Rapporteur spécial renouvelle son souhait d'un indicateur fiable sur les dépenses des touristes étrangers en France

Proposition n° 5 : Créer un indicateur fiable sur les dépenses des touristes étrangers en France.

ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR

Commentaire de M. Olivier DASSAULT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA RÉORGANISATION DU DISPOSITIF DE SOUTIEN À L'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES	211
A.– UBIFRANCE À LA TÊTE D'UN NOUVEAU RÉSEAU	211
B.– L'ANALYSE DU VOLET PERFORMANCE	212
1.– Des objectifs seulement partiellement atteints	212
2.– Aller plus loin dans la démarche de performance	213
II.– LA VALORISATION DE L'ATTRACTIVITÉ DU SITE FRANCE.....	214
A.– EN 2010, L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE PROFITE DE LA REPRISE.....	214
B.– L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DE L'AFII.....	215

En 2010, la France conserve son statut de grande puissance commerciale en maintenant son rang de **cinquième puissance exportatrice au niveau mondial** (derrière l'Allemagne, les États-Unis, le Japon et la Chine) en restant le **troisième pays exportateur européen** (derrière l'Allemagne et les Pays-Bas).

Cette solide position de la France dans les échanges internationaux a été particulièrement illustrée par les résultats obtenus en 2009, année sur laquelle ont pesé le plus fort les conséquences de la crise économique et financière débutée à l'automne 2008. En effet, dans un contexte de déprime historique du niveau des échanges commerciaux au niveau mondial ⁽¹⁾, la France a mieux résisté que ses principaux partenaires commerciaux, grâce notamment à l'ensemble des mesures de relance initiées par le Gouvernement dès la fin 2008. Elle a su ainsi maintenir ses parts de marché au niveau mondial et contenir son déficit commercial (43,7 milliards d'euros).

Mais en 2010, la France n'a pas su poursuivre sur cette lancée pour parvenir enfin à renverser la tendance négative de son solde commercial : en dépit d'une reprise vigoureuse de ses exportations, en progression de 13,5 %, elle présente pour la **huitième année consécutive une balance commerciale en déficit, à 51,4 milliards d'euros**, qui se rapproche même du record de 2008 (55,5 milliards d'euros).

Aux aléas conjoncturels traditionnels permettant d'expliquer pour partie cette dégradation du solde (variation du taux de change de l'euro, alourdissement de la facture énergétique), d'autres déterminants ont été identifiés qui handicapent lourdement les performances de l'appareil exportateur français : celui-ci est trop concentré à la fois **géographiquement** (61,2 % des exportations se font en direction de l'Union européenne, les exportateurs ne profitent donc pas assez de la croissance des pays émergents) et **structurellement** (1 000 entreprises seulement réalisent 70 % du chiffre d'affaires à l'export, le nombre d'entreprises exportatrices diminue depuis quinze ans et ne compte pas assez d'entreprises de taille intermédiaire).

Face à ces constats, une réflexion approfondie a été conduite par le Gouvernement en 2007 qui s'est traduite par la mise en œuvre en 2008 d'une importante refonte du dispositif de soutien public à l'exportation, entièrement réorganisé autour de l'Agence française pour le développement international des entreprises UBIFRANCE, dont les moyens humains et financiers ont été considérablement renforcés.

Cette politique constitue, au plan budgétaire, le premier volet de l'action 7 *Développement international et compétitivité des territoires* du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*.

(1) En baisse de 12 % contre une progression de 1,6 % en 2008 et une croissance moyenne de 6,6 % sur les dix dernières années.

Par ailleurs, si les pouvoirs publics attachent une importance particulière à l'attractivité de la France en mettant en œuvre une politique offensive de soutien à la compétitivité et à l'innovation, des actions spécifiques sont parallèlement conduites auprès des investisseurs internationaux pour attirer leurs projets d'implantation en France. Le financement de ces actions, confiées à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), constitue le second volet de l'action 7.

I.- LA RÉORGANISATION DU DISPOSITIF DE SOUTIEN À L'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES

A.- UBIFRANCE À LA TÊTE D'UN NOUVEAU RÉSEAU

La réforme du réseau international du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, préparée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a principalement été orientée sur la réorganisation de l'action d'UBIFRANCE, pour en faire le pivot du soutien aux entreprises dans leurs démarches à l'exportation.

La mesure phare de cette réforme a consisté dans la dévolution à cette agence des équipes commerciales des 64 missions économiques et de leurs moyens de fonctionnement, en trois vagues successives qui se sont déroulées sans retard de calendrier en 2009 et 2010⁽¹⁾. UBIFRANCE a ainsi complètement réorganisé son réseau à l'étranger pour être désormais présente dans 44 pays. Ses effectifs sont passés de 554 ETPT en 2007 à 1 388 ETPT en 2010.

Budgétairement, ces transferts se traduisent par une augmentation de la subvention pour charges de service public versée par l'État à l'Agence, passée de 53,8 millions d'euros en 2009 (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) à 71,1 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2010 et 70,4 millions d'euros en crédits de paiement, des niveaux conformes à la prévision en loi de finances initiale. L'accroissement du nombre d'entreprises accompagnées a eu un impact significatif sur le niveau des dépenses d'intervention (attribution de subventions aux entreprises, recours à la procédure SIDEX⁽²⁾) qui se sont élevées à 29,9 millions d'euros pour une dotation initiale de 19,9 millions d'euros. Cette différence a pu être financée sur la marge opérationnelle et les fonds propres de l'Agence.

(1) Les deux premières vagues de la dévolution ont eu lieu en janvier et septembre 2009 et ont concerné 40 bureaux situés dans 28 pays. La troisième vague de dévolution en 2010 a concerné 24 bureaux situés dans 16 pays. Les moyens humains seront encore renforcés en 2011 et 2012, à l'occasion d'une quatrième vague de dévolution, qui couvrira deux pays supplémentaires au 1^{er} janvier 2011 et dix-sept autres pays au 1^{er} janvier 2012.

(2) L'aide financière SIDEX est destinée aux PME/TPE françaises et vise à accompagner la première mission de prospection sur un nouveau marché.

B.– L'ANALYSE DU VOLET PERFORMANCE

1.– Des objectifs seulement partiellement atteints

Alors que le dispositif français de soutien à l'exportation a été profondément réformé depuis 2008, les résultats continûment négatifs de la balance commerciale du pays ne peuvent que susciter insatisfaction et inquiétude.

Le volet performance de l'action 7 s'appuie sur les résultats obtenus par UBIFRANCE pour réaliser l'objectif d'« *Améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation* ».

Les objectifs assignés à l'Agence, fixés dans la convention d'objectifs et de moyens (COM) 2009-2011, sont les suivants :

- porter à 20 000 le nombre d'accompagnements d'entreprises sur les marchés extérieurs ;
- identifier et emmener à l'international 10 000 nouvelles entreprises non exportatrices ou très faiblement exportatrices dans le cadre du partenariat avec les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ;
- développer la procédure du volontariat international en entreprise (VIE) et porter à 10 000 le nombre de jeunes en poste à l'étranger.

L'indicateur 2.1 mesure l'« *Efficiences du dispositif du développement international des entreprises françaises* » en rapportant le nombre d'entreprises accompagnées sur les marchés extérieurs par UBIFRANCE au nombre d'ETP en poste à l'issue de la dévolution (1 388 ETPT).

Les résultats ainsi obtenus sont plutôt favorables puisqu'ils marquent une nette progression en 2010 (20,7) par rapport à 2009 (18,6). Ainsi, **dès 2010, UBIFRANCE a dépassé son objectif fixé pour 2011 de réaliser 20 000 opérations d'accompagnement d'entreprises** (foires, missions, ...) avec plus de 22 000 entreprises suivies.

Mais les **autres objectifs n'ont été que partiellement atteints** :

– en baisse tendancielle depuis 2002, le nombre d'entreprises exportatrices a seulement ralenti de 1 % en 2010, pour s'établir à 90 855 exportateurs (91 797 en 2009). Un nombre à mettre en regard du nombre d'entreprises exportatrices en Allemagne (300 000) et en Italie (200 000) ;

– le nombre de VIE plafonne à plus de 6 600 (pour un objectif fixé à 8 800 en 2010) et concerne seulement 1 600 entreprises alors que le potentiel d'accueil est largement plus élevé (5 200 entreprises sont détentrices de l'agrément leur permettant d'embaucher des VIE).

2.– Aller plus loin dans la démarche de performance

Si l'on se réfère aux difficultés que rencontrent les entreprises entrantes pour se maintenir sur les marchés extérieurs⁽¹⁾, on mesure mieux **la nécessité de mesurer l'effet de levier des actions d'UBIFRANCE** (SIDEX, subventions des foires et salons, participations collectives à des foires et salons) ou de ses prestations plus individuelles (études de marché, prospection), en termes d'impact réel de l'aide **sur le flux d'affaires durable généré** pour l'entreprise.

Dans son rapport public annuel pour 2011⁽²⁾, la Cour des comptes insiste sur le fait que cet effet de levier n'est pas mesuré à la différence de ce qui se fait en Allemagne ou au Royaume-Uni.

Elle va même au-delà en s'interrogeant sur la pertinence de la stratégie globale actuellement choisie par le Gouvernement : en effet, celle-ci repose sur le postulat de l'existence d'un « gisement potentiel » d'exportateurs qui, selon la Cour, n'est attestée par aucune étude de marché. En référence aux travaux du Conseil d'analyse économique⁽³⁾, **le faible nombre d'exportateurs français résulterait davantage de la compétitivité insuffisante de PME de trop petite taille que d'un recours insuffisant au dispositif public de soutien à l'export.**

Dans ces conditions, elle s'interroge sur la prise de risque que comporte cette stratégie de « recrutement » massive de nouvelles entreprises de petite taille primo exportatrices compte tenu de leur faible contribution au volume global des exportations et de leur difficulté à se maintenir durablement sur les marchés extérieurs.

Selon elle, cette stratégie pourrait conduire des entreprises à la structure financière insuffisante pour exporter à démarcher des contrats susceptibles de menacer la pérennité même de leur activité en cas d'échec. Elle pourrait aussi être coûteuse pour les finances publiques, en exposant l'assurance prospection de la COFACE à un taux d'échec élevé.

Pour ces raisons, le Gouvernement a prévu que **la nouvelle convention d'objectifs et de moyens de l'Agence pour la période 2012-2014 devrait contenir des objectifs plus qualitatifs**, portant notamment sur le maintien dans la durée des PME accompagnées sur les marchés internationaux. Il souhaite en particulier qu'au moins 70 % des primo exportateurs « à haut potentiel » accompagnés développent un courant d'affaires dans le pays visé l'année suivante.

(1) *Le taux de maintien des primo exportateurs est très faible la première année : pour 100 entreprises nouvellement arrivées sur les marchés étrangers en 2000, seules 30 d'entre elles y demeurent à l'horizon d'un an et elles ne sont plus que 21 la deuxième année. Au final, seuls 8 primo exportateurs de 2000 sont présents en continu chaque année jusqu'en 2009. Source : Études et éclairages, n° 16, août 2010.*

(2) *Rapport public annuel, février 2011 : Le soutien public aux entreprises exportatrices.*

(3) *Évolution récente du commerce extérieur français, rapport de Patrick Artus et Lionel Fontagné, 2006.*

II.- LA VALORISATION DE L'ATTRACTIVITÉ DU SITE FRANCE

A.- EN 2010, L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE PROFITE DE LA REPRISE

Alors que l'attractivité de la France avait plutôt bien résisté pendant la crise (639 projets d'investissement recensés en 2009), elle a également su tirer en 2010 profit du redémarrage de l'économie mondiale et des échanges internationaux.

Selon le bilan annuel de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)⁽¹⁾, **les investissements directs étrangers ont progressé de 22 %, pour atteindre le chiffre record de 782 projets d'implantation**, un niveau jamais observé depuis 1993. Il place la France **au quatrième rang mondial** (derrière les États-Unis, la Chine et Hong Kong) et au **deuxième rang européen** derrière le Royaume-Uni.

L'impact des mesures initiées par le Gouvernement pour soutenir l'attractivité du site France (réforme de la taxe professionnelle, renforcement du crédit d'impôt recherche, lancement du programme des investissements d'avenir, plan Campus et projet du Grand Paris) **se lit dans la croissance du nombre de projets de centres de R & D** (51 en 2010, contre 42 en 2009 et 21 en 2008) **ou des projets d'installation de quartiers généraux** (40 en 2010, soit quatre fois plus qu'en 2009). Parmi les qualités que reconnaissent les investisseurs étrangers à la France, on peut citer sa situation géographique stratégique en Europe, sa productivité parmi la plus élevée au monde, l'importance du niveau de qualification de sa main d'œuvre et la qualité de ses infrastructures.

Deux éléments viennent cependant **tempérer ces bons résultats** :

– si sa situation reste enviable par rapport à d'autres pays européens, la France perd une place par rapport à 2009 et est talonnée de plus en plus près par l'Allemagne (elle a accueilli 562 projets d'investissement et l'Allemagne 560, soit une progression pour cette dernière de 34 % entre 2009 et 2010) ;

– le nombre d'emplois que ces investissements doivent permettre de créer ou de sauvegarder atteint 31 815 en 2010, soit 6 % de plus qu'en 2009 un niveau nettement inférieur à celui de 2007 et à son pic historique de 2006 (39 998 emplois). De plus, le nombre d'emplois créés par projet poursuit une baisse régulière entamée il y a cinq ans : il est de 41 en 2010 contre 60 en 2006. En cause la taille des projets qui sont de plus en plus le fait de petites entreprises (deux tiers du total des projets).

(1) www.invest-in-france.org.

B.– L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DE L'AFII

La promotion du territoire national auprès des investisseurs et la prospection des entreprises internationales souhaitant développer leurs implantations étrangères sont deux missions confiées à l'AFII.

Créée en 2001, celle-ci est placée sous la double tutelle du ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, avec lesquels un contrat d'objectifs et de moyens (COM) a été signé pour la période 2009-2011.

Du fait de cette double tutelle, l'AFII perçoit une subvention pour charges de service public au titre du présent programme 134 (16,2 millions d'euros) et du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* (7,6 millions d'euros). Au total, le montant des subventions de l'État ainsi versé en 2010 s'élève à 23,7 millions d'euros, un niveau conforme au montant prévu en loi de finances initiale. L'AFII a consacré près de 90 % de ses dépenses à ses missions principales : 47 % à la prospection et l'accompagnement des investisseurs étrangers et 42 % à la valorisation de l'image de la France.

L'activité de prospection de l'AFII se mesure en nombre d'entretiens approfondis (EAA) menés auprès des investisseurs étrangers. **Comme en 2009, elle a rempli ses objectifs fixés par la convention 2009-2011** : 7 600 entretiens conduits avec les entreprises étrangères (7 700 en 2009), 1 115 projets nouveaux identifiés pour un objectif de 1 000 (1 163 en 2009).

L'activité d'accompagnement des investisseurs étrangers n'est pas mesurée dans le présent rapport annuel de performances mais un indicateur existe dans le volet performance du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* dont l'AFII est également opérateur. Il est ainsi libellé : *Nombre de projets d'investissement internationaux aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETPT de l'AFII.*

L'analyse de ses résultats est présentée dans le commentaire de la mission *Politique des territoires* du présent rapport.

*

* *

*ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE
ÉCONOMIQUE ET FISCALE ;
COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE ACCORDS MONÉTAIRES
INTERNATIONAUX*

Commentaire de M. Jean-Claude MATHIS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES</i>	218
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PEU RIGOREUSE.....	218
1.– Les dépenses ont excédé les crédits inscrits en loi de finances initiale.....	218
2.– Le schéma d’emploi n’a pas été respecté.....	218
3.– Une masse salariale en forte augmentation.....	219
B.– LA PLACE CONSACRÉE À LA PERFORMANCE SE RÉDUIT	220
1.– Respecter les engagements de la France par rapport à l’Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques	220
2.– Traiter l’enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité	220
3.– Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques.....	220
4.– Assurer l’efficacité de la collecte régulière de l’Enquête emploi en continu (EEC).....	221
II.– LE PROGRAMME <i>STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET DE L’EMPLOI</i>	221
A.– UNE SURCONSOMMATION INÉVITABLE COMPTE TENU DE LA SOUS-ESTIMATION DES BESOINS.....	222
1.– Les crédits inscrits en loi de finances initiale n’étaient pas suffisants	222
2.– La sous-dotation chronique n’est plus admissible.....	223
B.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	224
1.– Assurer la qualité de l’analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales	224
2.– Contribuer à l’accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d’application de la législation fiscale.....	224
3.– Assurer la transposition des directives européennes dans les délais	224
III.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS <i>ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX</i>	225

I.– LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

D'abord inclus en 2007 dans la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*, le programme 220, qui recouvre les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques, a été intégré en 2008 à la mission *Pilotage de l'économie française*. Depuis 2009, cette mission a été rebaptisée *Économie*.

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PEU RIGOUREUSE

1.– Les dépenses ont excédé les crédits inscrits en loi de finances initiale

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2010 se sont élevés à 422,3 millions d'euros. L'ouverture de 40,5 millions d'euros en cours d'exercice a porté le montant total des crédits disponibles à 462,8 millions d'euros dont 440,2 ont été consommés (95,3 %).

En crédits de paiement, les moyens votés en loi de finances initiale pour 2010 se sont élevés à 418,2 millions d'euros. Ces crédits ont été abondés de 36,1 millions d'euros, portant le total des moyens disponibles à 454,3 millions d'euros dont 448,5 millions d'euros ont été consommés (98,8 %).

Les dépenses de l'INSEE se sont inscrites en hausse de 5,2 millions d'euros (+ 1,2 %) en autorisations d'engagement et de 13,3 millions d'euros (+ 3,1 %) en crédits de paiement par rapport à l'exercice précédent (– 1,1 %). Elles ont excédé les sommes inscrites par le Parlement en loi de finances initiales de 17,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 30,3 millions d'euros en crédits de paiement. Cette surconsommation est principalement imputable aux dépenses de rémunérations et charges sociales.

L'exécution budgétaire 2010 du programme 220, hors titre 2, a souffert des reports de charges importants (10,7 millions d'euros) de l'exercice 2009, eux-mêmes conséquence d'une budgétisation insuffisante. Le programme a vu ses crédits de titre 3 réduits de 37 % entre 2008 à 2010. Cette réduction brutale s'est avérée excessive pour le programme 220.

2.– Le schéma d'emploi n'a pas été respecté.

Le nombre d'emplois (en ETPT) autorisés en loi de finances initiale était fixé à 5 487, en diminution de 203 par rapport au plafond d'emploi pour 2009. Les réalisations se sont élevées à 5 328 emplois (97,1 %), ce qui représente une diminution de 140 postes (– 2,6 %) par rapport aux effectifs réalisés en 2009, mais de 154, si l'on exclut les variations de périmètre.

Au total, les 203 suppressions n'ont pas été atteintes, la Cour des comptes constatant que « *le programme n'a pas respecté son schéma d'emplois en 2010* ». L'INSEE argue d'un grand nombre de retours non prévus dans le programme : personnels en congés de longue durée, en détachement ou en disponibilité. Ce phénomène aurait représenté 81 emplois non prévus en loi de finances initiale.

Comme, parallèlement, le nombre d'entrées s'est établi à 145 % de la prévision, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'a pas été respecté, ce qui, selon la Cour des comptes, « *pose la question de la gestion par l'INSEE de ses emplois* ». Le taux de non remplacement s'élève *in fine* à 32,2 % au lieu des 50 % requis. Un tel écart a été rendu possible par un plafond d'emplois comptant encore, en 2010, de nombreux emplois vacants. La Cour des comptes conclue « *À compter de 2011, la budgétisation du titre 2 supprime les marges de manoeuvre du programme de sorte que l'INSEE devra impérativement encadrer ses recrutements* ».

3.— Une masse salariale en forte augmentation

Malgré cette réduction d'effectifs, la consommation des crédits de personnel retracés au titre 2 a fortement augmenté en 2010 (+ 8,8 millions d'euros, soit + 2,5 %), ce qui contraste avec la hausse plus modérée enregistrée en 2009 (+ 0,3 %). En 2010, les crédits de RCS ouverts par la loi de finances initiale ont dû être abondés de 2,3 millions d'euros pour faire face aux échéances.

L'INSEE justifie cette hausse des crédits de titre 2 par les rémunérations versées aux enquêteurs. En effet, l'Institut emploie structurellement entre 1 200 et 1 400 enquêteurs et vacataires qui ne sont pas comptabilisés dans son plafond d'emplois. Ces personnes ont perçu en 2010 18 millions d'euros de revenus qui échappent à tout contrôle budgétaire, contre 342,4 millions d'euros versés aux seuls agents titulaires de l'organisme. Tout se passe donc comme si la charge de travail des personnels non remplacés était reportée sur ces vacataires.

En accord avec la Cour des comptes qui considère que « *les crédits du titre 2 ne sont pas explicables par la justification au premier euro (JPE) des emplois du programme* », le Rapporteur spécial regrette que la rémunération des enquêteurs vacataires de l'INSEE ne soit pas retraçable dans les documents budgétaires.

Proposition n° 1 : Faire apparaître le budget consacré aux vacataires dans la justification au premier euro du rapport annuel de performances.

Les mesures indemnitaires intervenues au 1^{er} janvier 2010 ont également contribué à la hausse du titre 2. La première tranche de l'alignement du régime indemnitaire des agents de catégorie B et C sur le barème des agents de l'administration centrale a coûté 4,7 millions d'euros ; la dernière tranche de l'alignement des primes des agents de catégorie A sur celle des agents de même catégorie de l'administration centrale s'est élevée à 2 millions d'euros ; enfin, la réforme du statut des chefs de mission a coûté 163 535 euros.

B.– LA PLACE CONSACRÉE À LA PERFORMANCE SE RÉDUIT

En 2009, certains indicateurs avaient été revus et rendus plus compréhensibles, conformément aux préconisations du comité interministériel d’audit des programmes (CIAP) et du Rapporteur spécial. En 2010, des modifications ont encore été apportées pour répondre aux critiques de la Cour des comptes. Au total, les six objectifs assortis chacun d’un indicateur de performance ont été réduits d’un tiers : il ne reste désormais que quatre objectifs et autant d’indicateurs.

Proposition n° 2 : Stabiliser les indicateurs de performance pour faciliter l’analyse et les comparaisons dans le temps.

1.– Respecter les engagements de la France par rapport à l’Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques

Les engagements européens de notre pays font l’objet d’un objectif assorti de deux sous-indicateurs : le premier s’intéresse aux délais de diffusion des résultats économiques, le second au délai de diffusion des indices économiques conjoncturels.

Le projet annuel de performances tablait sur un objectif d’un seul jour de retard mais l’année 2010 s’est avérée meilleure que prévue puisque aucun retard n’a finalement été enregistré, de même qu’au cours des deux années précédentes. Le second sous-indicateur nous apprend que la diffusion des indices économiques conjoncturels a été réalisée avec seulement 2 jours de retard alors que la cible autorisait un délai de 5 jours

Le Rapporteur spécial continue de s’étonner qu’un indicateur de performance puisse afficher un objectif officiel autorisant un retard si important, d’autant que l’expérience montre, ce fut le cas en 2008, que la diffusion des indices économiques peut être réalisée dans les délais.

2.– Traiter l’enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité

Cet objectif est assorti d’un indicateur qui mesure le pourcentage de communes pour lesquelles l’enquête de recensement est traitée dans les délais prescrits. Pour un objectif invariablement fixé à 99,965 %, le résultat a toujours été égal à 100 % au cours des trois derniers exercices.

3.– Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques

Cet objectif n’est plus mesuré désormais qu’à travers un seul indicateur qui fournit un indice d’évolution de temps consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires des enquêtes sectorielles annuelles. L’objectif, sur une base 100 fixée en 2009, est de rester au même niveau. Nous apprenons que la réalisation 2010 a été inférieure à ce chiffre de 100.

La Cour des comptes relève que « *le mode de calcul de l'indicateur 3.1 (anciennement 5.1.) a varié en 2009, en 2010 et dans le PAP 2011, soit trois fois en deux exercices. Il est donc malaisé d'obtenir une vision de la performance au travers de cet indicateur du programme, en particulier parce que l'évolution des cibles et des résultats ne peut être interprétée. De plus, la présentation de cet indicateur est devenue particulièrement fruste dans le RAP 2010, puisque l'analyse des résultats fournie dans ce RAP se borne à mentionner que le temps moyen pour répondre aux enquêtes indiqué par les entreprises en 2010 est inférieur à celui indiqué en 2009. Faute de précision, sur plusieurs exercices, il sera impossible au lecteur des documents budgétaires de mesurer les écarts ou les évolutions, si, chaque année, le résultat de l'indicateur est seulement inférieur à 2009* ». En accord avec la Cour, le Rapporteur spécial considère qu'il serait utile de fournir à la fois des précisions sur les ordres de grandeur absolus du temps moyen de réponse indiqué par les entreprises, et sur les écarts relatifs d'une gestion à l'autre.

En outre, cette recherche de la stabilité par rapport à un exercice passé ne témoigne pas d'une volonté d'amélioration de la performance. Suivant l'avis de la Cour des comptes, le Rapporteur spécial recommande que l'INSEE reformule cet objectif et adapte en conséquence l'indicateur associé, afin d'exprimer clairement son souci d'améliorer à la fois les temps de réponse et leur qualité.

4.– Assurer l'efficience de la collecte régulière de l'Enquête emploi en continu (EEC)

L'indicateur associé à cet objectif fournit un indice d'évolution du coût unitaire de la collecte régulière de l'Enquête emploi en continu depuis 2006, en euros constants. Pour un objectif fixé à 108, l'indice réalisé en 2010 ne s'élève qu'à 85,6, ce qui témoigne d'une bonne maîtrise de ce paramètre.

Comme le relève la Cour des comptes, cet indicateur a pour cible la stabilité, qui est considérée atteinte si le coût augmente de 10 %. Or, les résultats des gestions 2009 et 2010 montrent que le coût mesuré est très inférieur à la cible initiale. Par conséquent, le Rapporteur spécial suggère que soit fixée une cible plus ambitieuse.

Proposition n° 3 : Fixer une cible plus ambitieuse à l'objectif n° 4 relatif au coût de l'Enquête emploi en continu.

II.– LE PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI

Ayant pour objet de mettre en synergie les interventions des différents acteurs qui concourent à l'action du Gouvernement en matière de compétitivité des entreprises et de politique fiscale, le programme 305 comprend trois actions, dont deux sont mises en œuvre par la direction générale du Trésor, la première relevant de l'administration centrale et la seconde du réseau des missions

économiques à l'étranger ; la troisième relève de la direction de la Législation fiscale. Ce programme a vocation à aider l'exécutif à concevoir et à mettre en oeuvre les politiques économiques et financières du pays.

Ce programme qui a subi en 2008 et 2009 plusieurs bouleversements semble s'être stabilisé. Le programme connaît toutefois quelques changements de périmètre avec la poursuite du transfert, commencé en 2009, à Ubifrance des missions non régaliennes du réseau de la direction générale du Trésor à l'étranger, ce qui, selon la Cour des comptes induit une réduction de la dépense de 13,3 millions d'euros en titre 2, et 4,3 millions d'euros hors titre 2 en 2010.

A.- UNE SURCONSOMMATION INÉVITABLE COMPTE TENU DE LA SOUS-ESTIMATION DES BESOINS

1.- Les crédits inscrits en loi de finances initiale n'étaient pas suffisants

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2010 se sont élevés à 346,7 millions d'euros. 15,1 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en cours d'exercice, portant la ressource totale à 361,8 millions d'euros dont 354,5 millions d'euros ont été réellement consommés (98 %).

En crédits de paiement, les 347 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont été abondés par 12,9 millions d'euros d'ouvertures en cours d'exercice, portant le montant total des fonds disponibles à 359,9 millions d'euros. Sur ce montant, 352,8 millions ont effectivement été consommés (98 %). Ce programme n'a pas respecté les prescriptions de la loi de finances initiale et a consommé *in fine* 7,8 millions d'euros de plus en autorisations d'engagement et 5,8 millions d'euros en crédits de paiement. La Cour des comptes relève qu'à périmètre constant, les dépenses nettes du programme 305 augmentent en fait de 1,3 % entre 2009 et 2010 (+ 0,6 % sur le titre 2, et + 1,9 % hors titre 2).

Ce programme comptait en 2010 un plafond d'emplois de 2 275 ETPT, pour un effectif réalisé de 2 221 agents. Ce chiffre traduit une baisse apparente de 312 agents par rapport à 2009 (- 12,3 %). En réalité, si l'on soustrait les transferts d'emplois intervenus au titre de la dévolution des activités commerciale du réseau à Ubifrance, ce sont seulement 52 postes qui ont été supprimés à périmètre constant.

La diminution du nombre d'agents, qu'il s'agisse de suppressions de postes ou de transferts, conduit à une nouvelle baisse des crédits de titre 2 : 158,6 millions d'euros de rémunérations et charges sociales ont été consommés en 2010 contre 162,6 millions d'euros en 2009 (et 186 millions d'euros en 2008). Toutefois, cette baisse n'est que de 2,5 %, largement inférieure à la baisse des effectifs (- 12,3 %).

2.– La sous-dotation chronique n'est plus admissible

Une fois de plus, le Rapporteur spécial attire l'attention sur la sous-budgétisation récurrente du programme 305. L'État confie à la Banque de France ainsi qu'à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) qui lui est rattaché, des missions d'intérêt général (tenue du compte du Trésor public, gestion des procédures de surendettement, mise en circulation de la monnaie...) qu'elle doit compenser financièrement. Le remboursement des missions d'intérêt général exercées par la Banque de France représente plus de 85 % des crédits de fonctionnement hors personnel du programme. Or, les crédits sont chaque année insuffisants pour faire face à la dépense, ce qui nécessite l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative de fin d'année et des redéploiements internes.

À l'occasion du projet de loi de finances pour 2011, le principe de l'inscription du coût complet avait été décidé. Toutefois, un amendement parlementaire a réduit à hauteur de 23,4 millions d'euros les crédits prévus. L'ouverture de crédits supplémentaires sera donc à nouveau nécessaire en loi de finances rectificative, fin 2011. La Cour des comptes, qui regrette également cette sous dotation, constate que « *le risque de sous budgétisation est d'autant plus fort que le nombre de dossiers de surendettement augmente et que les compétences des commissions ont été élargies par la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation* ».

Le montant demandé en 2010 à l'État par la Banque de France en remboursement de ses prestations s'est élevé à 164,9 millions d'euros, montant comparable à celui des exercices précédents alors que le projet annuel de performance prévoyait une dotation de 145,8 millions d'euros, c'est-à-dire 19 millions de moins qu'une prévision prenant en compte les besoins. Le contrôleur budgétaire et comptable (CBCM) avait émis un avis réservé du fait de la sous-budgétisation des dépenses pour la Banque de France.

Pour combler le manque, le responsable de programme a redéployé des crédits de paiement (ainsi que les autorisations d'engagement correspondantes) : environ 4 millions d'euros grâce à la fongibilité asymétrique ; enfin, 16 millions d'euros ont été inscrits dans la quatrième loi de finances rectificative. Cette sous-dotation chronique, contrevient aux principes de la LOLF et au principe de sincérité du budget.

Proposition n° 4 : Mettre un terme à la sous-budgétisation chronique du programme 305 *Stratégie économique et de l'emploi*.

B.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme poursuit trois objectifs assortis de quatre indicateurs de performance.

- 1.– Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales

Le premier indicateur, met en évidence les écarts entre les prévisions économiques (croissance et inflation), réalisées aussi bien par l'INSEE que par les instituts de conjonctures, et la réalité. Le second indicateur mesure l'écart en matière de rentrées fiscales entre la prévision et la réalité.

La Cour des comptes note que ces deux indicateurs ne sont « *ni des outils de pilotage ni des indicateurs mesurant la performance de l'administration. Ils ne portent pas sur les activités réalisées au cours de l'année, mais sur celles de l'année précédente* ». Le Rapporteur spécial considère en outre que l'indicateur portant sur la qualité de la prévision en matière de croissance, est peu significatif du point de vue de l'efficacité de l'administration, l'objectif de croissance annoncé en loi de finances initiale relevant d'une décision gouvernementale purement politique. Il regrette par ailleurs qu'aucune cible ne soit fixée pour ces deux indicateurs

- 2.– Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale

L'indicateur de performance indique un délai d'achèvement du code applicable au 1^{er} janvier en nette régression en 2010 : ce document, qui est généralement prêt dans les premiers jours d'avril, n'est sorti l'an dernier que le 27 avril. En revanche, la proportion de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur d'un texte a légèrement augmenté, passant de 71 % en 2009 à 76,5 % en 2010, retrouvant ainsi son niveau de 2008.

- 3.– Assurer la transposition des directives européennes dans les délais

L'indicateur associé à cet objectif mesure d'une part la performance purement administrative des services en matière de transposition (hors arbitrages ministériel, travail du Conseil d'État et débats parlementaires) tandis que le second mesure le pourcentage de directives intégralement transposées. Si la performance administrative est considérée comme parfaite (indice 1 sur 1), seules 70 % des directives sont *in fine*, intégralement transposées dans les délais.

III.— LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financier *Accords monétaires internationaux* comprend les programmes 811 *Relations avec L'Union monétaire ouest-africaine*, 812 *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* et 813 *Relations avec l'Union des Comores*. Il retrace les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectués par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

Dévolu à la coopération monétaire avec la zone franc, ce compte de concours financier est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de cette coopération que sont l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée.

Ce compte n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la zone franc l'exige. Aucun crédit n'a été demandé pour 2010.

*

* *

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UN PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> ENCORE MARQUÉ PAR UNE SOUS-EXÉCUTION EXCEPTIONNELLE	228
A.– CHARGE DE LA DETTE : LA BAISSÉ DES TAUX, LA MENACE DU DÉFICIT	228
B.– DES PERFORMANCES BIEN MAÎTRISÉES.....	232
II.– LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> : UNE INFORMATION DU PARLEMENT TOUJOURS AUSSI PAUVRE	236
A.– POURSUITE DE LA DÉCRUE DES DÉPENSES, MAIS PERSISTANCE DES RISQUES.....	236
B.– SUIVI DE LA PERFORMANCE : UN SUIVI PERFECTIBLE	238
III.– LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> : L'APUREMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE	239
A.– LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES.....	239
B.– LE DÉPASSEMENT DES CRÉDITS : UN APUREMENT SALUTAIRE À PARACHEVER	240
C.– DES PERFORMANCES RÉVÉLATRICES	241
IV.– LA LENTE DÉCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME <i>MAJORATION DE RENTES</i>	242

À 40,5 milliards d'euros de dépenses en 2010 ⁽¹⁾, la mission *Engagements financiers de l'État* demeure, en volume budgétaire, la troisième mission du budget général après les *Remboursements et dégrèvements* et l'*Enseignement scolaire*. Elle réunit quatre programmes : deux sont dotés de crédits évaluatifs (*Charge de la dette et trésorerie de l'État* et *Appels en garantie de l'État*), deux sont dotés de crédits limitatifs (*Épargne* et *Majoration de rentes*).

I.- UN PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ENCORE MARQUÉ PAR UNE SOUS-EXÉCUTION EXCEPTIONNELLE

A.- CHARGE DE LA DETTE : LA BAISSÉ DES TAUX, LA MENACE DU DÉFICIT

La charge de la dette de l'État – qui représente plus de 96 % de l'ensemble des dépenses de la mission – a atteint 40,5 milliards d'euros en 2010 ⁽²⁾. Après la baisse exceptionnelle de la charge de la dette en 2009 (– 5,4 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale), le résultat d'exécution 2010 est un retrait de 2,95 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale et de 2,45 milliards d'euros par rapport à l'évaluation révisée de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 ⁽³⁾.

CHARGE NETTE DE LA DETTE EN 2010

(en millions d'euros)

Exécution 2009	LFI 2010	LFR mars 2010	Exécution 2010	Écart à LFR	Écart à l'exécution
37 625	42 450	42 950	40 503	– 2 447	+ 2 878

C'est, du point de vue budgétaire, l'un des événements majeurs de l'exercice 2010, cette forte sous exécution ayant notamment permis de respecter le plafond global de dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale ⁽⁴⁾. Il n'en demeure pas moins qu'entre 2009 et 2010, la charge de la dette est répartie à la hausse (+ 2,87 milliards d'euros).

La sous exécution du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État par rapport à la prévision 2010* résulte de la poursuite de la baisse des taux courts à un niveau historiquement bas, d'une diminution marquée du volume d'émissions de bons du trésor à taux fixes et intérêts précomptés (BTF) et, dans une moindre mesure, d'un montant de rémunération des fonds non consommables consacrés au financement des investissements d'avenir beaucoup plus faible

(1) Montant en AE et en CP, la totalité des dépenses de cette mission étant exprimées en AE=CP.

(2) Soit 40,5 milliards d'euros après prise en compte des excédents dégagés par les opérations d'échanges de taux d'intérêt (+ 386 millions d'euros).

(3) La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 avait en effet ouvert 0,5 milliards d'euros en AE=CP supplémentaires sur le programme *Charge de la dette pour le financement des fonds non consommables finançant les dépenses d'avenir*. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2010 a quant à elle annulé 2,2 milliards d'euros en AE=CP sur ce même programme.

(4) Rappelons toutefois que la norme de dépense a été « en apparence » respectée grâce à une économie sur la charge de la dette mais également sur les prélèvements sur recettes (à hauteur de 0,56 million d'euros sur le PSR au profit de l'Union européenne et de 0,34 million d'euros sur le PSR au profit des collectivités territoriales).

qu'anticipé (165 millions d'euros contre 500 millions d'euros anticipés).

LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2010

(en milliards d'euros)

	Exécution 2009	LFI 2010	LFR mars 2010	Exécution 2010	Écart à LFI	Écart à l'exécution
I.– Besoin de financement	246,2	213,4	236,1	236,9	+ 23,5	– 9,3
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2010	134,7	117,4	149,0	149,6	+ 32,2	+ 14,9
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	62,8	31,6	29,5	29,5	– 2,1	– 33,3
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	47,4	60,3	53,5	53,5	– 6,8	+ 6,1
Amortissement des dettes reprises par l'État	1,6	4,1	4,1	4,1	4,1	0
Variation des dépôts de garantie	– 0,3	-	-	-	-	+ 0,2
II.– Ressources de financement	246,2	213,4	236,1	236,9	+ 23,5	– 9,3
Produit des émissions d'OAT et de BTAN (nettes des rachats)	164,9	175,0	188,0	187,4	+ 12,4	+ 22,7
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	-	2,5	2,5	-	– 2,5	-
Variation nette des BTF	+ 75,8	+ 31	+ 1,2	– 27	– 58	– 102,8
Variation des dépôts des correspondants	+ 0,8	– 3	+ 27	+ 43,7	+ 46,7	+ 42,9
Variation du compte courant du Trésor	– 0,5	+ 4,8	+ 14,3	+ 22,1	+ 17,3	+ 21,6
Autres ressources de trésorerie	5,3	3,1	3,1	10,6	+ 7,5	+ 5,3

OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels ; BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés.

Ce tableau permet de constater le **fort accroissement en gestion du besoin de financement de l'État en 2010 par rapport à la loi de finances initiale** et, corrélativement, l'augmentation du programme de financement mis en œuvre par l'Agence France Trésor (AFT), essentiellement **du fait du financement du programme d'investissements d'avenir**.

En dépit de cette explosion du besoin de financement de l'État, **deux facteurs essentiels** – remarquablement développés dans la justification au premier euro figurant dans le RAP – **expliquent l'évolution de la charge de la dette en 2010**.

D'une part, **la remarquable diminution de la charge de la dette à court terme** s'explique par la baisse historique des taux courts au premier semestre 2010 et un volume d'émission des BTF nettement plus faibles que prévu qui a permis de réaliser une **économie de 2,3 milliards d'euros**.

Ainsi, malgré la remontée observée à compter de l'été, les taux courts se sont établis à des niveaux beaucoup plus bas qu'attendu (0,37 % en moyenne sur l'année pour les BTF à 3 mois contre près de 1,3 % en prévision) tandis que l'exécution s'est soldée par une baisse de l'encours de 27 milliards d'euros alors que la loi de finances initiale envisageait une augmentation de 31 milliards d'euros et que la loi de finances rectificative de mars 2010 prévoyait une quasi-stabilité.

Le tableau ci-après rend compte des effets « taux » et des effets « volume » liés aux émissions de BTF en 2010.

CHARGES D'INTÉRÊT DES BTF : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION
(en milliards d'euros)

	Taux	Volume	Charges d'intérêt
LFI 2010	1,3	237	3,1
Exécution 2010	0,37	187	0,7
		Écart	- 2,3
		<i>dont effet taux</i>	- 2,1
		<i>dont effet volume</i>	- 0,2

Source : Calculs du Rapporteur spécial.

D'autre part, après une période de forte volatilité (multiplication par 2,6 de la charge, en 2008, à 4,62 milliards d'euros suivie d'un repli, en 2009, à 80 millions d'euros), **la charge d'indexation s'est accrue** et a retrouvé en 2010 un niveau plus proche des montants antérieurs (2,27 milliards d'euros). Pour autant, cette charge est assez éloignée du montant anticipé en loi de finances initiale (1,65 milliard d'euros), **la hausse des prix ayant été plus forte qu'anticipé**. Les hypothèses de cadrage macroéconomique retenues en PLF pour l'inflation (+ 1,2 % pour la France et + 0,9 % pour la zone euro en moyenne annuelle) et qui avaient servi de base au calcul de la prévision de charge d'indexation ont en effet été dépassées en exécution, à raison de + 0,3 point pour la France et de + 0,6 point pour la zone euro ⁽¹⁾. **Il en résulte un surcoût de 613 millions d'euros en 2010**. Anticipant en partie ce dépassement, une révision à la hausse de 300 millions d'euros avait été opérée dès la loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

Outre ces deux principaux éléments, le tableau ci-après récapitule les différents facteurs expliquant la sous-exécution budgétaire du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*.

CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION
(en milliards d'euros)

LFI 2010	42,45
Économie intérêts BTF	- 2,3
Charges provision d'indexation	+ 0,62
Économie intérêts BTAN et OAT ^(a)	- 0,43
Autres facteurs ^(b)	+ 0,16
<i>Total</i>	<i>- 1,95</i>
Exécution 2010	40,50

(a) Économie de 430 millions d'euros (intérêts nets des recettes de coupons courus) liée aux traditionnels effets calendaires liés à la technique de l'assimilation.

(b) Notamment un surcoût de rémunération de la trésorerie et une économie sur la charge de la dette liée aux investissements d'avenir.

(1) La référence d'inflation utilisée pour le calcul des charges d'indexation se déduit des indices de prix à la consommation calculés, respectivement, par l'Insee (pour la France) et par Eurostat (pour la zone euro). Le mois de juillet correspond à la date anniversaire des titres indexés et la référence d'inflation utilisée correspond au glissement annuel de mai à mai, pour tenir compte des derniers résultats définitifs connus en matière d'inflation lors de la date anniversaire.

Les économies sur la charge de la dette constatées en gestion 2010 sont d'autant plus remarquables que **l'encours de la dette a, quant à lui, continuellement augmenté** ⁽¹⁾. La dette négociable de l'État atteint **1 212 milliards d'euros** en valeur nominale à la fin 2010, soit une augmentation d'une année sur l'autre de 79 milliards d'euros (à comparer avec + 133 milliards en 2009), **conséquence du niveau record du déficit budgétaire (149,6 milliards d'euros)**.

Sur un plan plus général, **le Rapporteur spécial souligne la qualité du bilan stratégique du responsable de programme**, qui présente clairement les grands axes de la gestion 2010.

Quatre grands faits marquants peuvent être signalés :

1.– **la mobilisation à un niveau exceptionnel des ressources de trésorerie de l'État** qui a couvert une partie du besoin de financement de l'année et **a permis de réduire sensiblement l'encours de titres à court terme** (– 27 milliards de BTF). Ainsi :

- les dépôts des correspondants ont augmenté de 43,7 milliards d'euros, cette hausse tenant (i) aux fonds consacrés aux investissements d'avenir dont les crédits ont été intégralement consommés en 2010 mais qui, compte tenu de l'obligation de dépôt au Trésor instituée par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, n'ont donné lieu à une sortie effective de trésorerie qu'à hauteur de 1 milliard d'euros, (ii) au rapatriement sur le compte du Trésor de fonds détenus par des entités publiques et auparavant placés sous forme d'OPCVM monétaires (4,1 milliards d'euros) et (iii) à une nouvelle augmentation des dépôts des collectivités territoriales (+ 3,3 milliards d'euros) ;

- le solde de trésorerie sur le compte du Trésor a été réduit de 22,1 milliards d'euros entre la fin de l'année 2009 et la fin de l'année 2010, du fait de trois facteurs : d'abord l'utilisation des sommes issues du rachat par les banques des titres de capital émis au profit de la Société de prise de participation de l'État (SPPE) en vue de financer une partie des investissements d'avenir et qui avaient été réservées sur le compte du Trésor, ensuite la politique active de rachat de titres venant à échéance début janvier 2011, enfin l'absence de surprise sur les flux de fin d'année qui a permis de réduire l'encaisse à la fin de 2010 ;

- les autres ressources de trésorerie sont en hausse de 5,3 milliards d'euros par rapport à 2009, cette augmentation correspondant, pour l'essentiel, aux primes nettes à l'émission encaissées qui ont progressé, sous l'effet de la baisse des taux de marché, de 3,9 milliards d'euros d'une année à l'autre.

(1) *Sur ce paradoxe, voir Dominique Baert, Rapport spécial sur la mission Engagements financiers de l'État, n° 1967, annexe n° 21, octobre 2009, p. 30 et s.*

2.– **le maintien par l’AFT d’une stratégie d’émission transparente et régulière**, encore marquée par la flexibilité accrue expérimentée depuis le début de la crise financière et justifiant par exemple la réouverture d’anciennes lignes obligataires ou l’augmentation du nombre de lignes à chaque adjudication. Il faut aussi relever le lancement d’une nouvelle souche de maturité 15 ans (OAT 3,5 % 25 avril 2026) et une nouvelle souche de maturité 50 ans (OAT 4 % 25 avril 2060) afin de répondre à la demande soutenue pour les titres de long terme. De la même manière, le regain d’intérêt pour les titres indexés sur l’inflation a permis de créer de nouvelles souches (OATi 1,3 % 25 juillet 2019 et OATeï 1,1 % 25 juillet 2022) ;

3.– **le renforcement du dispositif de contrôle des risques**, avec l’établissement d’une cartographie des risques relatifs aux activités transversales (ressources humaines, affaires juridiques, informatique et communication), en complément de celle effectuée précédemment sur les risques « métier » et un tableau de suivi de la bonne exécution des mesures correctrices demandées par les auditeurs externes ;

4.– **la fin du déploiement du système d’information SIFT.**

B.– DES PERFORMANCES BIEN MAÎTRISÉES

Sur le plan de la performance, les résultats des 13 indicateurs associés aux 8 objectifs du programme sont reproduits dans le tableau présenté ci-après.

PERFORMANCE DU PROGRAMME
CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L’ÉTAT EN 2009

Objectif	Indicateur	Prévision 2010	Résultat 2010
1. Couvrir le programme d’émission en toute sécurité	1.1 Adjudications non couvertes	0	0
	1.2 Taux de couverture moyen des adjudications	BTF : 200 %	BTF : 280 %
OAT et BTAN : 150 %		OAT et BTAN : 214 %	
2. Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire	2.1 Indicateur « temps »	+ 10 à – 10	+ 5
	2.2 Indicateur « allocation »	+ 10 à – 10	– 3,5
3. Piloter la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	3.1 Durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	6,8 ans	Sans objet ^(a)
4. Optimiser le solde de l’État à la Banque de France en fin de journée en fonction des conditions de marché	4.1 Solde du compte de l’État à la Banque de France en fin de journée (en % de journées où la cible a été atteinte)	75 %	91 %
5. Placer les excédents ponctuels de trésorerie de	5.1 Rémunération des opérations de dépôts réalisées avec les SVT	EONIA ^(b)	EONIA – 0,062 %

l'État au meilleur prix	5.2 Rémunération des opérations de pensions livrées réalisées avec les SVT	swap EONIA – 0,02 %	swap EONIA – 0,088 %
6. Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor	6.1 Taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	97 %
	6.2 Taux d'annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	93 %	97 %
7. Optimiser la gestion de la trésorerie au regard de l'endettement public	7.1 Mise en œuvre de la feuille de route visant à une optimisation de la gestion de la trésorerie	(composite)	(composite)
8. Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	8.1 Qualité du système de contrôle : occurrence des incidences ou infractions	0	0
	8.2 Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie	Dégradant le niveau du compte BdF : 0	Dégradant le niveau du compte BdF : 11
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 34
		Autres incidents : 0	Autres incidents : 3

(a) La réalisation de cet objectif est conditionnée à la reprise du programme de swaps, interrompu depuis 2002.

(b) European overnight interbank average. Ce taux représente le taux moyen, pondéré par les volumes, des prêts à un jour réalisés sur le marché interbancaire par un panel d'établissements bancaires de la zone euro.

Le respect des indicateurs de performance est fortement conditionné par le contexte des marchés. Pour autant, il confirme la qualité d'ensemble du dispositif d'émission et de gestion de la dette de l'État.

On relèvera en particulier :

– **des émissions bien couvertes dans un contexte de fortes tensions sur le marché des dettes souveraines** (indicateurs 1.1 et 1.2) : en 2010 l'AFT a couvert, comme les années précédentes, toutes ses émissions (31 séances d'adjudication d'OAT et BTAN et 51 séances d'adjudication de BTF). Les taux moyens progressent et se situent nettement au-dessus des objectifs, ce qui peut s'expliquer notamment par le mouvement de « fuite vers la qualité » résultant de la crise des dettes souveraines en Europe (Grèce, Portugal, Irlande) qui permet aux États les mieux notés (comme la France et l'Allemagne notés AAA) de profiter d'une demande soutenue à des taux d'intérêt historiquement bas ;

– **les résultats de la gestion de la dette obligataire montrent des écarts contenus par rapport aux programmes de référence** auxquels l'AFT compare sa gestion. Quoique situés dans la cible visée, l'indicateur « temps » montre que le programme réalisé par l'AFT a constitué une charge supplémentaire tandis que l'indicateur « allocation » suggère que l'adaptation en cours d'année du programme initialement prévu a été l'occasion d'un gain pour l'État. Pour

permettre d'apprécier plus concrètement la performance mesurée par ces indicateurs, l'analyse des résultats présentée dans le RAP devrait chiffrer, en valeur, le surcoût ou l'économie sur la charge de la dette que représentent ces écarts aux stratégies de référence ;

Proposition n° 1 : chiffrer, en valeur, le surcoût ou l'économie sur la charge de la dette des écarts aux stratégies de référence « temps » et « allocation ».

– **une nette augmentation de la durée de vie moyenne de la dette en l'absence de reprise du programme swaps** : le programme d'échanges a été suspendu en septembre 2002, l'AFT considérant que les conditions de marché propices à une stratégie de réduction de la durée de vie moyenne de la dette (pente de la courbe des taux, niveau et volatilité des taux) n'étaient plus remplies. Depuis lors, les projets annuels de performances prévoient, de manière conventionnelle, une réduction de la durée de vie moyenne de la dette après *swaps* de 0,5 année dans l'hypothèse d'une réactivation du programme et sa stabilisation dans le cas contraire⁽¹⁾. La durée de vie moyenne de la dette avant *swaps* s'est sensiblement allongée en 2010 : elle s'établit à la fin de l'année à 7 ans et 68 jours, ce qui constitue un nouveau maximum historique, contre 6 ans et 246 jours un an plus tôt. Cette évolution reflète un plus grand appétit du marché pour les maturités longues (10 ans et plus), en particulier des investisseurs en quête de rendement (banques centrales et sociétés d'assurance, notamment françaises) ou d'établissements financiers devant se préparer aux nouvelles règles prudentielles : les banques, d'une part, que la réglementation Bâle III oblige à détenir des « coussins de liquidité » ; les sociétés d'assurance, d'autre part, que la réglementation Solvabilité 2 incite d'ores et déjà à détenir des obligations plutôt que des actions. Dans ce contexte, les émissions de titres à taux fixe d'échéance au moins 10 ans ont représenté en 2010 47,6 % de l'ensemble des émissions à taux fixe, contre seulement 39,6 % en 2009. La demande a été soutenue sur les emprunts de référence à 10 ans (26,7 % des émissions à plus d'un an en 2010 contre 21,5 % en 2009) et à 15 ans (12,7 % du même total en 2010 après 8,2 % en 2009). L'AFT a par ailleurs lancé, en mars 2010, un nouveau titre de référence à 50 ans (OAT 25 avril 2060) pour un montant de 5 milliards d'euros qui a rencontré une forte demande de la part des investisseurs finaux.

La réduction de l'encours de BTF a aussi largement contribué, pour environ 70 %, à l'augmentation observée de la durée de vie moyenne de la dette, l'encours de BTF ne représentant plus que 15,2 % de l'encours total de la dette négociable fin 2010 (contre 18,6 % fin 2009) ;

– **les conditions dans lesquelles ont été rémunérés les prises en pension et les placements « en blanc » réalisés par l'AFT se sont révélées moins**

(1) L'encours du portefeuille de swaps, d'un montant de 61 millions d'euros au moment de la suspension du programme en 2002, s'est progressivement réduit pour atteindre 16 millions d'euros à la fin de 2010. L'impact sur la durée de vie moyenne de la dette s'affaiblit nettement pour s'établir à seulement 8 jours (contre 78 jours à la fin de 2002).

avantageuses qu'en 2009 de, respectivement, 3,7 et 2,5 points de base. D'une manière générale, en raison de la diminution des taux d'intérêt, les recettes de trésorerie de 2010 ont enregistré une forte baisse par rapport à 2009 (144,3 millions d'euros, après 336 millions d'euros) et ont été inférieures de 104 millions d'euros aux charges liées à la rémunération des dépôts des correspondants du Trésor ⁽¹⁾ ;

– **l'amélioration du taux d'annonce par les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux** de leurs opérations financières supérieures à un million d'euros affectant le compte du Trésor a progressé, passant de 92 % en 2009 à 97 % en 2010 ;

– **enfin, seuls trois incidents d'exécution** des opérations de dette et de trésorerie ont dégradé le compte du Trésor à la Banque de France, soit un résultat bien meilleur qu'en 2009 (11 incidents) ce qui confirme la solidité des contrôles à l'AFT.

En conclusion, quoiqu'il ne s'agisse pas d'une obligation figurant dans la LOLF, le Rapporteur spécial réitère son souhait de voir les RAP fournir **une estimation actualisée de l'exécution budgétaire de l'année en cours**. Une telle information serait d'autant plus utile qu'une part non négligeable de la charge de la dette de l'année en cours (comme certains indicateurs techniques au demeurant) dépend des émissions de titres réalisées l'année précédente.

Proposition n° 2 : Fournir dans le rapport annuel de performances une estimation révisée de l'exécution de la charge de la dette pour l'année en cours.

(1) L'action Trésorerie de l'État présente cependant une dépense nulle, du fait, depuis 2008, d'une contraction de ses opérations avec celles retracées sur l'action relative à la dette négociable. Opportunément, le RAP fournit néanmoins une présentation par action selon l'ancienne nomenclature.

II.– LE PROGRAMME *APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT* : UNE INFORMATION DU PARLEMENT TOUJOURS AUSSI PAUVRE

Le programme 114 *Appels en garantie de l'État* présente les dépenses budgétaires découlant de la mise en jeu de la garantie de l'État.

A.– POURSUITE DE LA DÉCRUE DES DÉPENSES, MAIS PERSISTANCE DES RISQUES

Du point de vue strictement budgétaire, les appels en garantie, qui se sont établis à **111,1 millions d'euros en 2010**, ont diminué de près de 79 millions d'euros par rapport à 2009, après une baisse de 44 millions d'euros en 2009 par rapport au montant 2008 (234 millions d'euros). Ainsi le montant des dépenses a diminué de plus de moitié en deux ans, malgré les effets de la crise et la mise en place de nouveaux dispositifs de garantie. Les crédits consommés ne représentent donc que **44,8 % de l'enveloppe prévisionnelle ouverte en LFI (247,8 millions d'euros)**, proportion encore plus faible qu'en 2009 (68 %).

DÉPENSES DU PROGRAMME *APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT* EN 2009

(en millions d'euros)

Actions	1. Agriculture et environnement	2. Soutien au domaine social, logement, santé	3. Financement des entreprises et industrie	4. Développement international de l'économie française	5. Autres garanties	Total
Crédits initiaux	1,1	26,2	–	86,1	134,4	247,8
Dépenses	–	25,3	2,8	82,5	0,472	111,0

Cette diminution des dépenses en exécution s'explique exclusivement par l'action n° 5 *Autres garanties*, dont le montant est passé de 174 millions d'euros en 2008 à **moins d'un million d'euros en 2010**, malgré une inscription budgétaire de 134,4 millions d'euros. La provision globale de 124,4 millions d'euros constituée pour les « autres appels en garanties » du programme sur cette action n'a donc pas été consommée. **Le Rapporteur spécial s'étonne toutefois de l'absence d'informations sur le contenu de cette action n° 5 dans le RAP.** Ainsi faut-il s'en remettre aux informations relatées dans la note d'exécution budgétaire réalisée par la Cour des comptes pour comprendre l'évolution de la consommation de ces crédits par rapport aux prévisions en 2010 !

Recommandation n° 3 : Justifier les dépenses budgétaires entraînées par les appels en garantie de l'État au titre des « autres garanties » de l'action n° 5 et les comparer aux prévisions initiales dans le rapport annuel de performances.

À l'opposé, les inscriptions budgétaires et la consommation des crédits sont en augmentation sur d'autres actions du programme.

Sur l'action n° 4 *Développement international de l'économie française*, 82,5 millions d'euros ont été consommés en 2010 comparés à 67,9 millions d'euros en 2009 et 37,7 millions d'euros en 2008. **Cette consommation des crédits est essentiellement imputable à la sous action n° 2 Assurance prospection** (71,7 millions d'euros contre 63 millions d'euros prévus en LFI 2010). Rappelons que l'assurance prospection assure les entreprises contre le risque d'échec de leur prospection à l'étranger. Or, le nombre d'entreprises bénéficiaires est en augmentation continue : 7 140 fin 2010 contre 6 462 fin 2009.

En outre, les encours garantis par l'État se sont considérablement accrus depuis 2008 pour atteindre plus de 63,3 milliards d'euros en 2010 comme le montre le tableau suivant :

**ENCOURS GARANTIS PAR L'ÉTAT AU TITRE DE L'ACTION N° 4 DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE**

(en millions d'euros)

	Encours 2008	Encours 2009	Encours 2010
Assurance-crédit	42 300	53 000	60 000
Assurance-prospection	148	201	nc
Garantie du risque exportateur	842	1 310	nc
Garantie des taux d'intérêt	5 336	5 338	nc
Garantie de change	1 700	1 700 ⁽¹⁾	3 300
Garantie du risque économique	551	511	nc
TOTAL	50 877	62 060	> 63 300

Sur l'action n° 2 *Soutien au domaine social, logement, santé*, la consommation des crédits est également en augmentation, mais dans des proportions moindres : 25,3 millions d'euros en 2010 comparés à 22,9 millions d'euros en 2009 et 22,2 millions d'euros en 2008. **Le Rapporteur spécial s'inquiète néanmoins de l'augmentation de la sinistralité sur les prêts à taux zéro et sur les prêts à l'accession sociale** : en effet, la dépense budgétaire constatée en 2010 (soit 2,36 millions d'euros) enregistre une augmentation de 202 % par rapport à l'exécution 2009 (0,78 million d'euros) et le coût réel des sinistres sur les prêts garantis à la charge de l'État en 2010 (soit 2,87 millions d'euros) enregistre une augmentation de 192 % par rapport à 2009 (soit 0,98 million d'euros).

Sur l'action n° 3 *Financement des entreprises et industrie*, un appel en garantie non prévu par la LFI est intervenu pour un montant d'un peu plus de 2,8 millions d'euros. Il correspond à une garantie donnée à la Caisse des dépôts et consignations au titre de sa participation à la recapitalisation de la Compagnie du BTP. **Le Rapporteur spécial constate que cette garantie n'a jamais été mentionnée dans le PAP ni dans l'annexe au Compte général de l'État ce qui constitue un défaut d'information du Parlement.** Il salue néanmoins l'adoption

(1) Le Rapporteur spécial s'étonne que le RAP 2010 évalue à 1,7 milliard d'euros l'encours de la garantie de change en 2009 alors que le RAP 2009 mentionnait un encours 2009 de 1,2 milliard d'euros après 1,7 milliards d'euros en 2008.

de l'article 100 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2010 qui éclaire le Parlement sur cette situation et lui confère une plus grande sécurité juridique *in fine*.

Le Rapporteur spécial rappelle enfin que si les dispositifs de garanties accordés par l'État dans le cadre de la crise financière n'ont entraîné aucune dépense en 2010, les risques de défaillance ne sont pas éteints pour autant malgré le silence du RAP. Ainsi, en est-il des dispositifs d'assurance-crédit CAP et CAP+ pour un encours total cumulé de 620 millions d'euros, de la garantie accordée aux émissions obligataires de la Société de financement de l'économie française (SFEF) pour un montant de 76,9 milliards d'euros jusqu'en 2014 et de la garantie accordée à la Société de prise de participation de l'État (SPPE) dans le cadre de sa participation à l'augmentation de capital de Dexia à hauteur de 1 milliard d'euros.

Le Rapporteur spécial ne peut donc qu'une nouvelle fois appeler à ce que les PAP et RAP de ce programme soient enrichis d'informations relatives aux encours garantis et aux principaux risques identifiés à court et moyen terme. Seule l'action n° 4 *Développement international de l'économie française* bénéficie actuellement de quelques développements en ce sens, intégrés au bilan stratégique du responsable de programme.

Proposition n° 4 : Fournir dans le rapport annuel de performances des informations sur les encours garantis par l'État et sur les principaux risques identifiés à court et moyen terme.

B.- SUIVI DE LA PERFORMANCE : UN SUIVI PERFECTIBLE

Enfin, le **dispositif de mesure de la performance**, qui ne couvre (d'ailleurs incomplètement) que l'action *Développement international de l'économie française*, permet de constater que :

– l'effet de levier de l'assurance-prospection a légèrement progressé en 2010 (20,5 %), dépassant la cible de 20 % (soit 20 euros exportés par euro indemnisé). En revanche, le taux de retour en fin de période de garantie est sensiblement inférieur à la prévision (19,5 % au lieu de 25 %) ;

– le nombre d'entreprises ayant bénéficié d'une garantie de change demeure inférieur aux prévisions, même s'il faut noter les progrès réalisés en faveur des seules PME ;

– les risques pays de l'assurance-crédit apparaissent maîtrisés même si l'on observe une légère dégradation du risque en 2010 du fait d'une diminution relative des demandes vers les pays les moins risqués (– 6 %) et une augmentation des demandes vers les pays présentant des risques plus élevés (+ 5 %), cette

évolution n'étant pas sans rapport avec la forte croissance des pays émergents durant la crise et en conséquence leur forte demande.

Les documents budgétaires auraient par ailleurs gagné à détailler les récentes modifications et adaptations des procédures de garantie gérées par la Coface et visant à soutenir les entreprises exportatrices pendant la crise. En effet, le RAP s'en tient seulement à mentionner que « *les dispositifs temporaires CAP Export et CAP+ Export, mis en place en 2009 pour pallier les défaillances du marché privé sur l'assurance-crédit court-terme, ont permis de prendre en garantie plus de 3 000 dossiers en 2010, pour un encours total cumulé dépassant 620 M€* ». Des précisions auraient été d'autant plus appréciables que le dispositif de garantie exportateur ne comporte ni objectif ni indicateur de performance.

III.– LE PROGRAMME *ÉPARGNE* : L'APUREMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE

A.– LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES

Le programme *Épargne* se caractérise par de **nombreuses dépenses fiscales** consacrées à l'épargne des particuliers **représentant plus de trois fois le montant des crédits budgétaires** : 30 mesures sont recensées, pour un coût total de 4 milliards d'euros en 2010 contre 5,2 milliards d'euros en 2009, étant précisé que la direction du budget a réévalué à la baisse les principales dépenses du programme suite aux recommandations de l'Inspection générale des finances en 2010. En tout état de cause, le montant des dépenses fiscales est probablement très éloigné de la réalité, huit dépenses fiscales n'étant pas évaluées dans le RAP. Le tableau ci-après montre que les six dépenses fiscales les plus importantes représentent à elles seules près de 3,5 milliards d'euros de moindres recettes.

PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME *ÉPARGNE* EN 2010

(en millions d'euros)

	Estimation initiale	Estimation actualisée
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	3 000	1 000
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 000	1 400
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	400	350
Déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative : PERP et produits assimilés	410	390
Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation et plan d'épargne salariale)	300	300
Exonération des intérêts des livrets A	150	100
Total	5 260	3 540

Proposition n° 5 : Évaluer la pertinence et l'efficacité des dépenses fiscales rattachées au programme *Épargne*.

B.– LE DÉPASSEMENT DES CRÉDITS : UN APUREMENT SALUTAIRE À PARACHEVER

En termes de dépenses budgétaires, le programme *Épargne* assure essentiellement le financement des primes d'épargne logement payées par l'État aux détenteurs de comptes épargne logement (CEL) et de plans épargne logement (PEL). Les divers autres instruments de soutien au financement du logement sont pour la plupart mis en extinction et les dépenses associées décroissent progressivement.

DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME *ÉPARGNE* EN 2009
(en millions d'euros)

	Crédits initiaux	Dépenses	Écarts
Épargne logement	1 250	1 332,5	+ 82,5
Instruments de financement du logement	4,4	5	+ 0,6
Total	1 254,4	1 337,5	+ 83,1

Le tableau ci-avant permet d'observer que les dépenses totales du programme en 2010 sont en dépassement de 83,1 millions d'euros sur les prévisions de la loi de finances initiale.

Ce dépassement de crédits par rapport à la LFI s'explique par un abondement exceptionnel en LFR du 30 décembre 2010 afin d'apurer les dettes de l'État vis-à-vis du Crédit foncier de France conformément à la recommandation n° 5 du Rapporteur spécial dans son commentaire sur l'exécution en 2009.

Rappelons que l'État accorde une prime d'épargne aux titulaires des plans d'épargne logement (PEL) et des comptes d'épargne logement (CEL). La prime est versée au moment du retrait des fonds, après une durée minimale d'épargne de 18 mois pour un CEL et de quatre ans pour un PEL. Elle cesse d'être décomptée au bout de dix ans pour les PEL et est plafonnée à 1 525 euros. Pour les PEL ouverts à compter du 12 décembre 2002, le versement de la prime est subordonné à la souscription d'un prêt d'épargne-logement. Pour les CEL elle est conditionnée à la souscription d'un crédit logement à taux préférentiel.

En 2009, le montant des primes réglées par le Crédit foncier aux établissements de crédit s'est élevé à 907,6 millions d'euros : il a fortement diminué par rapport aux trois exercices précédents (– 43 % par rapport à 2008). Les crédits budgétaires versés au Crédit foncier (1 156 millions d'euros), supérieurs au montant de ses versements aux banques, ont permis de réduire la

dette de l'État vis-à-vis du CFF résultant du sous-financement des années précédentes. Cette dette s'est toutefois maintenue à un niveau élevé : 719 millions d'euros en fin d'exercice 2009. Un nouvel avenant a donc été signé avec le CFF afin de reconduire le plafond d'avance fixé à 1 milliard d'euros, jusqu'en janvier 2010.

L'année 2010 a quant à elle été marquée par un fort ralentissement des fonds appelés par le Crédit Foncier de France (primes, frais de gestion, commission de gestion, intérêts) : 628 millions d'euros contre 912 millions d'euros en 2009, soit – 31 % par rapport à 2009 et – 60,5 % par rapport à 2008. Le montant des charges à payer au CFF, qui était encore de 99,5 millions d'euros au 31 décembre 2009, a été réduit à 16,5 millions d'euros dans les premiers jours de 2011, après le versement des crédits supplémentaires ouverts en LFR 2010. L'impasse budgétaire est donc quasiment résorbée. Seule une erreur de prévision sur la consommation de la fin de l'année 2010, qui a connu un léger ressaut (+ 8,5 % pour les mois de novembre et de décembre par rapport à la même période 2009), a contrarié cet objectif. **Le Rapporteur spécial invite donc le Gouvernement à procéder à l'apurement définitif de la dette de l'État vis-à-vis du CFF en 2011.**

C.– DES PERFORMANCES RÉVÉLATRICES

En dehors de ces considérations budgétaires, **l'analyse des performances** du programme montre que :

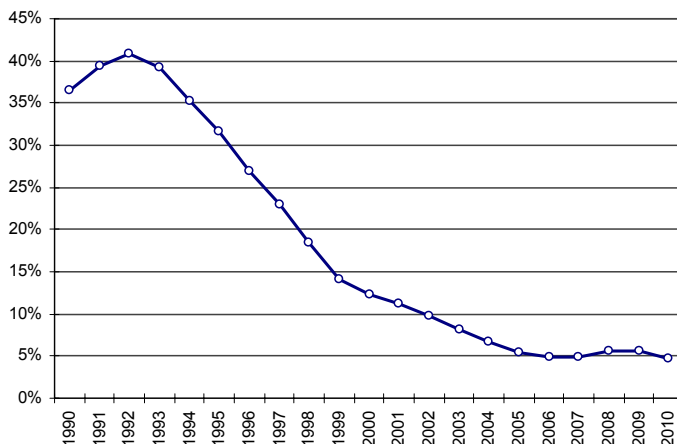
– le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social s'est redressé en 2010 (61,3 % après 56,4 % en 2009), en ligne avec la prévision initiale ainsi qu'avec la cible à moyen terme (au moins 60 %) ;

– les marges moyennes des établissements de crédit sur les prêts locatifs sociaux (5 points de base en 2010) et sur les prêts sociaux de location-accession (10 points de base en 2009) sont largement inférieures aux objectifs, ce qui démontre que les marges sont revenues à un niveau très faible permettant au logement social de bénéficier à nouveau d'un financement très attractif ;

– après s'être redressé en 2008, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts a de nouveau diminué en 2009 pour s'établir à 5,6 % et plus encore en 2010 pour s'établir à 4,75 %, à comparer à une cible de 7 % en 2011 (voir le graphique ci-après). L'évolution de ce taux permet de vérifier que les PEL sont utilisés conformément à leur vocation initiale – à savoir financer l'acquisition d'un logement principal – plutôt que comme de simples outils d'épargne. Comme le suggère le RAP, le contexte économique de 2010 a conduit les épargnants à éviter de retirer leurs liquidités des PEL, dont les taux sont restés plus attractifs que ceux d'autres produits d'épargne tels que le livret A. En

revanche, les taux réglementés des prêts associés aux PEL auxquels les générations antérieures à 2002 peuvent prétendre sont apparus moins intéressants par rapport au taux moyen d'un prêt libre en 2009 (soit 3,42 %).

TAUX DE TRANSFORMATION DES DÉPÔTS D'ÉPARGNE LOGEMENT EN PRÊTS DEPUIS 1990



N.B. : Encours total des prêts associés à des PEL et CEL rapporté à l'encours total des dépôts sur des PEL et CEL.

IV.- LA LENTE DÉCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME MAJORATION DE RENTES

Ce programme, doté d'une action unique, finance la contribution que l'État verse d'une part à des sociétés d'assurances, d'autre part à des mutuelles afin que celles-ci majorent du coût de la vie les rentes de retraite par capitalisation souscrites avant 1987, dispositifs en voie d'extinction.

Compte tenu du caractère « fermé » des procédures concernées et de l'absence d'intervention directe de l'État dans leur gestion, ce programme est dépourvu de dispositif de mesure de la performance. Selon la justification au premier euro présentée dans le RAP, les demandes de remboursement ont émané de 33 compagnies d'assurance et de 12 mutuelles et ont concerné environ 423 316 créditeurs en 2010.

Les crédits pour 2010 devaient s'établir, selon le PLF 2010 à 205 millions d'euros en AE = CP mais les crédits ouverts en LFI ont finalement été fixés à 204,01 millions d'euros en AE et 204,33 en CP. Le montant des dépenses définitives arrêtées en juillet 2010 s'élevait à 204,1 millions d'euros, en ligne avec les prévisions en LFI.

Or, entre-temps, 4,3 millions d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP ont été annulés sur ce programme par les lois de finances rectificatives du 9 mars 2010 et du 7 mai 2010. De manière plus critiquable, alors même que les besoins étaient avérés en juillet 2010, une nouvelle annulation a été réalisée par décret d'avance du 29 septembre 2010 pour un montant de 1,7 million d'euros en AE=CP.

Finalement, des crédits ont été ouverts pour faire face au besoin de financement constaté depuis le mois de juillet, par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010, à concurrence de 6,1 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP.

La dépense budgétaire effective s'est donc établie à 204,1 millions d'euros en AE et CP en 2010 après 209 millions d'euros en 2009.

Le Rapporteur spécial en déduit que la pratique de mise en réserve sur ce programme n'a pas été satisfaisante en 2010. En effet, elle a conduit à repousser en fin d'année le paiement aux organismes bénéficiaires alors que ce paiement est dû contractuellement avant la fin du premier semestre et que ces dépenses constituent des dépenses obligatoires pour l'État.

Proposition n° 6 : Mettre fin à la pratique de mise en réserve sur le programme *Majoration des rentes* afin de respecter l'obligation de paiement à la date réglementaire du 30 juin et ne plus annuler de crédits sur ce programme dès lors que les besoins de l'année sont confirmés.

*

* *

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Commentaire de M Yves CENSI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– ANALYSE D'ENSEMBLE DE LA GESTION ET DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	246
A.– LE BESOIN DE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL AU SEIN DE LA MISSION DEMEURE	247
B.– L'AUGMENTATION DU PLAFOND D'EMPLOIS EN COURS D'ANNÉE	247
1.– Les raisons de la correction du plafond d'emplois	249
2.– Une évaluation imprécise du « GVT solde » et une hausse du CAS <i>Pensions</i> ..	249
3.– Un retour catégoriel important, mais limité à 47,7 % par rapport à la prévision ..	250
C.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS MONTRE UNE PRÉVISION DIFFICILE ET L'INSUFFISANCE DES DOTATIONS INITIALES	251
D.– LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES GESTIONNAIRES DE PROGRAMME	253
E.– LES PERSONNELS CONCOURANT AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION : UN STATUT ET UNE PRISE EN COMPTE BUDGÉTAIRE PEU SATISFAISANTS	254
F.– UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE TEMPORAIRE : LA CRÉATION DU PROGRAMME <i>INTERNATS D'EXCELLENCE ET ÉGALITÉ DES CHANCES</i>	255
II.– LA PERFORMANCE DE LA MISSION : UNE MESURE BIEN CONSTRUITE, UNE EFFICIENCE À AMÉLIORER	255
A.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ : DES COMPÉTENCE EN LÉGÈRE AMÉLIORATION, UNE MESURE À SIMPLIFIER	256
B.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ	257
1.– Les résultats relatifs aux niveaux de compétence atteints par les élèves : la maîtrise des compétences de base encore insuffisante ; des acquis d'efficacité trop fragiles	258
2.– Les résultats de l'obtention des diplômes et de l'insertion	259
3.– Les résultats relatifs au potentiel d'enseignants et au potentiel d'enseignement	259
C.– L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE	260
D.– LA VIE DE L'ÉLÈVE : DES PROBLÈMES DIFFICILES À RÉSOUDRE	261
E.– L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE : UNE PERFORMANCE HONORABLE MALGRÉ LA RÉDUCTION DRASTIQUE DES MOYENS	262

La mission interministérielle *Enseignement scolaire* (MIES) engage la responsabilité de deux ministres : le ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, d'une part, qui finance 98 % de ses crédits, et le ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, qui finance un programme dont la part dans le périmètre budgétaire tend à diminuer, se limitant à 2 % en 2010.

La mission représente un montant de 61,6 milliards d'euros en crédits exécutés en 2010, dépassant la prévision qui était établie à 60,8 milliards d'euros (crédits de paiement). Cette mission représente habituellement 21 % environ des crédits de paiement du budget général ; elle en a représenté seulement 15 % en 2010, le budget général ayant été augmenté des crédits ouverts au titre des Investissements d'avenir financés par l'emprunt national (en vertu de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010).

Elle comprend traditionnellement six programmes, confiés à quatre responsables. En 2010, un programme supplémentaire, intitulé *Internats d'excellence et égalité des chances*, a été introduit par la loi de finances rectificative précitée et le décret pris le même jour, afin de mettre en œuvre le dispositif des internats d'excellence dont le ministère a la charge, dans le cadre des Investissements d'avenir. Ce programme, doté de 500 millions d'euros, participe au volet éducatif du plan « Espoir banlieue ».

Le Rapporteur spécial se félicite de la précision et de l'information améliorées du rapport annuel de performance pour 2010. Le descriptif de la construction et de l'exploitation des indicateurs de performance est précis, et l'analyse des résultats plus argumentée et plus pertinente que dans les rapports précédents. Il est plus satisfaisant de prendre connaissance d'un résultat distancié et argumenté que d'un constat toujours présenté comme favorable.

I.- ANALYSE D'ENSEMBLE DE LA GESTION ET DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010 sur les six programmes de la mission s'élevaient à 60,87 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 60,83 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). La dépense de personnel représente 93 % de ces crédits et, correspond à plus de 48 % des emplois autorisés au budget général.

L'exécution budgétaire pour 2010 s'est caractérisée par un dépassement de la prévision, avec une consommation globale de 61,58 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 61,6 milliards d'euros en crédits de paiement. L'augmentation des dépenses (en crédits de paiement) de la mission était prévue à 1,68 % en loi de finances, soit davantage que la norme de progression générale limitée à 1,2 %. En exécution, les dépenses ont augmenté de 1,55 %. Cette évolution en cours d'année est largement liée à la hausse du taux de contribution au CAS *Pensions* : en l'absence de celle-ci, la progression des dépenses aurait été limitée à 1,4 %.

Cette évolution montre le caractère très tendu de la budgétisation de l'Enseignement scolaire et la difficulté de prévoir et contenir le niveau de la masse salariale, malgré l'effort très important et difficile réalisé depuis plusieurs années pour réduire le plafond d'emplois pour tous les programmes.

A.– LE BESOIN DE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL AU SEIN DE LA MISSION DEMEURE

Le Rapporteur spécial a souvent regretté, comme d'ailleurs la Cour des comptes, la coordination insuffisante entre les deux ministères responsables de la mission sur le plan, tant de la prévision budgétaire que de la gestion par la performance. La prévision insuffisamment précise du ministère de l'Agriculture et son isolement dans la défense de l'avenir de la filière de l'enseignement technique agricole a conduit à plusieurs reprises le Parlement à devoir remédier à l'insuffisance de la dotation du programme 143, mettant à contribution le ministère de l'Éducation nationale. La dotation du programme doit être complétée en cours d'année par des transferts à partir d'autres programmes du ministère de l'Agriculture.

Proposition n° 1 : Le Rapporteur spécial demande à nouveau que la budgétisation du programme *Enseignement technique agricole* soit conforme à l'enjeu que représente cet enseignement en termes d'insertion des jeunes et de développement des territoires.

Le ministère de l'Éducation nationale a souhaité l'an dernier qu'il soit mis fin à la mission interministérielle, en intégrant le programme 143 dans la mission *Agriculture*, ce qui serait une très mauvaise solution selon le Rapporteur spécial, et conduirait, selon lui, à une moindre prise en considération des impératifs éducatifs.

De même que la Cour des comptes, le Rapporteur spécial préconise la mise en place d'un dialogue stratégique, en confiant éventuellement à un chef de mission la coordination entre les deux ministères. Il prend acte cependant du développement d'un dialogue entre les responsables des différents programmes, dialogue qui n'équivaut pas encore à un véritable pilotage.

Proposition n° 2 : Instituer une coordination structurelle et un pilotage entre les deux ministères responsables de la mission *Enseignement scolaire* afin d'évoquer de manière régulière les questions de prévision et d'exécution budgétaires ainsi que celles relative à la qualité et à l'efficacité de l'enseignement.

B.– L'AUGMENTATION DU PLAFOND D'EMPLOIS EN COURS D'ANNÉE

La mise en œuvre de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite s'est traduite en 2010 par la suppression de 16 000 emplois.

Le plafond d'emplois de la mission est descendu sous la barre du million d'ETPT à partir de 2009 : il a été établi en loi de finances initiale pour 2010 à 978 706 ETPT, en diminution de 1,48 % par rapport à 2009.

Cette diminution du plafond d'emplois n'a pourtant pas entraîné la diminution de la masse salariale, qui est en progression, très limitée, et atteint 40,68 millions d'euros en 2010.

Le tableau suivant présente l'évolution du plafond d'emplois indicatif, par programme, sur la période 2008-2011, correspondant à la mise en œuvre de la politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS INDICATIF, PAR PROGRAMME 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	2011 (hors corrections techniques)	Évolution 2011-2008 (hors corrections techniques)
P 140	333 617	332 027	326 219	326 271	324 309	- 2,8 %
P 141	465 892	457 592	450 892	451 706	444 795	- 4,5 %
P 230	49998	33723	33947	33860	33754	- 32,5 %
P 139	130 339	129 074	127 944	132 205	126 469	- 3 %
P 214	26045	25447	24614	24142	24098	- 7,5 %
Total MENJVA	1 005 891	977 863	963 616	968 184	953 425	- 5,2 %
P143	16750	15628	15090	14876	14876	- 11,2 %
Total MIES	1 022 641	993 491	978 706	983 060	968 301	- 5,3 %

Source : projet de loi de finances et note d'exécution du budget, Cour des comptes, 2011.

Comme il a déjà été souligné, la gestion des crédits de titre 2 des programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale est toujours très tendue. En 2008, les crédits de titre 2 inscrits en loi de finances initiale s'étaient révélés insuffisants pour couvrir la masse salariale, en raison essentiellement de la non-budgétisation de différentes mesures de revalorisation des salaires et des carrières. En 2009, les mises en réserve du ministère avaient toutes été dégelées pour permettre la couverture de la paye de décembre.

En 2010, la dépense nette consacrée au titre 2, qui progresse de 1 186 millions d'euros, affiche une hausse de 2,11 %, explicable par un effet de rebond par rapport à 2009, année pour laquelle le taux de contribution au CAS *Pensions* avait été inférieur aux niveaux habituels. Si l'on ne tient pas compte de ces variations, la progression des dépenses de personnel s'établit seulement à + 1,4 %.

Les principaux programmes de la mission ont connu des dépassements de crédits de titre 2 : font exception le programme *Vie de l'élève* et le programme de *Soutien*. Les crédits supplémentaires ouverts sur le titre 2 se sont élevés à 379 millions d'euros pour le ministère de l'Éducation nationale, contre 59 millions d'euros en 2009.

1.– Les raisons de la correction du plafond d'emplois

La première raison est la surestimation des départs à la retraite. En effet, comme en 2009, la prévision des départs à la retraite s'est révélée erronée : leur nombre a été estimé à 37 012 emplois temps plein ; or les constats provisoires du service ministériel des pensions portent sur 34 147 ETP, soit un écart de - 2 865 emplois. Les départs sont en effet moins nombreux depuis deux ans, en particulier dans le premier degré, où corrélativement le surnombre des agents est le plus important.

Le tableau suivant rappelle les plafonds d'emplois prévus en loi de finances initiale et les écarts constatés.

SITUATION DU PLAFOND D'EMPLOI EN 2010 : ANALYSE DES ÉCARTS EN EXÉCUTION

	LFI (ETPT) - 1	Transferts en gestion (ETPT) - 2	Total (ETPT) (1+2)	Réalisation (ETPT)	Écart à la prévision LFI
Prog. 140	326 219	20	326 239	328 788	+ 2 549
Prog. 141	450 892	- 5	450 887	452 847	+ 1 960
Prog. 230	33947		33947	33619	- 328
Prog. 139	127 944		127 944	132 416	+ 4 472
Prog. 214	24614	- 10	24604	24346	- 258
TOTAL	963 616	5	963 621	972 016	+ 8 395

Source : ODE ministère de l'Éducation nationale.

La prévision pluriannuelle 2009-2011 a donc été remise en question, avec le dépassement du plafond d'emploi de la mission, lequel a été augmenté de 8 926 ETPT par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010. La loi de finances initiale pour 2011 a ensuite pris en compte l'évolution prévisible du schéma d'emplois en ajustant le plafond d'emploi de 5 600 ETPT.

Le programme *Enseignement public du premier degré* a vu son plafond d'emplois augmenté de 4 200 ETPT, afin de tenir compte **des surnombres d'enseignants** à la rentrée 2009 comme 2010 (le niveau des départs en retraite est inférieur aux prévisions). Le plafond d'emplois du programme *Enseignement privé* a, pour sa part, été augmenté de 4 726 ETPT.

2.– Une évaluation imprécise du « GVT solde » et une hausse du CAS Pensions

Si le ministère a estimé le « GVT solde »⁽¹⁾ pour 2010 à 225 millions d'euros pour l'ensemble de la mission, **l'estimation par la direction du budget a été inférieure. Une mesure de 31 millions d'euros a été prise en cours d'année.** La prévision insuffisante a été prise en compte par la direction du budget

(1) Le GVT « solde » est constitué par la combinaison de l'effet des avancements d'échelons et de promotions de grades ou de corps, et des effets induits par les mouvements d'entrées et de sorties, principalement liés à la différence de niveau de rémunération entre les agents qui quittent la fonction publique en fin de carrière et les agents qui débutent.

pour la budgétisation des trois années suivantes. Il conviendrait de remédier à ces divergences sur le mode de calcul qui ont pour conséquence un déficit de crédits.

En 2010, le suivi du plafond d'emplois a fait apparaître des inexactitudes dans les justifications au premier euro des années précédentes. Cela a conduit à une correction, en 2011, des effectifs des enseignants de l'enseignement privé, sous-estimé les années précédentes (4 728 ETPT ajoutés), ainsi qu'à d'autres corrections techniques concernant les vacataires et les stagiaires en responsabilité (15 600 ETPT ont été ajoutés).

Les imprécisions du décompte des emplois et les difficultés inhérentes à la prévision conduisent à s'interroger sur les modalités selon lesquelles la règle d'un sur deux devra s'appliquer en 2012 : la gestion des ressources humaines au sein des établissements comme de l'administration déconcentrée est devenue un exercice extrêmement précis et difficile : le ministère devra être très prudent, afin que la réduction des emplois n'affecte pas, comme cela a semble-t-il été le cas jusqu'à présent, la qualité et l'efficacité de l'enseignement.

3.— Un retour catégoriel important, mais limité à 47,7 % par rapport à la prévision

La compensation de la réduction des effectifs de la mission par un retour aux agents d'une part des économies réalisées sous la forme de mesures catégorielles était difficile à identifier précisément. L'administration indique qu'il avait été établi sur la base d'un schéma d'emploi comportant la réduction de 13 500 emplois en 2009, puis de 16 000 emplois en 2010, soit un impact total de 590 millions d'euros d'économie. Une enveloppe équivalente à 60 % de cette économie hors cotisation au CAS *Pensions*, soit 234 millions d'euros, devait être consacrée aux mesures catégorielles.

Du fait des surcoûts de la mastérisation et de la non-réalisation du schéma d'emplois initial, l'administration a décidé de limiter à 146 millions d'euros, hors CAS *Pensions*, le retour pour 2010. Il s'élève donc finalement à 47,7 %, selon la direction du Budget.

Il apparaît donc très difficile pour le ministère de tenir les objectifs assignés au moment de l'examen de la loi de finances : si la loi de finances initiale pour 2010 devait traduire une réduction de 14 255 emplois, la loi de finances rectificative de décembre ne conduit qu'à une baisse de 5 329 emplois ou 10 005 ETPT.

C.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS MONTRE UNE PRÉVISION DIFFICILE ET L'INSUFFISANCE DES DOTATIONS INITIALES

TABLEAU : EXÉCUTION DES CRÉDITS (CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en millions d'euros)

Programme	Loi de finances initiale	Total des crédits ouverts au titre de la gestion 2010	Taux d'exécution
Programme 140 1 ^{er} degré public	17 608,55	17 833,73	99,94 %
Programme 141 2 ^{ème} degré public	29 043,83	29 115,86	99,81 %
Programme 230 Vie de l'élève	3 756,88	3 749,89	99,71 %
Programme 139 Enseignement privé	7 041,76	7 098,82	99,94 %
Programme 214 Soutien	2 106,16	2 133,15	99,39 %
MAP programme 143 Enseignement technique agricole	1 259,12	1 271,11	99,95 %
TOTAL MIES	60 816,30	61 702,57	99,83 %

L'insuffisance des crédits en loi de finances initiale s'est élevée à 374 millions d'euros, un manque plus important que celui relevé en 2009, qui était de 105 millions d'euros.

Les dépenses fiscales inscrites en loi de finances initiale se sont élevées à 270 millions d'euros. L'impact des exonérations de l'impôt sur le revenu pour les heures supplémentaires effectuées par les personnels est estimé à 143 millions d'euros pour 2010.

La gestion de la mission en 2010 a connu beaucoup d'aléas, avec l'intervention de quatre lois de finances rectificatives et deux décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Les mouvements les plus importants ont été les suivants :

- l'annulation de 14,7 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) sur le hors titre 2 de cinq programmes de la mission par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 ;

- l'ouverture d'un montant de 34,66 millions d'euros pour le ministère de l'Agriculture par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 ;

- l'annulation de 701 millions d'euros (CP) sur les dépenses de personnel et de 8,5 millions d'euros sur le hors titre 2 par le décret du 29 septembre 2010 pour financer plusieurs dépenses urgentes ;

- l'ouverture de 378 millions d'euros sur le titre 2 par le décret du 30 novembre 2010 pour subvenir aux besoins des programmes 139, 140, 230 et surtout 141. Une annulation de crédits de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,5 millions d'euros en crédits de paiement était opérée en même temps au ministère de l'Agriculture.

Les reports de 2009 sur 2010 ont été supérieurs à l'année précédente : 108,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,4 millions d'euros en crédits de paiement ; ces reports ont respecté le plafond autorisé.

La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique est très limitée. Elle a porté, en 2010, sur 29 millions d'euros au ministère de l'Éducation nationale, plus de la moitié de ces mouvements ayant concerné des transferts de crédits aux collectivités locales et à des organismes de gestion des écoles privées dans le cadre du droit d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, en application de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 (15,5 millions d'euros). Elle est également utilisée pour les transferts au profit d'associations qui concourent à la politique éducative, afin de compenser le coût de détachements de personnels antérieurement mis à disposition.

Les académies font donc très peu appel aux mesures de fongibilité pour bonne gestion, et il est évident que la gestion très tendue des moyens n'y incite pas. Des mesures de fongibilité sont intervenues sur le programme *Vie de l'élève* pour rémunérer les personnels des associations liées par convention ou assurant l'accompagnement des élèves handicapés.

C'est en fait le programme *Enseignement technique agricole* qui réalise les mouvements de fongibilité les plus importants, avec 20 millions d'euros qui sont venus abonder les crédits hors titre 2, essentiellement pour la subvention dite « de l'article 44 » qui permet à l'établissement de rémunérer des enseignants salariés de droit privé.

Il faut rappeler que le scepticisme des rectorats quant à la possibilité de mettre en œuvre cette fongibilité vient des difficultés rencontrées les années précédentes ; en effet, en 2008 par exemple, 22 académies sur 30 ayant dégagé des disponibilités sur le titre 2 n'avaient pu procéder à ce mouvement, car le calendrier de fin de gestion ne permettait pas d'utiliser ces crédits. Aussi les crédits avaient-ils été reportés sur l'année suivante, puis gelés et enfin annulés. En 2009, les programmes 141, 214 et 230 y avaient recouru, alors que les prévisions d'exécution faisaient état d'un déficit pour la paye de décembre.

Proposition n° 3 : Autoriser les mouvements de fongibilité asymétrique suffisamment tôt pour que les gestionnaires puissent réellement disposer des crédits en cause.

À défaut, les gestionnaires de budget opérationnel de programme ne pourront qu'être découragés d'améliorer leur gestion de la masse salariale, et l'État se privera d'une source non négligeable d'économies.

La mise en réserve du titre 2 s'élevait à 279 millions d'euros et celle du hors titre 2 à 21 millions d'euros. **L'ensemble de la réserve de précaution a été dégelé** sur tous les programmes. Cependant le dégel tardif a eu pour conséquence l'impossibilité pour les académies d'utiliser les crédits avant le 1^{er} novembre, et des reports ont été effectués sur 2011.

D.– LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES GESTIONNAIRES DE PROGRAMME

La gestion du programme *Enseignement scolaire public du premier degré* a été marquée par des surnombres d'enseignants, constatés en 2010 au titre de l'année 2009-2010. La réforme de la formation a conduit à l'entrée des jeunes professeurs issus des IUFM titularisés en 2010 et à l'entrée des lauréats des concours 2010 prenant leur service devant les élèves. L'ensemble de ces recrutements a donc excédé la prévision. Cet écart, s'ajoutant à la surestimation du nombre de départs en retraite, a conduit à **relever le plafond d'emplois du programme de 4 200 ETPT en cours d'année. Puis le plafond d'emplois a été relevé de 5 600 ETPT à compter de janvier 2011**. Le programme a ainsi reçu un abondement de 225 millions d'euros pour faire face aux salaires des personnels.

Le programme *Enseignement scolaire public du second degré* a connu un dépassement de 1 960 ETPT (0,4 % des emplois du programme), dépassement analysé comme conjoncturel et lié à la réforme de la mastérisation. Les enseignants stagiaires ont été pris en charge dès leur affectation en classe au sein de l'outil de décompte ODE, ce qui s'est traduit par une majoration de la consommation évaluée à 650 ETPT. Une insuffisance de crédits de 72 millions d'euros a été constatée sur le titre 2.

La prévision des départs à la retraite a été bonne pour ce programme ; l'écart apparaît sur le recrutement de non titulaires à la rentrée 2010 pour suppléer les absences des nouveaux professeurs pendant leur période de formation du premier trimestre.

Le programme 139 *Enseignement privé* a connu une ouverture de crédits en gestion de 57 millions d'euros. Le plafond d'emplois a, comme il a été déjà indiqué, subi une correction technique de +4 726 ETPT en loi de finances rectificative pour 2010.

Le programme 230 *Vie de l'élève* a connu une exécution assez heurtée des crédits, consommés à 99,7 %. Il a fait face à une annulation de 15 millions d'euros en début d'année, puis a dû obtenir le dégel de la réserve de précaution à hauteur de 15 millions d'euros pour assurer la paie de décembre des assistants d'éducation et le paiement du chômage des emplois jeunes.

Le programme 214 *Soutien* apparaît sous-doté depuis plusieurs années. En 2010, l'écart a été significatif entre dotations initiales et besoins réels ; de nombreuses lignes ont manqué de crédits : les frais juridiques, les changements de résidence, les loyers. Le manque de crédits pour les investissements conduit à privilégier les dépenses obligatoires et à différer d'autres dépenses.

Le programme 143 *Enseignement technique agricole* a fait l'objet d'une sous-dotation chronique jusqu'en 2010. Sa situation est meilleure depuis que les augmentations introduites par l'amendement de Mme Férat, sénateur, ont été pérennisées dans la prévision initiale. L'année dernière, il a atteint l'équilibre

grâce au dégel de la réserve de précaution et à des ouvertures de crédits (34 millions d'euros) en fin d'année, grâce également à des retards de consommation sur certaines actions, à cause des difficultés et retards liés au passage à l'application Chorus.

Malgré les sous-consommations, le programme est à peine à l'équilibre et le report de charges, qui avait été apuré en 2009, repart légèrement à la hausse. Ainsi le financement budgétaire des salaires des assistants d'éducation n'a pas été revalorisé de manière significative depuis 2006, alors que les salaires l'ont été. Les établissements sont contraints de prendre en charge ce surcoût, ou de réduire le recours aux assistants.

Proposition n° 4 : Rebaser les crédits relatifs aux salaires des assistants d'éducation de l'enseignement agricole public de la même manière que ceux relatifs aux assistants des autres programmes de la mission.

Les emplois d'assistance éducative, reconduits de manière récurrente, devraient être décomptés sous le plafond d'emplois du ministère et donc de la mission.

E.- LES PERSONNELS CONCOURANT AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION : UN STATUT ET UNE PRISE EN COMPTE BUDGÉTAIRE PEU SATISFAISANTS

Les personnels recrutés par les établissements publics locaux d'enseignement pour les tâches d'assistance éducative ont augmenté en 2010 : leur nombre atteint 111 811 ETPT, dont la majorité – 102 335 ETPT sont inscrits au titre 6 du programme 230 *Vie de l'élève*. Le recrutement de personnels sous contrats aidés avait progressé en 2010, et ces contrats représentent plus de 45 % des recrutements de personnels d'assistance.

Le Rapporteur spécial considère que ces recrutements sont extrêmement utiles à l'administration des établissements, mais leur durée très réduite, de deux ans au maximum, représente un inconvénient sur le plan de la formation et entraîne une instabilité permanente des équipes de l'administration des établissements. Les contrats des assistants d'éducation (qui peuvent aller jusqu'à six ans) sont préférables même si, comme le Rapporteur spécial l'a déjà souligné à plusieurs reprises, ils conduisent à se séparer du salarié lorsque celui-ci est bien formé à ses tâches et a réussi à s'implanter professionnellement et socialement dans la région qui l'accueille.

Proposition n° 5 : Définir une forme juridique satisfaisante pour les missions d'assistance éducative, dans la mesure où celles-ci sont pérennes et indispensables à la marche des établissements peu dotés en personnel administratif. Ces emplois devraient être pris en compte dans le plafond d'emplois du ministère de l'Éducation nationale et donc de la mission.

F.– UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE TEMPORAIRE : LA CRÉATION DU PROGRAMME *INTERNATS D'EXCELLENCE ET ÉGALITÉ DES CHANCES*

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 relative au grand emprunt et aux Investissements d'avenir a doté de 500 millions d'euros le programme Internats d'excellence et égalité des chances.

Si le programme a été placé sous la responsabilité du Secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale, la gestion des crédits relève d'un opérateur unique lié par une convention avec l'État, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Treize projets d'internat ont été retenus par les trois ministères impliqués : certaines structures ont été créées, d'autres ont consisté en places « labellisées » ouvertes au sein d'internats existants.

Les crédits pour 2010 se sont élevés à 48 millions d'euros, délégués par le ministère de l'Éducation nationale pour une première tranche d'études préliminaires et de travaux. Les 452 millions d'euros restants ont été versés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en novembre 2010, pour des versements à intervenir en 2011. Il est souhaitable que les versements interviennent rapidement, surtout que le suivi par le responsable de programme ne semble plus être possible en 2011, le programme en question ayant été supprimé.

Proposition n° 6 : Effectuer un suivi de l'engagement et du paiement des crédits du programme 324, afin de s'assurer de leur versement au cours de l'année 2011 et du respect des objectifs de performance prévus dans la convention intervenue entre l'État et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

II.– LA PERFORMANCE DE LA MISSION : UNE MESURE BIEN CONSTRUITE, UNE EFFICIENCE À AMÉLIORER

Le nombre des objectifs et des indicateurs de la mission, qui avait été réduit en 2009, est resté quasi inchangé en 2010 avec 26 objectifs et 104 indicateurs.

Ainsi que le note la Cour des comptes, le système de mesure de la performance de la mission est complexe et nécessite un recueil d'informations nombreuses pour être alimenté ; certains indicateurs sont maintenus alors qu'ils sont peu renseignés. L'ensemble est certainement encore améliorable, et les indicateurs mesurant l'efficacité des politiques mise en place doivent être complétés et améliorés : ils constituent des leviers d'action pour la réforme de notre système d'enseignement et pour une efficacité accrue.

L'alimentation des indicateurs n'est pas encore exhaustive. Certains indicateurs sont renseignés de manière incomplète car la « base élèves » ne fournit pas les informations demandées, ainsi pour l'indicateur relatif à *l'évolution de la scolarité et de la réussite scolaire des élèves handicapés dans le premier degré*.

Une évolution importante a été apportée : le rapprochement des indicateurs des programmes de l'enseignement public et ceux de l'enseignement privé. Cinq indicateurs du programme *Enseignement privé* ont été modifiés pour que des comparaisons puissent être effectuées avec le programme *Enseignement public* du premier degré. Une prise en compte de manière distincte des performances a été introduite, pour les indicateurs relatifs à la maîtrise des compétences à l'issue de la scolarité primaire, au retard à l'entrée en sixième et au redoublement. La prise en compte distincte est logique puisque les programmes sont distincts, et un champ d'enquête confondant les deux systèmes n'est guère source d'enseignement.

Il est souhaitable de continuer à introduire la prise en compte différenciée des performances des deux secteurs, en particulier quant à la réussite des élèves issus de famille appartenant aux milieux sociaux défavorisés. L'observation fine des résultats obtenus dans ce domaine est essentielle alors que les écarts se creusent entre les performances des élèves en fonction de leur milieu social, ainsi que l'avait décrit le rapport de la Cour des comptes présenté en mai 2010 et intitulé « l'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves ».

Proposition n° 7 : Continuer à affiner la mesure de la performance de l'enseignement public et de l'enseignement privé au moyen de mesures distinctes, afin d'en tirer des conclusions en matière de pédagogie et d'organisation. Comparer en particulier les acquis des élèves et la valeur ajoutée apportée par les systèmes scolaires. La méthodologie doit bien entendu prendre en compte la mobilité des élèves entre les systèmes, ce qui influe sur l'interprétation des résultats.

A.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ : DES COMPÉTENCES EN LÉGÈRE AMÉLIORATION, UNE MESURE À SIMPLIFIER

On notera que les mesures de maîtrise des connaissances du socle commun par les élèves sont presque toutes disponibles, la seule manquante étant la mesure des compétences « sociales et civiques » des élèves, renseignée à partir de 2011. Cependant, c'est toujours un dispositif d'évaluation d'un échantillon représentatif d'élèves qui mesure les connaissances des élèves en français et en mathématiques à la fin du CM2.

S'agissant de la *Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE1, les compétences du socle commun*, les résultats seraient en légère progression (74 et 77 %), ce qui montrerait selon l'administration l'effet positif de la réforme de 2008 sur les contenus de l'enseignement primaire, recentrés sur les « fondamentaux ».

Les résultats relatifs à la *Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base* en français et en mathématiques, stagnent, et restent inférieurs à la prévision : le pourcentage d'élèves maîtrisant ces compétences est de 87 % pour le français et de 89 % pour les mathématiques, résultats semblables à 2009.

La confrontation de ce dernier indicateur avec celui mesurant la *Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun* conduit à s'interroger : les deux indicateurs ne sont-ils pas redondants ? N'y a-t-il pas lieu de supprimer le premier puisque le second est plus complet, décliné en sept compétences du socle commun ? Les compétences de base mesurées sont quelque peu différentes en mathématiques. Cependant une simplification pourrait intervenir, avec l'avantage de la suppression d'un indicateur dans un système qui en compte beaucoup. D'autant plus que cette confrontation donne des résultats différents, plus favorables avec la mesure des compétences du socle commun.

La *proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard* continue de diminuer, passant de 15,9 % en 2008 à 13,7 % en 2010. Le taux de redoublement, ne présente pas la décroissance attendue par le ministère ; il a cependant notablement diminué.

Différentes mesures de performance montrent de bons résultats : la proportion des enseignants inspectés (85 %) qu'il faut continuer d'améliorer, la prise en charge par les maîtres du primaire de l'enseignement des langues vivantes (80 % au lieu de 54 % en 2006), la part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe (83 %), notamment. Le *taux de remplacement des enseignants* (congrés maladie ou maternité) a progressé : il atteint 92 %, la cible étant de 94 %.

Cependant, d'autres mesures révèlent une performance insuffisante : le taux de rendement du remplacement est encore insuffisant (79 %), et ne traduit pas de progrès. Surtout, les progrès en ce qui concerne la maîtrise des compétences de base dans les écoles du réseau ambition réussite n'atteignent pas les cibles fixées.

B.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Le Rapporteur spécial regrette, pour ce programme comme pour le précédent, qu'aucun indicateur ne prenne en compte de manière directe l'effort que représente la mise en place de nouveaux dispositifs pédagogiques et d'organisation comme le soutien scolaire, l'accompagnement éducatif, les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE), la pédagogie différenciée, la mise en place du système « Collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (CLAIR).

Ces mesures devraient se traduire par l'évolution positive des indicateurs relatifs au redoublement, à l'atteinte des niveaux de compétence de base attendus, à la maîtrise du socle commun et au taux d'accès aux examens.

Proposition n° 8 : Insérer une mesure portant sur la mise en œuvre des nouveaux dispositifs pédagogiques, afin de constater l'engagement des académies et des établissements et permettre l'évaluation de ces dispositifs.

1.– Les résultats relatifs aux niveaux de compétence atteints par les élèves : la maîtrise des compétences de base encore insuffisante ; des acquis d'efficience trop fragiles

Les résultats en ce domaine sont très mitigés.

On notera toutefois que la *proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base*, en fin de collège, en français et en mathématiques, est encore très en dessous de l'objectif ; l'atteinte de la cible de 86 % et 93 % en 2011 est peu probable.

Comme pour le programme 140, on perçoit une contradiction entre le résultat ci-dessus et celui de l'indicateur complexe relatif à la *proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun*. Pour ce dernier, la maîtrise du socle commun est constatée pour une proportion d'élèves élevée (de 77 à 95 % selon les matières) et atteignant généralement la prévision.

La réussite des élèves en zones difficiles est encore inférieure aux prévisions et conduit à s'interroger. Les *écarts entre les élèves en réseau ambition réussite (RAR) et les autres élèves* s'accroissent depuis quatre ans : le rapport des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français s'est dégradé de plus de 10 % au cours de cette période.

Le *taux de redoublement* diminue très légèrement pour toutes les classes de la 6^{ème} à la 2^{nde}.

La *proportion d'élèves apprenant l'allemand* se maintient autour de 15 %, sans atteindre la cible. Le Rapporteur spécial se félicite de la suppression en 2011 de cet indicateur pour lequel les leviers d'évolution appartiennent davantage aux familles qu'au responsable de programme.

L'aspect de l'efficacité de l'apprentissage des langues vivantes, première comme seconde, est encore négligé par le système de mesure de la performance. L'indicateur 1.6 *Proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun* inclut une compétence « pratique d'une langue vivante étrangère » ; toutefois le haut niveau de réalisation (86 %) de la compétence requise est sujet à caution, connaissant le niveau global assez limité des élèves. Il conviendrait de fixer des objectifs ambitieux et conformes aux exigences internationales afin que le système éducatif ne fasse pas l'économie de changements de méthodes d'enseignement de langues si cela s'avérait nécessaire en comparaison avec les performances des systèmes étrangers.

2.– Les résultats de l'obtention des diplômes et de l'insertion

Le *taux d'accès au brevet*, comme le *taux d'accès au baccalauréat* marquent une stagnation, et la proportion de bacheliers issus de classes sociales défavorisées stagne également autour de 21 % depuis 2008 : il s'érode même un peu en 2010.

Il serait aussi souhaitable de pouvoir comparer les résultats de l'enseignement professionnel relevant du ministère de l'Éducation nationale et celui relevant de l'Agriculture. Cette comparaison suppose un travail de rapprochement de l'indicateur relatif à l'enseignement professionnel pris isolément : alors qu'un indicateur d'insertion est disponible pour le programme 143 *Enseignement technique agricole* (taux d'insertion à 7 mois et à 45 mois), il ne l'est pas pour le programme 141.

Proposition n° 9 : Créer un indicateur d'insertion à 45 mois pour l'enseignement professionnel relevant du ministère de l'Éducation nationale. Veiller au rapprochement des indicateurs entre les programmes des ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture.

3.– Les résultats relatifs au potentiel d'enseignants et au potentiel d'enseignement

Le *taux de remplacement* de longue durée est satisfaisant, proche de la cible (96,2 % pour une cible de 96,5 %) et le taux de rendement du remplacement progresse, sans encore atteindre la cible établie à 90 %.

Toutefois, il serait utile de mettre au point une mesure du remplacement pour les absences de courte durée, qui sont les plus fréquentes. Le système de remplacement organisé au sein de l'établissement est très diversement mis en œuvre ; il semble atteindre assez vite ses limites, surtout dans la mesure où les heures supplémentaires sont limitées à une heure par semaine pour les enseignants volontaires. Il conviendrait d'étudier comment lever ce verrou, afin d'obtenir des résultats plus nets dans ce domaine du remplacement de courte durée.

Proposition n° 10 : Créer un indicateur mesurant l'efficacité du remplacement des absences de courte durée.

En revanche, la *proportion des personnels enseignant au collège dans une autre discipline que celle du recrutement* au concours demeure de 11 %. On peut s'étonner du rebasage opéré dans le rapport de performances pour les années précédentes : un résultat de 9 % constaté pour 2008 en réalisation est aujourd'hui réévalué à 11 %.

Le Rapporteur spécial souligne que la bivalence des enseignants doit être encouragée, toujours sur la base du volontariat, car elle est très précieuse pour l'organisation des établissements.

Enfin, contrairement à l'analyse de la Cour des comptes, le Rapporteur spécial estime pertinent l'indicateur portant sur le taux d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années. La réalisation de 72 % n'est pas mauvaise, cependant elle doit s'élever encore, pour atteindre à terme les 100 %. L'on sait que l'inspection est très attendue par les enseignants comme élément de leur dossier de carrière et de mutation. Elle l'est d'autant plus actuellement dans la mesure où une mutation vers les centres villes et les grandes villes en milieu ou fin de carrière est rendue plus difficile par l'affectation des nouveaux enseignants à ces mêmes postes afin de leur éviter les postes en zone difficile qui les attendaient systématiquement auparavant.

Proposition n° 11 : Maintenir l'indicateur relatif au taux d'inspection et faire progresser la cible pour atteindre 100 % à moyen terme.

Ainsi que le constate le rapport de performance, les acquis fragiles de la reconquête du mois de juin semblent remis en question. Le pourcentage des heures non assurées avoisine les 3 %, ce qui semble encore trop élevé.

C.- L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE,

Les indicateurs de performance sont aujourd'hui renseignés à 85 %. Plus de la moitié des indices affichent une progression favorable.

Les indicateurs portant sur l'enseignement primaire distinguent à présent le secteur privé du secteur public, c'est pourquoi ils seront ici mentionnés. La mesure de la *maîtrise par les élèves du primaire des compétences* du socle commun traduit une progression du niveau des élèves en 2010 : six compétences sur sept sont mieux maîtrisées. La progression de 6 points en français est notable de même que pour le Brevet informatique et internet (B2 i).

Pour ce qui est des niveaux de connaissance obtenus dans le secondaire, la mesure n'est pas distinguée de celle du secteur public, aussi n'y a-t-il pas lieu de présenter à nouveau ces résultats. Le taux de redoublement est en baisse notable. On peut simplement mentionner que la maîtrise des compétences de base en fin de collège s'élève à 87 % en français et 93 % en mathématiques.

Proposition n° 12 : Il sera utile de distinguer les indicateurs de réussite des élèves issus de familles appartenant aux catégories sociales défavorisées. Le taux d'accès au bac professionnel des élèves de seconde professionnelle a été distingué du secteur public, mais sa mesure n'est pas complète.

On notera que le *taux de redoublement* est bien supérieur à celui enregistré dans le secteur public.

Le *taux de remplacement* des congés de longue durée a légèrement diminué à 97 %, la cible étant fixée à 99,5 % et non plus à 100 %.

D.– LA VIE DE L'ÉLÈVE : DES PROBLÈMES DIFFICILES À RÉSOUDRE

Ce programme réunit de nombreuses actions correspondant à des politiques publiques très diverses : accompagnement des élèves handicapés, recrutement d'infirmières, accompagnement éducatif, internats d'excellence, prévention de la violence scolaire...

Le Comité interministériel d'audit des programmes a préconisé l'intégration de ce programme dans le programme 141 *Enseignement secondaire*, dont il complète en fait l'action. Le ministère constate que le découplage actuel entre ces deux programmes induit une rigidité du plafond d'emplois rendant difficile la mise en place de certaines actions. Toutefois, le caractère distinct du programme permet une visibilité plus nette des emplois hors titre 2 et de leur évolution.

Le système de mesure de la performance est limité à 4 objectifs et 7 indicateurs. Certains indicateurs sont encore renseignés de manière partielle du fait de l'impossibilité technique de réunir certaines données ; la fiabilité d'autres données n'est pas assurée.

L'absence d'évolution de l'indicateur *Taux d'absentéisme des élèves* est préoccupante : il demeure au collège à environ 3 %, ce qui est déjà trop élevé dans le cadre de la scolarité obligatoire, s'élève à 7 % au lycée (5,8 % en 2008) et, atteint 20 % au lycée professionnel (il était de 15,2 % en 2008).

Par la circulaire interministérielle du 18 décembre 2008, les ministres chargés de l'Éducation nationale et de la Ville ont demandé de « *réduire le nombre d'élèves « décrocheurs » des 215 quartiers prioritaires de 10 % et, à l'inverse, d'augmenter dans les mêmes proportions le volume de ceux qui auront reçu une solution d'orientation positive, pour chaque année du plan triennal du ministère de l'Éducation nationale, adopté par le C.I.V. du 20 juin 2008* ». Cette préconisation est étendue à tout le territoire dans une circulaire du 22 avril 2009.

Le recrutement de 5 000 médiateurs de réussite scolaire a eu lieu en 2009 : il est regrettable que les résultats de cette mesure n'aient pas été évalués.

L'objectif *Promouvoir la santé des élèves* voit ses résultats progresser, ce qui semble enrayer la dégradation qui était observée en 2008-2009. Les difficultés demeurent évidemment les mêmes, en particulier celle du recrutement de médecins scolaires.

Proposition n° 13 : Proposer une solution pour assurer un bilan de santé à tous les élèves dans leur sixième année. Mener une réflexion, en lien avec les collectivités territoriales, sur l'action en matière de santé scolaire dans les académies.

La *scolarisation des élèves handicapés* en milieu dit « ordinaire » progresse : la proportion d'élèves scolarisés est en hausse tant dans le premier degré que le second. Le taux d'accompagnement collectif a également progressé avec l'augmentation du nombre d'unités pédagogiques d'intégration (UPI) et la proportion d'élèves bénéficiant d'un accompagnateur de vie scolaire : l'accompagnement individuel a été possible en 2010 pour 30,6 % des élèves handicapés.

E.- L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE : UNE PERFORMANCE HONORABLE MALGRÉ LA RÉDUCTION DRASTIQUE DES MOYENS

Les indicateurs ont évolué plusieurs fois ce qui réduit les comparaisons possibles. En outre, le Rapporteur spécial estime indispensable de parvenir à **comparer les moyens mis à la disposition de l'Enseignement technique agricole avec ceux mis à la disposition de l'Éducation nationale**, car le premier doit aujourd'hui faire face à des restrictions budgétaires drastiques, alors que ses performances en termes d'insertion sont plutôt favorables.

On soulignera une bonne progression du *taux de réussite aux examens*. Le *taux d'insertion professionnelle* à 45 mois après l'obtention d'un diplôme en formation initiale a été réduit à 33 mois : il est aujourd'hui atteint et même dépassé. Le taux de réussite aux examens a été largement amélioré par la mise en place de sessions de rattrapage.

La mesure très instructive de *coût unitaire par élève* montre une baisse légère du coût. L'efficacité de la gestion a été améliorée, car les gestionnaires ont réussi à compenser en grande partie l'effet de la baisse de l'effectif d'élèves par une meilleure organisation des structures et une meilleure gestion des emplois.

De même l'optimisation de la gestion de la formation initiale scolaire, vue à travers la *réduction des structures pédagogiques comportant 10 élèves ou moins* montre une diminution. L'enseignement devant de faibles effectifs s'est réduit, mais la rénovation de la voie professionnelle conduit aussi à un double flux d'élèves en 1^{ère} professionnelle, ce qui a aussi contribué à réduire les petits groupes d'élèves.

*

* *

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES :
GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC
LOCAL ;
FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Commentaire de M. Thierry CARCENAC, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	265
I.– INTRODUCTION : DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES AMPLIFIÉES QUI SE RÉPERCUTENT SUR 2011 ET ESTOMPENT LA MISE EN PLACE DE LA DGFIP	265
II.– LE PROGRAMME 156 DE LA DGFIP EST UN MAUVAIS ÉLÈVE EN MATIÈRE DE PRÉVISION ET D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	267
1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2010 : 1 ^{ère} interrogation sur les reports de crédits	268
2.– Gestion du programme 156 en 2010 : réserve de précaution, 2 ^{ème} interrogation sur les reports de crédits et recours singulier de la provision pour dépenses accidentelles	269
III.– MALGRÉ LA DIMINUTION DES ETP ET DES ETPT, UNE SOUS BUDGÉTISATION DU TITRE 2 CROISSANTE À LAQUELLE LA DGFIP DOIT ABSOLUMENT REMÉDIER.....	272
1.– L'accélération de la réduction de postes ETPT est sans effet sur les dépenses de personnel qui « débordent » les prévisions budgétaires	272
2.– L'approche des entrées et des sorties en ETP puis en ETPT laisse perplexe quand elle aboutit à des paradoxes.	274
3.– La répartition des effectifs par catégorie et leur coût : un manque de maîtrise... ..	275
4.– L'examen des postes de dépenses de personnel 2010 permet d'ores et déjà de prévoir une aggravation des charges de personnel en 2011	276
IV.– UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO FASTIDIEUSE	278
1.– Ce que le Rapporteur spécial peut discerner des crédits hors titre 2 de l'exécution 2010 du programme 156	278
2.– Les grands projets transversaux (informatiques).....	280
3.– Des dépenses complètes et des coûts complets : présents mais encore mystérieux.....	281
4.– Quelques mots sur l'expérimentation Chorus au sein de la DGFIP	282

V.– DES OBJECTIFS QUI FLIRTEMENT AVEC LEURS CIBLES	282
A.– LA PROMOTION DU CIVISME FISCAL ET LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE	283
B.– RENDRE LES SERVICES AU MEILLEUR COÛT ET ASSURER LA TRANSPARENCE DES COMPTES PUBLICS	283
C.– L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES RENDUS AUX BÉNÉFICIAIRES ET AUX PARTENAIRES DE L'ACTION DES SERVICES	284
D.– LA DGFIP A LARGEMENT DÉPLOYÉ SES STRUCTURES LOCALES.....	284
DEUXIÈME PARTIE : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES.....	285
I.– INTRODUCTION : UNE ENVELOPPE RESPECTÉE MAIS TRÈS CHAHUTÉE QUI PRÉSAGE UNE ANNÉE 2011 DIFFICILE	285
II.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2010 DU PROGRAMME <i>FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</i>	287
A.– DES CRÉDITS 2010 EN MOUVEMENT.....	287
B.– 2010 : « PERFORMANCES » DU TAUX DE NON REMPLACEMENT DES ETP MAIS « CONTRARIÉTÉS » BUDGÉTAIRES	289
1.– Le programme 302 accélère la réduction de ses effectifs	289
2.– Les dépenses de personnel en 2010	290
3.– Répartition des effectifs par action et la refonte du réseau des douanes.....	291
C.– PROJETS TRANSVERSAUX ET PILOTAGE.....	292
III.– UN NIVEAU DE PERFORMANCE SOUTENU ET RÉGULIER À PRÉSERVER	292
IV.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 302	293
A.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL DU TITRE 2	294
B.– LES AUTRES DÉPENSES.....	295
1.– L'effort de réduction des dépenses de fonctionnement est masqué par les loyers budgétaires.....	295
2.– Les dépenses d'investissement 2010 sont rognées en AE comme en CP et s'appréhendent plus difficilement	296
3.– Une exécution budgétaire sauvée par de moindres dépenses d'intervention.....	298
4.– Coûts complets et dépenses complètes	298

PREMIÈRE PARTIE : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

I.- INTRODUCTION : DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES AMPLIFIÉES QUI SE RÉPERCUTENT SUR 2011 ET ESTOMPENT LA MISE EN PLACE DE LA DGFIP

Le programme 156, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, support budgétaire des activités de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), est sans commune mesure avec le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* (qui abrite la direction générale des Douanes et des droits indirects) tant en termes de budget, de personnel que de métiers. Le Rapporteur spécial chargé de suivre les performances de ces deux programmes depuis plusieurs années au travers de leurs PAP et RAP en est bien conscient ⁽¹⁾.

Le programme 156 reflète indirectement l'opération initiée en 2008 de fusion des ex administrations des Impôts et du Trésor public, dotées d'une culture, de statuts et de règles de gestion propres. La fusion de ces deux administrations vise, en respectant quatre axes stratégiques, une rationalisation des structures et de la gestion, des implantations immobilières du réseau, des équipes, du schéma informatique, comme la recherche d'une synergie des fonctions support afin d'assurer un meilleur service à différentes catégories « d'usagers » (particuliers, professionnels et collectivités territoriales). Ce chantier très ambitieux est en passe d'être achevé.

La création de nouvelles entités engendre des coûts, transitoires certes, mais auxquels, dans le cas de la création de la direction générale des Finances publiques, s'ajoutent les effets du principe d'une fusion par le haut en matière de rémunération combinés à ceux d'une politique drastique de réduction des effectifs.

Enfin, cette création s'inscrit dans un contexte généralisé de tensions budgétaires sur l'ensemble des finances et des politiques publiques françaises, qui contraignent, dans le cas présent déraisonnablement, les prévisions budgétaires.

Ainsi, le Rapporteur spécial avait exprimé dans son analyse du rapport annuel de performances 2009 du programme 156 ses interrogations et ses inquiétudes à l'égard de l'exécution budgétaire. Son commentaire du PAP 2011 laissait entendre que la demande de crédits de titre 2 était insuffisante.

Il s'attache d'autant plus à cette critique que la direction générale des Finances publiques est la plus grosse administration de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et des ministères du Budget et de l'Économie et qu'elle devrait être exemplaire.

(1) Cf. infra commentaire du RAP 2010 du programme 302.

Si, globalement le programme 156 respecte tant bien que mal les budgets qui lui ont été alloués par la loi de finances pour 2010, l'enveloppe des dépenses de personnel (titre 2) dérape sensiblement malgré le respect du plafond d'emploi. Les pratiques gestionnaires du programme 156, tant au moment de la prévision qu'en cours d'exécution, en matière budgétaire comme dans le suivi de ses personnels, se révèle mal maîtrisées.

De manière générale la Cour des comptes invite les responsables de programme à raisonner en termes de **masse salariale** et non plus en dissociant le plafond d'emploi et l'enveloppe budgétaire. C'est une urgence pour le programme 156 qui devrait présenter un PAP rectificatif pour 2011 car **le Rapporteur spécial a de fortes craintes sur la soutenabilité du budget du titre 2 en 2011**. Il soupçonne même que la situation serait plus tendue qu'en 2010.

Si l'on peut considérer que les demandes de crédits présentées au Parlement ne correspondent pas aux demandes qu'aurait formulées le responsable de programme, qui se doit d'appliquer les décisions ministérielles, on peut en revanche le tenir pour responsable du mode de gestion du manque de ressources financières et de la qualité de l'information qu'il délivre au Parlement. Or, la direction générale des Finances publiques a fini l'année 2010 en faisant appel aux provisions pour *Dépenses accidentelles et imprévisibles* aux côtés des enveloppes 2010 du séisme d'Haïti, de la tempête Xynthia et des inondations du Var. On attend autre chose de la direction générale des Finances publiques.

La justification au premier euro des dépenses de personnel du RAP 2010 révèle les limites de ces raisonnements en ETP et en ETPT et l'insuffisante maîtrise des éléments salariaux rapportés à la diversité et au nombre des agents.

Le Rapporteur spécial se sent seul lorsqu'il soupçonne des reports ou des abandons d'investissement notamment informatiques, parce que la présentation des grands projets transversaux du programme devient silencieuse sur le financement de ceux-ci, et parce que la JPE ressemble à un vaste puzzle qu'il faut reconstituer.

Certes, il est probable que les gestionnaires de BOP ont eu à gérer une année difficile, pleine d'incertitudes sur leurs moyens, alors qu'ils mettaient en place ou faisaient fonctionner les nouvelles structures du réseau, mais il semble au rapporteur spécial que le responsable du programme 156, compte tenu des difficultés budgétaires, devait aussi les évoquer dans son bilan stratégique. **Une telle exécution budgétaire 2010 est en effet très éloignée de l'esprit de la LOLF qui cherche à articuler performances et moyens.**

En l'état, le Rapporteur spécial s'est avant tout consacré à l'analyse budgétaire afin que le travail sur les prévisions soit amélioré et que les PAP et les RAP soumis à la représentation nationale soient documentés.

Il renouvelle donc ses préconisations pour améliorer le RAP du programme 156 :

Proposition n° 1 : Respecter avec intelligence le format des PAP ou des RAP afin, si besoin est, de présenter de façon développée les aspects générés par une situation hors norme ;

Proposition n° 2 : Travailler la réflexion sur l'exercice de la LOLF au niveau du responsable de programme comme au niveau des responsables de BOP et communiquer sur celle-ci ;

Proposition réitérée n° 3 : Préciser l'usage fait **des reports de crédits de l'année n-1 et la destination des reports de crédits vers l'année n+1** ;

Proposition n° 4 : Faire **référence à l'exécution de l'exercice antérieur** afin de permettre les comparaisons et le suivi ;

Proposition n° 5 : **Clarifier le discours** sur les dépenses informatiques, rendre compte des **grands projets informatiques transversaux** y compris de leur suivi budgétaire ;

Proposition n° 6 : Faire de même pour les **investissements immobiliers** en synthétisant toutes les dépenses y compris celles supportées par d'autres programmes (dont 309 *Entretiens des bâtiments de l'État*) ;

Proposition n° 7 : Introduire un point synthétique sur l'ensemble des **loyers budgétaires** et l'usage, le cas échéant, des fonds correspondant à cette dépense ;

Proposition n° 8 : Améliorer la JPE action et dépenses de personnel en évitant les **erreurs d'imputation budgétaire**, en indiquant leur correcte imputation, en évoquant la mobilité inter-catégorie.

II.- LE PROGRAMME 156 DE LA DGFIP EST UN MAUVAIS ÉLÈVE EN MATIÈRE DE PRÉVISION ET D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le commentaire de l'exécution 2009 du budget du programme 156 était intitulé : « *Les crédits et les emplois du programme 156 : des comptes sauvés in extremis* ». Le Rapporteur spécial y faisait part de son étonnement à la découverte de l'astuce comptable mise en place en décembre 2009⁽¹⁾ pour contenir les dépenses de personnel.

En ces temps de généralisation des tensions budgétaires, les insuffisances et les travers des documents, PAP et RAP, du programme 156 explosent. La question serait de savoir dans quelle mesure ils sont involontaires mais la portée de l'examen de la loi de règlement est moins forte que celle d'une loi de finances initiale.

(1) Réduction ad hoc du taux de cotisation au CAS Pensions.

En effet, **le Rapporteur spécial avait précédemment mis en cause la sincérité de la prévision budgétaire du programme 156**. L'exécution 2010 est la preuve de la nécessité de remettre en cause la gestion budgétaire du programme 156 dès la phase de conception.

Le Rapporteur spécial a donc centré ses développements sur l'aspect budgétaire, délaissant une approche plus « lolfienne » qui chercherait une corrélation entre performance et moyens financiers.

1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2010 : 1^{ère} interrogation sur les reports de crédits

L'ensemble des crédits consommés (8 462,5 millions d'euros) du programme 156 augmente de 2 % par rapport à l'exercice 2009. Les dépenses de personnel qui représentent 82,4 % du budget 2010 accusent une augmentation de 1,8 %, malgré la poursuite de la réduction des effectifs. Leur augmentation a été compensée par une diminution des autres dépenses.

Les crédits de titre 2 consommés en 2010 s'étant élevés à 6 974,94 millions d'euros pour une dépense prévisionnelle de 6 885,45 millions d'euros, ces dépenses enregistrent une hausse de 1,3 % par rapport aux crédits votés.

En raison du poids des loyers budgétaires, la consommation des autres crédits a augmenté de 2,9 % par rapport à 2009, mais s'est révélée inférieure de 3 % au montant des crédits votés.

Le montant total des autorisations d'engagement du programme 156 ouvertes en 2010 s'est élevé à 8 610 millions d'euros (dont 176,7 millions par décrets et arrêtés et 9,5 millions de fonds de concours et attributions de produits).

Le montant total des crédits de paiement ouverts en 2010 s'est élevé à 8 492 millions d'euros (dont 62,82 millions par décrets et arrêtés et 9,5 millions de fonds de concours et attributions de produits).

Si l'ensemble des AE consommées en 2010 tient dans l'enveloppe de la loi de finances initiale pour 2010 (y compris les FDC & ADP), les CP consommés la dépassent de 0,4 % (soit d'environ 34 millions d'euros).

Par rapport à l'exécution 2009, la consommation des AE augmente de 1,9 % et celle des CP de 2 %. Elle est donc supérieure à la prévision de l'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2010 et fixée à 1,2 %.

97,5 % des autorisations d'engagements ouvertes et plus de 99 % des crédits de paiement ont été consommés au cours de l'exercice. À fin 2010 221,63 millions d'euros restaient disponibles en AE et 29,51 millions d'euros en CP.

D'ores et déjà, **le Rapporteur spécial s'étonne qu'avec un solde de CP non consommés de 29,51 millions d'euros, le programme 156 puisse reporter ⁽¹⁾ sur l'exercice 2011 des CP à hauteur de 64,71 millions d'euros**, les reports de CP de l'année 2009 ayant été inclus dans le montant des crédits ouverts en 2010. D'où proviennent les 35,2 millions d'euros d'écart ?

Le Rapporteur spécial rappelle qu'il a, à plusieurs reprises, demandé que les reports de crédits soient justifiés.

Par contre, le solde 2010 des AE, de 271,5 millions d'euros, dépasse largement le montant des AE 2010 reportées sur 2011 qui s'élèvent à 103,8 millions d'euros.

Le volume des engagements non couverts par des paiements à fin 2010 est en baisse de 57 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent et s'établit à 433,8 millions d'euros. Ils représentent, environ 5 % des AE ouvertes en 2010.

2.– Gestion du programme 156 en 2010 : réserve de précaution, 2^{ème} interrogation sur les reports de crédits et recours singulier de la provision pour dépenses accidentelles

Le décret de répartition 2009-1743 du 30 décembre 2009 portant répartition des crédits a octroyé au programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* près de **8 424 millions d'euros en AE** et de **8 420 millions d'euros en CP** dont **6 885 millions d'euros au titre 2** (soit 81,8 %).

a) Réserve de précaution et reports de crédits

Le dispositif de la réserve de précaution en prévention d'éventuels aléas de gestion reconduit par le Gouvernement dans son projet de loi invitait le programme 156 à réserver sur les dépenses de personnel **34,43 millions d'euros** (0,5 %) et pour les autres catégories de dépenses **76,71 millions d'euros** (5 %).

Cette mesure va être débordée face à la vague de mesures d'annulations et d'ouvertures de crédits dont va être l'objet le programme 156. Le Rapporteur spécial a essayé dans le tableau ci-dessous de reconstituer le déroulement de ces mouvements de crédits :

(1) Et de manière dérogatoire comme l'y a autorisé la loi de finances pour 2011 n° 2010-1657 dans son article 89.

**PRINCIPAUX MOUVEMENTS DE CRÉDITS DE L'EXERCICE 2010
PROGRAMME 156 (INCLUS FDC & ADP)**

(en milliers d'euros)

		AE		CP	
		titre 2	autres titres	titre 2	autres titres
Janvier 2010					
Février 2010					
Mars 2010	Loi de finances rectificative mars 2010 Arrêté de report		- 29 020 + 171 973		- 29 020 + 61 620
Avril 2010					
Mai 2010	Loi de finances rectificative mai 2010		- 4 334		- 3 684
Juin 2010					
Juillet 2010					
Août 2010	<i>niveau de saisie des FDC et ADP</i>		+ 4 600		+ 4 600
	Décret de transfert	+ 225	+ 123	+ 225	+ 123
		- 949		- 949	
Septembre 2010	Décret d'avance		- 12 715		- 12 715
Octobre 2010					
Novembre 2010	Décret d'avance	+ 86 500	- 38 334	+ 86 500	- 38 334
Décembre 2010	Décret Virement	+ 1 400		+ 1 400	
	Décret Dépenses accidentelles et imprévisibles	+ 3 900		+ 3 900	
	<i>niveau de saisie des FDC et ADP 4^{ème} trimestre</i>		+ 3 800		+ 3 800
Janvier 2011	<i>Période complémentaire limitée au 06/01/2011 – saisie de FCP & ADP</i>		+ 1 230		+ 1 230
Total mouvement de crédits sur 2010		+ 91 076	+ 108 393	+ 91 076	- 12 380

Par rapport aux montants initialement ouverts le titre 2 « reçoit » 91 millions d'euros supplémentaires soit presque trois fois le montant de sa réserve de précaution.

Les dépenses hors titre 2 enregistrent en AE une augmentation finale de 108 millions d'euros mais une perte de 12,3 millions d'euros en CP.

On remarquera que **le montant total des annulations sur le hors titre 2 CP (83,63 millions d'euros) est supérieur au montant des reports de crédits 2009 sur 2010 (61,6 millions d'euros) et au montant de la réserve de précaution.** Le montant total des annulations sur les AE du hors titre 2 représente environ la moitié des reports d'AE.

On peut donc supposer que le lancement d'un certain nombre de dépenses envisagées a été repoussé mais aussi que l'échéance de certains règlements pourrait également l'avoir été, ce qui est plus préoccupant. Or, la justification au premier euro ne permet pas de discerner les opérations reportées ou retardées quand elles ne sont pas signalées.

Cet aspect de la gestion 2010 du programme 156 ravive la question de la destination et de l'usage des reports dérogoires de crédits.

b) Un détournement de l'esprit de l'article 6 de la LOLF ?

L'examen des mouvements sur les AE et les CP hors reports de crédits

TOTAL MOUVEMENT DE CRÉDITS HORS REPORTS DE CRÉDITS 2009 SUR 2010

(en milliers d'euros)

AE		CP	
Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
+ 91 076	- 63 580	+ 91 076	- 74 000

L'article 6 la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 dispose dans le troisième aliéna du II que : « *La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre de dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature* » instaurant ainsi le principe de la fongibilité asymétrique.

Mais au vu des montants des crédits annulés sur les autres titres et des ouvertures sur le titre 2, ne peut-on penser qu'en empruntant des rouages plus complexes l'esprit de l'article 6 de la LOLF n'est pas respecté ?

La Cour des comptes, dans son rapport du 26 novembre 2010 sur les décrets d'avance, rappelait que « l'ouverture de crédits par voie réglementaire [est] une faculté exceptionnelle et dérogoire. ... Son utilisation à des fins de pilotage de la fin de gestion apparaît critiquable » et concluait en invitant à un suivi plus précis et une analyse plus précoce au moyen d'une loi de finances rectificative.

c) La provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles au secours la DGFIP

Le programme 156 termine l'année avec cette surprenante ouverture de crédits en provenance de la mission *Provisions* pour 3,9 millions d'euros. Ces secours d'urgence auraient dû être nourris par le programme *Provision relative aux rémunérations publiques*, mais celui-ci n'ayant pas été doté en 2010, c'est le programme dédié aux dépenses accidentelles et imprévisibles qui a financé le virement.

Aux côtés du dramatique séisme en Haïti, de la tempête Xynthia, des inondations dans le Var, on retrouve la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Une gourmandise pour le Canard enchaîné !

d) Les fonds de concours et attributions de produits (FDC & ADP) et la période complémentaire.

Le montant des fonds de concours et attributions de produits du programme 156 s'est élevé à 9,48 millions d'euros. Cette recette non négligeable et régulière est bien maîtrisée par la DGFIP. Toutefois, on remarquera que sur les quelques jours ouverts de la période complémentaire plus de 1,23 million d'euros ont été saisis sur l'exercice 2010.

e) Pour mémoire : des dépenses fiscales limitées et en décroissance

Au nombre de trois, les dépenses fiscales du programme 156 se sont élevées en 2010 à **57 millions d'euros**, contre 60 millions d'euros les deux exercices précédents. La restriction de la réduction d'impôt pour télé-déclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique au primo déclarant sur Internet, depuis 2008, lié au haut niveau de télédéclarants récurrents est à l'origine de l'extinction progressive de cette dépense fiscale. La réduction d'impôt, créée en 1982, pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés demeure la principale dépense fiscale du programme.

III.- MALGRÉ LA DIMINUTION DES ETP ET DES ETPT, UNE SOUS BUDGÉTISATION DU TITRE 2 CROISSANTE À LAQUELLE LA DGFIP DOIT ABSOLUMENT REMÉDIER

1.- L'accélération de la réduction de postes ETPT est sans effet sur les dépenses de personnel qui « débordent » les prévisions budgétaires

Les dépenses de personnel du programme se sont élevées à **6 943,17 millions d'euros** pour 2010, en hausse de 1,9 % par rapport à 2009, les effectifs ETPT enregistrant une diminution de 2 % pour une prévision de 1,2 %.

Elles affichent un solde positif minime de moins de 0,5 million d'euro, preuve d'un ajustement extrême des augmentations de crédits de titre 2 dont a dû bénéficier le programme pour faire face à ses charges. **Le décret d'avance du 30 novembre 2010 de 86,5 millions d'euros a dû être complété par deux décrets du 15 décembre suivant d'un montant de 5,3 millions d'euros.** Le programme *Dépenses accidentelles et imprévisibles* évoque le dysfonctionnement d'une nouvelle application de calcul de paie mais le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* n'en dit rien.

Proposition n° 9 : Il serait nécessaire que les gestionnaires du programme 156 communiquent sur les incidents de gestion, notamment en matière de rémunérations

Les dépenses de personnel ont financé le traitement « moyen » de 120 863 ETPT, soit **973 ETPT⁽¹⁾ de moins que ne le permettait le plafond d'emplois 2010** (121 823 ETPT), ce qui porte le chiffre de la réduction des effectifs ETPT à - 2 471. La réduction des effectifs 2010 de la DGFIP s'amplifie encore : 2009 n'avait enregistré la disparition que « de » 1 949 ETPT. On rappellera que le nombre d'ETPT à fin 2006 s'élevait à 130 505 unités.

La courbe des réductions d'ETPT est croissante depuis 2006 et supérieure à celle des prévisions de réductions, ce qui rend encore plus paradoxaux les problèmes budgétaires.

RÉPARTITION DES ETPT ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL PAR CATÉGORIE

Catégorie d'emploi	ETPT réalisés en 2008	ETPT réalisés en 2009	ETPT réalisés en 2010	ETPT prévus en LFI par catégorie	Écart à la prévision LFI 2010 en ETPT
A+	2 619	2 720	2 927	2 803	+ 127
A	27 677	27 716	27 871	27 950	- 81
B	42 524	42 864	44 226	41 596	+ 2 632
C	52 450	50 021	45 819	49 474	- 3 651
	125 270	123 303	120 836	123 303	- 973

Source : RAP 2010 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local - page 57

OBSERVATION DES ENVELOPPES BUDGÉTAIRES 2010 PAR CATÉGORIE

(en euros)

Catégorie d'emploi	Pour 123 303 ETPT réalisés en 2009	Pour 121 823 ETPT prévus en LFI 2010	Pour 120 836 ETPT réalisés en 2010	Disponibilités budgétaires fin 2010	Écart ETPT LFI
A+	345 412 501	401 105 109	395 650 349	+ 545 760	+ 12
A	2 036 293 896	2 104 964 233	2 095 098 392	+ 9 865 841	- 81
B	2 307 364 266	2 231 725 331	2 453 006 737	- 221 281 406	+2 632
C	2 126 809 581	2 111 588 521	1 999 412 367	- 112 176 154	- 3 651
	6 815 880 244	6 849 383 194	6 943 167 845	- 93 784 651	- 973

Source : RAP 2009 et RAP 2010 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local - page 57

La baisse des effectifs ETPT est deux fois et demie supérieure aux prévisions par rapport aux prévisions de LFI 2009, mais la suppression de 2 471 ETPT n'a pas suffi pour être en deçà des prévisions budgétaires prévues pour 973 ETPT de plus.

Toutefois, 127 ETPT A+ supplémentaires ont pu être couverts par les besoins estimés par leur catégorie. Il semblerait également que la rémunération des effectifs de la catégorie A aurait pu être en totalité financée. La comptabilisation de plus de 2 600 ETPT de catégorie B par rapport à la prévision provoque nécessairement un besoin de financement plus important. Enfin,

(1) 934 après transfert selon le RAP.

l'effondrement des effectifs de la catégorie C (- 4 198 ETPT pour une prévision de - 547 ETP) ne permet pas la rémunération de ses agents dans l'enveloppe prévue : on peut donc supposer que la prévision budgétaire pour cette catégorie était erronée.

La DGFIP a ainsi dû parer, malgré la réduction des effectifs, à une augmentation de plus de 93,78 millions d'euros des rémunérations d'activité par rapport aux prévisions. L'écart à la prévision dans le RAP 2009 se « limitait » à 33,3 millions d'euros.

À l'exception de la catégorie A+, le Rapporteur spécial ne peut que conclure au défaut de maîtrise des prévisions de dépenses de personnel.

Les causes de ces dérapages pourraient être multiples.

2.- L'approche des entrées et des sorties en ETP puis en ETPT laisse perplexe quand elle aboutit à des paradoxes.

Globalement les **sorties** 2010 du programme 156 sont chiffrées à **6 478 ETP** à mettre en regard avec les **3 884 ETP entrées** 2010. En tenant compte des différents paramètres dont la date d'entrée ou de sortie, la DGFIP convertit les sorties en 3 628 ETPT et les entrées en 1 818 ETPT, c'est-à-dire établit d'une part un **solde de -2 594 ETP** et d'autre part un **solde de - 1 810 ETPT**.

Le solde de - 2 594 ETP se retrouve dans le suivi des emplois à périmètre constant, ce qui permet de formuler curieusement que « **la baisse des départs à la retraite contribue à l'amélioration du taux de non remplacement de la DGFIP** » qui est ainsi porté à 68,90 %. Effectivement, le nombre total de sorties de toute nature est supérieur au nombre de sorties totales prévues de 1 575 ETP mais le nombre total d'entrées est également supérieur aux prévisions de 1 546 ETP.

Même en tenant compte d'ajustements dans le temps on ne comprend pas comment le tableau des emplois exprimés en ETPT qui observe les mouvements par catégories d'agents entre 2009, la LFI et la réalisation 2010 parvient à - 2 471 ETPT pour visualiser le respect du plafond d'emploi.

Si, comme l'écrit le RAP 2010, le taux de consommation se situe à 99,2 %, justifier l'écart de consommation de 973 ETPT par : « **la poursuite, dans une moindre mesure, de la baisse des départs à la retraite intervenue en 2009 concomitamment à une réduction des vacances afin de ne pas pénaliser la mise en place des données fusionnées au plan local** » est surprenante. On pourrait expliquer une surconsommation d'ETPT en utilisant le même argument.

Les prévisions de départs à la retraite de 3 919 ETP ont finalement été remplies à hauteur de 96 % (3 765 ETP), c'est-à-dire de manière beaucoup plus satisfaisante que lors de l'exercice 2009 (taux de 87,5 %). Même si le nombre d'ETP partant à la retraite baisse de quelques unités (32 ETP) entre 2010 et 2009 la prévision 2010 a été plus juste.

A contrario on soulignera que les recrutements externes sont supérieurs aux prévisions de 115 ETP et que les autres entrées sont quatre fois supérieures aux prévisions, sachant que les promotions inter-catégorielles ne sont pas prises en compte dans ces calculs.

3.- La répartition des effectifs par catégorie et leur coût : un manque de maîtrise

Même si le nombre de cadres A+ a proportionnellement beaucoup augmenté (1 921 en 2006 et 2 927 en 2010), la structure du personnel de la DGFIP est stable avec une prédominance des agents de la catégorie C (en dépit d'une hémorragie de ces agents depuis 2006) talonnée par la catégorie B qui représente 36,6 % des agents.

L'essentiel des efforts de réduction des effectifs est porté par la catégorie économiquement la moins coûteuse « au profit » de la catégorie A+ .

Malheureusement, aucune précision n'est apportée dans le RAP pour évoquer les promotions inter-catégorielles de B en A ou de C en B.

Proposition n° 10 : Présenter dans le rapport annuel de performances un développement détaillé sur les promotions inter-catégorielles statutaires et exceptionnelles.

SUIVI DES EMPLOIS EXPRIMÉS EN ETPT DU PROGRAMME 156 DEPUIS L'EXERCICE 2006

Catégorie des agents	Réalisé en ETPT 2006	Réalisé en ETPT 2007	Réalisé en ETPT 2008	Réalisé en ETPT 2009	Réalisé en ETPT 2010	Évolution des effectifs 2006 et 2010
A+	1 921	2 512	2 619	2 702	2 927	+ 1 006
A	28 331	27 772	27 677	27 716	27 871	- 460
B	42 494	42 488	42 524	42 864	44 226	- 1 732
C	57 759	55 202	52 450	50 021	45 819	- 11 940
Total	130 505	127 974	125 270	123 303	120 843	- 9 662

On constate que les coûts d'entrée moyens par catégorie d'emplois, charges sociales comprises mais hors cotisations au CAS *Pensions*, se sont révélés supérieurs aux estimations en particulier pour les catégories A et B. Les coûts moyens de sortie ont finalement été inférieurs aux prévisions pour les catégories B et C.

ÉVOLUTION DU COÛT D'ENTRÉE ET DE SORTIE DES ETP DU PROGRAMME 156

(en milliers d'euros)

Catégorie d'emploi	Prévision 2010 du coût d'entrée	Coût d'entrée 2010 réalisés	% réalisation/prévision	Prévision 2010 du coût de sortie	Coût de sortie 2010 réalisés	% réalisation/prévision
A+	101 005	103 275	+ 2,2 %	103 452	110 856	+ 7,15
A	33 308	39 719	+ 19,2 %	57 267	60 169	+ 5,07
B	28 796	33 008	+ 14,63 %	41 355	39 649	- 4,12
C	26 364	28 641	+ 8,64 %	33 513	32 381	- 3,38

Source : RAP 2009 et RAP 2010 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local

Le suivi des dépenses de personnel par catégorie sur plusieurs années est intéressant. Il est à rapprocher du tableau présenté plus haut qui compare les enveloppes budgétaires et les dépenses réelles par catégorie en 2010 : **la DGFIP sait anticiper la hausse sensible des rémunérations de la catégorie A+ et la dote largement ce qui lui permet de supporter des ETPT supplémentaires, mais à l'évidence, elle ne maîtrise pas les prévisions sur la majorité de son personnel quelle que soit leur catégorie d'appartenance et quelque soit l'évolution de leur rémunération.**

SUIVI DES DÉPENSES DE PERSONNEL PAR CATÉGORIE (TITRE 2) DE 2006 À 2010 (a)

(en milliers d'euros)

Catégorie des agents	Crédits consommés en 2006	Crédits consommés en 2007	Crédits consommés en 2008	Crédits consommés en 2009	Crédits consommés en 2010	Variation 2010/09 en %
A+	220 003	319 744	329 498	345 412	395 650	+ 14,5 %
A	1 956 127	1 945 847	2 018 864	2 036 293	2 095 098	+ 2,8 %
B	2 066 225	2 122 315	2 193 925	2 307 364	2 453 007	+ 6,3 %
C	2 248 668	2 189 309	2 157 740	2 126 809	1 999 412	- 6,0 %
Total	6 491 025	6 577 217	6 700 028	6 815 880	6 943 168	+ 1,87 %

(a) Le suivi des dépenses de personnel par catégorie se fait sur un total de 6 943 millions d'euros et non 6 974 millions d'euros car sont exclues les prestations sociales et les allocations diverses.

4.- L'examen des postes de dépenses de personnel 2010 permet d'ores et déjà de prévoir une aggravation des charges de personnel en 2011

Les écarts entre la prévision budgétaire et l'exécution des éléments salariaux 2010 portent essentiellement sur les mesures catégorielles et les mesures générales.

Les mesures catégorielles enregistrent un manque budgétaire par rapport à la prévision de 16,3 millions d'euros imputé à l'entrée en vigueur (inattendue) du nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B au mois de septembre 2010.

L'impact de cette mesure en année pleine ne figure donc pas dans le PAP 2011 alors qu'elle est estimée à plus de 40,5 millions d'euros !

On peut donc observer :

1) que le dérapage 2010 sur les dépenses catégorielles n'est pas seulement imputable à la NES ⁽¹⁾ de la catégorie B ;

2) que les prévisions des mesures catégorielles sont largement insuffisantes : de 65 millions d'euros, il faudrait les porter à environ 106 millions d'euros.

Les mesures dites générales enregistrent, elles aussi, un dépassement proche des quatre millions d'euros en raison de la sous estimation (dénoncée par le Rapporteur spécial) de l'évaluation de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) ⁽²⁾. La provision 2011 est plus importante (3,6 millions d'euros) mais sans revalorisation du point d'indice de la fonction publique, la mesure GIPA ne verra-t-elle pas son assiette grandir ?

Il semble que les mesures indemnitaires du PAP 2010 aient été correctement appréciées alors que celles pour 2011 seraient sous évaluées d'environ 12 millions d'euros ?

On ajoutera un solde GVT légèrement supérieur aux prévisions et une sous estimation importante de la rubrique « Autres » ⁽³⁾.

À ces chiffres, il faut ajouter le manque d'environ 37 millions d'euros sur les cotisations sociales.

Le rapporteur spécial du programme 156 avait dénoncé dans le commentaire du PAP 2011 l'évidence de la sous évaluation des dépenses de personnel pour 2011.

Il constate qu'après une sous-estimation d'environ 26 millions d'euros en 2009, une sous estimation de 89,5 millions d'euros en 2010, la sous estimation 2011 pourrait être supérieure ⁽⁴⁾. La décision prise récemment par la DGFIP ⁽⁵⁾ de regrouper sous l'autorité du service du budget et de la performance, la gestion des emplois, des effectifs, le pilotage et le suivi du schéma d'emplois et de la masse salariale ainsi que la valorisation des crédits de personnel va permettre de contenir ces difficultés.

(1) La NES catégorie B 2010 a un impact de 12,9 millions d'euros sur 16 millions.

(2) La mesure GIPA en 2010 a bénéficié en 2010 à 7 357 agents pour un montant de 4,6 millions d'euros alors qu'en 2009 on avait enregistré 11 959 agents bénéficiaires à hauteur de 9 millions d'euros.

(3) Rachat de compte épargne temps et indemnité de départ volontaire.

(4) Sous toute réserve et sur la base des éléments dont il dispose, le Rapporteur spécial évalue grossièrement cette sous estimation à 100 millions d'euros (mesures indemnitaires + NES B + cotisations CAS Pensions + GIPA).

(5) À la suite de la circulaire du 22 février 2011 portant renforcement du pilotage et du contrôle de la masse salariale et des emplois de l'État.

La Cour des comptes insiste, quant à elle, sur **l'insuffisance du contrôle interne de gestion sur les actions de gestion des ressources humaines.**

IV.— UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO FASTIDIEUSE

Dans son commentaire du RAP 2009 le Rapporteur spécial avait qualifié la justification au premier euro (JPE) du programme 156 « d'embrouillée ».

Alors qu'il s'agit d'examiner le cinquième RAP du programme 156, le Rapporteur spécial considère qu'il n'a plus à faire l'effort, après le long développement nécessaire à l'examen des charges de personnel, de prendre en compte les erreurs d'imputation et les ventilations *ex post* pour suivre les dépenses pour chacune des actions du programme 156, en particulier pour les dépenses hors titre 2 dont la complexité est renforcée par les lourdes annulations de crédits qui ont affecté ces natures de dépenses et les usages indéterminés des reports de crédits.

Le constat d'échec d'une présentation « lolfienne » n'est pas loin et une synthèse des dépenses distribuée par les postes du plan comptable serait presque souhaitée.

1.— Ce que le Rapporteur spécial peut discerner des crédits hors titre 2 de l'exécution 2010 du programme 156

Les dépenses hors titre 2 s'établissent en 2010 à 1 413,56 millions d'euros en AE pour une dépense prévisionnelle de 1 547,52. Elles enregistrent donc une consommation limitée à 91,3 % des crédits votés.

La consommation par rapport aux crédits effectivement disponibles se limite à 86 % sur les AE : 221 millions d'euros n'ont pas été consommés et 103,8 millions ont été reportés sur l'exercice 2011.

Les dépenses des autres titres s'établissent à 1 487,54 millions d'euros en CP pour une dépense prévisionnelle de 1 543,74. Elles enregistrent donc une consommation limitée à 96,4 % des crédits votés.

Les CP hors titre 2 ayant fait l'objet d'opérations d'annulations de crédit d'un montant total de 17,7 millions d'euros, la consommation sur les crédits réellement disponibles est de 98 %. Le solde est de 29 millions d'euros alors que les reports de CP sur l'exercice 2011 s'élèvent à 64,7 millions d'euros (*Cf. supra*).

À fin 2009, les engagements antérieurs non couverts par des paiements s'élevaient à 508,6 millions d'euros (globalement 1/3 des hors titre 2 du programme); à fin 2010 ces engagements non couverts par des paiements présentaient un solde de 433,8 millions d'euros.

Néanmoins par rapport à l'exécution 2009, les dépenses hors titre 2 enregistrent une augmentation de 2,4 % en AE et de 3 % en CP. Celle-ci est largement imputable aux **loyers budgétaires** qui ont été généralisés en 2010 entraînant ainsi une « hausse sensible du coût des structures de la DGFIP » car leur montant total a atteint **239,05 millions d'euros** (contre environ 116 millions d'euros en 2009).

PRÉSENTATION DE LA CONSOMMATION DES TITRES 3, 5 ET 6 EN 2009 ET 2010

(en millier d'euros)

Titre et catégorie	AE consommés en 2009	AE consommés en 2010	% 2010/2009	CP consommés en 2010	CP consommés en 2010	% 2010/2009
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	1 228 705	1 296 398	+ 5,5	1 273 362	1 337 304	+ 5,02
<i>Loyers budgétaires</i>	<i>116 000</i>	<i>239 050</i>	<i>106</i>	<i>116 000</i>	<i>239 050</i>	<i>106</i>
<i>Hors loyers budgétaires</i>	<i>1 112 705</i>	<i>1 057 348</i>	<i>- 4,98</i>	<i>1 157 362</i>	<i>1 098 254</i>	<i>- 5,1</i>
Titre 5 Dépenses d'investissement	151 129	116 642	- 22,82	170 801	149 690	- 12,36
<i>Immobilisations corporelles</i>	<i>130 864</i>	<i>81 386</i>	<i>- 37,8</i>	<i>125 249</i>	<i>120 918</i>	<i>- 3,46</i>
<i>Immobilisations incorporelles</i>	<i>20 264</i>	<i>35 256</i>	<i>+ 74</i>	<i>45 552</i>	<i>28 772</i>	<i>- 36,83</i>
Titre 6 Dépenses d'intervention	533	520	-	554	552	-

Source : RAP 2010 et RAP 2009 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local

Les dépenses de fonctionnement de l'exercice 2010 en AE comme en CP semblent avoir augmenté d'environ 5 %, mais les loyers budgétaires dissimulent une baisse de la consommation du titre 3 de presque 5 %.

Les dépenses d'investissement diminuent fortement : de presque 23 % en AE et de plus de 12 % en CP.

Les immobilisations corporelles (qui comprennent les travaux et opérations immobiliers liés à la fusion et la création des services des impôts des particuliers – SIP) ont fait l'objet d'une diminution de la saisie d'autorisation d'engagement entre 2009 et 2010 ; par contre les paiements sont d'un ordre de grandeur équivalent et reflètent l'avancement de ces opérations.

Le RAP 2010 permet de constater dans l'analyse des investissements immobiliers supportés par l'action *Soutien* combien il est difficile d'appréhender réellement ce poste de dépenses qui sont réparties entre le programme 156 et le programme 309 *Entretiens de Bâtiments de l'État*.

L'approche des immobilisations incorporelles est plus délicate : les AE augmentent en 2010 mais les montants des CP 2010 diminuent sensiblement. Dans cette classe de dépenses, les AE ouvertes ont un faible taux de couverture en paiement.

2.– Les grands projets transversaux (informatiques)

Le RAP évoque deux projets transversaux, le programme Copernic et le système d'information des ressources humaines Sirhius, de manière descriptive en présentant les réalisations 2010. Mais cette partie du RAP ne reprend aucune donnée budgétaire de synthèse alors que le contenu et le financement de ces projets pluri-annuels ont évolué.

a) *Le programme Copernic*

Si le coût du programme Copernic était estimé il y a presque dix ans à 911,5 millions d'euros, la Cour des comptes et le Rapporteur spécial ont toujours soutenu que son coût global est plus important. Ce projet avait été substantiellement remodelé après 2006, plusieurs modules ayant été abandonnés, et plus récemment, il a été adapté aux besoins stratégiques de la nouvelle DGFIP. Initialement fer de lance d'une @dministration à la française, il a finalement été qualifié de « révolution inachevée »⁽¹⁾.

8,4 millions d'euros d'AE de fonctionnement ont été saisis sur l'exercice 2010 et 12,45 millions d'euros de CP de fonctionnement au titre des dépenses Copernic. L'exécution dans les comptes d'investissement a enregistré 0,99 million d'euros en AE et 10 millions en CP. Il semble donc que les règlements sur le projet ont été plutôt conformes aux prévisions et que les différents travaux projetés en 2010 aient avancé.

Par ailleurs, 13,5 millions d'AE non couverts par des paiements et réservés au projet Copernic sont reportés sur l'exercice 2011 sans de plus ample précision.

La difficulté à laquelle se trouve confronté le rapporteur spécial pour apprécier le coût global et les dépenses annuelles du programme Copernic tient à la variabilité de son périmètre. Ainsi, la maintenance évolutive de Médoc, dont le remplacement était initialement envisagé dans le projet Copernic, est introduite dans les dépenses de fonctionnement de l'action dédiée à la fiscalité des PME. De même la refonte de Télé-IR afin d'en améliorer la capacité et la sécurité, théoriquement comptabilisée sur l'action *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale*, « devrait (sic) se réaliser sur les exercices 2010 et 2011 ».

b) *Quelques mots de Sirhius*

La DGFIP assure depuis fin 2006 la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre déléguée du système d'information des ressources humaines interministériel Sirhius, vers lequel l'ensemble des SIRH des différentes directions des ministères du Budget, de l'Économie et des Affaires étrangères doit converger. L'opération se fait en lien avec les travaux conduits par l'Opérateur national de paye (ONP) et est pilotée par le secrétaire général des ministères du Budget et de l'Économie.

(1) Cf. le Rapport d'information de la commission des finances du Sénat sur la gestion du programme Copernic du 28 octobre 2009 n° 70 (et la reproduction de la communication de la Cour des comptes sur la gestion du programme Copernic).

Pas plus que dans le RAP 2009 n'est connu le montant de l'engagement financier de la DGFIP en 2010. Juste mentionné dans le bloc des dépenses informatiques de l'action *Soutien autre que Copernic*, on apprend qu'une première version démarrée en 2010 livrerait actuellement son dernier lot et serait suivie d'une deuxième, le premier pilote de l'application étant prévu en 2012.

c) C'est tout !

Le programme Hélios, qui a été le grand projet de la filière gestion publique, ne fait plus budgétairement parler de lui ; il semblerait même que les dépenses de fonctionnement liées à ses applications soient plus modérées que cela n'était prévu (*Cf.* action 07).

Aucun autre projet transversal en lancement n'est présenté, tel un contrat pluri-annuel de performances, la mise en place de la DGFIP ayant mobilisé beaucoup d'énergies. Cependant, la DGFIP est fortement engagée dans le déploiement de Chorus (dont elle doit prévoir la connexion avec Copernic), dans les projets de paye et de rénovation du système de gestion des Pensions, etc.

3.– Des dépenses complètes et des coûts complets : présents mais encore mystérieux

Le rapport annuel de performances du programme 156 apporte quelques éléments d'information de pré comptabilité analytique. Il présente comme en 2009 un tableau provisoire des charges constatées par action sur l'exercice et quelques coûts synthétiques.

Le ratio d'efficience bureautique 2010 est valorisé : le coût bureautique en euros par poste est légèrement en baisse et le ratio postes informatiques/agents demeure positif (1,29).

Les dépenses exécutées après ventilation interne et ventilation externe du programme **sont évaluées à 8 846 millions d'euros et accusent donc une forte hausse par rapport à 2009 (+ 2,5 %)**. Elles présentent aussi un sensible écart à la prévision 2010.

En revanche, les **coûts complets** reventilés sont estimés à **8 767,8 millions d'euros**, en diminution par rapport à 2009 de 0,4 %.

La détermination de ces coûts complets a permis l'élaboration d'un indicateur, encore provisoire, « des coûts complets des impôts rapportés aux recettes fiscales »⁽¹⁾. Il serait pour 2010 de 1,19 %, c'est-à-dire identique à celui de 2009, en raison d'une augmentation des coûts de gestion et de moindres recettes fiscales.

(1) Cet indicateur est géré par la direction générale des Finances publiques et la direction générale des Douanes et des droits indirects.

La Cour des comptes a récemment rappelé que la comptabilité analytique des coûts était très perfectible et devrait compléter utilement l'information du législateur, bien sûr accompagnée d'explications précises.

4.— Quelques mots sur l'expérimentation Chorus au sein de la DGFIP

Ce programme technique et en miroir au schéma budgétaire du programme 156 a permis, pour la deuxième année, une expérimentation dans les services fiscaux de la DGFIP en Loire Atlantique ⁽¹⁾ du progiciel de gestion intégré comptable et budgétaire Chorus. Cette expérimentation porte uniquement sur les crédits hors titre 2 et hors frais de déplacement et crédits immobiliers.

Elle visait à préparer le déploiement de Chorus en janvier 2011 et en particulier à préparer une adaptation des services concernés et à tester une nouvelle organisation comprenant un centre de services partagés (CSP) et un service dépenses en mode facturier (SFACT).

Le bilan dressé dans le cadre de ce programme miroir paraît largement satisfaisant.

En 2010, un budget réalisé de 25,8 millions d'euros d'AE et 25,4 millions d'euros de CP a été géré. Des dépenses ont été saisies sur toutes les actions ayant une activité dans le réseau de la DGFIP, donc à l'exclusion de la *Fiscalité des grandes entreprises*.

Le Rapporteur spécial est surpris par le contraste entre les conclusions de cette expérimentation et les difficultés rencontrées par certains ministères expérimentateurs dont celui de la Défense. Il note à l'instar de la Cour des comptes que cette expérimentation n'a pas fait l'objet d'un bilan formel.

Ce programme, expérimental, a été réintégré dans le programme 156 en 2011.

On rappellera que les systèmes d'information financière de l'État sont à l'origine d'une réserve substantielle de la Cour des comptes dans le cadre de la procédure de certification des comptes de l'État en 2010. Les conditions de déploiement de Chorus en 2010 ont en effet contribué à une dégradation de la qualité des écritures comptables suite à de multiples anomalies et ont généré des retards de paiement dont la presse a fait massivement écho.

V.— DES OBJECTIFS QUI FLIRTEMENT AVEC LEURS CIBLES

Dire que la DGFIP s'est installée dans un niveau de performance tel que les gains ne peuvent plus être obtenus que sur les marges et que la Cour des comptes ne s'y arrête même plus, serait masquer la conscience professionnelle et les efforts des agents qui font face à des situations (réformes législatives,

(1) Élargie en 2010 à la région de la Champagne-Ardennes.

adaptation des systèmes informatiques, contexte économique et financier, réduction des effectifs, fusion) en évolution.

A.– LA PROMOTION DU CIVISME FISCAL ET LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Les indicateurs de l'objectif *Favoriser l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers* maintiennent leur très haut niveau de performance : le respect du civisme fiscal des personnes non imposables est surveillé et la capacité de recouvrement du réseau comptable de la DGFIP est soulignée même si, en 2010, la mesure relative aux particuliers fléchit légèrement.

La simplification technique pour les particuliers et l'attrait des professionnels pour les procédures dématérialisées a permis le maintien et la progression des résultats du deuxième objectif, *Faciliter l'impôt*. Un tassement du niveau de développement des procédures dématérialisées est cependant prévisible.

La DGFIP est très satisfaite des résultats 2010 des indicateurs qui illustrent l'objectif de lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes et dont le niveau de réalisation augmente par rapport à 2009. C'est le cas du pourcentage de contrôle réprimant les fraudes les plus graves et du taux brut de recouvrement des contrôles fiscaux externes, mais on ignore si les résultats de la cellule de régularisation sont intégrés ou non dans ces mesures. En dépit de ceux-ci, le Rapporteur spécial continue de souhaiter un renforcement des moyens des équipes de contrôle fiscal pour accentuer la lutte contre la fraude, de plus en plus sophistiquée, comme le précise lui aussi le responsable du programme.

Proposition n° 11 : Renforcer les équipes de contrôle fiscal afin d'accentuer la lutte contre la fraude et de suivre ses évolutions.

B.– RENDRE LES SERVICES AU MEILLEUR COÛT ET ASSURER LA TRANSPARENCE DES COMPTES PUBLICS

En ce qui concerne l'objectif *Maîtrise des coûts des administrations financières*, la tendance relative aux taux d'intervention sur les recettes et les dépenses de l'État est favorable.

La productivité globale de la DGFIP se redresse en 2010 sans atteindre toutefois la cible attendue. On rappellera que la productivité de la DGFIP avait été estimée à 1,57 dans le RAP 2009 mais qu'elle avait été corrigée à 1,0 dans le PAP 2011.

La DGFIP se trouve toujours dans l'obligation d'*Améliorer la qualité comptable*, la Cour des comptes certifiant les comptes de l'État. Les résultats 2010 progressent. La Cour des comptes formule encore 7 réserves substantielles sur les

comptes de l'État 2010 qui intéressent la DGFIP⁽¹⁾». La réserve relative aux dispositifs de contrôle interne **comptable** souligne la maturité de ceux propres à la DGFIP. Mais le programme 156 aurait besoin d'une rapide amélioration du contrôle interne budgétaire.

C.– L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES RENDUS AUX BÉNÉFICIAIRES ET AUX PARTENAIRES DE L'ACTION DES SERVICES

L'objectif d'*Optimisation, par accélération des délais de traitement, de la qualité du service rendu aux agents publics en matière de gestion* » est propre à l'action 06 *Pensions*. Cet indicateur mesure la durée de traitement d'un dossier de retraite présenté tardivement. Il parvient à conserver le niveau antérieur bien que la cible fixée soit plus modeste, la DGFIP souhaitant prendre en compte le début de l'application de la loi du 9 novembre 2010 réformant les retraites.

La réduction des délais de paiement des dépenses publiques est un objectif illustré par un indicateur qui distingue les dépenses de l'État et celles du secteur local. Les résultats 2010 se sont dégradés à la suite des incidents survenus lors du déploiement partiel du système d'information financière de l'État, Chorus. Mais le Rapporteur spécial rappelle que **la réduction des délais de paiement ne doit pas se faire au détriment du contrôle de la dépense quelles qu'en soient ses modalités**. Et qu'il en est de même pour les remboursements (TVA) ou dégrèvements.

L'objectif visant au *Renforcement de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local* est renseigné par deux indicateurs dont les cibles sont dépassées. Mais les efforts relatifs aux échanges dématérialisés doivent se poursuivre.

D.– LA DGFIP A LARGEMENT DÉPLOYÉ SES STRUCTURES LOCALES

Le déploiement des structures locales de la DGFIP en particulier des directions régionales ou départementales des finances publiques et des SIP (services des impôts des particuliers) fait toute la fierté du responsable de programme qui rappelle que la création de la DGFIP a constitué la mesure phare de la RGPP (revue générale des politiques publiques).

Lancée et réalisée méthodiquement, en expérimentant prudemment et en exploitant les « retours d'expérimentation », obligée de faire face à des problématiques immobilières contraignantes, mais ne souhaitant pas prolonger une situation transitoire qui à la longue aurait pu être inconfortable pour ses agents, la DGFIP a concentré l'essentiel de ses efforts en 2010 sur cette opération gigantesque conduite dans un contexte de réduction d'emploi. Sans doute un peu vite, avec parfois un sous-dimensionnement de l'accueil des particuliers et des

(1) Synthèse de la certification des comptes de l'État – Mai 2011 – page 29.

contraintes qu'il impose, des solutions immobilières imparfaites et ... une attention insuffisante à la qualité de la gestion budgétaire.

L'objectif *Réussir la fusion* vise également à améliorer les services aux collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne la communication des projections de leurs recettes à venir.

*
* *

DEUXIÈME PARTIE : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

I.- INTRODUCTION : UNE ENVELOPPE RESPECTÉE MAIS TRÈS CHAHUTÉE QUI PRÉSAGE UNE ANNÉE 2011 DIFFICILE

L'exécution budgétaire 2010 du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, appréhendée au travers du rapport annuel de performance (RAP) de la mission *Gestion des finances publiques et des Ressources humaines*, **apparaît** satisfaisante car, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), elle tient dans l'enveloppe globale qui lui avait été accordée par la loi de finances initiale pour 2010. Ainsi, **pour un total d'AE, prévus par la loi de finances initiale 2010, de 1 547,35 millions d'euros, 1 536,48 millions ont été consommés**. De même, **pour un total de CP, prévus par la même loi, de 1 544,10 millions d'euros, 1 536,29 millions ont été consommés**.

La gestion 2010 n'ayant visiblement pas été un long fleuve tranquille, le Rapporteur spécial souligne dès à présent et à nouveau l'efficacité de la présentation du RAP 2010 du programme budgétaire géré par la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) et la qualité de ce document.

Alors que les crédits accordés par la loi de finances initiale évoluaient moins vite que le taux retenu pour l'inflation en 2010, le programme 302 parvient à limiter la hausse de sa consommation par rapport à celle de 2009 à 0,3 % en AE et 0,22 % en CP. **En euros constants, les dépenses du programme 302 ont diminué entre ces deux exercices. En dépit de ce résultat, la gestion 2010 s'avère éprouvante et il faut sans doute louer les gestionnaires de ce programme comme les agents qui en subissent les conséquences dans leurs conditions de travail.**

En effet, malgré le respect des prévisions de réduction d'effectifs (départs à la retraite et sorties), le **dérapiage est important sur les dépenses de personnel** qui augmentent de 2,3 %.

En effet, **les dépenses qui s'inscrivent sur les autres titres ont subi le contrepois de ce dérapage** ; de meilleures rentrées sur les fonds de concours et de moindres dépenses d'intervention en ont atténué l'impact mais les programmes d'investissement de la DGDDI en ont souffert, en dépit de la discrétion du RAP.

En 2010, la douane a été au-delà de ses engagements en matière de réduction des effectifs : le nombre de départs total est en-deçà des prévisions au point d'afficher un taux de non-remplacement de 69,59 %. Mais la mise en place du nouvel espace statutaire de la catégorie B, une augmentation sur les contributions au CAS *Pensions* et quelques mesures ont nécessité l'apport de presque 11 millions pour les dépenses de titre 2. Les crédits des autres titres ont été « amputés », quant à eux, de plus de 12 millions d'euros.

Malgré une situation comptable et budgétaire nette et en principe contrôlée, des prévisions couvrant au mieux les dépenses ⁽¹⁾ pour ne pas rencontrer de difficultés lors de l'exécution en particulier en ce qui concerne la gestion de la masse salariale, l'exécution 2010 s'est révélée rude, voire périlleuse.

Des données réalisées du RAP 2010 le Rapporteur spécial du programme 302 en déduit d'ores et déjà que l'exécution du budget en cours (2011) doit être très difficile tant au niveau des dépenses de personnel que des autres dépenses. Certaines dépenses en année pleine ne lui semblent ainsi pas assez couvertes. Cette situation est inquiétante.

Par contre, le dispositif de performance du programme est maîtrisé et « très positif » ⁽²⁾. La douane apprend peu à peu à valoriser son action et à communiquer sur la réussite de ses équipes qu'il ne faudrait pas démobiliser.

Le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* bénéficie d'une assise administrative cohérente. Il est piloté par un responsable de programme, le directeur général de la DGDDI, autonome, et est articulé efficacement en 2 BOP centraux et 21 BOP locaux.

Mais si la Cour des comptes invite à juste titre à travailler la **corrélation entre performance et budget** afin de respecter l'esprit de la LOLF, cette invitation doit laisser songeurs les responsables de BOP comme le responsable du programme qui, dans ce contexte de contraintes budgétaires et d'insécurité sur les crédits accordés à l'année, disposent probablement d'un « libre arbitre » de gestion corseté.

Enfin, la Cour des comptes invite également les programmes budgétaires à raisonner en terme de **masse salariale** pour éviter de dissocier les notions de plafond d'emploi et de dépenses de personnel : même si les prévisions de la douane sont établies avec soin, cette remarque vaut aussi pour la Direction générale des douanes et des droits indirects.

(1) À l'exception des dépenses de fonctionnement dont la prévision est en toute connaissance de cause insuffisante.

(2) Comme l'écrit le responsable du programme dans son bilan stratégique.

II.- LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2010 DU PROGRAMME *FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES*

A.- DES CRÉDITS 2010 EN MOUVEMENT

La loi de finances initiale pour 2010 a accordé au programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* des autorisations d'engagement (AE) d'un montant de 1 547 millions d'euros et 1 544 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Ces montants de début d'exercice n'enregistraient pas en totalité l'hypothèse d'une inflation de 1,2 % en 2010 et accusaient même en euros constants une infime diminution par rapport aux crédits initiaux 2009.

Le Gouvernement rééditait le recours au dispositif de la réserve de précaution pour prévenir les aléas de gestion, ce qui invitait le programme 302 à réserver pour les dépenses de personnel 5,14 millions d'euros (0,5 %) et pour les autres catégories de dépenses 25,76 millions d'euros (5 %).

Cette intention a été rapidement balayée. Les crédits de titre 2 ont été augmentés de 10,65 millions d'euros, c'est-à-dire du double du montant de la réserve de précaution et ont été consommés à 100 %.

Les autres autorisations d'engagement ont bénéficié d'un report de crédit de 30,76 millions d'euros et les crédits de paiement d'un report de crédit dérogatoire, adopté par la loi de finances pour 2010, qui s'est élevé à 6,18 millions d'euros afin de poursuivre le règlement d'opérations d'investissement spécifiques.

En dehors de ces opérations, les crédits de paiement des dépenses hors charges de personnel ont été réduits de 17,24 millions d'euros, soit 66,5 % de la réserve de précaution. Lorsque les demandes initiales de crédits intègrent une gestion prévisionnelle au plus juste, l'annulation de crédits peut être difficile à accepter.

Les fonds de concours et attributions de produits (FC et ADP) ont limité les tensions budgétaires en affichant un montant réalisé de 10,79 millions d'euros pour une prévision de 3,57 millions d'euros.

Au terme de l'exercice 2010 le programme 302 a disposé de 1 560 millions d'euros en AE (+0,8% par rapport à la loi de finances initiale) et de 1 542 millions d'euros en CP (soit légèrement moins que le montant initial).

Toutefois, si les crédits de titre 2 ont augmenté d'environ 10 millions d'euros, c'est-à-dire de 1,07 %, les AE relatifs aux autres titres de dépenses ont augmenté de moins de 0,5 % et les CP disponibles ont diminué de presque 2,5 %.

L'exercice 2010 s'achève pour le programme 302 sur une consommation de :

– **1 536 millions d'euros en AE pour 1 560 millions d'euros de crédits ouverts**, qui présente donc un solde de **+24,03 millions d'euros** et de **+ 14,4 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale.

La consommation d'AE 2010 augmente à peine, de 0,3 %, par rapport au budget 2009.

Les crédits de paiement affichent une consommation 2010 de 1 536,29 millions d'euros pour un montant total de crédits ouverts de **1 542 millions d'euros**, d'où un solde de 5,77 millions d'euros. Par rapport à la loi de finances initiale 2010, le solde atteint même 11,38 millions d'euros.

RÉPARTITION DES DÉPENSES 2010 DU PROGRAMME 302 PAR NATURE

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total hors titre 2	Total
AE	1 039 560	168 354	34 544	294 026	496 925	1 536 485
CP	1 039 560	166 974	31 031	298 728	496 734	1 536 294

RÉPARTITION DES DÉPENSES 2009 DU PROGRAMME 302 PAR NATURE

(Rappel) (en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total hors titre 2	Total
AE	1 015 877	157 213	36 513	322 144	515 870	1 531 747
CP	1 015 877	163 471	31 871	321 676	517 018	1 532 895

67,67 % des dépenses du programme 302 sont des dépenses de personnel, leur poids étant en augmentation de plus de 1 % par rapport aux résultats de l'exercice 2009.

Le volume des engagements non couverts par des paiements à fin 2010 est pratiquement identique à celui de l'exercice précédent (41,9 millions d'euros). Il faut cependant ajouter une somme de 20 millions d'euros pour une opération déléguée au ministère de la Défense⁽¹⁾. La fiabilité de ces données aurait été renforcée à rapprocher des efforts de fiabilisation des engagements de l'État.

(1) Suite du programme de renouvellement de la flotte aérienne douanière. Il est à noter que, suite aux difficultés rencontrées par la DGA avec Chorus des intérêts moratoires ont été demandés pour ce programme d'investissement douanier.

B.- 2010 : « PERFORMANCES » DU TAUX DE NON REMPLACEMENT DES ETP MAIS « CONTRARIÉTÉS » BUDGÉTAIRES

1.- Le programme 302 accélère la réduction de ses effectifs

Les dépenses de personnel 2010 du programme 302 se sont élevées à 1 039,58 millions d'euros. Elles augmentent plus qu'il n'était initialement prévu alors que la diminution des effectifs ETPT est supérieure à l'effort demandé à la DGDDI.

Ces dépenses de titre 2 ont financé le traitement « moyen » de 16 930 ETPT, soit 198 ETPT de moins que ne le permettait le PAP 2010. Le nombre d'ETPT à fin 2007 (date de création du programme) s'élevant à 18 064 unités, le nombre total d'ETPT supprimés en quatre ans est de - 1 134, soit 6,3 % des effectifs.

• Ventilation des ETPT

La structure du personnel de la douane, malgré les réductions d'effectif ne varie pas : les agents de catégorie B et C constituent 79 % des agents du programme, mais les agents de catégorie A étoffent légèrement leur effectif.

85 % des agents de douane travaillent dans les services régionaux et 10 % dans les services à compétence nationale dont la direction nationale des recherches et enquêtes douanières et le service national de la douane judiciaire.

SUIVI DES EMPLOIS EXPRIMÉS EN ETPT DU PROGRAMME 302 POUR L'EXERCICE 2010

Catégorie des agents	Réalisé en ETPT 2007 (après reconfiguration du programme 199)	Réalisé en 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010	Variation par rapport aux prévisions RAP 2010	Écart 2010-2009
A+	299	269	270	270	+ 18	0
A	3 454	3 364	3 322	3 371	- 484	+ 48
B	6 628	6 771	6 899	6 908	- 273	+ 10
C	7 683	7 229	6 778	6 381	+ 541	- 397
Total	18 064	17 633	17 269	16 930	- 236	- 339

L'effort de réduction des effectifs 2010 ne s'est pas exactement porté là où il était souhaité, le nombre d'unités ETPT de catégorie A et B étant moins élevé que prévu. Ce léger décalage aurait dû, marginalement certes, participer à un fléchissement des dépenses de titre 2.

Alors que les sorties sont légèrement inférieures aux prévisions, le nombre de départs à la retraite s'est révélé conforme aux prévisions (605 ETP pour 603 ETP prévus) mais selon une ventilation légèrement différente ⁽¹⁾.

(1) Les ETPT de catégorie B ont permis la satisfaction des prévisions de départs à la retraite en équilibrant de moindres départs dans les catégories A et B, la différence s'établissant à environ 25 ETP.

Si le nombre total de sortie n'est pas satisfait à 5 % près (56 ETP), et ce malheureusement malgré un nombre de décès⁽¹⁾ en activité élevé, la DGDDI a compensé en modérant les entrées qui ont été inférieures aux prévisions y compris pour les recrutements externes. **Comme en 2009, le solde entrée/sortie, de – 421 ETP, est finalement plus important qu'il n'avait été prévu (– 360 ETP).**

Le rapporteur spécial constate que les efforts de réduction du plafond autorisé d'emplois à fin 2011 prévus dans le contrat pluri-annuel 2009-2011 sont déjà satisfaits en milieu d'année.

Cette nouvelle observation renforce l'étonnement quant aux difficultés rencontrées en 2010 pour financer les dépenses de personnel.

2.– Les dépenses de personnel en 2010

1,028 million d'euros a été attribué par la loi de finances initiale pour couvrir l'ensemble des dépenses de personnel du programme 302 en 2010, alors que l'exécution 2009 s'était élevée à 1,015 million d'euros.

Or, alors que les réductions d'effectif prévues ont été largement satisfaites, plus de 10 millions d'euros supplémentaires ont été nécessaires pour achever l'exercice, les difficultés étant survenues à partir du mois de septembre.

Les besoins de crédits ont en effet été dépassés de 4,42 millions d'euros pour les rémunérations, de 4 millions d'euros pour les cotisations sociales et de 2,22 millions d'euros pour les prestations sociales.

- Pour ce qui est des éléments salariaux.

Les éléments salariaux ont été convenablement prévus par les gestionnaires du programme 302. Cependant, si le socle d'exécution 2009 est meilleur que sa prévision, et si le solde GVT accuse un écart modéré de 600 000 euros, ce sont les rubriques « mesures catégorielles » et « autres » qui pèchent.

Les mesures catégorielles s'établissent à 8,2 millions d'euros pour une prévision de 6,7 millions d'euros. Cet écart semble intégralement imputable à la mise en application du nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B⁽²⁾ sur quatre mois.

Le responsable de ce programme LOLF aurait-il eu le pouvoir de décider de reporter, ne serait qu'au début de 2011, l'entrée en vigueur de la NES ? A-t-il pu même en discuter ?

(1) L'année 2010 a enregistré 36 décès de douaniers en activité et un nombre élevé d'accidents : ce sont de mauvais chiffres pour la DGDDI.

(2) La catégorie B représente 40 % des effectifs du programme 302.

Dès à présent le Rapporteur spécial s'inquiète des effets des mesures catégorielles en année pleine pour l'exécution du budget 2011 du programme 302. Elles lui semblent tout juste provisionnées. L'équilibre 2011 du titre 2 de la DGDDI est qualifié de « précaire ».

Les cotisations versées au CAS *Pensions* (taux à 62,14 %) ont nécessité 3,7 millions d'euros supplémentaires pour s'élever à 279,92 millions d'euros. Cet écart à la prévision n'est pas expliqué : ne serait-il pas dû à la combinaison d'un moindre nombre de départ à la retraite d'agents de la catégorie A et éventuellement du dispositif du nouvel espace statutaire de la catégorie B ?

Les dépenses de prestations sociales ont dérapé sur les accidents de service (*cf. supra*) et les allocations pour pertes d'emploi ⁽¹⁾.

3.– Répartition des effectifs par action et la refonte du réseau des douanes

VENTILATION PAR ACTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 302 DEPUIS 2008

	Intitulé de l'action	Réalisation en ETPT 2008	Réalisation en ETPT 2009	Réalisation en ETPT 2010	Variation 2010-2009	Répartition 2010 en %
01	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	5 026	5 001	4 842	- 159	28,6 %
02	Lutte contre la grande fraude douanière	1 938	1 958	1 953	- 5	11,54 %
03	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	2 133	2 015	1 991	- 24	11,76 %
04	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	3 762	3 651	3 594	- 57	21,23 %
05	Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	1 448	1 406	1 375	- 31	8,12 %
06	Soutien des services opérationnels	3 326	3 238	3 175	- 63	18,75 %
	Total	17 633	17 269	16 930	- 339	100,00 %

D'une année sur l'autre, en dépit des réductions d'effectifs qui se succèdent, la structure de la répartition des agents douaniers par action et par mission se maintient.

Les actions 01, 02 et 03 qui concentrent les activités du pôle sécurisation des échanges mobilisent l'essentiel des ETPT du programme. Mais en 2010, elles auront perdu plus d'effectifs que le pôle fluidité des échanges. La vaste refonte dans laquelle le réseau de bureaux des douanes est engagé depuis 2008, pour les activités chargées du dédouanement, de la fiscalité comme des contributions indirectes, associée à une modernisation des tâches est en voie d'achèvement.

(1) En effet un plan de départ des collaborateurs occasionnels des douanes en matière de droits indirects (payés à l'acte) a été signé et mis en œuvre en 2010.

C.– PROJETS TRANSVERSAUX ET PILOTAGE

- Le grand projet informatique de la douane est l'application de dédouanement en ligne par traitement automatisé, Delt@ dans le cadre du programme européen E-Customs, qui permet de traiter les opérations des entreprises et des opérateurs du secteur logistique, le fret express et les particuliers étant gérés sur des modules spécifiques de téléprocédures.

Le RAP 2010 dresse une description plus détaillée du développement du système global Delt@ et des incidences du programme E-Customs sur celui-ci.

Le RAP 2009 mentionnait que le coût global du projet Delt@ serait de 21 millions d'euros, permettrait à terme de réaliser une économie annuelle de 20 millions d'euros par an et de 500 ETPT. Dommage que cette information n'ait pas de suite dans le RAP 2010 et que l'avancement de ce projet au niveau budgétaire ne soit pas évoqué.

- Par contre, le rapporteur spécial considère que le développement consacré au **contrat pluri-annuel de performance (CPP) de la DGDDI 2009-2011** a toute sa place dans ce chapitre. En effet ce contrat, qui présente les axes de gestion et d'orientation de l'administration douanière sur trois ans accompagnés d'une batterie d'indicateurs précis, apporte au rapporteur spécial un éclairage précieux sur le pilotage de la DGDDI. Il complète l'approche du RAP du programme 302 au même titre que le rapport d'activité de la DGDDI.

- Un développement sur les plans de renouvellements et d'acquisitions d'équipements tels avions, hélicoptères, armurerie et munitions, etc., même s'il ne concerne que trois ou quatre actions. L'organigramme central de la DGDDI ne permet pas de « situer » la gestion des équipements ; or leur gestion à des niveaux plus décentralisés doit sans doute faire l'objet d'une approche synthétique.

III.– UN NIVEAU DE PERFORMANCE SOUTENU ET RÉGULIER À PRÉSERVER

Les indicateurs du programme n'illustrent que deux des engagements du CPP 2009-2011 de la DGDDI : l'administration d'action et de protection qui offre des services. La dimension « modernisation fiscale » et « gestion attentive des personnels » l'est indirectement.

« **La cible 2010 est largement atteinte** » est le leitmotiv des différents indicateurs de performance du programme 302 qu'il s'agisse des indicateurs liés à la sécurisation des échanges ou liés à leur fluidité. Ainsi, malgré une réduction du nombre des enquêtes douanières, un ciblage fin a permis des redressements de droits et taxes plus importants en moyenne écrêtée ou non ⁽¹⁾.

(1) Pour 2010 la moyenne écrêtée qui retire les enquêtes de plus d'un million d'euros s'est élevée à 82 755 euros de droits redressés. Sans écrêtement la moyenne 2010 se monte à plus de 146 000 euros.

Toutefois, compte tenu des niveaux d'exigence sans cesse relevés, le responsable du programme attire l'attention du rapporteur spécial sur le risque d'un effet **démobilisateur** sur les agents. Si les années 2008, 2009 et 2010 affichent les trois meilleures performances depuis vingt ans en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants, la DGDDI s'inquiète des modifications des conditions d'intervention de ses agents.

En effet, le démantèlement de deux observatoires douaniers et le développement du télépéage sans arrêt sur les autoroutes obligent à réaliser les contrôles douaniers routiers en mouvement pour intercepter les véhicules. *L'évolution du mode opératoire expose les agents à plus de risque or le nombre d'accidents et de décès a été plus élevé en 2010.* La relation entre sécurité des agents, niveau de performance et budget/qualité des moyens/équipements fait aussi partie des approches auxquelles invite la LOLF (et la Cour des comptes) même si celles-ci ne sont ni naturelles à l'administration, ni aisées. Par ailleurs, il est signalé que la palette des articles contrefaits porte également sur des produits alimentaires et que le contentieux devient plus complexe, la contrefaçon se sophistiquant.

IV.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 302

Comme pour les commentaires sur les exercices précédents, il est plus utile de se référer aux données propres à la DGDDI et retraitées par ses soins qu'aux données issues du programme India Lolf pour apprécier la justification au premier euro (JPE) du programme 302.

Disposant d'une comptabilité « pré-analytique », l'analyse des dépenses par action que fournit la DGDDI est précieuse et lui permet de proposer une approche sérieuse des dépenses complètes et des coûts complets ⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial suggère à la DGDDI de rajouter une colonne au tableau ⁽²⁾ qui présente synthétiquement l'utilisation des crédits de l'année 2010. Cette colonne rappellerait, dans la mesure du possible, les montants évalués par la DGDDI à partir desquels elle construit son projet de demande de crédits pour la loi de finances initiale. Elle compléterait l'analyse de l'exécution du budget du programme 302.

(1) Attention : ce tableau ne concerne pas les AE.

(2) Tableau de la page 298 du RAP 2010 de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

PRÉSENTATION DES AE OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2010

(en milliers d'euros)

	Intitulé des actions	AE ouvertes y.c. FDC et ADP en LFI	AE consommées India Lolf	AE consommées retraitées
01	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	280 393	266 743	292 232
02	Lutte contre la grande fraude douanière	148 403	138 308	156 528
03	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	174 255	136 366	160 682
04	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	243 705	226 145	246 779
05	Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	426 513	380 559	389 840
06	Soutien des services opérationnels	277 920	388 362	290 422
	Total	1 550 919	1 531 749	1 536 485

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2010

(en milliers d'euros)

	Intitulé des actions	CP ouverts y.c. FDC et ADP en LFI	CP consommés India Lolf	CP consommés retraités
01	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	280 761	265 998	292 856
02	Lutte contre la grande fraude douanière	148 434	145 307	156 551
03	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	166 262	136 271	157 344
04	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	246 437	223 861	246 770
05	Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	427 422	380 025	391 038
06	Soutien des services opérationnels	278 359	382 833	291 735
	Total	1 547 675	1 536 294	1 536 294

Ces tableaux récapitulent pour chaque action les crédits ouverts par la loi de finances pour 2010 (y compris FDC et ADP) pour le programme 302 et leur consommation India Lolf et effective selon la répartition calculée par les services de la DGDDI. L'on se rassure un peu en constatant que les totaux pour les CP India Lolf et retraités sont identiques.

A.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL DU TITRE 2

Avec des crédits de personnel qui ont dû être complétés au cours de l'exercice de presque 11 millions d'euros supplémentaires, et ce en dépit d'un respect des objectifs de réduction des effectifs, il est logique que les actions de ce programme présentent en exécution 2010 des charges de personnel supérieures aux prévisions.

L'action 05 *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale* fait figure d'exception. En effet, ses effectifs, qu'il était prévu de renforcer de 161 ETPT, ont enregistré une nouvelle baisse de -194 ETPT. Dans ces conditions, la consommation de crédits de titre 2 est inférieure à la prévision initiale.

B.- LES AUTRES DÉPENSES

Les dépenses enregistrées sur les différentes actions du programme 302 sont des dépenses de fonctionnement (titre 3), des dépenses d'investissement (titre 5) et des dépenses d'intervention (titre 6).

1.- L'effort de réduction des dépenses de fonctionnement est masqué par les loyers budgétaires.

Les autorisations d'engagement prévues pour l'année 2010 étaient estimées à 144,98 millions d'euros. Les autorisations d'engagement nécessaires au fonctionnement du programme se sont élevées à 163,64 millions d'euros.

Les crédits de paiement prévus pour l'année 2010 étaient estimés à 145,11 millions d'euros. Les crédits de paiement nécessaires au fonctionnement du programme se sont élevés à 166,96 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement 2010 du programme présentent donc une augmentation apparente par rapport aux prévisions et par rapport au réalisé 2009. **Elles sont en effet en hausse de 2,14 % entre 2009 et 2010.** Toutefois, une analyse plus détaillée relativise ce phénomène, comme cela avait été décelé dès l'analyse du PAP 2010.

Les dépenses de fonctionnement liées à l'agent et aux missions témoignent des efforts de recherche d'économie puisqu'elles diminuent respectivement de 3,93 % et de 5,99 %.

La dépense liée aux loyers budgétaires, qui s'établit à 18,43 millions d'euros pour l'exercice 2010, consomme 11 % des crédits de paiement. Elle s'établissait en 2009 à 7,44 millions d'euros. Elle a donc plus que doublé.

La différence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement affectés aux dépenses de fonctionnement du budget prévisionnel et du budget d'exécution est importante, respectivement de 18,66 millions d'euros et de 21,85 millions d'euros. **L'exécution des dépenses de fonctionnement 2010 a été permise par la fongibilité des crédits⁽¹⁾ et des fonds de concours largement supérieurs aux prévisions.**

(1) Cf. les dépenses d'intervention infra.

En vérifiant les différents postes du budget de fonctionnement du programme 302 pour l'exercice 2011, le Rapporteur spécial craint que ne surgissent des difficultés en dépit d'une gestion très surveillée.

De manière accessoire, on observera que le RAP 2010 consacre, à la demande de la Cour des comptes, un développement étoffé au fonctionnement de la Masse des douanes.

2.– Les dépenses d'investissement 2010 sont rognées en AE comme en CP et s'appréhendent plus difficilement

Bien que prévues pour s'établir à 48,75 millions d'euros, les AE du titre 5 sont clôturées à 34,54 millions d'euros, soit à hauteur de 71 % des investissements prévus.

De même, bien que prévus pour s'établir à 44,76 millions d'euros, les CP du titre 5 sont clôturés à 31,03 millions d'euros, soit à hauteur de 69 %.

Or, le Rapporteur spécial connaît la difficulté pour les douanes de maintenir en activité et d'entretenir des équipements indispensables aux missions de sécurité et de contrôle des douaniers (avions et vedettes) mais dont le vieillissement est constaté depuis quelques années.

Les dépenses d'investissement du programme 302 sont inscrites principalement sur trois actions : le *Soutien* (investissement immobilier et informatique), la *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen* et la *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises*.

- Les investissements relatifs aux équipements

Afin de respecter l'échéancier du programme de renouvellement de la flotte aérienne de la douane⁽¹⁾, le programme de renouvellement de la flotte navale a été réduit (report du renouvellement des vedettes garde-côtes) de plus de 5 millions d'euros.

Pour autant, la maîtrise des dépenses relative à ce programme de renouvellement paraît plus floue : le RAP 2009 indiquait en effet que le coût global du renouvellement de trois appareils (y compris leurs équipements embarqués) était estimé à 55,16 millions d'euros, la DGDDI déléguant une partie du projet mais assurant en propre les équipements embarqués

(1) Le programme de renouvellement du parc aérien de la douane dispose en outre de 22 millions d'euros d'AE et de 10,97 millions d'euros en CP gérés par la Direction générale de l'aviation. Ces sommes ne sont pas reprises dans les comptes finaux des dépenses hors titre 2 de l'exercice 2010 du programme 302.

Les investissements liés aux **moyens de détection et à l'armement** prévus pour l'exercice 2010 ont également été réduits de plus de 2 millions d'euros en CP ⁽¹⁾.

A contrario, le **programme de renouvellement du parc automobile** ⁽²⁾ a été étendu portant la dépense à 8,2 millions d'euros pour une prévision de 2,2 millions d'euros. Elle est enregistrée sur toutes les actions liées à la sécurisation des échanges et en particulier à la surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises.

- Les dépenses informatiques

Ces dépenses se retrouvent dans les actions liées au volet Facilitation des échanges du programme 302, au sein des actions 04 et 05 et dans l'action *Soutien*. Elles avaient été prévues à hauteur de 6,9 millions d'euros en AE et 10,12 millions d'euros en CP.

Les AE réalisées ont été légèrement supérieures aux prévisions (7,49 millions d'euros). Si certains engagements n'ont pas été saisis, le lancement 2010 des développements liés au système Delt@ et au projet E-Customs s'est élevé à 2,68 millions d'euros. Par contre les engagements inscrits dans l'action *Soutien* ont été moindres d'environ 1 million d'euros.

Les crédits de paiement de 7,07 millions d'euros n'atteignent pas les prévisions. Si les projets relatifs aux programmes GAMMA-EMCS et NCVI ont fait l'objet de règlements dépassant les prévisions, les opérations inscrites dans l'action *Soutien* ont connu quelques retards.

Or, la Cour des comptes, dans son référé du 11 janvier 2011 sur les opérations commerciales de la douane et la réforme du dédouanement, insiste sur la nécessité, d'une part, de garantir la sécurité et la continuité des systèmes informatiques de la DGDDI et, d'autre part, de renforcer les fonctionnalités du système de dédouanement et l'interconnexion des bases de données.

- Les investissements immobiliers

Les opérations immobilières réalisées en 2010 semblent correspondre aux projets de rénovation et d'entretien (4,4 millions d'euros) et d'accompagnement des restructurations de services ⁽³⁾.

(1) Le plan de relance 2009 avait accordé à la douane 3,36 millions d'euros de crédit de paiement pour porter les avances aux attributaires de marché de 5 à 20 % dans le domaine des moyens de surveillance (1,3 million d'euros) et les marchés informatiques (2,06 millions d'euros).

(2) Véhicules automobiles, motos, motocyclettes.

(3) Bien qu'il ne soit pas fait mention du poste de contrôle frontalier de St Georges de l'Oyapock en Guyane (2 million en CP).

3.– Une exécution budgétaire sauvée par de moindres dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention de l'année 2010 sont heureusement inférieures de 27,17 millions d'euros aux prévisions et s'établissent à 298,73 millions d'euros. Par rapport à l'exécution 2009 elles diminuent de plus de 7 %.

Ces dépenses sont concentrées sur l'action 05 *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale* car elles financent principalement des mesures d'aides en faveur des buralistes qui ont été moins importantes que prévues en raison de la hausse des prix du tabac et une augmentation des ventes en volume (280,59 millions d'euros pour une prévision de 300,33 millions d'euros). En voie d'extinction, le dispositif de secours financier enregistre lui aussi une consommation légèrement inférieure à la prévision (17,43 millions pour 19 millions d'euros programmés).

Supportée par l'action 06 *Soutien*, la contribution de la DGDDI à l'Organisation mondiale des douanes s'élève à 0,7 million d'euros. Enfin le programme 302 n'affiche plus de dépenses d'intervention correspondant à la prise en charge par l'État de dépenses de la collectivité départementale de Mayotte.

La moindre consommation des crédits d'intervention a permis le financement des dépenses de fonctionnement 2010, l'annulation de 12,69 millions d'euros sur les dépenses hors titre 2 et la marge de « trésorerie » nécessaire à une exécution ajustée qui atteint 98,9 % des crédits ouverts.

On notera que les annulations de crédits des dépenses hors titre 2 sont légèrement supérieures mais du même ordre de grandeur que la rallonge budgétaire de 10,67 millions d'euros attribuée au titre 2.

4.– Coûts complets et dépenses complètes

La DGDDI est en mesure de présenter des coûts synthétiques et affiche pour chaque action le coût complet de quelques missions assurées par les douaniers. Les coûts liés aux opérations de surveillance (opérations de contrôle et enquêtes) diminuent tout comme le coût moyen de traitement d'une opération de douane. Cela est imputé à la réduction des effectifs et à une plus grande mobilisation des moyens.

Les dépenses complètes (comptabilité budgétaire) du programme **sont évaluées 1 536,29 millions** d'euros, en « hausse » de 0,2 % par rapport celles de à 2009. **Les coûts complets**, indicatifs, sont estimés à la hausse par rapport à 2009 à **1 604,29 millions** d'euros.

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES : STRATÉGIE DES FINANCES
PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE
ET FINANCIÈRE**

Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT</i>	300
A.– UNE ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS LIÉE À L'AVANCEMENT DES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES..... ..	300
B.– UNE PERFORMANCE MOYENNE	306
II.– CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE..... ..	307
A.– LES ACTIONS SECTORIELLES PAR PROGRAMME	308
1.– Programme <i>Conduite et pilotage des politiques économique et financière : la grande variété des dépenses des fonctions d'état-major et de support des ministères financiers</i>	308
2.– Programme <i>Conduite et pilotage des politiques économique et financière (Hors Chorus) : un programme éphémère lié au déploiement de Chorus</i>	310
B.– UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS	311

I.- LE PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

A.- UNE ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS LIÉE À L'AVANCEMENT DES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES

Le rapport annuel de performances de l'année 2010 présente une consommation des autorisations d'engagement pour le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de 239,5 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 184,2 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 400,9 millions d'euros dans le rapport annuel de performances pour 2009. En crédits de paiement, la dépense s'élève à 335 millions d'euros en 2010, contre une prévision de 309,6 millions d'euros. Cette dépense s'élevait à 331,3 millions d'euros en 2009.

La gestion pluriannuelle des deux grands projets transversaux *Chorus* (système d'information financière) et *SI Paye* (système d'information sur la paye) explique les évolutions contrastées des autorisations d'engagement, en nette baisse, et des crédits de paiement, relativement stable.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits initiaux	184 235 789	309 574 014
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP) (1)	+ 149 701 363	+ 79 754 859
c. Totaux des crédits ouverts	333 937 152	389 328 873
d. Totaux des crédits consommés	239 496 206	335 015 738
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	71,7 %	86 %

(1) Fonds de concours et attributions de produits

1.- Une baisse des effectifs de la direction du Budget

L'action *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* avec 36,3 millions d'euros, représente 15,14 % des autorisations d'engagements consommées sur le programme pour 2010. La consommation des crédits de paiements s'est élevée à 35,6 millions d'euros sur cette action.

Cette action supporte 379 ETPT affectés à la direction du Budget (425 ETPT étaient prévus en loi de finances initiale). Pour l'essentiel, les crédits consommés sur cette action (34 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) correspondent aux dépenses de personnel (titre 2).

Les dépenses de fonctionnement (2,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,1 millions d'euros en crédits de paiement) relèvent principalement de l'exécution de marchés d'assistance relatifs à la modernisation de la gestion financière de l'État. Le Rapporteur spécial relève que le signalement dans le rapport annuel de performances **d'erreurs d'imputations dans les outils de gestion des marchés** est certainement un témoignage du bien fondé de ces dépenses ...

2.– Modernisation de l'État : l'action de la DGME au titre de la RGPP

La présentation des crédits consommés de l'action *Modernisation de l'État*, qui regroupe les activités de la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), a également dû être révisée du fait de multiples erreurs d'imputation. Cette action représente 21,87 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme en 2010 (52,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 60,5 millions d'euros en crédits de paiement).

Les dépenses de personnel (134 ETPT affectés à la DGME) représentent 11,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2010.

Les dépenses de fonctionnement de cette action s'élèvent à 34,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 41,4 millions d'euros en crédits de paiement consommés au total. Elles ont permis à la DGME de mener des activités d'innovation et de conseil, de poursuivre la réalisation et la mise en œuvre de projets interministériels améliorant notamment la qualité du service rendu aux usagers et de conduire des actions transversales de soutien, de communication et de relation internationales.

À noter parmi ces dépenses, celles relatives à l'optimisation des fonctions supports à laquelle ont été consacrés 7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,4 millions d'euros en crédits de paiement et celles relatives aux missions d'accompagnement des ministères qui ont mobilisé 4,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,19 millions d'euros en crédits de paiement.

Les dépenses d'investissement qui après retraitement représentent 5,3 millions d'euros en autorisations d'engagement 6,6 millions d'euros en crédits de paiement ont été consacrées au développement de services en ligne sur le site Internet « *mon.service-public.fr* » à destination des PME ou des associations.

3.– Information financière de l'État : des informations encore insuffisantes sur *Chorus*

L'action *Information financière de l'État* qui recouvre les dépenses engagées pour la construction du progiciel *Chorus*, destiné à tenir la comptabilité de l'État représente à elle seule 44,45 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme (106,5 millions d'euros en autorisations

d'engagement et 186,1 millions d'euros en crédits de paiement pour une prévision initiale de 46,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 168,1 millions d'euros en crédits de paiement).

Cette action supporte 15,7 millions d'euros de dépenses de personnel qui correspondent aux 195 ETPT affectés à l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) en 2010.

Le rapport annuel de performances indique que l'année 2010 a vu l'achèvement de la construction et la mise en production des dernières versions de *Chorus*. Les principales fonctions de gestion sont désormais opérationnelles : programmation, mise à disposition des crédits et suivi budgétaire, gestion de la commande publique, des actifs immobiliers de l'État et d'une bonne part des recettes non fiscales.

Comme les années précédentes, le suivi des dépenses liées au projet *Chorus* est complexe. Une explication tient à la gestion pluriannuelle des gros marchés de prestation de service, dont l'engagement et la mise en paiement peuvent être reportés d'un exercice budgétaire sur un autre en fonction de l'avancement des projets.

Le rapport annuel de performances fournit néanmoins un tableau qui synthétise les données budgétaires du projet *Chorus* pour la période 2006-2013 :

**SYNTHÈSE DES DONNÉES BUDGÉTAIRES DU PROJET *CHORUS*
(RÉALISÉ 2006-2010 ET PRÉVISIONS 2011-2013)**

(en millions d'euros)

Consommations du projet <i>CHORUS</i> (Justification au premier euro, hors titre 2)	2006 à 2009(réalisé)	2010 (réalisé)	2011	2012	2013	Total prévisionnel
AE (Prévision actualisée à mi-exercice)	378,66	112,12				490,78
AE (Réalisé 2006 à 2010, prévisions 2011 à 2013)	384,93	89,89	145,11	57,69	42,92	720,54
CP (Prévision actualisée à mi-exercice)	258,85	142,20				401,05
CP (Réalisé 2006 à 2010, prévisions 2011 à 2013)	267,92	154,05	153,35	79,77	52,23	711,38

Source : rapport annuel de performances 2010

Le rapport annuel de performances pour 2009 indiquait que les dépenses d'investissement représentaient 499,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et les dépenses de maintenance 231,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (731 millions d'euros au total). Le rapport annuel de performances 2010 les estime respectivement à 472 millions d'euros et 249,4 millions d'euros, soit un coût budgétaire prévisionnel de 721 millions d'euros (cf. tableau ci-dessus).

Le rapport annuel de performances fournit des explications qui se veulent rassurantes sur cette évolution : la nouvelle répartition des coûts entre construction et maintenance tiendrait compte des coûts constatés en 2010 sur chacun des postes d'une part et de la date réelle de début des prestations de maintenance d'autre part. Le coût global de *Chorus* intégrant une hausse des investissements et une baisse du coût de maintenance, serait ainsi modifié marginalement.

Le Rapporteur spécial en accepte l'augure. Cependant, il lui apparaît que compte tenu des difficultés rencontrées sur *Chorus* au cours de son déploiement, **prévoir des dépenses de maintenance en baisse sur la période 2011-2013 ressemble fort à un pari audacieux**. Le Rapporteur spécial doute donc à ce stade de la réalité du retour sur investissement du projet faute d'informations tangibles et immédiatement accessibles ⁽¹⁾.

Il convient plus et évidemment de relever que les systèmes d'informations financières de l'État, dont *Chorus* est la partie prépondérante, sont encore cette année l'objet de la première réserve substantielle de la Cour des comptes au titre de la certification des comptes de l'État en 2010. La Cour précise ainsi que « *les caractéristiques des systèmes d'information financière et comptable de l'État imposent une limitation générale dans l'étendue des vérifications de la Cour au titre de l'exercice 2010. De nombreuses incertitudes demeurent sur la prise en compte, dans les nouveaux outils informatiques de l'État, de l'ensemble des observations formulées par la Cour depuis 2006 au titre de la certification des comptes de l'État (...). Les conditions dans lesquelles de nombreux programmes budgétaires ont été basculés dans Chorus et la sous-utilisation de ses fonctionnalités comptables en 2010 font peser un risque majeur sur sa capacité à tenir la comptabilité générale de l'État en 2012.* ».

Enfin, l'analyse multicritère MAREVA présentée dans le rapport annuel de performances fournit une estimation actualisée du coût total du projet *Chorus* pour la période 2006-2015. Ce coût total réévalué, à hauteur de 1 027 millions d'euros est inférieur à celui estimé initialement, qui le fixait à 1 111,4 millions d'euros. La raison en serait la baisse des coûts récurrents qui compenserait la réévaluation des coûts d'investissement. Le gain annuel récurrent passe de 465 millions d'euros dans le scénario initial à 427 millions d'euros dans la version actualisée de l'évaluation de la rentabilité. La valeur actuelle nette est actualisée à 702 millions d'euros. Elle figurait initialement à hauteur de 866 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial regrette cette année encore que les périodes du tableau de synthèse des données budgétaires (2006-2013) et celle de l'étude MAREVA (2006-2015) soient différentes, ce qui en complique ainsi la comparaison.

(1) En témoigne les précisions suivantes incluses dans le rapport annuel de performances : « ... la consommation négative constatée en autorisations d'engagement s'inscrit dans un contexte de retraits d'engagements en cours de gestion, pour opérer des réimputations budgétaires-comptables de dépenses qui n'ont pas vocation à être immobilisées. »

Proposition n° 1 : Améliorer la présentation du tableau de synthèse des données budgétaires concernant le projet *Chorus* en y indiquant les dépenses de fonctionnement de l'AIFE spécifiques au projet et en alignant les périodes prévisionnelles avec celles de l'étude MAREVA.

4.– La construction du système d'information sur la paye : un projet insuffisamment détaillé

L'action *Systèmes d'information et production de la paye* contient les dépenses de l'Opérateur national de paye (ONP) pour la construction du système d'information sur la paye (SI Paye) et le noyau commun de des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH). Elle représente 11,9 % des autorisations d'engagement consommées du programme, soit 29,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,9 millions d'euros en crédits de paiement pour une prévision en loi de finances initiale de 26,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 23,5 millions d'euros en crédits de paiement.

La lecture du rapport annuel de performances est perturbée par des retraitements des dépenses occasionnés par la bascule dans l'environnement *Chorus*. Les crédits consommés concernent, pour l'essentiel, le marché SI Paye, notamment un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagnement stratégique de l'ONP (11,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,2 millions d'euros en crédits de paiement).

L'indicateur associé à l'objectif de maîtrise des coûts d'investissement des grands projets informatique (cf. infra) fait état d'un allongement du calendrier de conception détaillée du projet SI Paye. Le Rapporteur spécial souhaite que le rapport annuel de performances retrace précisément et de façon détaillée le coût global de ce projet structurant pour la conduite et le pilotage de la masse salariale de l'État.

Proposition n°2 : retracer dans le rapport annuel de performances les dépenses liées au projet SI Paye, en distinguant les crédits consacrés à la construction du programme, à l'assistance à maîtrise d'ouvrage, au déploiement du système, à son fonctionnement permanent et à la maintenance et à l'achat éventuel de licences applicatives.

Cette action supporte les 110 ETPT affectés à l'ONP. Les dépenses de personnel constatées sont de 8,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

5.– Les dépenses de personnel de la DGAFP transférées en gestion vers le programme *Fonction publique*

Les crédits au titre de l'action *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* correspondent aux dépenses de personnel des 133 ETPT affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Ces crédits, 10,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, sont transférés en gestion vers le programme 148 *Fonction publique* de la mission.

6.– Les crédits de l'ARJEL : un choix problématique

L'action *Régulation des jeux en ligne*, 5,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,4 millions d'euros en crédits de paiement consommés pour des prévisions en loi de finances initiale de 6,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,6 millions d'euros en crédits de paiement retrace les crédits destinés à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

Le Rapporteur spécial s'interroge sur le choix du programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*, en tant que support des crédits de l'ARJEL, tant les missions de cette autorité indépendante (délivrance d'agrèments aux opérateurs, lutte contre l'addiction, lutte contre la fraude et le blanchissement d'argent, lutte contre les sites illégaux et veille relative à l'équilibre économiques des filières) apparaissent éloignées des trois objectifs développés dans le bilan stratégique du rapport annuel de performances du programme : maîtrise des dépenses publiques, amélioration de la qualité des services publics et meilleure valorisation du travail des fonctionnaires.

Cette interrogation semble d'ailleurs partagée par Mme Aurélie Filippetti et M. Jean-François Lamour dans leur rapport d'information n° 3463 du 25 mai 2011 sur la mise en application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ⁽¹⁾.

35 ETPT sont affectés à l'ARJEL, les dépenses de personnel se sont portées à 3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2010. Les frais de fonctionnement s'élèvent à 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

(1) Extrait du rapport d'information n° 3463 : « Les crédits dévolus à l'ARJEL sont inscrits au budget de l'État, comme le rappelle le III de l'article 37 de la loi et sont regroupés au sein de l'action n° 08 du programme n° 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ce rattachement, qui paraissait provisoire dans les lois de finances initiales pour 2009 et 2010, peut paraître déroutant : les Rapporteurs se seraient attendus à ce que cette action figure au sein du programme n° 134 *Développement des entreprises et de l'emploi de la mission Économie*, qui retrace déjà les subventions versées aux autres autorités de régulation sectorielles comme l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ou transversales, s'agissant de l'Autorité de la concurrence. Interrogée par les Rapporteurs, la direction du budget a indiqué que le rattachement actuel pourrait être reconduit en 2012 »

B. – UNE PERFORMANCE MOYENNE

Le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* bénéficie de six objectifs pour autant d'indicateurs de performance.

- L'objectif *Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État* qui bénéficie de l'indicateur *Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale* se veut un indicateur de mise en œuvre de la RGPP. Le Rapporteur spécial, comme la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget considère que l'impact de la RGPP ne peut se déduire uniquement de son déploiement. En 2010, 96 % des mesures RGPP ont un « feu vert », signifiant qu'elles sont parfaitement sur leur trajectoire nominale, ou un « feu orange », signifiant qu'elles sont quasiment sur leur trajectoire nominale.

- L'objectif *Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'État* s'appuie sur l'indicateur *Pourcentage des personnels d'encadrement de l'État estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'État à travers ses actions*. En 2010, ce taux a atteint 80,31 %, en légère baisse par rapport à 2009 (81,32 %) et en dessous de la cible fixée à 85 %.

- Les indicateurs mesurant la *Qualité des objectifs, des indicateurs et de la JPE des programmes du budget de l'État* de l'objectif *Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État* obtiennent des résultats globalement conformes ou supérieurs aux prévisions. Ainsi, le *taux de satisfaction du Parlement*, mesurée par un institut d'études spécialisées est de 74,1 % en 2010, pour une cible de 60 %. Ce taux était de 81,5 % en 2009. La baisse constatée serait la conséquence d'un changement de méthodologie, l'enquête étant réalisée par courrier et non plus par téléphone. Le Rapporteur spécial constatant de surcroît que les réponses en provenance du Sénat sont très largement majoritaires (74 % des réponses) encourage ses collègues rapporteurs spéciaux à participer d'avantage à l'évaluation de la performance des services ministériels.

- L'objectif *Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'État* s'appuie sur l'indicateur *Indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE*. Cet indice est en nette baisse de 64 % en 2009 à 57 % en 2010 pour une prévision de 70 % dans le projet annuel de performances 2010. **Ce résultat traduit cette année encore les difficultés importantes rencontrées par les utilisateurs de Chorus**, compte tenu de l'extension de son déploiement (10 000 nouveaux utilisateurs au 1^{er} semestre 2010).

- L'indicateur *Taux d'avancement de la réalisation du pilote du SI paye* de l'objectif *Améliorer et fiabiliser le processus de paye des agents de l'État* montre la confirmation du retard observé l'an dernier par rapport à l'objectif indiqué dans le projet annuel de performances 2010. La réalisation du pilote SI paye est ainsi avancée à 43,8 % au lieu des 75 % prévus. La livraison de la conception détaillée du projet se trouve ainsi décalée du 3^e trimestre 2010 en 2011. Le Rapporteur spécial ne peut que regretter ces nouveaux délais.

● Enfin, concernant les indicateurs mesurant le *Respect des délais et des coûts des grands projets d'investissement* de l'objectif *Maîtriser le coût d'investissement et de gestion des systèmes d'information interministériels* montrent que les deux projets informatiques d'envergure (*Chorus* et *SI Paye*) ont un retard de plus de 6 mois et que l'un d'entre eux observe un surcoût cumulé supérieur à 5 %. Ce surcoût estimé à 71 millions d'euros concerne *Chorus*. Une fois encore, le rapport annuel de performances indique que ce surcoût en investissement est compensé par une diminution des dépenses de fonctionnement, le retour sur investissement du projet n'étant pas remis en cause (cf. supra). Le Rapporteur spécial ne peut que réitérer sa perplexité.

II.- CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* assure l'impulsion et l'harmonisation des politiques des ministères du Budget et de l'Économie. Structuré autour de trois axes d'actions, le programme vise au renforcement de la cohérence et de la convergence des politiques menées, à l'amélioration de la qualité des services rendus et l'accroissement des résultats économique, social et environnemental des activités de gestion et de moyens.

En 2010, le rapport annuel de performances présente une consommation des autorisations d'engagement pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de 869,7 millions d'euros contre une prévision de 883,2 millions d'euros. En 2009, la consommation des autorisations d'engagement s'élevait à 839 millions d'euros.

La consommation des crédits de paiement s'élève à 811,3 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 799,3 millions d'euros soit une surconsommation de 12 millions d'euros de crédits de paiement.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	883 244 198	799 318 821
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP) (1)	+ 124 490 667	+ 21 738 902
c. Totaux des crédits ouverts	1 007 734 865	821 057 723
d. Totaux des crédits consommés	869 671 792	811 253 739
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	86,3 %	98,8 %

(1) Fonds de concours et attributions de produits

L'effectif global du programme s'établit à 4 804 ETPT, soit une baisse de 517 ETPT par rapport à 2009.

Pour des raisons techniques liées au déploiement progressif du système d'information financière de l'État *Chorus*, l'ensemble des crédits exécutés à l'échelon déconcentré dans le programme 218 a fait l'objet au projet de loi de finances 2010 d'un transfert sur un programme spécifique temporaire numéroté 318 et intitulé *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières (hors Chorus)*. Ce programme créé en vue d'un maintien en gestion sous l'application *ACCORD LOLF*, retrace les opérations conduites au niveau déconcentré dans le cadre des actions *Politiques transversales* et *Prestations d'appui et de support du programme 218*.

En 2010, le programme 318 enregistre une consommation de 80,5 millions d'euros de paiement en autorisations d'engagement pour 84,5 millions d'euros en AE prévu par la LFI. Cette sous consommation se retrouve également au niveau des crédits de paiement puisque 84,6 millions d'euros de crédits de paiement avaient été ouverts pour 81,39 millions d'euros de crédits de paiement dépensés.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE
(HORS CHORUS)**

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	84 528 962	84 631 140
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP) (1)	- 1 224 570	- 1 399 039
c. Totaux des crédits ouverts	83 304 392	83 232 101
d. Totaux des crédits consommés	80 549 208	81 399 436
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	96,6 %	97,7 %

(1) Fonds de concours et attributions de produits

A.– LES ACTIONS SECTORIELLES PAR PROGRAMME

1.– Programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière : la grande variété des dépenses des fonctions d'état-major et de support des ministères financiers*

• L'action *État-major, médiation et politiques transversales* correspond à 33,28 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme (289,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 295,8 millions d'euros en crédits de paiement consommés). Cette action retrace principalement les crédits relatifs à *L'action sociale, santé et sécurité au travail* (110,40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 116,26 millions d'euros en crédits de paiement consommés). Ces dépenses concernent les principales politiques ministérielles au sujet de la restauration (39,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et 45,58 millions d'euros en crédits de paiement), le logement (23,04 millions d'euros), les vacances enfants et familles (29 millions d'euros) ou encore la protection sociale complémentaire.

- L'action *Expertise, audit, évaluation et contrôle* représente 7,02 % des autorisations d'engagement consommées du programme (61 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement consommés). Elle concerne les dépenses de fonctionnement des corps de contrôle des ministères du Budget et de l'Économie. Les dépenses concernant le remboursement d'agents mis à disposition des organismes extérieurs à l'administration s'élèvent en 2010 à 0,77 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,23 million d'euros en crédits de paiement.

- L'action *Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi* contient les crédits du service de communication (SIRCOM) et représente 2,20 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme soit 19,1 millions d'euros et 18,6 millions d'euros en crédits de paiement alors que 22,56 millions d'euros en et 22,03 millions d'euros avaient été respectivement initialement budgétés. Cet écart par rapport à la loi de finances initiale (– 2,28 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) est justifié par l'abandon de la campagne sur les investissements d'avenir (– 2,25 millions d'euros). Les principales actions de communication ont été des actions de promotion de l'emploi (1,78 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,70 million d'euros en crédits de paiement), des campagnes de publicité (1,87 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,76 million d'euros en crédits de paiement) concernant la suppression de la taxe professionnelle, le concours des jeunes entrepreneurs ou encore les actions visant à promouvoir les principales mesures de la loi de Modernisation de l'économie (LME) et du statut de l'auto-entrepreneur.

- L'action *Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique* correspond à 1,92 % des autorisations d'engagement consommées du programme (16,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,15 millions d'euros en crédits de paiement consommés). Elle comporte les crédits de la direction des Affaires juridiques.

- L'action *Prestations d'appui et support* représente 55,21 % des autorisations d'engagement consommées du programme en 2010 (480,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 416,5 millions d'euros en crédits de paiement consommés). Principale action du programme, celle-ci regroupe les crédits informatiques, immobiliers, logistiques et divers. Comme en 2009, La consommation des autorisations d'engagement est inférieure à la prévision (501,677 millions d'euros en loi de finances initiale 2010). La prévision pour les crédits de paiement (417,76 millions d'euros) correspond pratiquement au montant des crédits de paiement consommés.

Les dépenses de fonctionnement courant inscrites sur l'action *Prestations d'appui et support* s'élèvent à hauteur de 339,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 274,2 millions d'euros en crédits de paiement soit une

surconsommation de 2,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 9,82 millions d'euros en crédits de paiement par rapport aux prévisions établies en loi de finances initiale 2010.

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES DÉPENSES DE L'ACTION PAR NATURE ET PAR POSTE

(en millions d'euros)

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses d'intervention	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Informatique, téléphonie et audiovisuel	38,70	31,47	1,03	2,10		
Dépenses de fonctionnement liées à l'immobilier des services centraux	235,29	181,34	0,19	-0,26		
Dépenses de logistique	54,05	52,87	0,84	0,84	0,44	0,43
Dépenses de formation	5,17	4,12				
Dépenses du service des achats de l'État (SAE)	-0,02	0,04				
Service à compétence nationale TRACFIN	0,30	0,30				
Dépense de communication	0,09	0,09				
Dépense d'action sociale	2,9	2,9	-1,09	-1,09		
Dépenses diverses	4,2	2,7			1,32	1,84

Source : rapport annuel de performances 2010

● L'action *Présidence française du G8/G20* mise en place en 2010 représente 0,37 % des crédits consommés (3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,03 million d'euros de crédits de paiement consommés). Les principaux postes de dépenses concernent essentiellement la conception, l'organisation et la coordination de manifestation, les frais de déplacement, la sécurité et l'aménagement des locaux.

2.- Programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière (Hors Chorus)* : un programme éphémère lié au déploiement de *Chorus*

● L'action *Politiques transversales* représente 58,70 % des crédits consommés (47,28 millions d'euros en autorisations d'engagement et 47,9 millions d'euros en crédits de paiement consommés). L'écart entre les montants inscrits en loi de finances initiale (-3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et -3,6 millions d'euros en crédits de paiement) s'explique, selon le rapport annuel de performances 2010, par la mise en réserve de précaution d'une partie des crédits conduisant à ajuster les dépenses d'intervention à hauteur des crédits réellement mis à disposition de l'action sociale et de la santé et sécurité au travail.

• L'action *Prestations d'appui et de support* représente 41,30 % des crédits consommés soit 33,26 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,49 millions d'euros en crédits de paiement consommés.

B.- UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS

La performance du programme mesurée par cinq objectifs et dix indicateurs met en avant des résultats la plupart du temps conformes aux objectifs fixés.

Les indicateurs mesurant l'amélioration de l'information, la qualité de prestation de conseil et d'audit, les conditions d'emplois de travail et de vie et des agents des ministères ainsi que la maîtrise des coûts des fonctions supports montrent une réalisation en ligne avec les cibles fixées. Néanmoins, l'objectif visant à mettre en œuvre *une gestion personnalisée des ressources humaines* associé à trois indicateurs, reste toujours en dessous des prévisions fixées.

• L'objectif *Améliorer l'information des publics et faciliter les relations de l'usager avec l'administration* est désormais associé à un seul indicateur mesurant le *Taux de notoriété des actions ministérielles auprès du grand public*. Comme l'année précédente, il dépasse la prévision établie à 55 % avec un taux de 68,9 %. Par ailleurs, l'indicateur montre un résultat supérieur de 6 points à la réalisation de 2009 (62,7 %).

• L'objectif de qualité de service *Améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit* est composé de trois sous-indicateurs mesurant le taux de satisfaction des commanditaires par rapport aux prestations fournies. Stabilisés à un haut niveau depuis 2009, les trois indicateurs obtiennent des résultats supérieurs aux prévisions.

• L'objectif *Mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines* s'appuie, pour l'année 2010, sur trois indicateurs au lieu de deux en 2009. L'indicateur *Nombre d'entretien d'évaluation-notation réalisés au premier trimestre rapporté à l'effectif total* bien que s'améliorant par rapport en 2009 (+ 9 points) n'atteint toujours pas sa cible, fixée à 75 % dans le projet annuel de performances 2010, avec une réalisation de 63,7 %. Le responsable de programme justifie ce résultat en indiquant les importantes opérations de fusions et restructurations de services locaux n'ayant pas permis d'atteindre les objectifs initialement prévus.

L'indicateur sur la formation mesurant la *Part des agents de catégorie C ayant suivi au moins une formation dans l'année* continue à baisser pour atteindre 60,4 % en 2010 contre 68,4 % en 2009, alors que l'objectif prévu dans le projet annuel de performances 2010 était de 70 %. Comme pour l'année précédente, le responsable de programme explique cette nouvelle baisse par les réorganisations en cours au sein de la DGFIP et de la direction générale de la Concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). L'objectif cible devrait faire l'objet d'une réactualisation (fixé à 65 % dans le projet annuel de performances 2012).

Le troisième indicateur *Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987* se rapproche de l'objectif fixé à 5,50 % avec une réalisation de 4,76 %.

• L'objectif *Améliorer les conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leur famille par la mise en œuvre de prestations d'action sociale adaptées* s'appuie sur l'indicateur, décliné en deux sous indicateurs, mesurant la *Part des agents bénéficiant de prestations d'action sociale adaptées dans les secteurs de la restauration, de l'aide au logement et des séjours vacances pour enfants et adolescents*.

En ce qui concerne le premier sous-indicateur, l'objectif en matière d'accès à la restauration collective fixé à 75,1 % a été dépassé puisque 75,7 % des agents ont eu accès à ce type de restauration. Pour le second sous-indicateur relatif aux familles bénéficiaires des prestations « *vacances enfants* », la prévision fixée à 53,5 % et réactualisée à 50 % n'a pas été atteinte avec une réalisation de 48,5 %.

• Enfin le dernier objectif *Maîtriser le coût des fonctions support* fait l'objet de quatre indicateurs en 2010 contre trois en 2009.

L'indicateur *Gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats* enregistre un résultat supérieur à la prévision avec 38 millions d'euros économisés pour 30 millions d'euros prévus.

L'indicateur *Effectifs affectés à la gestion des ressources humaines rapportés aux effectifs gérés* s'est stabilisé et obtient un résultat conforme à la prévision établit à 2,2 %. Cette stabilisation s'explique par la faible amplitude des ajustements d'effectifs entre les différentes composantes de la sphère « RH ».

L'indicateur *Ratio d'efficacité bureautique* indique un *Coût direct annuel moyen du poste de travail bureautique* de 704,32 euros en 2010 alors que ce coût s'élevait à 720,01 euros en 2009.

L'indicateur *Efficacité de la gestion immobilière* a été ajouté au projet annuel de performances 2010. Son périmètre comprend, en 2010, l'administration centrale des ministères économiques et financiers mais une démarche est en cours au niveau ministériel afin d'élargir le périmètre à l'ensemble des services des deux ministères. Le ratio SUN⁽¹⁾/poste de travail fixé à 14,70 m² a été respecté avec un ratio réalisé à 14,6 m² en 2010. Le Rapporteur spécial apprécie les progrès accomplis mais rappelle que dans le cadre de la politique immobilière de l'État, ce ratio est fixé à 12 m². Enfin, le ratio SUB⁽²⁾/SHON fixé à 81 % au PAP a été réalisé à hauteur de 80 % pour l'année 2010.

*

(1) SUN : surface utile nette

(2) SUB : surface utile brute

SHON : surface hors œuvre nette

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
FONCTION PUBLIQUE ;
PROVISIONS**

Commentaire de M. Marc FRANCINA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i>	314
I.– DES TAUX DE CONSOMMATION DE CRÉDITS ÉLEVÉS.....	314
A.– LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES : DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT CONSACRÉS AUX IRA ET À L'ÉNA.....	315
B.– L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS.....	316
II.– UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS.....	317
 DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION <i>PROVISIONS</i>	 319
I.– AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME <i>PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2010</i>	319
II.– LE PROGRAMME <i>DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i> MARQUÉ PAR LE SÉISME EN HAÏTI ET LA TEMPÊTE XYNTHIA.....	320

PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

I.– DES TAUX DE CONSOMMATION DE CRÉDITS ÉLEVÉS

Le programme *Fonction publique*, dont le responsable de programme est le directeur général de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), regroupe les crédits consacrés à la formation initiale des fonctionnaires d'une part et ceux relatifs à l'action sociale interministérielle d'autre part. Son contenu est donc beaucoup plus limité que son intitulé ne le laisse à penser, comme l'ont fait remarquer à la fois le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en septembre 2010 et la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget (NEB) de mai 2011. La Cour reprend ainsi à son compte la proposition du CIAP de renommer ce programme : « *Coordination interministérielle de la gestion de la fonction publique* ». Sans forcément souscrire à cet intitulé, le Rapporteur spécial préconise également que s'engage une réflexion sur le sujet.

Proposition : Engager une réflexion pour donner au programme un intitulé plus en adéquation avec les crédits qu'il retrace.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
FONCTION PUBLIQUE

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	243 934 876	221 324 585
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	- 4 151 624	- 8 037 512
c. Totaux des crédits ouverts	239 783 252	213 287 073
d. Totaux des crédits consommés	222 982 759	199 780 850
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	93 %	93,7 %

Le programme *Fonction publique* présente en 2010 une consommation en autorisations d'engagement de près de 223 millions d'euros, contre une prévision de 243,9 millions d'euros en loi de finances initiale (soit 91,4 % des crédits prévus en loi de finances initiale et 93 % des crédits ouverts). Cette consommation s'élevait à 249,8 millions d'euros en 2009.

En crédits de paiement la consommation est de 199,8 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 221,3 millions d'euros (soit 90 % des crédits prévus en loi de finances initiale et 93,7 % des crédits ouverts). Cette consommation s'élevait à 205,4 millions d'euros en 2009.

Depuis 2009, les effectifs de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) sont imputés sur le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Le rapport annuel de performance de ce programme indique ainsi que près de 10,6 millions d'euros de crédit de dépenses de personnel ont été consommés sur l'action *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* correspondant aux 133 ETPT affectés à la DGAFP en 2010. La comptabilité d'analyse des coûts du programme *Fonction publique* montre un transfert de seulement 3,6 millions d'euros entre les deux programmes, sans préciser le nombre d'ETPT concernés. **Cette dispersion des crédits de la DGAFP et le manque d'information concernant les déversements entre programmes ne facilite pas la lisibilité des documents budgétaires.**

A.– LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES : DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT CONSACRÉS AUX IRA ET À L'ÉNA

Les crédits de l'action *Formation des fonctionnaires* ont été consommés à hauteur de **83,9 millions d'euros en autorisations d'engagement** pour une prévision de 82,8 millions d'euros en loi de finances initiale et se sont élevés à **83,8 millions d'euros en crédits de paiement** pour une prévision de 82,8 millions d'euros (la consommation était de 87,1 millions d'euros en CP en 2009).

Les subventions à l'ÉNA (35,1 millions d'euros pour une prévision de 35,9 millions d'euros en loi de finances initiale) et aux IRA (40,4 millions d'euros alors que 40,6 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale) qui constituent l'essentiel des dépenses de cette action, sont conformes aux prévisions.

Les effectifs rémunérés par l'ÉNA (539 ETP) et les IRA (796 ETP) sont inférieurs aux plafonds d'emplois votés en loi de finances initiale, particulièrement pour les IRA où le plafond d'emplois était fixé à 889 ETPT. Le projet annuel de performances précise que le volume réel des promotions d'élèves est déterminé sur la base des demandes de recrutement des employeurs et explique le niveau global de réalisation de 2010.

Les IRA ont bénéficié par ailleurs de 0,6 millions d'euros en provenance de divers ministères.

Les autres dépenses de fonctionnement retracées sur cette action concernent les formations interministérielles. Ainsi, 0,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été versés sous forme de subventions pour l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) et aux centres de préparation à l'administration générale (CPAG). Les dépenses de concours et de formations se sont élevées à 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement. Enfin, 1,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été consacrés à

des opérations de communication et d'études, notamment dans le cadre du salon de l'étudiant ou de celui de l'emploi public. Une étude consacrée à la parité hommes / femmes a également été financée sur ces crédits (0,5 million d'euros en crédits de paiement).

En ce qui concerne les dépenses d'intervention, la subvention aux organisations syndicales s'est élevée à 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. L'allocation pour la diversité a vu les crédits qui y sont consacrés consommés à hauteur de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2010.

B.- L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Les crédits de l'action *Action sociale interministérielle* ont été consommés à hauteur de 139 millions d'euros en autorisations d'engagement pour une prévision en loi de finances initiale de 162,7 millions d'euros et se sont élevés à 116 millions d'euros en crédits de paiement, en retrait par rapport à la prévision de 140,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Le rapport annuel de performance permet de suivre en détail la consommation des crédits d'action sociale interministérielle en 2010. Cette dernière résulte de la dynamique propre de chaque prestation (chèque vacances, chèque emploi service universel pour garde d'enfants, réservation de place de crèches, aide ménagère à domicile, aide à l'installation des personnels de l'État, prêt mobilité, réservations de logement, restaurants inter-administratifs).

Il apparaît que la sous consommation des crédits provient essentiellement des dépenses d'investissement pour la rénovation des restaurants inter-administratifs qui se sont révélées inférieures aux prévisions. Des retards imputables aux mauvaises conditions climatiques sont avancés pour expliquer les décalages dans le calendrier de rénovation. Des appels d'offres ont par ailleurs été déclarés infructueux. Le programme de rénovation prévu initialement jusqu'en 2012 devra être prolongé jusqu'en 2014.

L'ensemble des dépenses de l'action se répartit comme suit :

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR NATURE DE DÉPENSES ET TYPE DE PRESTATION

(en millions d'euros)

Nature de dépenses	Prestations	LFI		Consommation		écarts	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement	Chèques vacances	34,5	34,5	29,6	28,8	4,9	5,7
	Chèque emploi service universel (CESU) pour garde d'enfants de 0 à 3 ans	31,7	31,6	32,1	29,7	- 0,4	1,9
	CESU pour garde d'enfants de 3 à 6 ans	46,6	23,3	36,3	21	10,3	2,3
	réservation de places en crèches	12	10,6	17,2	8,5	- 5,2	2,1
	Aide à l'installation des personnels de l'État	6,1	6,1	6,5	6,5	-0,4	-0,4
	Prêt mobilité	0,9	1		0,01	0,9	0,99
	Réservations de logement sociaux	7,4	6,7	5,6	3,9	1,8	2,8
	Restaurants inter-administration	0	0	0,3	0,3	- 0,3	- 0,3
Investissement	Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)	1,8	1,8	2	2	- 0,2	- 0,2
	Rénovation des restaurants inter-administration	18,1	20,9	5,3	12,5	12,8	8,4
Intervention	Participation de l'État au financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	2	2	2	2	0	0
	Rénovation des restaurants inter-administration	0	0	2	0,8	- 2	- 0,8

Source : Rapport annuel de performance 2010.

II.- UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS

Le suivi de la performance du programme s'appuie sur trois objectifs et 8 indicateurs.

- S'agissant de l'objectif *Promouvoir une nouvelle GRH dans la fonction publique d'État*, l'indicateur mesurant le *Degré de mise en œuvre par l'ensemble des DRH ministérielles d'une stratégie de gestion prévisionnelle (GPRH)* a atteint le taux de 100%, dépassant la cible de 92 % prévue dans le projet annuel de performances en 2010. Compte tenu de cet excellent résultat, un nouvel indicateur *Suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines* a été prévu dans le cadre de la loi de finances pour 2011.

L'indicateur mesurant la *Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance* indique que 89% des attachés, des administrateurs civils et des emplois de direction est concerné par le dispositif. La généralisation de la rémunération à la performance se poursuit donc et les résultats sont supérieurs à l'objectif de 70 % visé pour 2010 dans le projet annuel de performances. La cible est de 100 % pour 2012.

En ce qui concerne l'indicateur de suivi du processus de fusion des corps, il montre que si ce processus se poursuit, il n'a pas atteint les objectifs visés en loi de finances initiale. Il apparaît que depuis le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2010, 332 corps ont été supprimés (prévision de 350 dans le projet annuel de performances 2010) dans le cadre de fusion, intégration ou alignement. À la date du 31 décembre 2010, 368 corps étaient actifs au sein de l'État ou des établissements publics administratifs. La cible est de 320 corps actifs et de 380 corps supprimés en 2011. L'objectif à l'horizon 2015 est de parvenir à un nombre de 230 corps actifs.

- L'objectif *Moderniser la formation des fonctionnaires* fait l'objet de deux indicateurs.

Les indicateurs mesurant le *Coût complet annuel d'un élève de l'ENA ou des IRA* sont en augmentation et dépassent les prévisions. Pour les IRA (+ 2,5 %), les deux principales raisons invoquées sont la prise en compte dans le calcul du coût complet des coûts afférents à la mise en œuvre des classes préparatoires intégrées et la diminution du nombre d'élèves. Pour l'ENA (+ 1,4 % par rapport à la prévision actualisée 2010), la cause principale est également la diminution du nombre d'élèves (- 2 élèves) non prévue lors de la définition de la cible, qui augmente mécaniquement le coût unitaire.

Le Rapporteur spécial se félicite que l'indicateur de l'ENA mesure enfin le coût complet annuel à l'instar de celui relatif aux IRA. Les deux indicateurs peuvent dorénavant être comparés : le coût complet annuel d'un élève de l'ENA est donc de 78 921 euros, celui d'un élève des IRA est de 55 512 euros. Les indicateurs de coût par élève augmenteront mécaniquement dans les années à venir en fonction de l'augmentation des cotisations du CAS *Pension* et par les augmentations de point d'indice. Des efforts de gestion importants devront donc être entrepris dans les écoles pour respecter les cibles de coûts.

L'indicateur *État d'avancement de la politique de rénovation des concours* montre que 312 concours ont fait l'objet d'une mesure de réforme en 2010, dépassant la cible fixée à 250 dans le projet annuel de performances.

- Le troisième objectif de performance du programme vise à *Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle*.

La qualité insuffisante des restaurants administratifs reste un sujet de préoccupation des personnels et la marque d'un environnement de travail peu motivant. En 2010, la démarche de performance a encore souffert d'un environnement dégradé en raison de la situation économique générale et d'appels d'offres infructueux. L'indicateur d'efficacité *Pourcentage des restaurants inter administratifs (RIA) dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restaurant collective* a cependant atteint 67 %, ce qui correspond précisément à la prévision établie dans le projet annuel de performances, la cible 2011 étant de 81 %. Il mesure le travail

à accomplir en matière de rénovation des RIA. Compte tenu des difficultés rencontrées ces dernières années et du retard pris dans sa réalisation, la totalité du programme, prévue à l'origine pour 2012, devrait être réalisée en 2014.

L'indicateur *Coût de gestion des prestations extérieures chargées de la gestion de certaines prestations sociales* mesure le coût des prestataires de service (Mutualité fonction publique – Services...) auxquels fait appel la DGAFP pour gérer les prestations sociales. La mise en oeuvre d'une procédure de mise en concurrence a permis d'optimiser l'utilisation des crédits consacrés à l'action sociale interministérielle pour atteindre un taux de 3,04 % du coût total des prestations inférieur aux 3,79 % constatés en 2009. La cible n'a cependant pas été atteinte : elle était de 1,20 % pour 2010 et de 1,08 % pour 2011. Les progrès constatés ces dernières années restent à confirmer.

L'indicateur *Taux de pénétration des prestations CESU-garde d'enfant 0/3 ans et 3/6 ans* a fait l'objet d'une prévision de 92 % dans le projet annuel de performances 2010 avec une cible de 94 % en 2011. En 2010, le taux a atteint 92 % conformément aux prévisions. Ce très bon résultat démontre la bonne adéquation de ce dispositif aux besoins des agents.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION PROVISIONS

La mission *Provisions* regroupe les crédits de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits en loi de finances initiale (programme *Provision relatives aux rémunérations publiques*) et ceux de la dotation pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles (programme *Dépenses imprévisibles et accidentelles*).

I.- AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2010

Aucun crédit n'a été ouvert sur cette dotation en loi de finances initiale pour 2010 ni en loi de finances rectificative. Il en est de même en loi de finances initiale pour 2011. Cela montre s'il en était besoin qu'une répartition *a priori* de l'ensemble des rémunérations est possible entre les programmes des missions du budget de l'État, comme la Cour des comptes le suggère dans la note sur l'exécution du budget de mai 2011.

Des crédits avaient été ouverts en 2008 et 2009 (150 millions d'euros) afin de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires de l'État prévues par l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1123 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA) et par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007.

II.- LE PROGRAMME DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES MARQUÉ PAR LE SÉISME EN HAÏTI ET LA TEMPÊTE XYNTHIA

En loi de finances initiale, les crédits inscrits sur la dotation 552 s'élevaient à 72,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 58,5 millions d'euros en crédits de paiement. En 2010, cinq mouvements réglementaires ont été effectués sur cette dotation pour un montant total de 30,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 31,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Ils ont notamment permis de financer à hauteur de 13 millions d'euros les secours mis en œuvre à l'occasion du séisme survenu en Haïti :

– un versement de 10 millions d'euros a été effectué le 4 février 2010 sur le programme *Solidarité à l'égard des pays en voie de développement* de la mission *Aide publique au développement* afin de répondre à l'appel d'urgence lancé par l'Organisation des nations unies (ONU). Ces crédits ont été répartis entre plusieurs organisation humanitaires : UNICEF, Handicap international, Médecins du monde, etc. ;

– un versement de 3 millions d'euro a été opéré le 3 mai 2010 sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* au titre du financement de travaux d'urgence et de l'installation de bâtiments provisoires pour les autorités françaises en Haïti.

Par ailleurs, 11,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,5 millions d'euros en CP ont été ouverts par décret le 7 décembre 2010 sur le programme *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relation avec les collectivités territoriales* afin de compléter l'indemnisation des collectivités territoriales en raison des conséquences de la tempête Xynthia (5,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,5 millions d'euros en crédits de paiement) et des inondations survenues dans le Var (5,7 millions d'euros en autorisations d'engagement). La Cour des comptes estime dans sa note sur l'exécution du budget, que ces dépenses visant à compléter des crédits de paiement ouverts en loi de finances rectificative se révélant insuffisant, auraient dû faire l'objet d'un décret d'avance.

Un versement de 1,8 million d'euros au profit du programme *Coordination du travail gouvernemental* (action *Coordination de la sécurité et de la défense*) de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* a été opéré par décret le 18 octobre 2010 ;

Enfin 4,4 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) ont été ouverts par le 15 décembre 2010 au profit des missions *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et *Économie*, dont 3,9 millions d'euros sur le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* et 0,5 million d'euros sur le programme *Statistiques et études économiques*.

Le projet annuel de performances indique que l'identification tardive (au moment de la liquidation des paies de décembre) des incidents à l'origine des besoins supplémentaires de crédits de personnel constatés sur ces deux programmes a rendu indispensable le recours à un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour assurer la paie des personnels concernés. La Cour des comptes considère là encore que la procédure du décret d'avance aurait dû être utilisée.

*

* *

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES : POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE
L'ÉTAT ;
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE
IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

Commentaire de M. Yves DENIAUD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT</i>	325
1.– Un taux de consommation des crédits perturbé par un versement insolite en loi de finances rectificative	325
2.– Une évaluation de la performance encore en construction.....	326
II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i> ...	327
1.– Une relance certaine des cessions	328
2.– Une hausse automatique de la contribution au désendettement.....	329
3.– Des dépenses immobilières en baisse	330
4.– Un suivi de la performance immobilière à compléter	332

Le Rapporteur spécial constate que les exercices se suivent et se ressemblent : la Cour des comptes a en effet maintenu dans sa certification des comptes de l'État pour l'exercice 2010 la réserve substantielle sur le patrimoine immobilier de l'État. Il en est de même de la réserve substantielle relative aux opérateurs, qui mentionne que leur patrimoine immobilier est toujours incorrectement retranscrit à l'actif de leur bilan.

Le basculement des outils de suivi du parc immobilier de l'État dans le système d'information financière *Chorus*, effectué en 2009, aurait pourtant dû permettre une meilleure gestion et faciliter le contrôle des instruments d'évaluation du patrimoine immobilier de l'État.

Cependant, au terme du deuxième exercice en mode *Chorus*, il apparaît selon la Cour des comptes que l'incertitude forte pesant sur la valorisation du patrimoine immobilier de l'État n'a toujours pas été levée, en raison notamment du manque de fiabilité des données. Le rapport annuel de performances de la mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* précise d'ailleurs que le service France Domaine prévoit de lancer un marché d'assistance pour remédier à cette situation et entreprendre une campagne de fiabilisation et de corrections des données qui devrait se poursuivre sur plusieurs années. Le Rapporteur spécial estime que cette situation n'a que trop durer et que sa poursuite sur plusieurs années, telle que présentée, est inadmissible.

Le rapport annuel de performances rappelle par ailleurs que 651 opérateurs ont dressé l'inventaire physique de leur patrimoine immobilier et que pour 543 d'entre eux situés en métropole, celui-ci est valorisé à hauteur de 34,2 milliards d'euros auquel il convient d'ajouter les forêts pour un montant de 9,8 milliards d'euros. Cette estimation vaut pour l'année 2009. L'année 2010 a vu l'achèvement de cet inventaire (soit 21 750 biens). Cependant, le Rapporteur spécial note, pour le regretter, l'absence d'une évaluation actualisée de ce patrimoine dans le rapport annuel de performances.

Le Rapporteur spécial juge par ailleurs paradoxal que le rapport annuel de performances ne mentionne nulle part une évaluation du patrimoine immobilier de l'État !

Proposition n° 1 : indiquer dans le rapport annuel de performances les valorisations actualisées des patrimoines immobiliers de l'État et de ses opérateurs enfin fiabilisées et donc certifiables.

La Cour des comptes indique dans son rapport de certification que le patrimoine immobilier de l'État figure dans ses comptes au 31 décembre 2010 pour une valeur nette comptable de **66,4 milliards d'euros** contre 65,3 milliards d'euros à fin 2009 (*pro forma*).

I.– LE PROGRAMME *ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT*

1.– Un taux de consommation des crédits perturbé par un versement insolite en loi de finances rectificative

Créé en 2009, le programme *Entretien des bâtiments de l'État* a pour objet de regrouper sur un programme unique les crédits d'entretien lourds des bâtiments de l'État qui sont de la responsabilité du propriétaire. Son périmètre d'action est l'ensemble des programmes de l'État qui payent des loyers budgétaires.

Le rapport annuel de performances sur la gestion immobilière de l'État précise qu'en 2010, tous les ministères se sont vus appliquer des loyers budgétaires pour les immeubles qu'ils occupent. Le montant total de ces loyers budgétaires a atteint 1,13 milliard d'euros en 2010, dont 97 % ont été recouverts (soit 1,1 milliard d'euros), pour les 4 435 unités immobilières concernées.

Le Rapporteur spécial rappelle que le volume du programme connaît une montée en charge progressive qui dépend directement du montant de ces loyers budgétaires : le pourcentage des loyers alloué a été de 12 % en 2009, 16 % en 2010 et sera de 20 % en 2011.

En 2010, le programme était doté de 169 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces montants correspondent quasiment à 16 % des loyers budgétaires prévus en loi de finances initiale.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
*ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT***

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	168 688 605	169 001 525
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	+ 150 306 628	+ 234 814 530
c. Totaux des crédits ouverts	318 995 233	403 816 055
d. Totaux des crédits consommés	204 235 678	239 558 055
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	64 %	59,3 %

Les taux de consommation relativement faible des crédits s'expliquent par les transferts de crédits en provenance du Plan de relance de l'économie, mis en œuvre dans le cadre de la loi de finances rectificative du 4 mars 2009 et par un versement exceptionnel en loi de finances rectificative (*cf. infra*).

Entre 2009 et 2010, le programme a donc reçu par transferts 217 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en provenance du Plan de relance de l'économie, dont le tableau ci-dessous récapitule l'évolution de la consommation.

BILAN DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS SUR LE PLAN DE RELANCE

(en millions d'euros)

	Crédits alloués depuis 2009	Consommation 2009	Consommation 2010	Consommation totale	Non consommé fin 2010
Autorisations d'engagement	217	180,5	30,3	210,8	6,2
Crédits de paiement	217	77,5	106,4	183,9	33,1

Source : rapport annuel de performances 2010

Bien que le rapport annuel de performances rappelle les limites méthodologiques de suivi de l'exécution budgétaire de ce programme à caractère interministériel du fait des décalages de calendrier de déploiement du progiciel *Chorus* dans les ministères, le Rapporteur spécial note avec satisfaction que la présentation du programme s'est enrichie cette année d'un diagramme permettant de connaître la répartition des autorisations d'engagement par finalité de la dépense.

On apprend ainsi que 38 % des autorisations d'engagement sont consacrées à l'entretien lourd, 15 % au Plan de relance, 10 % à la maintenance préventive, 5 % à la maintenance corrective et 1 % respectivement aux contrôles réglementaires et aux audits, expertises et diagnostics.

Reste 29 % des autorisations d'engagement qui correspondent à un versement au compte d'affectation spéciale *Participation financière de l'État*. En effet, 60 millions d'euros ont transité par le programme (loi de finances rectificative du 30 décembre 2010) pour permettre la recapitalisation de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM). Outre le fait que le Rapporteur spécial regrette l'absence dans le rapport annuel de performances d'information sur les raisons et les objectifs de cette recapitalisation, il s'interroge également sur la pertinence du choix du programme *Entretien des bâtiments de l'État* en tant que support de ce versement.

Le rapport annuel de performances fournit cette année par ailleurs un certain nombre de diagrammes qui permettent de suivre la consommation des crédits tant au niveau central que dans les services déconcentrés, mais également selon les ministères et selon les régions : il s'agit là d'un effort de présentation appréciable, en dépit des limites méthodologiques exprimées plus haut.

2.– Une évaluation de la performance encore en construction

Le programme poursuit trois objectifs : *Optimiser le coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive ; Sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires ; Conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'État.*

Chacun de ces objectifs s'appuie sur des indicateurs dont le rapport annuel de performances souligne cette année encore les limites.

L'indicateur *Pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives* du premier objectif a dû être retraité pour exclure les données transmises par les ministères pour ne conserver que celles en provenance des préfets de régions. En effet, les données ministérielles faisaient apparaître des résultats disparates, reflétant un éventail de travaux moins représentatif que dans les services déconcentrés. Il apparaît ainsi que 24,4 % des dépenses ont eu pour objet des opérations de maintenance préventive en région, la cible étant de 20 % dans le projet annuel de performances 2010. Il faut par ailleurs souligner que la Cour des comptes préconise dans sa note sur l'exécution du budget (NEB) de consolider la fiabilité de cet indicateur en raison de la complexité à distinguer l'entretien préventif de l'entretien correctif. Cette préoccupation est partagée par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) qui a jugé dans le cadre de l'audit du programme effectué en mai 2011 cet indicateur non pertinent et devant être refondu.

En ce qui concerne l'indicateur *Pourcentage de réalisation des contrôles réglementaires* du deuxième objectif, le rapport annuel de performances indique qu'il présente encore des limites significatives car il s'est limité en 2010 au volet « sécurité incendie » des contrôles, ce que souligne également le CIAP. Les résultats font apparaître un progrès significatif (45,9 % en 2010, pour 30 % réalisé en 2010), mais restent très en deçà de la cible qui était fixée à 80 %.

Enfin en ce qui concerne le *Pourcentage des bâtiments de bureaux de l'État ayant fait l'objet d'un audit énergétique* qui est l'indicateur associé au troisième objectif, le rapport annuel de performances précise qu'il est évalué à 70,9 %, en 2010 pour une cible de 100 %. Là encore, le projet annuel de performances fait état du caractère imprécis de cet indicateur, notamment du fait de l'absence d'une centralisation automatique des résultats d'audit. Cette absence devrait être comblée en 2011, faisant espérer alors des mesures plus précises des audits effectuées par les administrations. Le CIAP suggère de faire évoluer cet indicateur vers un indicateur de travaux, et à plus long terme vers un indicateur de mesure de l'efficacité énergétique.

II.— LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Les recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* sont essentiellement assurées, depuis sa création par la loi de finances initiale pour 2006, par les produits de cessions des biens immobiliers de l'État. La loi de finances initiale pour 2010 a permis d'alimenter le CAS du produit de la cession de droits immobiliers.

Le rapport annuel de performances propose, cette année encore, un état d'avancement de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État :

– mise en place des conventions d'utilisation servant notamment de support aux loyers budgétaires et à la politique interministérielle d'entretien des bâtiments de l'État et supprimant le régime de l'affectation des immeubles de l'État aux ministères ;

– dispositif des loyers budgétaires dont 2010 a été l'année de la généralisation à tous les ministères (cf. supra) ;

– mise en place dans chaque ministère d'un comité de politique immobilière (CPI) dont une trentaine se sont tenus en 2010 au cours desquels ont été étudiés environ 1 600 projets immobiliers ;

– extension à l'ensemble des départements de la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière notamment dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État,

– amélioration de la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'État (cf. supra) ;

– mise en œuvre dans *Chorus* des fonctionnalités liées à la gestion immobilière et poursuite de la professionnalisation du service France domaine ;

– suivi et mise à jour du programme de cessions immobilières.

1.– Une relance certaine des cessions

Le Rapporteur spécial constate que, contrairement à l'année 2009, la partie *Recettes constatées par ligne et justification des écarts* (page 13 du rapport annuel de performances 2010) **ne donne aucune information sur les cessions les plus significatives réalisées en 2010**, ni sur l'origine réelle des abondements du CAS en gestion : le tableau fourni indique uniquement une exécution de 592,3 millions d'euros pour une prévision fixée en loi de finances initiale à 900 millions d'euros.

Il faut se reporter au bilan stratégique et à la justification au premier euro du programme *Contribution au désendettement de l'État* pour connaître **le montant des cessions immobilières réalisées qui s'élève donc à 502,3 millions d'euros au 31 décembre 2010**.

La note sur l'exécution du budget (NEB) de la Cour des comptes permet au Rapporteur spécial de compléter son information de façon synthétique : aux 502,3 millions d'euros de cessions, il convient de rajouter 0,9 million d'euros de fonds de concours et 89,1 millions d'euros de recouvrement de titres émis sur le budget général pour arriver au total de recettes du CAS tel qu'annoncé dans le rapport annuel de performances. Il est vrai cependant que les récapitulatifs des mouvements de crédits de chacun des programmes de la mission permettent d'obtenir ces informations, mais au prix d'une réelle difficulté.

Il convient donc absolument à l'avenir de veiller à compléter l'information fournie dans le rapport annuel de performances sur les recettes constatées et la justification des écarts.

Proposition n° 2 : Renseigner obligatoirement la partie *Recettes constatées par ligne et justification des écarts* dans la présentation du compte d'affectation spéciale du rapport annuel de performances.

Il faut à nouveau se référer à la NEB de la Cour des comptes pour expliquer la différence entre la prévision de la loi de finances initiale et la réalisation effective : les 900 millions d'euros prévus en loi de finances initiale 2010 intégraient encore 700 millions d'euros au titre du seul ministère de la Défense, notamment les cessions des bâtiments parisiens dans le cadre de l'opération de regroupement de ses services centraux à Balard. Le scénario envisagé de portage par une société filiale commune de la Caisse des dépôts et consignations et de la SOVAFIM, très compromis en 2009, a irrémédiablement été abandonné en 2010.

Au regard de cet événement, il apparaît que le montant des cessions (502 millions d'euros) a finalement été supérieur aux prévisions de cessions hors opération « Balard » (200 millions d'euros) et aux cessions réalisées en 2009 (475 millions d'euros ⁽¹⁾).

2.– Une hausse automatique de la contribution au désendettement

Le rapport annuel de performances indique que la contribution au désendettement de l'État s'établit au titre de l'année 2010 à 50,5 millions d'euros, soit 10,05 % des cessions, pour une prévision en loi de finances initiale de 30 millions d'euros.

Les versements effectués en 2010 correspondent à la somme du reliquat de la contribution au désendettement due au titre de l'année 2009 (10,2 millions d'euros) et de trois versements correspondant à la contribution au désendettement des ventes immobilières encaissées entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2010 (soit 34,66 millions d'euros). Le total de ces versements est donc de 44,86 millions d'euros.

La contribution du CAS au désendettement s'affiche donc en nette hausse. Ce mouvement devrait se poursuivre en raison de la modification du taux de participation au désendettement qui initialement fixé à 15 % du produit des cessions devrait progressivement être porté à 30 % en 2014, en vertu de l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2011.

(1) dont 221 millions d'euros de droits immobiliers, notamment la soulte prévue par le contrat de bail conclu avec la Société nationale immobilière (SNI) concernant des logements sociaux pour le ministère de la Défense.

Le tableau suivant rappelle le montant des produits de cession et la contribution au désendettement depuis 2006 :

TABEAU DE DÉSENETTEMENT

(en euros)

Gestion	Montant des produits de cession	Montant de la contribution versée dans l'année	Montant de la contribution se rapportant aux produits de cession de l'année	Taux
2006	798 895 270	68 376 856	120 817 074	15,12 %
2007	820 882 901	123 976 637	131 737 890	16,05 %
2008	395 258 460	42 181 644	61 774 245	15,62 %
2009	475 003 322	12 635 174	22 830 178	4,81 %
2010	502 289 023	44 852 222	50 500 578	10,05 %
Total	2 992 328 976	371 817 205	387 659 965	12,96 %

Source : rapport annuel de performances 2010

3.– Des dépenses immobilières en baisse

En 2010, deux programmes retracent les dépenses effectuées aux moyens des cessions immobilières. En effet, au programme 722 *Contribution aux dépenses immobilières* s'est ajouté le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus* qui se distingue du premier par le fait que les dépenses immobilières qui y sont retracées sont celles des ministères ayant basculé sur le progiciel *Chorus* en 2010 (ministères de la Défense, de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la recherche). En 2011, ne subsistera que le programme 723, ce qui devrait faciliter la lecture du rapport annuel de performances.

Le taux de « retour sur cessions » avait été fixé à 85 % dans la loi de finances initiale 2008. Un emploi prioritaire a été instauré en 2009, à destination des ministères occupant le bâtiment cédé, à hauteur de 65 % du produit de la cession. Une réserve de crédits mutualisés de 20 % est ainsi constituée, et permet à l'État propriétaire de soutenir, grâce au programme *Contribution aux dépenses immobilières*, des projets que les ministères n'ont pas les moyens de financer, du moment que ces projets soient en cohérence avec la stratégie de modernisation de la gestion patrimoniale de l'État et avec les critères de performance immobilière.

Selon le rapport annuel de performances, les dépenses immobilières des ministères se sont élevées **en 2010 sur les deux programmes à 375,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 567,9 millions d'euros en crédits de paiement**. Elles étaient respectivement de 495,3 millions d'euros en AE et de 868,3 millions d'euros en CP en 2009. Ces crédits proviennent à la fois du « retour » du produit des cessions mais aussi des reports de crédits de 2009 sur 2010.

Il convient de noter que le rapport annuel de performances du programme *Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus* fait état de différences notables entre les restitutions opérées à partir du logiciel *India* (outil utilisé par les ministères n'ayant pas basculé sur *Chorus*) et les restitutions *Chorus* pour les dépenses des trois ministères concernés. Ces différences (- 0,8 million d'euros en autorisations d'engagement et + 2,2 millions d'euros en crédits de paiement) ne font l'objet d'aucune explication circonstanciée, ce qui est dommageable.

La principale opération financée en 2010 sur le programme *Contribution aux dépenses immobilières* est l'acquisition du site de Takinogawa pour le futur lycée franco-japonais pour 37,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Sur le programme *Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus* il s'agit de la construction du rectorat de Dijon pour laquelle 29,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,7 millions d'euros en crédits de paiement ont été mis à disposition par le CAS par France Domaine.

Dans sa note sur l'exécution du budget (NEB) pour 2010, la Cour des comptes soulève à nouveau la question de l'éligibilité des dépenses effectuées sur le CAS au regard du statut juridique des immeubles sur lesquels des travaux peuvent être financés par le CAS et de la nature des opérations susceptibles d'être financées par lui.

Ainsi, la NEB indique que toutes les dépenses de frais d'entretien de biens situés à l'étranger occupés par le ministère des Affaires étrangères ont été financées en 2010 sur le CAS, sans recourir au programme *Entretien des bâtiments de l'État* ni au programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*. Or il convient de rappeler que seules sont en principe éligibles les dépenses liées à des opérations modifiant le périmètre du patrimoine de l'État visant à améliorer la performance de l'utilisation ou de la gestion du parc, ce qui exclut les dépenses d'entretien courant.

Le Rapporteur spécial reprend cette année encore à son compte la recommandation de la Cour des comptes quant au contrôle de l'éligibilité des opérations financées sur le CAS.

Proposition n° 3 : Améliorer le contrôle de l'éligibilité des opérations financées par le CAS à la demande des ministères, en fonction du périmètre du CAS, au regard du statut juridique des immeubles et de la nature des opérations.

4.— Un suivi de la performance immobilière à compléter

La mesure de la performance du CAS s'appuie sur les deux objectifs *Optimiser le parc immobilier de l'État* et *Améliorer la qualité des évaluations domaniales*.

● L'indicateur *Pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente sur le programme national des cessions de l'année* associé à l'objectif d'optimisation du parc domanial montre un résultat de 42 % pour une cible fixée à 45 % en loi de finances initiale : plus de 4 biens sur 10 ont donc été vendus dans l'année prévue pour leur cession. Il s'agit là d'un progrès par rapport à 2009.

Cependant, le Rapporteur spécial considère que cet indicateur gagnerait à être complété, sinon remplacé comme le suggère la Cour des comptes dans sa NEB, par un indicateur mesurant le pourcentage des recettes de cession encaissées par rapport aux recettes prévues, qui permettrait de mesurer par ailleurs la performance du CAS du côté des recettes.

Le rapport annuel de performances signale que le deuxième indicateur associé à l'objectif, *Rendement moyen d'occupation des locaux (sur les opérations ayant fait l'objet d'une demande de emploi)* a été abandonné dans le projet de loi de finances 2011, en raison de son caractère limité au regard du périmètre des opérations concernées.

Le Rapporteur spécial comprend ce choix, mais regrette par ailleurs la suppression dans le rapport annuel de performances (à l'exception de deux opérations suivies sur le programme *Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus*), du tableau présentant les principales opérations de l'année dans lequel figurait notamment l'indication du ratio d'occupation par agent : ce tableau permettait de juger de la performance globale des ministères quant au respect du ratio de 12 m² par agent pour les nouvelles opérations. Cette préoccupation semble partagée par le CIAP.

● L'objectif *Améliorer la qualité des évaluations domaniales* s'appuie sur l'indicateur *Écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros*. En 2010 cet écart a été mesuré à 1,21 % (cible fixée à 1,09 %), ce qui tend à démontrer que les évaluations effectuées par France Domaine sont proches du montant des cessions réalisées et donc de bonne qualité. Le CIAP juge que le faible nombre de ventes pris en compte ne peut rendre qu'acceptable la pertinence de cet indicateur et recommande de le remplacer par un indicateur mesurant la conformité des opérations immobilières financées par le CAS avec la politique immobilière de l'État en termes de réduction des surfaces. Ce devrait être le cas en 2012, selon la réponse que le responsable de programme a fait parvenir au CIAP. Le Rapporteur spécial ne peut que s'en féliciter.

Par ailleurs, conformément à l'article 144 de la loi de finances pour 2010, le RAP a été complété cette année d'une annexe proposant le suivi des prises à bail et des acquisitions de l'État et des opérateurs de l'État au cours de l'année 2010.

Il en résulte que 65 biens d'une valeur supérieure à 0,5 million d'euros ont été acquis par l'État pour un montant total de 91,8 millions d'euros et que 35 immeubles ont été pris à bail auprès de bailleurs privés pour un loyer global de 95,4 millions d'euros. Les opérateurs de l'État ont acquis 13 biens, d'une valeur totale de 155,7 millions d'euros et contracté 8 baux privés pour un montant annuel global de loyers de 12,2 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial renouvelle son souhait de compléter ces tableaux par des indications de surface et de nombre d'agents destinés à occuper ces locaux, pour en apprécier la performance, au regard de la politique immobilière de l'État, notamment du ratio de m² par agent. Devrait également y figurer le montant des loyers par m² pour les immeubles pris à bail. Cette disposition permettrait ainsi de vérifier le respect par les ministères et les opérateurs de l'État des plafonds de loyer (fixé par exemple à 400 euros/m² hors taxe hors charges à Paris, par le ministre chargé du Domaine le 19 mai 2010).

Proposition n° 4 : Compléter le tableau de suivi des prises à bail et des acquisitions de l'État et des opérateurs de l'État, avec les indications de surface de ces immeubles et des effectifs qu'il est prévu d'y affecter, ainsi que le montant du loyer au m².

Enfin, la Cour des comptes précise que la trésorerie disponible sur le CAS était de 759 millions d'euros en autorisations d'engagement et 623 millions d'euros en crédits de paiement à la date du 31 décembre 2010. Les restes à recouvrer du CAS sur les cessions réalisées en 2010 et antérieurement représentaient 160,8 millions d'euros.

*

* *

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Commentaire de Mme Béatrice PAVY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE IMPORTANTE SOUS-DOTATION EST ENCORE À DÉPLORER MALGRÉ DE RÉELS EFFORTS POUR RATIONALISER LA GESTION DES ACTIONS.....	336
A.– LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : DES EFFORTS ENCORE INOPÉRANTS POUR MAÎTRISER LES DÉPENSES DE LA DEMANDE D'ASILE.....	338
1.– L'action 1 <i>Circulation des étrangers et politique des visas</i> : des chantiers qui suivent leur cours.....	340
2.– L'action 2 <i>Garantie de l'exercice du droit d'asile</i> : des hypothèses peu réalistes de maîtrise des dépenses de l'asile.....	341
3.– L'action 3 <i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i> : une consommation qui diminue encore autant en vertu d'une rationalisation des coûts que du report d'un important chantier.....	343
4.– L'action 4 <i>Soutien</i> : des dépenses stabilisées.....	343
B.– LE PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : UN BUDGET SOUS TENSION.....	344
1.– L'action 11 <i>Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française</i> : un renforcement des moyens de l'OFII nécessité par l'alourdissement de ses missions.....	346
2.– L'action 12 <i>Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière</i> : des crédits servant de variable d'ajustement.....	347
3.– L'action 13 <i>Aide au retour et à la réinsertion</i> : des dotations utilisées pour renforcer les dépenses de la demande d'asile.....	347
4.– L'action 14 <i>Naturalisation et accès à la nationalité</i> : des dépenses très stables.....	348
II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS : UNE ÉVALUATION DE PLUS EN PLUS PARCELLAIRE.....	348
A.– LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UNE PERFORMANCE QUI SE DÉTÉRIORE ENCORE SOUS LA PRESSION DE LA DEMANDE D'ASILE.....	348
B.– LE PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : UNE ÉVALUATION TRÈS PARTIELLE DE LA PERFORMANCE.....	350

I.- UNE IMPORTANTE SOUS-DOTATION EST ENCORE À DÉPLORER MALGRÉ DE RÉELS EFFORTS POUR RATIONALISER LA GESTION DES ACTIONS

Un ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS) avait été créé et doté d'un budget propre le 1^{er} janvier 2008. En novembre 2010, il est absorbé par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Le Rapporteur spécial escompte **que cette intégration contribue à consolider le dialogue de gestion** que les responsables de la mission *Immigration, asile et intégration* se sont attachés à construire ces dernières années entre leurs services centraux, en charge de la définition et du pilotage des actions de la mission, et certains des principaux acteurs sur le terrain que sont les préfetures, la police et la gendarmerie.

De fait, la Cour des comptes a de nouveau pointé ⁽¹⁾, comme en 2009, l'« *insuffisante capacité de pilotage* » des responsables de programme : « *La constitution du SGII [Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration] sous forme d'une administration dite d'état-major, resserrée et s'appuyant sur les services déconcentrés de plusieurs autres ministères, ne facilite pas le pilotage de la mission : la connaissance des dépenses, de leurs déterminants, l'efficacité d'un dialogue de gestion, supposent des liens étroits entre services déconcentrés, chargés de suivre la mise en œuvre, et l'administration centrale. Les systèmes d'information ne peuvent pas suppléer des relations directes entre services.* »

En outre, cette situation n'est pas sans lien avec deux difficultés que la représentation nationale rencontre dans son analyse de l'exécution budgétaire :

– de nombreuses erreurs d'imputation viennent encore fausser les comptes de la mission. Non seulement elles compliquent la fin de gestion pour les responsables des deux programmes qui doivent les retraiter manuellement, mais elles ne permettent pas une lecture immédiate des résultats, les tableaux du rapport annuel de performance les présentant en l'état ;

– **une évaluation du coût « transministériel » des actions impulsées par le SGII manque toujours.** Certes, un document de politique transversal consacré à la politique française de l'immigration et de l'intégration est transmis chaque année au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances (souvent avec retard), mais il propose peu d'analyses et aucune ventilation lisible par actions de la mission auxquelles ces dépenses complémentaires se rapportent. Dans la mesure où il apparaissait fin 2010 que le budget propre de la mission ne représente que 13,7 % de la totalité de moyens mobilisés pour cette politique transversale, ce manque est un biais à une évaluation pertinente de sa performance.

(1) Note sur l'exécution du budget (NEB) Exercice 2010 Mission Immigration, asile et intégration, mai 2010.

Proposition n° 1 : Donner une évaluation du coût global « transministériel » des actions impulsées par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration.

Dans le même souci de renforcer la capacité de pilotage du nouveau SGII, le Rapporteur spécial approuve le fait que la réorganisation ait maintenu sur un seul site l'essentiel des services en charge de la conduite de la mission. Récente, leur réunion géographique devait permettre de simplifier la gestion de personnels issus de différentes administrations tout en renforçant la cohérence stratégique entre les différentes missions et face aux autres services ministériels.

2010 confirme ainsi la relative stabilisation des dépenses en personnel de la mission (réunies au sein de l'action 4 *Soutien* du programme 303), qui apparaissent même en léger retrait par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale en raison notamment de la disparition du cabinet lors du remaniement ministériel de fin d'année. Le schéma d'emploi global se traduit ainsi par une réduction de 4 ETPT. Les dépenses du titre 2 présentent néanmoins une progression de 3 % par rapport à l'exécution 2009 (+ 1,67 % hors CAS pensions) liée principalement à la revalorisation des charges de pensions civiles et du point de la fonction publique.

L'exercice voit également la montée en puissance de plusieurs chantiers développant des outils informatiques destinés à suivre plus finement les flux migratoires et intégrer davantage les actions des différents intervenants, ou construisant de vrais dispositifs de contrôle de gestion.

Pour autant, les dépenses de la mission *Immigration, asile et intégration*, constituées à plus des deux-tiers de dépenses d'intervention, ont continué de s'alourdir en 2010 pour atteindre 683,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 677,9 millions d'euros en crédits de paiement. Elles ont ainsi **déborderé de respectivement 20,9 % et 21,6 % (+ 118,1 et + 120,4 millions d'euros) les crédits globaux votés en loi de finances initiale**, ou de 14,4 % et 15 % si l'on prend en compte les versements attendus de fonds de concours européens. 32,1 millions d'euros étaient ainsi prévus en 2010 ; cependant seuls 15,9 millions d'euros ont été disponibles au cours de l'année (reports de l'exercice 2009 ou nouveaux rattachements).

Si la mission a bénéficié de reports de crédits de l'exercice 2009 ainsi que de la levée des réserves de précaution constituées sur ses deux programmes, les dotations du programme 303 *Immigration et asile* ont dû être encore fortement abondées en cours de gestion, essentiellement pour financer la prise en charge des demandeurs d'asile dont le nombre n'a cessé de progresser.

Les crédits du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité* ont également été complétés en fin d'année pour renforcer la subvention à l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration); ils ont plus substantiellement supporté des annulations en faveur du programme 303.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
303 Immigration et asile	485,7	122,1	607,8	595,7	+ 22,7 %	98 %
104 Intégration et accès à la nationalité	79,3	9,4	88,7	87,4	+ 10,2 %	98,5 %
Total	565	131,6	696,5	683,1	+ 20,9 %	98,1 %

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
303 Immigration et asile	478,1	129,6	607,7	590,7	+ 23,6 %	97,2 %
104 Intégration et accès à la nationalité	79,4	9,7	89,1	87,2	+ 9,8 %	97,8 %
Total	557,5	139,4	696,8	677,9	+ 21,6 %	97,3 %

Source : rapport annuel de performances 2010.

LFI : loi de finances initiale, hors fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP)

Ces mouvements n'ont pourtant pas suffi à couvrir l'ensemble des besoins puisqu'il apparaît que le SGII supporte près de 6 millions de report de charges : 5,8 millions à payer à Pôle Emploi au titre de l'ATA (allocation temporaire d'attente) et 0,17 million de pénalités de retard dans le cadre d'un marché passé avec la CIMADE pour l'accompagnement social des retenus des centres de rétention administrative (CRA).

On peut aussi relever que le retardement du chantier du CRA de Mayotte, programmé en 2010 (à hauteur de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement), est venu opportunément alléger les besoins de financement du programme 303.

A.- LE PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* : DES EFFORTS ENCORE INOPÉRANTS POUR MAÎTRISER LES DÉPENSES DE LA DEMANDE D'ASILE

Ce programme a bénéficié de près des six-septièmes des moyens de la mission, les mouvements de crédits en cours de gestion renforçant sensiblement un poids déjà prédominant.

La loi de finances initiale pour 2010 avait prévu des dotations de 485,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 478,1 millions d'euros en crédits de paiement, que devaient compléter 17,1 millions d'euros provenant de quatre fonds de concours européens (fonds retour, fonds frontières extérieures, fonds d'intégration et fonds pour les réfugiés).

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE EN 2009 ET 2010

(en euros)

Programme / Action : Prévision LFI (y.c. FDC et ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2009	2010	2009	2010
TOTAL du programme	443 424 353 512 048 681	502 819 852 595 718 846	446 224 353 512 654 925	495 176 192 590 730 684
consom./LFI		+ 18,5 %		+ 19,3 %
consom. 10/09		+ 16,3 %		+ 15,2 %
Circulation des étrangers et politique des visas	2 600 000 725 320	2 600 000 2 894 031	2 600 000 666 671	2 600 000 2 803 733
consom./LFI		+ 11,3 %		+ 7,8 %
consom. 10/09		+ 299 %		+ 320,5 %
Garantie de l'exercice du droit d'asile	289 100 000 376 048 297	324 063 455 456 132 142	289 100 000 376 368 109	324 563 455 456 502 357
consom./LFI		+ 40,75 %		+ 40,65 %
consom. 10/09		+ 21,3 %		+ 21,3 %
Lutte contre l'immigration irrégulière	86 766 000 73 659 996	106 963 991 69 949 290	86 766 000 75 054 712	96 963 991 67 039 658
consom./LFI		- 34,6 %		- 30,9 %
consom. 10/09		- 5 %		- 10,7 %
Soutien	64 958 353 61 615 068	69 192 406 66 743 383	67 758 353 60 565 433	71 048 746 64 384 936
consom./LFI		- 3,5 %		- 9,4 %
consom. 10/09		+ 8,3 %		+ 6,3 %

Source : rapport annuel de performances 2010.

Face à la dérive des dépenses liées à la demande d'asile, ce sont finalement près de 608 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement qui ont été ouverts au titre du programme 303 *Immigration et asile*, successivement grâce :

- au report de près de 6 millions de crédits de l'exercice 2009 ;
- à la levée en juillet de la réserve de précaution qui représentait 18,6 millions en autorisations d'engagement et 19 millions en crédits de paiement ;
- mais aussi à des ouvertures de crédits par décret d'avance de 60 millions, par décret de transfert de 0,51 million en autorisations de paiement et 0,008 en crédits de paiement, et par loi de finances rectificative, en décembre, à hauteur de

47,1 millions en autorisations d'engagement et 55,3 millions en crédits de paiement, dont une partie (2,3 millions) provenait des dotations des actions 12 et 13 du programme 104.

Les rattachements de crédits de fonds de concours n'ont atteint que 9,45 millions d'euros.

L'essentiel de ces moyens complémentaires a été affecté au financement des dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile, et plus précisément au financement de leurs centres d'accueil (CADA), de leur hébergement d'urgence, de l'ATA, mais aussi au renforcement des capacités d'instruction de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

En effet, loin des hypothèses optimistes retenues par les prévisions, la demande d'asile s'est accrue ; et les délais de traitement des demandes et recours se sont à nouveau allongés.

De fait, les crédits du programme ont été consommés à 98 % des autorisations d'engagement et à plus de 97 % des crédits de paiement. Les **dépenses** sont donc **supérieures de 22,7 % (+ 110 millions) aux autorisations d'engagement prévues en loi de finances initiale** hors fonds de concours et de 23,6 % (+ 112,7 millions) aux crédits de paiement initiaux. Elles ont même augmenté de près de 17 % par rapport aux crédits consommés en 2009, les dépassant de 83,7 millions en autorisations d'engagement et de 78,1 millions en crédits de paiement.

L'écart est plus net s'agissant de l'exécution de l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* : les **dépenses engagées pour la prise en charge des demandeurs d'asile** se sont accrues de plus de 80 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent (+ 21,3 % d'autorisations d'engagement et 21,29 % de crédits de paiement). Atteignant un montant de dépenses de plus de 456 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement, **supérieur de plus de 44 % aux dotations inscrites en loi de finances initiale (+ 140 millions)**, cette action a drainé la plus grande partie des renforts budgétaires et bénéficié encore :

– de redéploiements de crédits au sein du programme 303 : 35,6 millions d'autorisations d'engagement et 29,9 millions de crédits de paiement de l'action 3 ;

– et d'un mouvement de fongibilité asymétrique à partir des crédits du titre 2 (1 million) pour soutenir les dépenses de l'ATA.

1.– L'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* : des chantiers qui suivent leur cours

La loi de finances initiale pour 2010 avait inscrit 2,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en exécution de la décision du conseil de modernisation des politiques publiques de transférer du programme 151 *Français à l'étranger et étrangers en France* au programme 303

les crédits de fonctionnement et d'investissement destinés à la sous-direction des visas et consacrés au réseau mondial visa (RMV2) et à l'informatique des consulats.

La consommation a dépassé les crédits votés alloués à la totalité de l'action 1 de 11,3 % en autorisations d'engagement (+ 0,09 million) et 7,8 % en crédits de paiement au titre des seules dépenses de fonctionnement.

Les crédits d'investissements ayant été rendus fongibles avec ceux de l'action 4 *Soutien*, les dépenses correspondantes y sont globalisées dans divers postes qui suivent leurs cours.

2.– L'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* : des hypothèses peu réalistes de maîtrise des dépenses de l'asile

À l'instar de la Cour des comptes, le Rapporteur spécial relève que, pour la troisième année consécutive, **cette action a été substantiellement sous-dotée**, requérant d'importants compléments budgétaires en cours de gestion.

Certes, ces dotations ont été revues à la hausse en loi de finances initiale pour 2010 (316 millions au lieu de 289 en 2009), mais sont restées à un niveau nettement inférieur aux dépenses constatées l'exercice précédent (376 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Or, ce sont 456 millions d'euros qui ont été consommés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par cette action, représentant 76,6 % des dépenses du programme et 66,8 % de celles de la mission.

Deux postes ont particulièrement augmenté :

– l'hébergement des demandeurs d'asile : les 21 689 places du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et les 1 606 places du dispositif d'hébergement d'urgence à destination des demandeurs de la région parisienne géré par la société d'économie mixte Adoma ont dû être complétées par des hébergements d'urgence en hôtel ou en structures collectives. Notamment **près de 19 000 places supplémentaires** ont été financées par les services déconcentrés de l'État. Ce sont ainsi 312,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement qui ont été dépensés, pour des dotations initiales de 231,1 millions d'euros – soit une croissance de plus de 35 %. Les frais relatifs à l'hébergement d'urgence, en particulier, ont plus que triplé (+ 267 %), atteignant un montant d'environ 110 millions d'euros au lieu des 30 millions d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– de même, les dépenses consacrées à l'allocation temporaire d'attente (ATA), dont une moyenne de 28 000 personnes a bénéficié en 2010, se sont élevées à 198 % des montants inscrits en loi de finances initiale (105 millions d'euros au lieu de 53 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Au surplus, il conviendrait de rajouter à ces montants quelques 20 millions d'euros qu'aurait représenté l'accueil dans le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste (géré par le programme 177 de la Mission *Ville et logement*) de demandeurs d'asile n'ayant pu être logés en CADA ⁽¹⁾.

Ces dépenses évoluent selon une logique de guichet en fonction d'une demande dont on ne peut anticiper tous les déterminants.

On peut néanmoins considérer que **les hypothèses très volontaristes sur lesquelles le budget 2010 a été construit manquaient de réalisme**. En effet, quand bien même la demande d'asile se serait stabilisée, l'OFPRA et la CNDA ⁽²⁾ devaient gérer des dossiers en attente en nombre si important qu'il était improbable qu'elles le résorbent assez vite pour suivre les nouveaux dans les délais très réduits attendus. Les stocks de recours en instance devant la Cour étaient déjà de 25 845 fin 2009 – sachant qu'elle met en moyenne une année pour traiter un dossier.

Au demeurant, 2010 a confirmé la tendance de la demande d'asile à progresser depuis 2008, augmentant encore de 10 % en 2010 – de 13,5 % pour les seules premières demandes qui requièrent des délais d'instruction plus importants.

Malgré une amélioration de sa productivité, l'OFPRA n'a pas réussi à contenir la dérive des délais d'instruction (cf. *infra*) dont l'allongement aggrave mécaniquement le nombre de demandeurs d'asile pris en charge et la durée de leur hébergement ou de leur allocation. Et le stock des dossiers à traiter par la CNDA est monté à 29 776 au 31 décembre 2010.

La loi de finances pour 2011 a accordé de nouveaux moyens budgétaires pour renforcer fortement les capacités d'instruction des deux opérateurs. Mais ce n'est qu'en décembre 2010 que la loi de finances rectificative a augmenté la subvention versée à l'OFPRA de 300 000 euros pour financer l'installation logistique et le recrutement (pour 18 mois) de 30 nouveaux officiers de protection dès le janvier 2011. Il s'agit de l'aider à résorber ses dossiers en retard pour revenir à des délais plus raisonnables.

Par ailleurs, le SGII a poursuivi ses démarches pour rationaliser la gestion des CADA et celle des dispositifs d'hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile. Mais ces mesures ne peuvent suffire à limiter les dépenses tant que les délais de traitement des demandes d'asile et des recours ne se seront pas nettement accélérés. Plusieurs années seront probablement nécessaires.

(1) Le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun aurait également supporté en 2010 une charge d'environ 14 millions pour l'accueil des réfugiés et 17 millions pour celui des déboutés – dont ceux qui ayant exercé un recours ne sont pas soumis à obligation de quitter le territoire.

(2) Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Ces évolutions confirment à nouveau la nécessité de fixer les crédits pour l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente à un niveau sensiblement supérieur – et pourraient justifier une nouvelle progression, modérée, des places en centres d'accueil des demandeurs d'asile.

Proposition n° 2 : Fonder les prévisions de crédits relatives à la garantie de l'exercice du droit d'asile sur des hypothèses réalistes de croissance soutenue de la demande et de résorption, étalée, des stocks de dossiers à traiter.

3.– L'action 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* : une consommation qui diminue encore autant en vertu d'une rationalisation des coûts que du report d'un important chantier

Cette action représente le deuxième ensemble le plus lourd du programme 303, comme de la mission.

Le taux de consommation des 103,7 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale n'atteint cependant que 67,5 % des autorisations d'engagement (69,9 millions) et 71,6 % des crédits de paiement (67 millions).

La rationalisation des frais de fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative (CRA), d'éloignement des migrants en situation irrégulière, l'augmentation de la part des retours volontaires dans le total des reconduites à la frontière (passant de 28 à 30 % – dont le coût n'est pas pris en charge sur cette action), ainsi que la relative diminution de celles-ci (28 026 mesures de reconduite au lieu de 29 288 en 2009) ont permis une moindre consommation nette des crédits de ces postes.

Toutefois, cette sous-consommation est également due au report du lancement de la construction du CRA de Mayotte pour lequel il avait été prévu un financement en 2010 de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 millions en crédits de paiement.

Les dépenses dédiées à l'assistance sanitaire et l'accompagnement social assurés dans les CRA se sont maintenues dans les limites des dotations initiales.

Les crédits non consommés ont été redéployés vers l'action 2.

4.– L'action 4 *Soutien* : des dépenses stabilisées

L'action 4 *Soutien* du programme 303 regroupe l'ensemble des fonctions supports du Secrétariat général.

La consommation de ces crédits reste dans les limites des prévisions (66,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 64,4 millions d'euros en crédits de paiement pour 69,2 millions d'euros en autorisations initiales d'engagement et 71 millions d'euros en crédits de paiement votés), alors même

que le SGII a repris en gestion directe en 2010 le patrimoine immobilier des CRA (avec cependant un renfort budgétaire de 4,5 millions inscrit en loi de finances initiale) et que les dépenses d'investissement informatiques relevant de l'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* sont désormais globalisées avec celles de l'action 4.

B.– LE PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* : UN BUDGET SOUS TENSION

Avec des dotations initiales de 79,3 millions d'euros en autorisations d'engagement, 79,4 millions d'euros en crédits de paiement, et près de 15 millions d'euros de rattachements de crédits de deux fonds européens attendus en 2010, les crédits du programme avaient été établis à un niveau confortable de plus de 94 millions, au-dessus des dépenses constatées en 2009 (76,5 millions en autorisations d'engagement et 75,8 millions d'euros en crédits de paiement).

Cependant, seuls 6,4 millions d'euros de crédits des fonds européens d'intégration et fonds pour les réfugiés ont été rattachés au programme en cours de gestion et 4,3 millions reportés de l'exercice 2009 car versés trop tardivement (4,5 en crédits de paiement). Au surplus, versées elles-mêmes tardivement, une partie des sommes rattachés (1,3 million d'euros) n'a pu être consommée et devra être reportée sur 2011.

Le programme a par ailleurs supporté en cours d'année l'annulation des crédits de son action 13 *Aide au retour et à la réinsertion* ainsi que d'une partie des crédits de l'action 12 *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière et des réfugiés* pour un total de 2,3 millions d'euros afin de compléter les dotations du programme 303.

Finalement, il est apparu nécessaire, en fin d'année, d'abonder à hauteur d'1 million d'euros le fonds de roulement de l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) pour consolider le financement de ses nouvelles missions.

L'ensemble des dépenses du programme s'est en effet élevé à 87,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 87,2 millions d'euros en crédits de paiement, **en progression de près de 15 % par rapport à l'exercice 2009** et dépassant respectivement de 8,4 % et 8,6 % les dotations initiales hors fonds de concours.

98,5 % des autorisations d'engagement disponibles (88,7 millions d'euros) et 97,8 % des crédits de paiement ouverts (89,1 millions d'euros) ont ainsi été consommés, confirmant la **nécessité de ne pas trop utiliser les dotations du programme 104 pour renforcer le « gourmand » programme 303.**

Ce niveau de dépenses amène également à s'interroger sur les marges de manœuvre financières dont dispose l'OFII en 2011. En 2010, ses ressources propres (des droits de timbre) ont certes moins augmenté que prévu (malgré leur revalorisation par la loi de finances pour 2009). Mais ses dépenses d'intervention se sont surtout révélées supérieures aux prévisions et ont dû être couvertes non seulement par la levée de la réserve de précaution du programme 104 (1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,6 million d'euros en crédits de paiement), mais aussi par une ouverture de crédits (1 million d'euros) en fin d'année, et des redéploiements depuis l'action 12 du programme (1,7 million d'euros en autorisation d'engagement et 1,6 million d'euros en crédits de paiement).

Or, la loi de finances pour 2011 a maintenu les dotations allouées à l'OFII à un niveau équivalent aux crédits votés en 2010 – après réduction induite par le transfert de 17 ETPT au ministère de l'Intérieur –, comptant essentiellement sur la nouvelle refonte des droits de timbre votée en loi de finances pour 2011 pour faire face à l'alourdissement de ses responsabilités.

**DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 104 INTÉGRATION
ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ EN 2009 ET 2010**

(en euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP) Consommation</i>	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2009	2010	2009	2010
TOTAL du programme	83 945 592 76 545 933	94 268 592 87 378 778	83 945 592 75 778 314	94 394 547 87 171 428
consom./LFI		- 7,3 %		- 7,7 %
consom. 10/09		+ 14,2 %		+ 15 %
Accueil, intégration des étrangers primo arrivants et apprentissage de la langue française	15 673 592 8 489 979	20 360 000 23 847 337	15 673 592 8 318 787	20 360 000 23 847 337
consom./LFI		+ 17,1 %		+ 17,1 %
consom. 10/09		+ 180,9 %		+ 180,7 %
Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière	64 972 000 66 142 754	70 408 914 61 624 868	64 972 000 65 564 979	70 534 547 61 418 128
consom./LFI		- 12,5 %		- 12,9 %
consom. 10/09		- 6,8 %		- 6,3 %
Aide au retour et à la réinsertion	1 500 000 13 200	1 500 000 -	1 500 000 13 200	1 500 000 -
consom./LFI		0		0
consom. 10/09		-		-
Naturalisation et accès à la nationalité	1 800 000 1 900 000	2 000 000 1 906 573	1 800 000 1 881 348	2 000 000 1 905 963
consom./LFI		- 4,7 %		- 4,7 %
consom. 10/09		+ 0,4 %		+ 1,3 %

Source : rapport annuel de performances 2010.

LFI : loi de finances initiale ; FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

1.– L'action 11 *Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française* : un renforcement des moyens de l'OFII nécessité par l'alourdissement de ses missions

L'intégralité des crédits de l'action 11 est dédiée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), opérateur principal du programme 104 : que ce soient les 15 millions d'euros inscrits au titre de sa subvention pour charge de service public, comme les 5,4 millions d'euros de rattachements de crédits attendus du Fonds européen d'intégration pour financer une partie de ses dépenses d'intervention.

L'OFII a perçu finalement 22,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (dont 4,3 millions du FEI) depuis l'action 11, des dotations en progression de 180,9 % par rapport aux versements effectués en 2009, dépassant de 17,1 % les crédits votés fonds de concours compris. L'Office a également reçu 1,4 million d'euros du Fonds européen pour les réfugiés (0,4 million d'euros inscrits sur les dotations de l'action 12 et 1 million d'euros transférés de l'action 2 du programme 303), ainsi que les dotations (4,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,1 millions d'euros en crédits de paiement) allouées au financement de l'aide à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine inscrites au programme 301 *Développement solidaire et migrations*.

L'OFII s'est engagé depuis 2009 dans un important travail de rationalisation de son fonctionnement et de ses effectifs, réussissant à réduire ses ETP malgré l'intégration durant l'année 2010 de 30 agents de l'Acisé. Il a par ailleurs signé le 10 juillet 2010 un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2010-2012 qui lui assigne certains objectifs de performance et soumet ses actions à une évaluation régulière. Enfin, les travaux d'amélioration de la qualité comptable, de contrôle interne et de contrôle de gestion se sont poursuivis.

Le Rapporteur spécial **relève avec satisfaction ces progrès dans la mise en place d'instruments de pilotage stratégique de l'opérateur** par les services ministériels, qui répond précisément à l'une de ses recommandations. **Il regrette néanmoins que l'évaluation de la performance proposée par le rapport annuel de performances reste encore très sommaire.** La multiplicité des actions de l'OFII, essentielles à la réussite de la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, n'est traduite que par un seul indicateur, ciblé au demeurant sur une partie seulement de ses missions : la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) (cf. *infra*).

Ce manque est d'autant plus gênant que l'OFII ayant largement consommé en 2009 le fonds de roulement hérité de l'ANAEM, avec le développement de ses nouvelles missions (la gestion des plates-formes de premier accueil des demandeurs d'asile, la reprise des formations linguistiques hors CAI, le développement des bilans de compétence etc.), il a été nécessaire de renforcer ses moyens, directement à travers la subvention pour charge de service public mais aussi par la revalorisation de ses recettes de timbre.

Proposition n° 3 : Compléter la grille d'évaluation de la performance de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ; communiquer au moins les résultats des indicateurs prévus dans son contrat d'objectifs et de performance.

2.– L'action 12 *Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière* : des crédits servant de variable d'ajustement

Ce poste regroupe diverses actions ne relevant pas de l'OFII. 62,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 62,4 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés en 2010, soit à peine un peu plus de 87 % des dotations initiales, fonds de concours compris. Sur les 7,7 millions d'euros non consommés, une partie a été transférée sur les actions 2 du programme 303 et 11 du programme 104.

Ces actions se traduisent pour l'essentiel par **des dépenses d'intervention (59,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 59,2 millions d'euros en crédits de paiement) en forte réduction par rapport aux dépenses constatées en 2009** (respectivement de – 5,9 % et – 5,4 %), même si les dépenses consacrées au plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM) ont progressé. Ces dépenses particulières ont dépassé de 4,55 millions d'euros les prévisions (atteignant 17,3 millions d'euros au lieu de 12,75 millions d'euros de crédits votés – pour 15,5 millions d'euros consommés en 2009).

Ce sont principalement les dépenses de promotion sociale et professionnelle des immigrés, très diverses et réparties sur un réseau dense d'intervenants, qui ont diminué – ou supporté l'effort d'économie de ce budget – bien que l'État ait repris la charge d'un nombre plus important d'interventions (comme le dispositif « *Ouvrir l'école aux parents* »). Le solde de 7,94 millions d'euros sur les 28,9 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale est notamment venu soutenir les besoins de financement de l'OFII, l'accompagnement des gestionnaires de FTM...

Le deuxième poste important pour l'action 12 est le financement des 28 centres provisoires d'hébergement pour les réfugiés (CPH) dont l'exécution s'est élevée à un peu plus de 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

3.– L'action 13 *Aide au retour et à la réinsertion* : des dotations utilisées pour renforcer les dépenses de la demande d'asile

Ce dispositif, censé être géré par l'OFII, a été gelé dès sa création en mars 2007 en raison des difficultés juridiques qu'il soulevait. La subvention correspondante n'a en conséquence pas été versée, mais les crédits (1,5 million d'euros) ont été redéployés pour compléter les moyens de l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* du programme 303.

4.– L'action 14 *Naturalisation et accès à la nationalité* : des dépenses très stables

Les prévisions avaient accordé une marge de 0,1 million d'euros par rapport aux dépenses constatées en 2009 (1,9 million d'euros en autorisations d'engagements et crédits de paiement). La consommation de 2010 a été quasiment similaire.

II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS : UNE ÉVALUATION DE PLUS EN PLUS PARCELLAIRE

A.– LE PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* : UNE PERFORMANCE QUI SE DÉTÉRIORE ENCORE SOUS LA PRESSION DE LA DEMANDE D'ASILE

• Concernant le premier objectif *Favoriser l'immigration de travail*, les résultats présentés à l'indicateur unique 1.1 ⁽¹⁾ sont restés au niveau de 2009, très en deçà de la valeur cible (18 au lieu de 37), vraisemblablement impactés par la crise économique actuelle.

Cela étant, resté tel qu'il a été construit, cet indicateur n'est que partiellement significatif. Force est de réitérer une précédente recommandation :

Proposition n° 4 : Compléter l'indicateur de performance de l'objectif *Favoriser l'immigration de travail* par des données sur la part des actifs dans la population étrangère admise au séjour dans le cadre du regroupement familial et de l'asile au cours de l'exercice ainsi que dans les cinq dernières années.

• Le deuxième objectif vise *l'amélioration de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile*.

Sous la pression d'une demande d'asile croissante, en particulier s'agissant des premières demandes, les résultats à l'indicateur 2.1 ⁽²⁾ se sont logiquement dégradés par rapport au niveau de 2009, a fortiori à celui de 2008, creusant les écarts avec les prévisions inscrites dans le projet annuel de performances pour 2010.

Le Rapporteur spécial constate la disparition d'une partie des données antérieurement communiquées par cet indicateur. Leur présentation n'était certes pas flatteuse puisqu'en évaluant le pourcentage des demandeurs d'asile hébergés en CADA sur la totalité des personnes en procédure hébergées dans un dispositif dédié financé par l'État, une augmentation des places d'hébergement d'urgence dégradait le résultat. Il n'en reste pas moins qu'il manque un indicateur traduisant

(1) *Pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail.*

L'ancien indicateur 1.1 Durée moyenne d'instruction des dossiers de recours hiérarchiques visant des décisions de refus d'autorisations de travail traités dans l'année a été opportunément supprimé car peu pertinent.

(2) *Pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure.*

la prise en charge des demandeurs d'asile dans l'ensemble des dispositifs d'accueil et d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asile.

Proposition n° 5 : Indiquer le pourcentage de demandeurs d'asile hébergés dans l'ensemble des dispositifs d'accueil et d'hébergement financés par le programme 303, en distinguant la part assurée par les places pérennes et celle se retrouvant dans les places temporaires.

Toutefois, le taux de places en CADA occupées par des demandeurs d'asile (indicateur n° 2.2) s'est amélioré (80,6 % au lieu de 78,7 %), traduisant sans doute les efforts de pilotage des gestionnaires.

- Le troisième objectif vise à *garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur*. L'indicateur 3.1 calcule le nombre de dossiers et le délai de traitement d'une demande d'asile par un agent de l'OFPRA.

L'opérateur a encore réussi à améliorer la productivité de ses agents. Néanmoins, en période de forte hausse de la demande, ces progrès n'ont pas permis d'éviter une nouvelle dégradation du délai de traitement des dossiers, qui a augmenté de 118 à 145 jours.

Cela étant, le Rapporteur spécial constate à nouveau la réduction des informations communiquées par l'indicateur. Il regrette, de manière générale, l'absence des données brutes permettant le calcul des pourcentages ou des moyennes présentés par les indicateurs de performance. Elles sont pourtant des éléments très utiles pour apprécier les charges réelles auxquelles sont confrontés les acteurs, ainsi que les progrès réalisés.

Proposition n° 6 : Indiquer les chiffres bruts (flux et/ou stocks par exercice retenu dans la comparaison) des populations, nombre de dossiers, d'interventions etc. entrant dans le calcul des indicateurs de performance de la politique de l'immigration et de l'intégration.

- **Ce recul des outils de l'évaluation de la performance présentée à la représentation nationale** est plus flagrant encore s'agissant de l'objectif n° 4 *Renforcer la mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration irrégulière* : avec la suppression de l'ancien indicateur 1.1 ⁽¹⁾, il ne propose même plus les quelques éléments qui permettaient d'approcher le coût d'une reconduite à la frontière – alors que le Rapporteur spécial demande depuis plusieurs années de pouvoir en suivre annuellement les coûts totaux.

(1) Coût moyen d'une reconduite à la frontière.

Proposition n° 7 : Déterminer les coûts globaux des mesures de reconduite à la frontière à chaque exercice budgétaire.

Les indicateurs restant obtiennent des résultats souvent satisfaisants. Le nombre d'interpellations de trafiquants et « facilitateurs » est notamment très supérieur à la cible fixée pour 2010 (5 802 interpellations au lieu de 5 000).

Le nombre des éloignements effectifs (28 026, dont 8 404 retours volontaires) répond également à l'objectif fixé en loi de finances ; mais s'inscrit tout de même en léger retrait par rapport aux résultats de 2009 (29 796).

B.– LE PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE : UNE ÉVALUATION TRÈS PARTIELLE DE LA PERFORMANCE

● L'objectif n° 1 *Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers* est censé être traduit par l'indicateur 1.1 *Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent le DILF*.

Comme cela a été dit plus tôt, résumer la multitude des actions de l'OFII à ce seul indicateur apparaît très insuffisant – même si la *justification au premier euro* du rapport annuel de performances le complète en apportant des précisions chiffrées sur le bilan annuel de l'Office.

Cela étant, les résultats affichés sont encourageants (augmentant de 55 à 60,6 %, bientôt rattrapés par ceux des DOM : 56,3 %, en forte progression), même s'ils n'atteignent pas encore les cibles (67 % pour le premier ensemble).

● Concernant l'objectif n° 2 *Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation* et l'indicateur 2.1 *Nombre de dossiers de demande de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par ETP d'agent instructeur* :

Le temps de traitement des dossiers a encore été sérieusement réduit (de 400 à 331 jours), bien au-delà de l'objectif annuel (470) qui prenait en compte les nouvelles charges pesant en 2010 sur les agents ministériels. Ceux-ci ont en effet accompagné activement la déconcentration de la procédure à l'ensemble des préfectures, tout en poursuivant la résorption des stocks sous l'ancienne procédure.

Il sera nécessaire ultérieurement de suivre les performances des agents instructeurs au niveau des préfectures mêmes.

*

* *

JUSTICE

Commentaire de M. Gilles CARREZ, Rapporteur général

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	352
I.– MALGRÉ LA CROISSANCE DES MOYENS, L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RESTE CONTRAINTE	354
A.– UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE CLAIRE ET SATISFAISANTE QUI N'APPELLE PAS DE CHANGEMENT	354
B.– UN TAUX DE CONSOMMATION IMPORTANT DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS	354
C.– DES INTERROGATIONS SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA DÉPENSE À MOYEN TERME.....	355
D.– LA GESTION DES PROGRAMMES.....	357
1.– Le programme <i>Justice judiciaire</i> : la maîtrise de la dépense de frais de justice à nouveau en question	357
2.– Le programme <i>Administration pénitentiaire</i> : des inquiétudes quant à la soutenabilité des dépenses de gestion déléguée et de personnel	358
3.– Le programme <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i> : un effort pour l'amélioration qualitative de la prise en charge	359
4.– Le programme <i>Accès au droit et à la justice</i> : des crédits toujours insuffisants ..	360
5.– Les programmes <i>Conduite et pilotage</i> : une politique immobilière à réviser en profondeur	360
II.– UNE TENDANCE GÉNÉRALE À L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE	361
A.– LA JUSTICE JUDICIAIRE : UNE BONNE PERFORMANCE MALGRÉ L'ACCROISSEMENT DES AFFAIRES NOUVELLES	361
B.– L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : DES AMÉLIORATIONS NOTABLES, UNE MESURE À COMPLÉTER	363
C.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UNE PERFORMANCE ACCRUE	364
D.– L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES	364
E.– LES DEUX PROGRAMMES DE CONDUITE ET PILOTAGE : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CHANGEANTE ET À COMPLÉTER	365

INTRODUCTION

Le rapport spécial des crédits de la mission *Justice* était, jusqu'au projet de loi de finances pour 2011, assuré par M. René Couanau. Celui-ci ayant quitté la commission des Finances, dans l'attente de la désignation de son successeur, c'est au Rapporteur général qu'il incombe tout naturellement de commenter l'exécution de la mission en 2010.

*

* *

L'année 2010 a été une année de transformation pour le système judiciaire, comme les deux années précédentes. La réforme de la carte judiciaire s'est achevée fin 2010 par la révision de la carte des tribunaux de grande instance. Au total, les juridictions sont aujourd'hui au nombre de 819 au lieu de 1 206 avant la réforme. La réforme s'est aussi traduite par des redéploiements non négligeables : 61 postes de magistrats et 256 postes de fonctionnaires. Le déploiement du programme de chaîne d'information dématérialisée Cassiopée s'est poursuivi. Également, la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité a modifié les pratiques judiciaires.

Le système pénitentiaire a poursuivi sa modernisation avec la fermeture de plusieurs établissements vétustes et le transfert des détenus vers les nouvelles constructions. Les mesures de placement sous surveillance électronique se sont accrues, comme le recours aux peines alternatives.

De manière générale, le ministère de la Justice et des libertés a dû s'adapter à l'entrée en vigueur de plusieurs lois ambitieuses : loi pénitentiaire, loi sur la récidive criminelle, loi relative à la lutte contre les violences conjugales, loi sur la saisie et la confiscation en matière pénale. On citera également la loi du 22 décembre sur les conditions d'exercice des professions juridiques et judiciaires.

Il convient de saluer les efforts faits par les agents du ministère pour la mise en œuvre de ces évolutions, à personnel constant car la progression des effectifs au cours des cinq dernières années a profité aux juridictions (principalement aux magistrats et insuffisamment aux greffes) et au personnel pénitentiaire.

*

* *

La mission *Justice* a été dotée en loi de finances initiale pour 2010 de 7,37 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,84 milliards d'euros de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagements (AE) consommées se sont inscrites dans la prévision, s'élevant à 6,73 milliards d'euros, et les crédits de paiement consommés (CP) ont dépassé la prévision, s'élevant à 6,90 milliards d'euros.

Le budget de la Justice a bénéficié d'une hausse de crédits forte et continue depuis l'adoption de la loi de programmation et d'orientation en 2002. Pour autant, la gestion des crédits demeure contrainte. En particulier, les crédits de personnel ont connu en 2010 un dépassement, nécessitant l'ouverture de 46 millions d'euros par décret d'avance. L'exécution est également tendue pour les dépenses de fonctionnement.

Malgré les rebasages effectués et les efforts de maîtrise des dépenses, l'exécution de la loi de finances pour 2010 a révélé des insuffisances de crédits initiaux. Il en est ainsi de l'aide juridictionnelle (qui a nécessité 34 millions d'euros de crédits supplémentaires), des frais de justice (30 millions d'euros), et des dépenses de santé des détenus (32 millions d'euros). Les deux premiers postes ont été renforcés par ouverture de crédits par décret d'avance, le dernier par redéploiement de crédits.

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2010, émet des réserves quant à la soutenabilité des dépenses de la mission : en particulier, sont en cause les lourdes dépenses hors titre 2 que sont les loyers des partenariats public privé et les dépenses de gestion déléguée.

On approuvera la mise en exergue par le rapport annuel de performances de quatre indicateurs les plus représentatifs de la mission, pour lesquels la recherche d'une progression est un enjeu fort : le délai moyen de traitement des procédures judiciaires, le taux de réponse pénale, le développement des aménagements de peine et la part des mineurs délinquants pris en charge n'ayant ni récidivé ni réitéré.

Le suivi des résultats des indicateurs est effectué de manière précise et explicite. L'on peut regretter cependant l'indisponibilité de plusieurs données en matière pénale : celles concernant les crimes et les délits, car seules les données relatives à la Cour de cassation sont disponibles. Également, les objectifs de loi pénitentiaire ne se traduisent que par un seul indicateur : celui portant sur l'encellulement individuel.

I.- MALGRÉ LA CROISSANCE DES MOYENS, L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RESTE CONTRAINTE

A.- UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE CLAIRE ET SATISFAISANTE QUI N'APPELLE PAS DE CHANGEMENT

La structure budgétaire de la mission n'a pas été modifiée en 2010 ; en 2011, le second programme de conduite et de pilotage (hors application Chorus) est voué à disparaître, tout le ministère étant passé sous l'application Chorus.

Un document de politique transversale relatif à la justice des mineurs a été créé, joint au projet de loi de finances pour 2011. Il avait été préconisé par la Cour des comptes et par un audit du CIAP.

La Cour préconise le rapprochement des programmes 166 *Justice judiciaire* et 101 *Accès au droit et à la justice*, considérant que l'ensemble des actions participent au fonctionnement de la Justice et que les moyens humains dédiés aux missions du service de l'accès au droit et de l'aide aux victimes relèvent en gestion de la direction des Services judiciaires.

Néanmoins, la situation actuelle donne une visibilité à la gestion des crédits d'aide juridictionnelle et d'aide aux victimes, qui serait perdue si les crédits étaient fondus. Les crédits du programme 101 étant considérés comme non fongibles, la distinction actuelle des programmes ne présente pas d'inconvénient majeur.

B.- UN TAUX DE CONSOMMATION IMPORTANT DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS

La hausse continue des crédits de la mission *Justice* s'est poursuivie en 2010, avec une progression de 3,2 % des crédits de paiement. Cette hausse a bénéficié à la direction de l'administration pénitentiaire (+ 9,4 %). Les crédits de la direction des services judiciaires ont été maintenus ; par contre, la *Protection judiciaire de la jeunesse* et l'*Accès au droit* ont vu leurs dotations diminuer, respectivement de 1,3 % et de 7,23 %.

Ainsi que le constate la Cour des comptes dans ses notes sur l'exécution du budget, en 2009 comme en 2010, le budget du ministère est caractérisé par une rigidité croissante, qui rend théorique la notion de globalisation des crédits.

En effet, de très nombreux crédits sont inéluctables ou « fléchés » : les crédits d'aide juridictionnelle, les frais de justice, et la quasi-totalité des crédits gérés par l'administration pénitentiaire, soit les dépenses de gestion déléguée, les dépenses de santé, les placements sous surveillance électronique, les crédits immobiliers, les partenariats public privé, notamment. L'aide juridictionnelle représente 94 % des crédits de paiement consommés du programme 101.

Le taux de consommation des crédits s'est élevé, selon les programmes, entre 97 % et 111 %. Les programmes *Administration pénitentiaire* et *Protection judiciaire de la jeunesse* ont dépassé la dotation initiale.

Cette situation explique que le ministère n'ait pas eu recours à la fongibilité en 2010, alors que quelques mouvements avaient eu lieu l'année précédente.

Le plafond d'emplois du ministère a été établi à 73 600 ETPT. La consommation des emplois s'élève à 73 249 ETPT, soit un taux de 99,5 %.

Les dépenses de personnel représentent 61 % des crédits de paiement mandatés. Elles se sont accrues de 221 millions d'euros en 2010, après une augmentation de 157 millions d'euros en 2009, ce qui représente une hausse de 5,5 %, supérieure à celle de 2009 (4,47 %), incluant cependant un report de charges de 10 millions d'euros.

Les dépenses de personnel progressent donc sensiblement plus vite que l'ensemble des crédits de la mission. Deux programmes (107 et 182) se sont même heurtés à des difficultés en fin de gestion.

C.– DES INTERROGATIONS SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA DÉPENSE À MOYEN TERME

Au vu de cette évolution des postes budgétaires, la Cour des comptes a appelé l'année dernière à la réflexion sur l'importance et le rythme des engagements contractés par l'État sous la forme de conventions de partenariat public privé (PPP), quel qu'en soit le support juridique. Sur la proposition du précédent Rapporteur spécial de la commission des Finances, il a été demandé à la Cour un rapport au titre de l'article 58-2° du règlement de l'Assemblée nationale, portant sur l'évolution des engagements financiers dans le cadre des PPP pour l'Administration pénitentiaire, afin de connaître les charges qui en résulteront à moyen et long terme.

Ce rapport doit être transmis par la Cour à l'automne 2011.

Proposition n° 1 : Le ministère de la Justice doit effectuer une prévision précise des charges qui résulteront des partenariats public-privé à moyen et long terme pour son budget.

Il existe en effet un risque de voir la couverture des engagements pluriannuels à moyen ou à très long terme prendre une part hors de proportion avec les possibilités du ministère.

Proposition n° 2 : Il convient de ne pas relâcher les efforts engagés ces dernières années pour maîtriser les postes de dépense correspondant aux anciens crédits évaluatifs (frais de justice, aide juridictionnelle).

Les crédits de fonctionnement sont stables en crédits de paiement mais les besoins ont été sous estimés pour le programme *Administration pénitentiaire*.

Les crédits d'investissement ont progressé en crédits de paiement. Les crédits de titre 5 sont fréquemment redéployés vers d'autres dépenses : frais de justice, santé des détenus, entretien des établissements pénitentiaires en gestion publique.

Il a été prévu de financer **la réforme de la carte judiciaire** par des crédits inscrits sur le programme, pour un montant de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35 millions d'euros en crédits de paiement, et de mobiliser 55 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Un montant de 93,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 42,8 millions d'euros en crédits de paiement a en effet été consommé sur le programme 166. Ces dépenses ont concerné les opérations immobilières et l'accompagnement des personnels.

Les crédits attendus en 2009 du compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier n'avaient pas été versés. Le ministère a recouru à la place aux crédits du Plan de relance. Pour 2010, un prélèvement de 17 millions d'euros sur le CAS était prévu. Au total, les crédits mobilisés ont été inférieurs de 19 millions d'euros à la prévision. Le rendement plus modeste que prévu de ce compte d'affectation spéciale laisse craindre des difficultés pour mener à bien le volet immobilier de la réforme.

Par ailleurs, le manque d'information sur les cessions confiées à France Domaine rend difficile d'apprécier les crédits pouvant être remis à la disposition du ministère de la Justice (en principe 65 % des produits de cession).

Proposition n° 3 : Rendre plus transparente la procédure de cession d'immeubles par France Domaine, transmettre au ministère et au Parlement les prévisions annuelles de remises à disposition de crédits en expliquant les conditions présidant à ces remises.

D.– LA GESTION DES PROGRAMMES

1.– Le programme *Justice judiciaire* : la maîtrise de la dépense de frais de justice à nouveau en question

Les crédits ouverts pour le programme *Justice judiciaire* se sont élevés à 2,87 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,83 milliards d'euros en crédits de paiement. Des crédits supplémentaires ont été ouverts à hauteur de 280 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 34 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits consommés se sont élevés à 2,93 et 2,60 milliards d'euros. Le taux de consommation des crédits est de 93 % en autorisations d'engagement, et 99,5 %, en crédits de paiement.

Les emplois consommés ont été de 29 567 ETPT ; le plafond d'emplois a été utilisé à hauteur de 99,8 % et 58 ETPT n'ont pas été consommés.

La réserve de précaution a été levée partiellement pour financer les dépenses de personnel en toute fin d'année.

Hors charge de personnel (titre 2), les crédits ont été consommés à hauteur de 81 % en autorisations d'engagement et à 99 % en crédits de paiement. Des mouvements de fongibilité ont eu lieu afin de soutenir le poste des frais de justice (6 millions d'euros en crédits de paiement). La dépense de fonctionnement courant a été en baisse de 8 % par l'effet des mesures de rationalisation de la gestion mais aussi de la renonciation à des dépenses d'entretien immobilier ou de maintenance.

L'exécution du programme est marquée par la sous-budgétisation des frais de justice. Le report de charges résultant de la gestion 2009 s'est élevé à 118 millions d'euros. Le report 2010 s'établit à 105 millions d'euros, ce qui ne remplit pas l'objectif fixé par le gestionnaire du programme. Pourtant, un décret d'avance a ouvert 30 millions d'euros et 16 millions d'euros de crédit de report ont été affectés.

Après trois années de maîtrise de la croissance des frais de justice entre 2006 et 2008, l'on peut craindre que les progrès accomplis soient insuffisants. En effet, cette dépense a représenté des montants encore élevés : 432,5 millions d'euros en 2009, et 386 millions d'euros en 2010 en crédits de paiement, soit un montant quasiment égal à celui de 2007 (388 millions d'euros).

Ainsi que le souligne la Cour des comptes, la résistance à la baisse de la dépense pose la question de sa soutenabilité à moyen terme ; des reports à la fin 2011 sont déjà prévisibles.

2.— Le programme *Administration pénitentiaire* : des inquiétudes quant à la soutenabilité des dépenses de gestion déléguée et de personnel

Le programme a été doté de crédits ouverts à hauteur de 2,98 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,72 milliards d'euros en crédits de paiement. Le taux de consommation du programme a atteint 82 % en autorisations d'engagement, celui des crédits de paiement étant proche de 100 %, à 99,5 %.

Il a bénéficié du Plan de relance à hauteur de 50 millions d'euros, dont 16 millions d'euros de crédits de paiement ont encore été délégués en 2010 : ces crédits lui ont permis de financer des opérations attendues que les contraintes de gestion avaient conduit à différer.

Ce programme présente des reports de charges constitués par les dépenses de santé des détenus (8,8 millions d'euros) et par des dépenses de fonctionnement courant (5,6 millions d'euros). Ces insuffisances de la prévision initiale sont cependant moins importantes qu'en 2009. Un redéploiement de 32 millions d'euros est intervenu au sein du programme pour faire face à la première de ces catégories de dépenses, dont la dotation est structurellement insuffisante.

Le schéma d'emplois a été respecté : pour un plafond autorisé de 33 860 ETPT, 209 ETPT n'ont pas été consommés. Cependant, un abondement de crédits a tout de même été nécessaire pour faire face aux charges, par la levée de la réserve de précaution, puis par l'ouverture de 46 millions d'euros par décret d'avance.

Les crédits de titre 2 ont progressé chaque année, et progresseront encore de 107 millions d'euros en 2011. Pourtant le contrôleur budgétaire et ministériel (CBCM) dresse un constat inquiétant quant à la soutenabilité des dépenses de personnel : sont en cause les primes de restructuration, les heures supplémentaires (et cotisations employeur) afférentes aux opérations de transfèrement des détenus désormais assurées par la direction. On peut aussi mentionner le report de charges de 2009 et les conséquences de l'abandon de la règle de retrait de la prime de sujétions spéciales pendant les congés de maladie (2,4 millions d'euros par an).

On constate depuis 2009 un « dérapage » des heures supplémentaires calculées sur la base d'un protocole d'accord signé le 11 mai 2009 à la suite du conflit social intervenu la même année (surcoût de 5,3 millions d'euros). La Cour des comptes et le CBCM soulignent que les choix indemnitaires de la direction conduisent à un dépassement récurrent des dotations.

Les crédits destinés à financer les marchés de gestion déléguée s'élèvent à 221 millions d'euros. Il convient d'y ajouter les crédits d'ouverture et d'accompagnement qui ont été importants en 2010, soit 25 millions d'euros.

Les loyers versés dans le cadre des partenariats publics privés progressent toujours : de 31 millions d'euros versés en 2009, ils passent à 58,7 millions d'euros en 2010. La prévision était supérieure : elle n'a pas été réalisée car les taux d'occupation des établissements ont été moindres que prévus. La part prise par les loyers au sein des crédits de fonctionnement s'accroît, réduisant la marge de manœuvre pour l'entretien des établissements pénitentiaires gérés en régie et les autres dépenses telles la santé des détenus.

Les crédits de fonctionnement ont été insuffisants. Les dépenses d'entretien des détenus en gestion publique (hébergement et restauration) se sont élevées à 73,2 millions d'euros, représentant près du double des crédits prévus initialement. Les dépenses de santé ont connu un dépassement de 7,6 millions d'euros, qui a été financé par redéploiement.

Les dépenses d'intervention ont aussi été supérieures à la prévision de 20 millions d'euros, pour une bonne raison : l'administration a versé l'intégralité des cotisations dues pour les détenus à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale et apuré sa dette issue de l'année 2009.

3.— Le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* : un effort pour l'amélioration qualitative de la prise en charge

Les crédits du programme, après avoir diminué significativement en 2009, marquent une nouvelle baisse en 2010, de 1,7 % pour les autorisations d'engagement et de 1 % pour les crédits de paiement. Cette baisse résulte de la mise en œuvre des préconisations de la RGPP et de la réorganisation des 15 directions régionales en 9 ensembles interrégionaux. Pourtant, l'activité de pénale a augmenté de 5 % pour le milieu ouvert et de 1 % pour l'ensemble des placements.

Le programme a bénéficié de crédits ouverts à hauteur de 774,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, consommés à 96,2 %, et de 765,6 millions d'euros en crédits de paiement, consommés à 98 %.

Sur un plafond d'emplois autorisé de 8 618 ETPT, les emplois consommés se sont élevés à 8 416. Les effectifs ont diminué de 202 ETPT. Les crédits de personnel consommés se sont élevés à 320 millions d'euros, soit une moindre consommation de 1 % (7,78 millions d'euros) par rapport aux crédits ouverts.

On soulignera que la direction a conduit en 2010 des plans annuels d'audit, produisant 101 rapports d'audit sur des établissements et services du secteur associatif habilité et 67 rapports pour les structures du secteur public. Il convient de saluer l'effort que représente cette mission axée sur la qualité de la prise en charge, qui a requis une campagne de formation des agents chargés de cet audit interne.

4.– Le programme *Accès au droit et à la justice* : des crédits toujours insuffisants

Ce programme a bénéficié de crédits ouverts à hauteur de 341,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, consommés à 96 %, et de 335 millions d'euros en crédits de paiement, consommés à près de 100 %.

Les crédits votés pour l'aide juridictionnelle ont été insuffisants. Les crédits prévus, de 274,8 millions d'euros en crédits de paiement, ont été dépassés de 34,8 millions d'euros. La réserve de précaution a été dégelée, et 34 millions d'euros ont été ouverts par décret d'avance. Le plan visant à un meilleur recouvrement par les cours a eu quelque résultat, avec une hausse des crédits rétablis de 3 millions d'euros. Les sommes mises en recouvrement s'élèvent à 18 millions d'euros, en progression, mais inférieures à la cible de 24 millions.

Proposition n° 4 : Construire la prochaine programmation pluriannuelle sur des bases réalistes afin de mettre fin à la sous-budgétisation des dépenses de fonctionnement des établissements pénitentiaires, des frais de justice et de l'aide juridictionnelle.

5.– Les programmes *Conduite et pilotage* : une politique immobilière à réviser en profondeur

On rappellera que, afin de préparer le passage du ministère au nouveau système d'information financière de l'État (Chorus), le programme de soutien avait été scindé en deux : le programme 310 portant les dépenses traitées par le système Chorus, regroupant à présent l'essentiel des crédits d'administration centrale et le programme 213 qui conserve les dépenses déconcentrées et les dépenses en faveur des agents de l'INSEE.

Les crédits consommés ont été de 295,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 244,16 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour le programme 213, les crédits ouverts ont été résiduels, de 5 millions environ prévus et consommés.

L'évolution suivante des dépenses a été constatée : une baisse des ETPT et des dépenses de rémunération d'activité sinon de personnel, des dépenses d'acquisition informatique importantes dues au renouvellement du parc de matériel, des dépenses de prestation informatiques nombreuses dues au vieillissement du matériel et enfin et surtout, la poursuite du déploiement du système Cassiopée, qui équipe 149 TGI. Celui-ci n'exige cependant plus que 11 millions d'euros d'investissement, après un pic à 83 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2009.

Les dépenses de loyer de l'administration centrale progressent toujours, malgré la fermeture de deux sites (Anjou et Richelieu) : 31,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ce montant se décompose en loyers et charges (23,9 millions d'euros contre 20,9 en 2009), loyers budgétaires (7 millions d'euros).

Le regroupement de plusieurs services de l'administration centrale sur un site unique est envisagé : ce regroupement, qui s'effectuerait dans un bâtiment acquis par le ministère permettrait à terme de réaliser des économies par rapport aux coûts actuels des divers baux.

Le plafond d'emplois du programme a été établi en loi de finances initiale à 1 453 ETPT. La moyenne des ETPT consommés a été de 1 605 emplois soit un écart de 152 ETPT.

Cet écart provient des méthodes de calcul de l'outil India-outil de décompte des emplois (ODE) concernant les personnels non titulaires non indicés rémunérés par les ministères : ces personnels ne sont pas décomptés en fonction de leur temps de travail mais en fonction du coût moyen des personnels du ministère. Le programme *Conduite et pilotage* compte de nombreux contractuels spécialisés de haut niveau, rémunérés au-dessus de la moyenne de rémunération des fonctionnaires, aussi l'outil les comptabilise-t-il plusieurs fois en pratique.

Il conviendrait de trouver une solution pour mettre fin au différentiel des données d'India-ODE et de celles du logiciel de paye du programme.

II.— UNE TENDANCE GÉNÉRALE À L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

A.— LA JUSTICE JUDICIAIRE : UNE BONNE PERFORMANCE MALGRÉ L'ACCROISSEMENT DES AFFAIRES NOUVELLES

Les résultats de la performance de ce programme se rapprochent souvent des cibles fixées. Cependant, les résultats sont très variables d'année en année, il est pour certaines actions difficile de percevoir une tendance positive sur le long terme.

L'ensemble des juridictions a réussi à maîtriser ses *délais en matière civile*, composante majeure de l'évaluation de la performance. La Cour de cassation a dépassé les objectifs fixés dès 2008, les cours d'appel ont poursuivi en 2010 la diminution de la durée de traitement des affaires civiles pour atteindre 11,7 mois, ne parvenant pas à la réduire à moins de dix mois selon la cible. Le délai moyen de traitement des procédures par les tribunaux de grande instance se maintient à 7,1 mois. La performance des tribunaux d'instance n'est pas encore documentée, les données n'étant disponibles qu'en mai. Le délai « provisoire » pour 2009 était de 5,4 mois, supérieur à la prévision de 4 mois au maximum, et la mesure définitive risque d'être supérieure, car un afflux de nouvelles affaires a été constaté en 2010.

De même, l'âge moyen des affaires civiles en stock est conforme à la cible pour la Cour de cassation et les cours d'appel, il est stable, mais supérieur à la cible pour les TGI (13,2 mois) et les conseils de prud'hommes (11,6 mois). Les juridictions affichent un traitement élevé des affaires, tant quant au traitement du flux que du stock.

Les indicateurs de qualité *Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire*, et *Taux de cassation des affaires civiles*, ne sont pas documentés pour la réalisation 2010. L'administration ne dispose pas de données fiables pour documenter le premier, du moins pour les cours d'appel et les juridictions de première instance. Cette lacune est très regrettable car le délai moyen de délivrance du jugement est un élément important de l'efficience de la justice. Les délais indiqués en 2009 faisaient état d'amélioration, sauf pour les cours d'appel dont la prévision (25 jours) est trop élevée.

Les indicateurs mesurant la charge de travail des magistrats et fonctionnaires montrent une stabilité à un niveau élevé, ce qui est positif étant donné le nombre élevé des affaires nouvelles, lié à la crise économique, et le traitement des affaires de surendettement, qui représentent une charge de travail importante pour les magistrats comme pour les fonctionnaires. **On peut regretter que l'indicateur ne soit toujours pas renseigné pour les tribunaux d'instance.**

Pour les affaires pénales, *le délai moyen de traitement* en 2010 n'est connu que pour la Cour de cassation ; il est toujours en augmentation. Pour les autres juridictions, il est connu avec retard et montre une stabilité. Le nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet diminue toujours : il faut prendre cette évolution avec prudence car l'entrée en fonction de la chaîne Cassiopée, chaîne informatique destinée à remplacer les applications informatiques pénales actuelles, a exigé des apprentissages et des adaptations, et conduit par ailleurs à un autre mode de comptage. L'activité croissante de l'exécution et de l'application des peines induit aussi une augmentation du temps passé par les magistrats du Parquet sur ces dossiers.

Le taux de réponse pénale continue de s'améliorer, passant de 85 % en 2006 à près de 88 % en 2010. avec un bon résultat de 93,5 % pour les mineurs seuls, confortant l'objectif d'une réponse systématique et adaptée à tous actes délictuels constatés. Toutefois, on ne sait si ce taux élevé est dû aux mesures de rappel à la loi ou aux autres mesures dites « de troisième voie ». *Le taux de mise à exécution des décisions pénales* ne sera connu qu'en automne ; la mesure 2009 montre une bonne progression, plus forte pour l'emprisonnement ferme et le sursis avec mise à l'épreuve.

La progression continue des *frais de justice* est inquiétante, avec une progression de 10 % pour l'action pénale. La dépense en frais de justice au titre de l'action pénale a augmenté de 9 %. Il conviendra de poursuivre les efforts de mise en concurrence et de sensibilisation entrepris au cours des dernières années.

B.– L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : DES AMÉLIORATIONS NOTABLES, UNE MESURE À COMPLÉTER

Le nombre des personnes prises en charge par cette administration continue à s'accroître au 1^{er} janvier 2011 : 239 760 personnes étaient sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire, soit 5 237 de plus qu'en 2009. Le nombre de personnes écrouées est stable (60 544) alors que le nombre de personnes non hébergées est en progression de 25 % soit 1 300 personnes de plus.

L'indicateur du *taux d'incidents pour 10 000 détenus* est stable à 18 pour 10 000 détenus. Le taux d'occupation des places spécialisées est très élevé (93 % pour les semi liberté, 82 % pour les centres pour peines aménagées).

L'indicateur *Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* continue sa progression de 3 points et atteint 16 %, la cible étant de 18 %.

Dans le domaine de l'insertion professionnelle des détenus, la progression des personnes prises en charge rend difficile d'atteindre les cibles initialement fixées pour 2010 : la part des détenus stagiaires de la *formation professionnelle* se maintient à 8,5 %, celle des *personnes détenues scolarisées* progresse à 25 %, dépassant la cible. L'*activité rémunérée des détenus* a progressé pour atteindre 39 %, ce qui représente un bel effort dans un contexte de crise économique.

Si le milieu fermé peut mesurer son activité grâce à de nombreux indicateurs pertinents, à l'inverse, les indicateurs de suivi du milieu ouvert sont encore en nombre limité et ne reflètent pas suffisamment l'activité des services de l'administration pénitentiaire.

L'an dernier, le Rapporteur spécial soulignait l'utilité d'introduire un indicateur portant sur l'efficacité de l'administration pénitentiaire en matière de lutte contre la récidive, analogue à celui qui existe pour la protection judiciaire de la jeunesse. Il mettrait en relief le rôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation grâce à des mesures de l'activité (nombre de personnes suivies en milieu fermé et ouvert, délais de prise en charge des mesures alternatives à l'incarcération, par exemple). Cette proposition conserve son actualité.

Proposition n° 5 : Introduire un indicateur portant sur l'efficacité de l'administration pénitentiaire en matière de lutte contre la récidive, sur le modèle de l'indicateur sur la part de jeunes n'ayant ni récidivé ni réitéré, qui existe pour la protection judiciaire de la jeunesse.

C.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UNE PERFORMANCE ACCRUE

L'année 2010 a vu la poursuite d'un vaste audit des structures habilitées, qui a porté sur 36 structures. Ce travail est accompli de concert avec les conseils généraux responsables au premier plan des mesures d'assistance éducative.

La très grande majorité des indicateurs démontre un progrès régulier dans la réalisation des objectifs entre 2006 et 2010. L'indicateur portant sur le *pourcentage de récidive ou de réitération* est renseigné avec retard : il se maintient, de même que la cible n'est pas réévaluée.

La cible a parfois été volontairement fixée de manière ambitieuse par rapport à l'existant de manière à mobiliser les acteurs pour sa réalisation. C'est le cas des *délais de prise en charge* (hors placement) pour lesquels les résultats s'améliorent pour atteindre 13 jours seulement. L'objectif fixé par la loi d'orientation pour la justice de 2002 est la mise en œuvre des décisions de justice « sans délai ».

Les résultats en ce qui concerne le *taux d'occupation des établissements* sont inférieurs à la cible, montrant que la prévision reste difficile car les structures doivent toujours pouvoir accueillir un placement en urgence. On peut seulement souligner que le taux d'occupation des centres éducatifs fermés pourrait être un peu plus élevé, étant actuellement de 72 %, alors que l'objectif est d'atteindre les 80 %.

En revanche, *les taux d'activité par catégorie de personnel pour chaque type de mesure* a progressé et dépasse la cible. Un éducateur suit 25 jeunes en milieu ouvert, ce qui est conforme à la prévision. Le nombre de mesures d'investigation et d'orientation éducative terminées dans l'année par psychologue est supérieur à l'objectif (38 mesures) et le nombre de mesures d'enquêtes sociales terminées dans l'année par assistant de service social dépasse la cible (20 mesures). On doit se féliciter de cette **amélioration de la performance des services**.

Le pourcentage de jeunes pris en charge au pénal *ayant accompli une démarche de réparation envers la victime ou la société* s'élève à 57 %.

D.– L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES

Les crédits de ce programme sont pour près de 95 % dévolus à l'aide juridictionnelle.

Le *pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen de traitement des demandes est supérieur à deux mois* montre un résultat en régression, qui peut s'expliquer par des perturbations de l'activité de certains bureaux en lien avec la suppression de certains TGI. Les enquêtes de *satisfaction*

portant sur le service rendu par les Maisons de la justice et du droit sont positives et au-dessus de la prévision (98 % de personnes satisfaites). Le jugement porté par les victimes sur l'aide qui leur a été apportée est positif à 95 %. Par contre, le taux de recouvrement des frais avancés par l'État ne progresse guère, restant à 8 %.

E.– LES DEUX PROGRAMMES DE CONDUITE ET PILOTAGE : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CHANGEANTE ET À COMPLÉTER

La prise en considération de la performance est ici rendue très difficile. Les indicateurs ont été modifiés largement pour 2010, ce qui rend la comparaison en grande partie impossible. On regrettera la suppression de bons indicateurs (le nombre d'agents gérés par un agent de l'administration centrale) ou encore le respect des délais de livraison des opérations immobilières pour les opérations livrées dans l'année. L'indicateur du coût du m² judiciaire rénové, qui faisait l'objet de dépassement et appelait à la maîtrise des coûts en cours de chantier a été supprimé, sa cible était pourtant rehaussée. La mesure fait à présent état de nombre de dépassements.

Les résultats de l'indicateur Taux de déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions mettent en évidence le retard accumulé mais aussi que le rattrapage est manifeste : alors que ce taux devait être de 96 % en 2010, il s'élève à 84 %, contre 37 % en 2009. La cible est de 100 % en 2011.

Le programme prévoit un objectif de gestion efficiente des personnels. Il est basé sur un seul indicateur qui mesure la Dépense moyenne, pour le bureau du personnel, de la gestion d'un agent de l'administration centrale. Cette dépense a beaucoup baissé pour atteindre 365 euros.

Il est toujours regrettable qu'aucun indicateur ne mesure cet élément essentiel de la bonne gestion des ressources humaines qu'est la rapidité d'affectation aux postes vacants. Tout en prenant en considération les besoins liés à la garantie du bon déroulement des nominations aux postes et de la transparence des affectations, il est indispensable que l'administration se fixe des objectifs de progrès en ce domaine.

En effet, en particulier pour la justice judiciaire, la nomination des magistrats et surtout l'affectation des greffiers et des postes administratifs dans les juridictions demande couramment plusieurs mois voire un an, ce qui désorganise le travail des juridictions.

Proposition n° 6 : Créer un indicateur portant sur les délais de nomination ou d'affectation des personnels dans les juridictions.

*

* *

**MÉDIAS : GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE
L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN ; COMPTE D'AFFECTATION
SPÉCIALE AVANCES À L'AUDIOVISUEL**

Commentaire de M. Patrice MARTIN-LALANDE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS	369
A.– LA MISSION <i>MÉDIAS</i> : UNE CONSOLIDATION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS PRIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS	369
1.– Le programme 180 <i>Presse</i> : un effort public en régime de croisière pour la deuxième année du plan de soutien triennal à la presse	370
a) <i>Les aides à la diffusion</i>	371
b) <i>Les aides au pluralisme</i>	373
c) <i>Les aides à la modernisation</i>	373
2.– Le programme 312 <i>Soutien à l'expression radiophonique locale</i> : une enveloppe tenue en dépit d'une croissance du nombre de bénéficiaires	375
3.– Le programme 313 <i>Contribution au financement de l'audiovisuel</i> : une nouvelle surperformance publicitaire de France Télévisions en 2010.....	376
4.– Le programme 115 <i>Action audiovisuelle extérieure</i> : des abondements en gestion afin d'accompagner la restructuration de l'audiovisuel extérieur de la France	377
B.– LA MISSION <i>AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC</i>	377
1.– Le retour bienvenu à une architecture budgétaire conforme aux finalités du compte de concours financiers.....	377
2.– Le produit de la contribution à l'audiovisuel public en 2010.....	378
3.– La ventilation de la contribution à l'audiovisuel public entre ses bénéficiaires....	379
C.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN</i> : UNE SECONDE ANNÉE SANS EXÉCUTION QUI MILITE POUR LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF	379
II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS EN 2010	380
A.– LA MISSION <i>MÉDIAS</i>	380
1.– La performance du programme <i>Presse</i> : des résultats révélateurs d'une situation de transition pour le secteur	380
2.– Le soutien à l'expression radiophonique locale : de bonnes performances	382

3.– Le succès du passage à la télévision tout numérique	382
4.– L'action audiovisuelle extérieure : des indicateurs de gestion aux performances contrastées	382
B.– LA MISSION AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	383
1.– France Télévisions : des performances satisfaisantes, des indicateurs à enrichir	383
2.– ARTE France : une bonne gestion, une audience à reconquérir.....	385
3.– Radio France : des résultats positifs, une gestion maîtrisée.....	385
4.– L'Institut national de l'audiovisuel : une politique patrimoniale efficace.....	386

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS

A.- LA MISSION *Médias* : UNE CONSOLIDATION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS PRIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Après une année budgétaire 2009 atypique qui aura vu un gonflement des crédits de la mission *Médias* à la faveur de la traduction financière d'engagements nouveaux de la part de l'État – mise en œuvre des États généraux de la presse écrite (EGPE)⁽¹⁾ et compensation des pertes de recettes publicitaires de France Télévisions après la suppression de la publicité en soirée⁽²⁾ –, l'exercice 2010 s'apparente davantage à un palier consacrant la **consolidation de l'effort public** en la matière.

De fait, le soutien à la presse s'est poursuivi – les mesures décidées dans le cadre des EGPE ayant été inscrites dans une perspective triennale 2009–2011 – tandis que la compensation budgétaire versée à France Télévisions devenait une nouvelle dépense structurelle à prendre en compte dans la construction du budget général de l'État. Aussi, **si le niveau des crédits reste élevé**, il traduit non pas une évolution exceptionnelle par rapport à l'exercice précédent (comme ce fut le cas en 2009 par rapport à 2008), mais une tendance **en phase avec les engagements formalisés au cours de l'année antérieure**.

Si entre 2008 et 2009 les crédits consacrés aux médias avaient connu une croissance et une consommation sans précédent, la consommation est restée stable voire légèrement inférieure entre 2009 et 2010 : 1,154 milliard d'euros pour les autorisations d'engagement (AE) contre 1,173 milliard d'euros l'année précédente (– 1,6 %) ; 1,147 milliard d'euros pour les crédits de paiement (CP) contre 1,168 milliard d'euros en 2009 (– 1,8 %).

La loi de finances initiale (LFI) pour 2010 avait doté la mission *Médias* à hauteur de 1,140 milliard d'euros en AE et de 1,142 milliard d'euros en CP. Le taux de consommation en exécution est supérieur de 1,2 % aux prévisions en AE – soit 1,154 milliard d'euros – et de 0,44 % en CP – soit 1,147 milliard d'euros.

(1) Dès la loi n° 2009–431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

(2) Par anticipation du vote de la loi n° 2009–258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, le conseil d'administration de France Télévisions a procédé, dès le 5 janvier 2009, à la suppression des annonces commerciales diffusées entre 20 heures et 6 heures sur les chaînes du groupe.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION MÉDIAS

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation (taux de consommation)	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2009	2010	2009	2010
Presse	282 691 351 441 197 886 (156 %)	416 311 337 449 401 473 (108 %)	277 691 351 435 716 548 (157 %)	417 811 337 442 475 785 (106 %)
Abonnements de l'État à l'AFP	111 382 348 111 382 348 (100 %)	113 387 230 113 387 230 (100 %)	111 382 348 111 382 319 (100 %)	113 387 230 113 387 229 (100 %)
Aides à la presse	171 309 003 329 815 538 (192,5 %)	302 924 107 336 014 243 (111 %)	166 309 003 324 334 229 (195 %)	304 424 107 329 088 556 (108 %)
Soutien à l'expression radiophonique locale	26 524 800 27 575 111 (104 %)	29 018 000 28 673 162 (99 %)	26 524 800 27 575 111 (104 %)	29 018 000 28 667 900 (98 %)
Soutien à l'expression radiophonique locale	26 418 800 27 561 443 (104 %)	28 902 000 28 664 530 (99 %)	26 418 800 27 561 443 (104 %)	28 902 000 28 658 842 (99 %)
Fonction support	106 000 13 668 (13 %)	116 000 8 632 (7 %)	106 000 13 668 (13 %)	116 000 9 057 (8 %)
Contribution au financement de l'audiovisuel (libellé modifié)	488 000 000 458 000 000 (94 %)	497 875 000 463 275 000 (93 %)	488 000 000 458 000 000 (94 %)	497 875 000 463 275 000 (93 %)
France Télévisions (libellé modifié)	473 000 000 458 000 000 (97 %)	457 875 000 423 275 000 (92 %)	473 000 000 458 000 000 (97 %)	457 875 000 423 275 000 (92 %)
Passage à la télévision tout numérique (nouveau)	15 000 000 N/A	40 000 000 40 000 000 (100 %)	15 000 000 N/A	40 000 000 40 000 000 (100 %)
Action audiovisuelle extérieure	233 070 000 246 970 000 (106 %)	197 570 000 212 870 000 (108 %)	233 070 000 246 970 000 (106 %)	198 070 000 212 870 000 (107 %)
TOTAL	1 030 286 151 1 173 742 997 (114 %)	1 140 774 337 1 154 219 635 (101 %)	1 025 286 151 1 168 261 659 (114 %)	1 142 774 337 1 147 288 685 (100 %)

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : rapport annuel de performances 2010

1.– Le programme 180 *Presse* : un effort public en régime de croisière pour la deuxième année du plan de soutien triennal à la presse

À titre liminaire, le Rapporteur spécial tient à **saluer l'effort d'enrichissement de la justification au premier euro (JPE)** qui a été entrepris sur le programme 180. **De nouvelles données, plus nombreuses, plus précises, permettent un meilleur suivi de l'exécution**, ce dont il faut toujours se réjouir.

La comparaison entre la LFI 2009 et la LFI 2010 des crédits ouverts présente un intérêt limité, dans la mesure où les conséquences budgétaires des décisions prises dans le cadre des EGPE ont été tirées à l'occasion de la loi de finances rectificative d'avril 2009 précitée.

En 2010 une fois encore, les crédits du programme 180 Presse ont connu une revalorisation consacrée par une loi de finances rectificative ⁽¹⁾. Celle-ci, d'un montant de 30,2 millions d'euros en AE et 20,2 millions d'euros en CP a notamment permis de débloquer une aide exceptionnelle visant à **moderniser le système de distribution** (à hauteur de 20 millions d'euros en loi de finances rectificative, soit une aide totale de 45 millions d'euros ainsi que l'avait préconisé le rapport Mettling), et d'assurer la compensation de **l'exonération des charges sociales pour les vendeurs colporteurs (VCP) et porteurs de presse** auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS (soit 17 millions d'euros contre 12 millions d'euros prévus dans le cadre de la LFI).

Si la consommation des crédits de l'action n° 1 *Abonnements de l'État à l'AFP* est parfaitement conforme aux prévisions inscrites en LFI, l'action n° 2 *Aides à la presse* fait apparaître, comme il est de tradition, plusieurs évolutions intervenues en cours de gestion, lesquelles ont pu engendrer des effets quant à l'exécution de la dépense.

Les crédits couvrant la réduction du tarif SNCF pour le transport de presse ⁽²⁾, l'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger ⁽³⁾ et l'aide à la presse hebdomadaire régionale ⁽⁴⁾ sont restés à leur niveau inscrit en LFI, n'ont subi aucun mouvement en gestion et ont été intégralement consommés. Ces dispositifs n'appellent donc pas de remarque particulière.

a) Les aides à la diffusion

● Aide au transport postal de la presse d'information politique et générale (PIPG)

Les 107,3 millions d'euros consommés à ce titre (AE=CP) ont permis d'apurer le reliquat de la compensation versée par l'État à la Poste au motif du moratoire sur les tarifs postaux 2009 (0,46 million d'euros), de couvrir la perte de recettes consécutive au même moratoire pour 2010 (23,8 millions d'euros), et enfin de verser l'aide prévue à titre principal pour faciliter le transport postal de la PIPG (83 millions d'euros).

(1) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative.

(2) Sous-action n° 1-2.

(3) Sous-action n° 1-3

(4) Sous-action n° 2-3.

Par ailleurs, le **Rapporteur spécial se voit une fois encore contraint de formuler sa demande tendant au regroupement de ces crédits au sein du seul programme *Presse*** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012. Le Gouvernement s'obstine, contre toute logique et sans fournir d'explication claire et convaincante, à ventiler cette dépense entre deux programmes issus de deux missions différentes : le programme *Presse* de la mission *Médias* et le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*.

Le Rapporteur spécial le souligne à nouveau : **il n'y a aucune justification à maintenir un éclatement arbitraire et artificiel de crédits qui poursuivent le même objectif**, à savoir la distribution de la presse. Il rejoint sur ce point l'analyse de la Cour des comptes, qui a réitéré la même recommandation dans sa note d'exécution budgétaire 2010.

Proposition n° 1 : Faire figurer au sein du seul programme 180 *Presse* l'ensemble des crédits relatifs à l'aide au transport postal par réintégration des crédits afférents inscrits au programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

- Aide au portage de la presse

Conformément aux préconisations des EGPE, l'aide au portage avait bénéficié d'une forte revalorisation en 2009, l'effort public ayant été porté de 8,25 millions d'euros à 70 millions d'euros. Le même montant avait été reconduit en LFI 2010 afin de soutenir le développement de ce mode de distribution alternatif. Le nombre de bénéficiaires sera passé de 126 en 2009 à 138 en 2010 du fait notamment de l'éligibilité de 10 nouveaux hebdomadaires régionaux au dispositif, et de l'élargissement de celui-ci aux journaux édités dans les collectivités d'outre-mer⁽¹⁾. En définitive, ce sont **67,2 millions d'euros** qui **auront été consommés à ce titre**.

- Exonération des charges patronales pour les VCP et porteurs de presse

En sus des crédits budgétaires, le portage bénéficie d'un allègement des charges sociales qu'il supporte. Ainsi qu'il a été rappelé précédemment, l'exonération des charges patronales est prise en charge par le budget de l'État afin de ne pas dégrader les comptes des organismes de sécurité sociale. À ce titre, 17 millions d'euros auront été versés à l'ACOSS, soit 5 millions d'euros de plus que prévu en LFI.

(1) En application du décret n° 2010-1088 du 15 septembre 2010 relatif au développement et à la modernisation de la presse en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et dans les îles de Wallis-et-Futuna.

b) Les aides au pluralisme

La **plupart d'entre elles ont bénéficié d'abondements**, plus ou moins importants, en gestion.

- Aide aux quotidiens nationaux d'IPG à faibles ressources publicitaires

Initialement dotée de 9,2 millions d'euros, elle a reçu une première dotation complémentaire de 4 millions d'euros de crédits, puis une seconde à hauteur de 3 millions d'euros devant se matérialiser sous forme d'avances remboursables (+ 76 % au total). La structure de répartition de l'aide reste constante : 8 publications en bénéficient, trois d'entre elles concentrant l'essentiel du soutien (87,4 %).

- Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'IPG à faibles ressources de petites annonces

L'aide initiale de 1,4 million d'euros a été portée à 1,9 million d'euros en réponse à la situation fragile des titres concernés et pour tenir compte de l'accroissement du nombre de bénéficiaires suite à l'éligibilité au soutien des publications éditées dans les collectivités d'outre-mer. La totalité des crédits a été consommée.

- Aide à la presse hebdomadaire régionale

Intégralement consommés, les quelque 1,4 million d'euros de crédits prévus en LFI n'ont fait l'objet d'aucune revalorisation en cours de gestion.

c) Les aides à la modernisation

Comprenant cinq des treize dispositifs d'aides, le champ des aides à la modernisation a vu ses **crédits revalorisés à la faveur du soutien apporté par l'État à l'entreprise Presstalis**.

- Aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale

Doté de 12 millions d'euros en LFI, le dispositif a bénéficié d'une **injection massive de crédits au titre du soutien de l'État à Presstalis**, engagée dans un nouveau plan d'économies conformément aux préconisations du rapport Mettling. Ainsi, **33 millions d'euros supplémentaires auront été débloqués** : 6 millions d'euros au titre de la revalorisation de l'aide initiale pour l'année 2010 ; 7 millions d'euros de revalorisation rétroactive de la subvention versée *via* ce dispositif en 2009 ; 20 millions d'euros d'aide exceptionnelle. Au total, un effort public de 45 millions d'euros aura donc été consenti, correspondant à un quasi quadruplement de l'aide initialement prévue (+ 375 %).

- Aide à la modernisation sociale de la PIPG

Le dispositif couvre la participation de l'État au financement des départs anticipés dans la presse quotidienne nationale et la presse quotidienne régionale d'information politique et générale, la seconde bénéficiant de l'essentiel du soutien (20,7 millions d'euros). Au final, l'intégralité des 29,9 millions d'euros inscrits aura été consommée.

- Aide à la modernisation des diffuseurs de presse

Elle vise à apporter un soutien aux diffuseurs pour l'amélioration de leurs performances commerciales. À ce titre, 6,5 millions d'euros auront bénéficié aux diffuseurs, essentiellement pour le financement de projets de rénovation des espaces de vente et de modernisation informatique (achat et mise à jour de matériels et de logiciels de gestion et d'optimisation de gestion des produits de presse).

- Aide au développement des services en ligne des entreprises de presse (fonds SPEL)

Au cours des deux exercices 2009 et 2010⁽¹⁾, le fonds SPEL aura avalisé 158 projets représentant un montant total de 29,9 millions d'euros partagé entre 24,5 millions d'euros de subventions et 5,4 millions d'euros d'avances remboursables. La consommation des crédits en 2010 atteint 18,3 millions d'euros en AE et 2,7 millions d'euros en CP. Le montant moyen de l'aide s'élève à 226 000 euros environ et permet de couvrir des coûts aussi divers que les dépenses d'équipement, de numérisation des contenus, de promotion et de marketing ou de recrutement de journalistes.

- Aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'IPG

Le fonds dédié à ce dispositif a **en réalité deux objets** : d'une part il vise à **accompagner les titres concernés dans leur effort de modernisation** ; d'autre part, il regroupe les crédits destinés à **financer l'opération « Mon quotidien offert »**, laquelle permet à tout jeune de 18 à 24 ans de bénéficier d'un abonnement gratuit à un quotidien de son choix pour une durée d'un an. La consommation globale des crédits atteint 17,6 millions d'euros en AE et 24,9 millions d'euros en CP.

Au total, **si le montant des crédits ouverts et consommés** au titre de 2010 pour le programme *Presse* **reste en ligne avec l'exercice précédent et conforme aux orientations décidées dans le cadre des EGPE, la Cour des comptes souligne un risque d'insoutenabilité** de cette dépense publique et estime que sa réduction, prévue à l'issue de la période de soutien triennal, ne se fera pas sans difficultés.

(1) Le comité d'orientation du fonds SPEL n'a rendu d'avis définitif sur l'attribution des aides pour 2009 qu'en février 2010. Aussi, aucun crédit n'a pu être engagé au cours de cet exercice.

À cet égard, le Rapporteur spécial tient à rappeler que l'effort public massif consenti à la suite des EGPE revêt un caractère exceptionnel et que le niveau tout aussi exceptionnel des crédits dégagés entre 2009 et 2011 ne saurait en aucun cas être reconduit dans les mêmes proportions à l'issue de cette période. Le plan de sauvetage de la presse, légitime et nécessaire, constitue une réponse conjoncturelle et bornée dans le temps à la situation de crise qu'a traversée le secteur de la presse. Il n'a pas vocation, chacun en a conscience, à se transformer en un dispositif pérenne de soutien structurel. Une telle orientation est conforme aux conclusions des EGPE, elle est partagée par l'ensemble des acteurs. Les pouvoirs publics ont parfaitement respecté leurs engagements, il convient maintenant que les entreprises de presse remplissent leur part du contrat en accélérant les mutations nécessaires à leur pérennité.

2.– Le programme 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale* : une enveloppe tenue en dépit d'une croissance du nombre de bénéficiaires

L'exercice 2010 consacre la deuxième année pleine de fonctionnement du dispositif de soutien à l'expression radiophonique locale dans sa morphologie nouvelle, conséquence de la budgétisation, en LFI pour 2009, de crédits qui étaient auparavant inscrits au sein du compte d'affectation spéciale *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique*. Rappelons que le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) a vocation à soutenir le tissu des radios associatives à faibles ressources publicitaires qui accomplissent une mission sociale de proximité en leur versant différents types d'aides (subventions d'installation, de fonctionnement, et d'équipement).

En 2010, le FSER a attribué davantage de subventions que l'année précédente. Cette augmentation s'explique, d'une part, par l'entrée de nouvelles radios dans le champ des bénéficiaires suite à l'octroi, par le CSA, de nouvelles autorisations d'émettre, et, d'autre part, par le développement, par les radios existantes, de nouveaux services éligibles au fonds. Toutefois, l'enveloppe budgétaire initiale a été respectée, grâce à un gel du montant unitaire des subventions (absence de revalorisation entre 2009 et 2010) et à une diminution du soutien sélectif à due concurrence de l'augmentation des aides automatiques.

Si le montant des crédits inscrits au titre des dépenses de fonctionnement (action n° 2 *Fonction support*) reste marginal et, pour tout dire, quasi anecdotique – 116 000 euros – leur faible taux de consommation sur les deux derniers exercices – 13 % puis 7,5 % – milite pour un rebasage d'une dépense liée, notamment, aux frais d'étude, de fourniture courantes, et au défraiement des membres de la commission attribuant les subventions.

3.— Le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel* : une nouvelle surperformance publicitaire de France Télévisions en 2010

Créé lors de la loi de finances initiale pour 2009, le programme 313 retrace les crédits nécessaires au financement complémentaire de France Télévisions, versé en compensation de la perte de recettes liée à la suppression des messages commerciaux sur les antennes du groupe entre 20 heures et 6 heures.

Son champ a été étendu à la faveur de la LFI 2010 afin d'accueillir les crédits relatifs au financement du GIP France télé numérique. Une telle imputation budgétaire répondait au souhait de plusieurs parlementaires, dont le Rapporteur spécial, qui avaient estimé que le GIP ne saurait être financé de manière pérenne par la contribution à l'audiovisuel public ⁽¹⁾ (ex redevance audiovisuelle). À ce titre, 40 millions d'euros avaient été inscrits au titre d'une nouvelle action n° 2 *Passage au tout numérique*.

Comme l'année précédente, France Télévisions a enregistré des résultats particulièrement positifs et largement supérieurs aux prévisions en matière de recettes commerciales. Ainsi le groupe aura-t-il enregistré un **surplus de quelque 89 millions d'euros au titre de la publicité et du parrainage, soit un « bonus » de 65,2 millions d'euros nets après prélèvements.** La ventilation du surplus **entre l'entreprise et l'État a obéi à la même règle qu'en 2009 avec un partage égalitaire** entre les deux parties, se concrétisant sous la forme d'une réduction de la dotation budgétaire à due concurrence de la moitié de la somme. Le **montant final de l'abattement – 34,6 millions d'euros –** correspond à la moitié du surplus de recettes nettes – 32,6 millions d'euros – majorée pour tenir compte du fait qu'une telle réduction de la dotation publique a automatiquement induit la diminution, à hauteur de 2 millions d'euros, de certains prélèvements pesant sur l'entreprise.

Le Rapporteur tient à rappeler la position qu'il avait défendue lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Les principes de discipline contractuelle, de bonne gestion et de maîtrise des finances publiques impliquent de soumettre l'utilisation de ces crédits complémentaires issus des sur-performances publicitaires à une validation par le contrat d'objectifs et de moyens (COM) ou ses éventuels avenants. Il s'agit de **respecter la logique contractuelle et l'équilibre entre ressources et charges, tout en encourageant la recherche d'une efficacité commerciale par la régie publicitaire du groupe.**

Au total, les crédits inscrits à l'action n° 1 *France Télévisions* auront été diminués de 457,9 millions d'euros à 423,3 millions d'euros, tandis que l'intégralité des 40 millions d'euros de crédits versés au GIP auront été consommés.

(1) *En effet, dans le cadre de la LFI 2009, le GIP avait bénéficié de 15 millions d'euros inscrits à la mission Avances à l'audiovisuel, laquelle retraçait les crédits correspondant au produit de la redevance audiovisuelle.*

4.– Le programme 115 *Action audiovisuelle extérieure* : des abondements en gestion afin d’accompagner la restructuration de l’audiovisuel extérieur de la France

Initialement doté de 197,6 millions d’euros en AE et 198,1 millions d’euros en CP, le programme a vu ces **montants revalorisés** à hauteur de **15,3 millions d’euros en AE et 15,5 millions d’euros en CP** à la faveur de la **loi de finances rectificative** du 29 décembre 2010.

La majeure partie de cet abondement correspond au **financement par l’État du plan de sauvegarde de l’emploi (PSE) entrepris au sein de RFI** ⁽¹⁾ (12,8 millions d’euros). Le reliquat a permis de financer une **partie des coûts du déménagement des équipes de la radio** (1 million d’euros) et d’abonder la dotation de la société AEF (1,5 million d’euros en AE et 1,7 million d’euros en CP).

La justification au premier euro (JPE) indique en outre, page 113, que « *la holding AEF est restée une structure très légère (15 personnes pour un budget annuel net limité à 5,2 millions d’euros)* ». Si le budget est « limité » et, de fait, en diminution de 0,6 million d’euros par rapport à l’exercice précédent, les charges de personnel atteignent 3,4 millions d’euros, ce qui correspond – sous réserve d’informations correctives – à une dépense moyenne de 226 667 euros par personne et par an, soit quelque 18 900 euros par mois. À cette aune, on peut effectivement se féliciter que la structure reste « *très légère* ».

B.– LA MISSION AVANCÉS À L’AUDIOVISUEL PUBLIC

1.– Le retour bienvenu à une architecture budgétaire conforme aux finalités du compte de concours financiers

Dans le cadre du PLF 2010, le compte de concours financiers (CCF) a retrouvé sa dénomination initiale après suppression du programme 846 qui abritait les crédits affectés au GIP France télé numérique (*cf. supra*). Les recettes du CCF se trouvaient donc de nouveau intégralement affectées aux organismes de l’audiovisuel public.

Rappelons en effet que le CCF retrace en dépenses, *via* cinq programmes dédiés, le montant des avances de contribution à l’audiovisuel public accordées aux sociétés ⁽²⁾ et à l’établissement public ⁽³⁾ mentionnés aux articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(1) Le plan global de modernisation (PGM) comprend notamment un projet de réorganisation des rédactions en langues étrangères passant par la mise en place de trois groupes de langues et la suppression de six rédactions. Il s’accompagne d’un plan de sauvegarde de l’emploi prévoyant 206 suppressions et 34 créations de postes.

(2) France Télévisions, ARTE France, Radio France, AEF.

(3) L’Institut national de l’audiovisuel.

2.– Le produit de la contribution à l’audiovisuel public en 2010

Pour l’année 2010, les **montants unitaires** de contribution à l’audiovisuel public (CAP) se sont élevés à **121 euros en métropole et 78 euros dans les départements d’outre-mer**. Les **encaissements nets** de CAP ont connu une **augmentation de 4 %** par rapport à l’année précédente, correspondant à un produit total de **2 258,7 millions d’euros**.

Les **dégrèvements de CAP pour motifs sociaux pris en charge par le budget général de l’État** ont représenté une masse financière de quelque **564,1 millions d’euros** soit une **progression de 4,7 %** par rapport à l’exercice 2009.

Fort logiquement, du fait de la suppression partielle de la publicité commerciale sur les écrans de France Télévisions et de la dotation budgétaire versée en compensation, le poids de la CAP dans le financement global de l’audiovisuel public a diminué. Si l’on ajoute à ce mode de financement alternatif les crédits budgétaires complémentaires attribués à l’AEF au titre du programme 115 ainsi que les crédits affectés à la compensation des dégrèvements de CAP pour motifs sociaux, on constate que **la CAP ne contribue plus qu’à hauteur des deux tiers de la dépense publique consacrée aux médias, le tiers restant étant pris en charge par le budget général de l’État.**

BILAN DES ENCAISSEMENTS DE CONTRIBUTION À L’AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d’euros)

	Exécution 2009	Exécution 2010
Encaissements bruts	2 488,7	2 587,9
Frais d’assiette, de recouvrement et de trésorerie	29,8	29,3
Encaissements nets	2 458,9	2 558,7
Dégrèvements pour motifs sociaux pris en charge par le budget général	538,8	564,1
Total des recettes du compte de concours financiers	2 997,7	3 112,8

Source : rapport annuel de performances 2010

Au total, les recettes du compte de concours financiers s’élèvent à **3 112,8 millions d’euros, en augmentation de 3,8 %** par rapport à 2009.

3.– La ventilation de la contribution à l’audiovisuel public entre ses bénéficiaires

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION *AVANCÉS À L’AUDIOVISUEL*

(en euros)

Programme	Autorisations d’engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2009	Exécution 2010
France Télévisions	2 039 141 200	2 092 233 200	2 039 141 200	2 092 233 200
ARTE France	232 348 970	241 934 420	232 348 970	241 934 420
Radio France	559 694 843	583 862 843	559 694 843	583 862 843
Contribution au financement de l’action audiovisuelle extérieure	65 288 200	117 517 100	65 288 200	117 517 100
Institut national de l’audiovisuel	86 172 400	87 206 469	86 172 400	87 206 469
Passage à la télévision tout numérique (a)	15 000 000	–	15 000 000	–

Sources : RAP 2010

(a) : Comme rappelé précédemment, le GIP France télé numérique, initialement financé par une partie de la contribution à l’audiovisuel public, a été exclu du champ des bénéficiaires de celle-ci par la loi n° 2009-431 de finances rectificative pour 2009.

C.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE *GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L’UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN* : UNE SECONDE ANNÉE SANS EXÉCUTION QUI MILITE POUR LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF

Le compte d’affectation spéciale (CAS) retrace, en recettes, le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l’utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires (et notamment le ministère de la Défense), ainsi que le produit de cession de l’usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites. En dépenses, le CAS est, d’une part, censé couvrir une partie des coûts d’investissement et de fonctionnement en matière de télécommunication des ministères ayant libéré les fréquences, et, d’autre part, participer au désendettement de l’État. Il serait sans doute sage de ne pas placer d’espoirs excessifs dans la contribution de ce dispositif au redressement des finances publiques ; ils risqueraient d’être déçus puisque, **pour la deuxième année consécutive, le CAS n’aura pas fonctionné.**

En conséquence, la question de la pérennisation du CAS se pose avec d’autant plus d’acuité que la plus grande part des dépenses qu’il devait prendre en charge ont été financées par le budget général de l’État au titre de la mission *Défense*. Le dispositif a donc largement perdu sa raison d’être.

En outre seul le ministère de la Défense s’est effectivement engagé à libérer des fréquences : aucun autre ministère n’envisage de faire de même dans les trois ans à venir.

Le Rapporteur spécial, rejoignant sur ce point l'analyse de la Cour des comptes, estime donc que **toutes ces raisons militent pour une suppression du CAS dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012**, quitte à le recréer, si besoin est, lorsque les ministères auront établi un programme prévisionnel clair de libération de fréquences pouvant ouvrir la voie à un enregistrement effectif de recettes.

Proposition n° 2 : Procéder à la suppression du compte d'affectation *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

II.— LA PERFORMANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS EN 2010

A.— LA MISSION MÉDIAS

Soulignons à titre liminaire que la performance du programme 313 renvoie pour partie à celle du programme 841 *France Télévisions* (cf. *infra*).

1.— La performance du programme *Presse* : des résultats révélateurs d'une situation de transition pour le secteur

- L'Agence France Presse : des réalisations très positives

Un objectif et deux indicateurs rendent compte des performances de l'AFP. **L'Agence reste sur une tendance vertueuse**. Si les données 2010 sont encore provisoires, elles confirment de **bons résultats quant au développement des produits et des marchés à fort potentiel de croissance** (Amérique du Nord, Moyen-Orient, Asie, Amérique latine). Les réalisations 2011 sont certes inférieures aux cibles du PAP, elles sont toutefois supérieures aux prévisions à la mi-année et surtout, elles témoignent d'une nette amélioration par rapport à 2010. Ainsi, le **chiffre d'affaires provenant des marchés à fort potentiel de croissance comme le chiffre d'affaires provenant de l'offre multimédia sont en croissance de plus de 11 %** par rapport à l'exercice précédent.

Les mêmes remarques s'appliquent à l'indicateur 1.2. On soulignera notamment l'**augmentation de près de 4 % du chiffre d'affaires total** (+ 3,9 %), ainsi que la **hausse du chiffre d'affaires hors abonnements de l'État, en croissance de 5,4 %, ce qui témoigne d'une moindre dépendance vis-à-vis des crédits publics** inscrits au programme 180, fruit d'une stratégie de modernisation et de diversification efficace.

- Les aides à la presse : un secteur au milieu du gué

Les performances attachées aux aides à la presse restent mitigées et sont révélatrices de la situation de transition dans laquelle se trouve le secteur.

Malgré l'effort public conséquent produit en 2009 et poursuivi en 2010, **la diffusion des titres les plus aidés continue de s'éroder**. Après une baisse de 3,2 % entre 2008 et 2009, cette diffusion décroît à nouveau de près de 7 % en 2010 (– 6,8 %).

L'indicateur relatif au **développement du portage** présente des **résultats en ligne avec les cibles initiales** (66,5 % d'exemplaires portés pour une cible de 67 %). **Pour autant, les réalisations peuvent sembler modestes au regard du soutien apporté à ce mode de distribution** suite aux EGPE (*cf. supra*), avec une progression de celui-ci de 5,4 points seulement par rapport à 2008.

La même remarque est opposable aux résultats de l'indicateur 1.4 mesurant l'**effet de levier des aides directes d'investissement à la presse**. Inférieur à la cible – 3,1 contre 4 –, il **reste élevé** puisque 1 euro d'argent public permet de financer des projets d'un coût 3 fois supérieur. **Toutefois, ce résultat reste identique à celui constaté en 2008, avant la mise en œuvre des EGPE**. Aussi, on ne peut s'empêcher de mesurer cette réalisation – certes satisfaisante – à l'aune de l'effort financier public consenti à partir de 2009.

L'indicateur 4.2, qui mesure le **degré de ciblage des aides sur la PIPG** présente des **résultats positifs**, témoignant d'un recentrage du soutien public à cette catégorie de presse.

Au total, **si les objectifs et indicateurs associés au programme 180 restent une source d'information précieuse, peut-être mériteraient-ils d'être enrichis ou complétés afin de mesurer, au-delà des seules problématiques de distribution et de diffusion, l'impact des aides publiques sur l'équilibre économique du secteur**. Le Rapporteur spécial rejoint la recommandation de la Cour des comptes tendant à la création d'indicateurs de performance « *aptés à mesurer l'effet des aides à la presse sur l'amélioration de l'équilibre économique des entreprises bénéficiaires* ». Contrairement à certains indicateurs existants, tel l'indicateur 3.1 *Nombre de titres d'information politique et générale*, qui ne dépend pas directement de l'action des pouvoirs publics, ils seraient sans doute plus à même de rendre compte de la réalité du secteur et de l'efficacité des aides publiques.

Proposition n° 3 : Renseigner des indicateurs mesurant l'impact des aides publiques sur l'équilibre économique des entreprises bénéficiaires. À cet effet, créer de nouveaux indicateurs au sein du programme 180 *Presse* ou compléter les indicateurs existants.

2.– Le soutien à l'expression radiophonique locale : de bonnes performances

Les **résultats** relatifs à la *Contribution des subventions sélectives à l'expression radiophonique locale* (indicateur 1.1) sont **conformes aux prévisions**. Plus important, l'indicateur 2.1 qui mesure la **part des ressources propres des radios associatives locales est en nette progression**, de plus de 10 points, par rapport à 2009, atteignant 61 % contre 50 % l'année précédente. Une telle performance témoigne des **efforts entrepris par les radios pour diversifier leurs ressources et réduire leur dépendance vis-à-vis du soutien public**.

3.– Le succès du passage à la télévision tout numérique

Pour son volet relatif au GIP France télé numérique ⁽¹⁾, le programme 313 fait état du **bon état d'avancement du processus de numérisation des ondes télévisuelles**. Les opérations ont été menées efficacement, le calendrier initialement arrêté est tenu et la population bien informée, même si des progrès restent à faire au niveau de l'information délivrée localement.

4.– L'action audiovisuelle extérieure : des indicateurs de gestion aux performances contrastées

D'après les résultats présentés dans le rapport annuel de performances, les différentes composantes de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF) ont accru leur distribution et, partant, leur audience potentielle. Ainsi, France 24 peut-elle être reçue par 150 millions de foyers uniques, tandis que TV5 Monde est distribuée auprès de plus de 215 millions de foyers et que RFI a ouvert 10 nouveaux relais FM ⁽²⁾.

Le Rapporteur spécial le soulignait l'an passé pour l'ensemble de l'AEF, le RAP l'affirme cette année, du moins pour France 24, « l'évolution des audiences [...] est difficile à apprécier », la raison étant un « *changement de certaines études de mesure d'audience entre 2009 et 2010* ». Aussi la progression des audiences ne peut-elle s'apprécier qu'au conditionnel : « *il semblerait que l'audience de France 24 progresse en Afrique* ».

Eu égard au nombre d'instituts et à l'hétérogénéité des méthodologies de mesure, **le Rapporteur spécial recommandait d'améliorer, d'harmoniser et d'étoffer les mesures d'audience des entités de l'AEF. Il semble nécessaire de réitérer cette préconisation**.

(1) La performance associée à France Télévisions renvoie aux indicateurs du programme 841.

(2) Huit au Proche et Moyen-Orient et deux en Afrique.

Proposition n° 4 : Améliorer les mesures d'audience des différentes composantes de l'Audiovisuel extérieur de la France et harmoniser la méthodologie.

Les indicateurs de gestion présentent des réalisations contrastées. Si la part des ressources propres augmente pour TV5 Monde et RFI, elle baisse pour France 24, le RAP soulignant que cette évolution « *s'explique selon l'AEF pour partie par la mauvaise conjoncture mondiale* » – mais les deux autres composantes de l'AEF l'ont également subie – ainsi que par « *le retard pris dans l'externalisation de la régie publicitaire* » de la chaîne.

L'évolution de la part de la masse salariale dans les charges d'exploitation des différentes chaînes est satisfaisante. Elle reste en ligne avec les prévisions (RFI), voire meilleure (TV5 Monde), et lorsqu'elle s'en écarte, les explications fournies sont convaincantes (France 24 avec le passage de la diffusion 24h/24 en arabe). **Concernant la holding AEF en revanche, l'augmentation de 19 % des charges de personnel** par rapport à 2008 et 2009 alors que le PAP tablait sur une « *stabilité* » de la cible ne manque pas de susciter des interrogations. Le RAP précise prudemment, sans luxe de détails, que « *la société* » explique cette situation, d'une part, « *par l'impact en année pleine des recrutements réalisés au cours de l'année 2009* », et, d'autre part, par « *la prise en compte [au niveau d'AEF] des charges de personnel des sociétés filiales* ». Pour ce dernier cas, si le RAP souligne qu'il s'agit « *d'un changement d'imputation comptable et non de charges nouvelles* », cette prise en charge fait par ailleurs l'objet d'une refacturation aux filiales et l'intérêt de l'opération n'apparaît donc pas *a priori* évident.

Logiquement, les mêmes remarques valent concernant l'évolution des frais généraux ⁽¹⁾ rapportés aux dépenses totales de la holding, en croissance de près de 8 % par rapport à l'exercice précédent.

B.– LA MISSION AVANCÉS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

La performance du programme 844 *Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure* renvoie à celle du programme 115 *Action audiovisuelle extérieure* (cf. *supra*).

1.– France Télévisions : des performances satisfaisantes, des indicateurs à enrichir

Concernant France Télévisions, **le Rapporteur spécial ne peut que réitérer son observation de l'année précédente.** Au regard de l'importance de l'effort budgétaire consenti en compensation des pertes de recettes publicitaires et

(1) Loyers et charges locatives, frais de gestion, taxes et contributions, coûts des fonctions supports et de la direction générale.

eu égard à l'ampleur de la réforme du nouveau service public de la télévision, il conviendrait d'**étoffer la mesure de la performance du programme 841 en y ajoutant des indicateurs propres à refléter la nouvelle situation et la nouvelle ambition du groupe**. Notamment, la création d'un indicateur quantitatif et qualitatif de **suivi des synergies** serait bienvenue, de même que le renseignement d'un indicateur relatif au **renouvellement de l'offre des programmes** (émissions culturelles en particulier). Sur ce point, le Rapporteur spécial rejoint l'analyse de la Cour des comptes.

Proposition n° 5 : Enrichir le volet performance du programme 841 *France Télévisions* en créant de nouveaux indicateurs intégrant les conséquences de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, notamment en matière de réalisation des synergies et de renouvellement de l'offre de programmes.

Le groupe **continue de contribuer fortement à la création audiovisuelle**. La chute brutale de l'indicateur dédié est en réalité purement optique. Les ressources publiques de France Télévisions ayant considérablement augmenté avec le versement de crédits budgétaires en compensation de la perte de recettes publicitaires, le ratio progression des investissements dans la création/progression de la ressource publique s'est mécaniquement dégradé. En valeur absolue, le soutien à la création reste donc fort, ayant atteint **385,5 millions d'euros en 2010**, un niveau supérieur à celui prévu par l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens (COM).

Considérée dans sa globalité, l'audience du groupe se maintient aux niveaux de 2008 et 2009, ce qui reste un motif de satisfaction dans le contexte d'une réforme d'ampleur du service public télévisuel et d'une concurrence accrue liée à la multiplication des modes de réception et de consommation du média télé – TNT, télévision connectée, délinéarisation des contenus, etc. Si, dans leurs univers de référence respectifs, France 2, France 4 et France 5 affichent des résultats positifs, témoignant d'audiences en progression, celle de France 3 décline à nouveau en 2010, bien que moins fortement qu'entre 2008 et 2009.

Les **indicateurs de gestion sont globalement positifs**. Si les synergies attendues suite à la réorganisation du groupe devraient entraîner un certain allègement des charges de personnel, la part de celles-ci dans les charges d'exploitation est en augmentation d'un point par rapport à l'exercice 2009 (37,2 %). Il convient sans doute de mettre ce résultat sur le compte du processus – long – d'harmonisation des statuts et sur la mise en œuvre du plan de départs volontaires à la retraite.

Le **quasi doublement de la part des ressources propres du groupe** dans ses recettes totales (15,2 % pour une cible de 8,3 %) ne saurait surprendre dans le contexte d'une **surperformance des recettes publicitaires du groupe pour la deuxième année consécutive**.

2.– ARTE France : une bonne gestion, une audience à reconquérir

La chaîne **remplit parfaitement son rôle de financeur de la création**. À cet égard, la dégradation apparente de l'indicateur dédié ne saurait masquer la progression en valeur absolue des montants consacrés à cette dépense : **65 millions d'euros** contre 63,5 millions d'euros l'année précédente.

L'audience en revanche reste un motif d'inquiétude, les résultats 2010 étant inférieurs de 8 points par rapport à la cible du PAP – 13 % d'audience contre 21 % espérés – et même **en recul par rapport aux réalisations de 2009** (17 %). En outre la **structure d'audience de la chaîne reste déséquilibrée** aux dépens de la part la plus jeune du public.

Toutefois, la chaîne mène une **politique volontariste de réforme de sa grille de programme afin d'attirer davantage les 25-49 ans**, relativement sous-représentés sur ARTE par rapport à leur poids dans l'audience globale du média télé (respectivement 22,4 % et 37,2 % en 2010). Des émissions et soirées plus adaptées à ce public – dont il convient de saluer la qualité – ont ainsi pu trouver leur place dans l'offre de la chaîne (*One Shot Not*, *Pop Culture* ou *Tracks*). **Les modifications de grille produisant leurs effets à moyen et long terme**, gageons que ces émissions originales permettront de redresser l'audience d'ARTE et d'en faire évoluer la structure dans le sens du rajeunissement.

La réalisation de tels objectifs devrait en outre être favorisée par la **politique active** que mène ARTE **sur les nouveaux médias, et notamment l'internet**. Précurseur dans ce domaine, la chaîne enregistre de beaux succès d'audience sur ses sites ARTE+7 et ARTE Live Web, ces nouveaux supports attirant de nouveaux publics, parmi les plus jeunes.

L'indicateur de maîtrise de la masse salariale est un motif de satisfaction. Dépassant la cible du PAP, il témoigne d'une stabilisation des charges de personnel entre 2009 et 2010, celles-ci représentant 7,4 % des dépenses totales.

3.– Radio France : des résultats positifs, une gestion maîtrisée

On constate un **léger tassement de l'audience cumulée du groupe en 2010**, 25,5 % contre 25,8 % l'année précédente. Radio France reste toutefois le premier groupe radiophonique français et les résultats qu'il enregistre sur les nouveaux supports d'écoute – *podcasts* notamment – témoignent de son **adaptation réussie à la nouvelle donne économique et technologique** que connaît le média radio. Il convient toutefois de suivre l'évolution des audiences de France Info, lesquelles continuent de s'éroder malgré l'évolution de la grille entreprise l'année précédente. Si le Mouv' présente également des résultats en baisse, il faut rappeler que les effets de la réforme éditoriale menée à la rentrée 2010 ne seront sans doute pleinement observables que l'an prochain.

Les **indicateurs de gestion sont en ligne avec les objectifs** initialement fixés. Les charges de personnel sont maîtrisées tandis que la part des ressources propres dans les ressources totales du groupe est en augmentation par rapport à la cible (en valeur absolue, elles progressent de 53,2 millions d'euros en 2009 à 54,4 millions d'euros en 2010).

4.– L'Institut national de l'audiovisuel : une politique patrimoniale efficace

L'INA reste sur une tendance vertueuse en assurant efficacement la conservation, la valorisation et la mise à disposition du patrimoine audiovisuel au public. La **part des fonds menacés de dégradation physico-chimique sauvegardés en numérique est supérieure de 8 points à la cible** du PAP et atteint 68 %, tandis que le nombre d'heures accessibles en ligne pour le grand public s'établit à 27 800 (pour un objectif de 28 000).

La dégradation des résultats relatifs à la part du chiffre d'affaires résultant de la cession de droits (indicateur 1.2) et à la part des ressources propres dans les ressources totales (indicateur 2.3) est sans doute à mettre en regard du contexte économique globalement défavorable.

Les indicateurs de maîtrise de la masse salariale et des frais généraux sont en phase avec les objectifs. Toutefois, les résultats obtenus en 2010 sont moins favorables que l'année précédente. Aussi, il conviendra sans doute de rester attentif à leur évolution pour les exercices à venir.

*

* *

OUTRE-MER

Commentaire de M. Claude BARTOLONE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– MANQUANT DE CLARTÉ SUR LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES EST MUET SUR LES DÉPENSES FISCALES.	388
A.– LA PRÉSENTATION DU RAP COMPORTE ENCORE TROP D'IMPERFECTIONS.	388
B.– OUTIL PRINCIPAL DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT OUTRE-MER, LES DÉPENSES FISCALES NE FONT L'OBJET D'AUCUNE ÉVALUATION.....	389
II.– LE PROGRAMME <i>EMPLOI OUTRE-MER</i> EST CENTRÉ SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES, DONT L'EFFICACITÉ SEMBLE ASSEZ FAIBLE.....	391
A.– L'EXÉCUTION 2010 EST DÉLICATE À RETRACER.	391
1.– Le RAP n'explique pas suffisamment la minoration des crédits en cours d'exercice.	391
2.– Le Gouvernement fait état d'un apurement de la dette de l'État auprès des organismes sociaux, que l'analyse du RAP ne permet pas de constater.	391
3.– Faute de décret d'application, l'aide au fret créée par la LODEOM n'a pas pu être versée en 2011.	394
4.– Le doublement des volontaires du service militaire adapté prendra plus de trois ans.	394
5.– Les informations sur les opérateurs du programme ne sont pas très claires.....	395
B.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE MONTRE SURTOUT LA FAIBLE EFFICACITÉ DES EXONÉRATIONS SOCIALES.	395
III.– LE PROGRAMME <i>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</i> EST UN ENSEMBLE COMPOSITE D'ACTIIONS DONT LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE EST DÉFAILLANT.....	397
A.– COMME EN 2009, L'EXÉCUTION 2010 A ÉTÉ MARQUÉE PAR LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE.	397
1.– Aperçu général.....	397
2.– Faits saillants de l'exécution par action	397
B.– LE CARACTÈRE LACUNAIRE DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE LIMITE L'INTÉRÊT DE SON COMMENTAIRE.....	400

La crise sociale traversée en 2009 par les départements d'outre-mer, et singulièrement la Guadeloupe, a marqué la programmation budgétaire 2010 de la mission *Outre-mer*. Afin de tenir compte d'un certain nombre d'engagements pris par le Gouvernement et le Président de la République à la suite de cette crise, les crédits votés en loi de finances initiale ont été supérieurs aux plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012 ⁽¹⁾ : 2,17 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2 milliards d'euros en crédits de paiement, pour une prévision de respectivement 2 milliards et 1,93 milliard.

L'autorisation parlementaire a connu d'assez nombreuses modifications en gestion. Il est regrettable que le rapport annuel de performances ne permette pas au Parlement, au moment de l'examen du projet de loi de règlement, de connaître précisément la source, les motifs et l'emploi des mouvements de crédits. Ce document ne renseigne pas davantage sur la performance des crédits de la mission, s'agissant en particulier du programme *Conditions de vie outre-mer*.

Alors qu'elles ont déjà été formulées les années précédentes, par le Rapporteur spécial comme par la Cour des comptes, ces remarques n'ont pas été prises en compte par le Gouvernement. L'exercice consistant à essayer de reconstituer le chemin tortueux des crédits en cours d'exercice, puis à déplorer la pauvreté du dispositif de mesure de la performance tend à devenir habituel ; le Rapporteur spécial ne peut que le regretter.

I.- MANQUANT DE CLARTÉ SUR LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES EST MUET SUR LES DÉPENSES FISCALES.

A.- LA PRÉSENTATION DU RAP COMPORTE ENCORE TROP D'IMPERFECTIONS.

- Certains passages du RAP sont plus complets et plus clairs que les années précédentes, comme par exemple l'analyse des résultats de l'objectif n° 2 du programme *Emploi outre-mer*, ou encore la justification au premier euro (JPE) de certaines actions du programme *Conditions de vie outre-mer*.

- **Mais de nombreuses imperfections subsistent, dont certaines ont déjà été relevées les années précédentes :**

- si le nombre d'anomalies et d'erreurs d'imputation comptables est en recul, le document comporte des incohérences lourdes, par exemple sur la ventilation des crédits transférés depuis la mission *Plan de relance de l'économie* (cf. *infra*) ;

(1) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009.

– les mouvements de crédits en cours d'exercice, qui affectent l'autorisation parlementaire donnée en loi de finances initiale (LFI) ne font pas l'objet d'explications claires, et peuvent rarement être retracés à la lecture de la JPE.

Proposition n° 1 : Améliorer la présentation du RAP en veillant à la cohérence des informations et en présentant de manière synthétique la source, l'emploi et les motifs des principaux mouvements de crédits.

B.– OUTIL PRINCIPAL DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT OUTRE-MER, LES DÉPENSES FISCALES NE FONT L'OBJET D'AUCUNE ÉVALUATION.

• Les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Outre-mer* en 2010 ont représenté **3 172 millions d'euros, soit plus de 1,5 fois les crédits de paiement** exécutés la même année.

Or, **les dépenses fiscales ne font toujours pas l'objet de la moindre évaluation**. Une nouvelle fois, le Rapporteur spécial le déplore. Dans sa note sur l'exécution du budget (NEB) 2010 consacrée à la mission *Outre-mer*, la Cour des comptes s'en inquiète en ces termes : « *La DéGéOM [Délégation générale à l'Outre-mer, administration centrale du ministère de l'Outre-mer] dispose désormais d'un service chargé d'évaluer l'efficacité des politiques publiques en général et celle des dépenses fiscales en particulier. Toutefois, la réalisation des évaluations annoncées tarde, alors même que la création de dépenses fiscales nouvelles, sans remise en cause de celles existantes, se poursuit. L'absence de résultats concrets des démarches d'évaluation est préoccupante.* »

Ainsi, **les fortes variations du montant de certaines dépenses fiscales entre la prévision initiale et la prévision réactualisée** au moment du dépôt du RAP ne fait l'objet d'aucun commentaire. En outre, **le rattachement des dépenses fiscales au sein de la mission *Outre-mer* n'est pas d'une incontestable cohérence** : ainsi, les avantages fiscaux résultant de la réalisation d'un investissement productif outre-mer, dont l'objectif est en dernière analyse de dynamiser l'économie et donc l'emploi, sont rattachés au programme *Conditions de vie outre-mer* et non au programme *Emploi outre-mer*. Déjà formulée par le Rapporteur spécial l'année dernière ⁽¹⁾, cette remarque n'a pas été suivie d'effet, alors que sa mise en œuvre n'a rien de techniquement insurmontable.

(1) Claude Bartolone, commentaire du rapport annuel de performances de la mission Outre-mer, tome 2 du rapport n° 2651 de Gilles Carrez sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009, page 373.

• **Malgré les critiques qui leur sont régulièrement adressées, le Gouvernement manifeste une forme de « préférence pour les dépenses fiscales » lorsqu'il s'agit du financement de l'outre-mer.** À l'initiative du Rapporteur spécial, la commission des Finances a adopté à l'unanimité un amendement au projet de loi de finances pour 2011, demandant au Gouvernement la remise d'un rapport « *étudiant la possibilité de transformer en dotations budgétaires les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission Outre-mer* ». En séance publique, le Gouvernement a cru bon de s'opposer à cet amendement, que l'Assemblée n'a pas adopté.

La demande d'un rapport sur ce sujet résultait notamment des conclusions du rapport d'application de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM)⁽¹⁾ relatives à la défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur du logement social. La LODEOM a en effet créé un dispositif permettant aux contribuables d'obtenir une réduction de leur impôt sur le revenu à hauteur de 50 % des investissements réalisés outre-mer dans ce secteur. À l'occasion de l'examen du projet de loi, l'attention du Gouvernement avait été appelée sur les défauts d'un tel système. Il est en effet plus coûteux pour les finances publiques que la subvention budgétaire – dite « ligne budgétaire unique » – jusqu'alors versée aux opérateurs du logement social (OLS) : au-delà du coût de construction des logements, il faut également prendre en compte la rémunération du contribuable (par la réduction d'impôt qu'il obtient), qui lui-même rémunère le cabinet de défiscalisation monteur du projet. À cette « *évaporation fiscale* » dont le mécanisme a été décrit et critiqué par la commission des Finances⁽²⁾, il faut ajouter la complexité du montage, du point de vue du contribuable mais surtout des OLS, habitués à solliciter directement auprès de l'administration la ligne budgétaire unique⁽³⁾.

Les résultats de l'exercice 2010 semblent confirmer les craintes exprimées : alors que 110 millions d'euros de dépense fiscale étaient initialement prévus, le chiffrage actualisé a été ramené à 20 millions d'euros. La prévision pour 2011, figurant dans le projet annuel de performances (PAP), a été abaissée à 60 millions d'euros. **Le Gouvernement devra donc expliquer en quoi la réduction du montant anticipé de la dépense fiscale atteste de son succès.**

Proposition n° 2 : Accepter de réfléchir aux mérites comparés des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales

(1) *Claude Bartolone et Gaël Yanno*, Rapport d'information n° 2828 sur la mise en application de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, septembre 2010, pages 53 à 60.

(2) *Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson, Gaël Yanno*, Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace, rapport d'information n° 946, juin 2008.

(3) *Pour une description un peu plus complète du dispositif, voir Claude Bartolone*, Rapport spécial sur les crédits de la mission Outre-mer, annexe 30 au rapport n° 2857 de Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2011, novembre 2010, pages 35 à 39.

II.– LE PROGRAMME *EMPLOI OUTRE-MER* EST CENTRÉ SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES, DONT L'EFFICACITÉ SEMBLE ASSEZ FAIBLE.

A.– L'EXÉCUTION 2010 EST DÉLICATE À RETRACER.

1.– Le RAP n'explique pas suffisamment la minoration des crédits en cours d'exercice.

• Doté en loi de finances initiale (LFI) de 1 312,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1 302,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP), le programme 138 a finalement reçu 1 260,6 millions d'euros en AE (– 3,9 %) et 1 247,1 millions d'euros en CP (– 4,3 %). Les AE ont été consommées à 97,5 % et les CP à 98 %.

• **La minoration des crédits disponibles résulte essentiellement du décret d'avance n° 2010-1458 du 30 novembre 2010, qui a procédé à l'annulation de 66 millions d'euros en AE et 71,8 millions d'euros en CP.** Le RAP ne fournissant pas d'indication sur les motifs de cette annulation, il faut se reporter à la note sur l'exécution du budget remise par la Cour des comptes à la commission des Finances. La Cour y indique que l'annulation correspond d'une part aux crédits mis en réserve de précaution (4,8 % des AE et 5 % des CP), d'autre part à une fraction des crédits initialement destinés au financement de l'aide au fret, qui n'a pas été versée en 2010, pour des motifs sur lesquels on reviendra plus loin (7,3 millions d'euros en AE et 11,6 millions d'euros en CP).

Le RAP n'indique pas davantage à quoi correspondent les 10,4 millions d'euros (en AE comme en CP) de fonds de concours qui ont permis de majorer les crédits votés en LFI.

2.– Le Gouvernement fait état d'un apurement de la dette de l'État auprès des organismes sociaux, que l'analyse du RAP ne permet pas de constater.

La quasi-totalité des crédits de l'action 1 *Soutien aux entreprises* – et du programme – a servi à financer la compensation des exonérations de cotisations de sécurité sociale. L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale fait obligation à l'État de compenser aux organismes de sécurité sociale le manque à gagner résultant d'une mesure de réduction ou d'exonération de cotisations. Or, depuis 1994, un régime spécifique d'exonérations a été institué afin de dynamiser l'emploi dans les départements d'outre-mer (DOM)⁽¹⁾, globalement plus touchés par le chômage que la métropole.

(1) Ainsi que, selon des modalités différentes, à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En 2010, les versements aux organismes de sécurité sociale se sont élevés à 1 045,3 millions d'euros. La dotation initialement prévue (1 103,7 millions d'euros) a donc souffert du gel puis de l'annulation de crédits. Cette dotation était elle-même insuffisante au regard des besoins exprimés par les organismes sociaux au titre de l'année 2010, à savoir 1 117 millions d'euros selon la Cour des comptes.

À cette apparente insuffisance de financement de 71,7 millions d'euros ⁽¹⁾, s'ajoute la dette contractée par l'État auprès des organismes sociaux au titre des années précédentes. Il faut en effet rappeler qu'entre 2005 et 2009, le montant des crédits affectés à la compensation des exonérations a été structurellement insuffisant, aboutissant à la constitution d'une dette de l'État, évaluée par la Cour des comptes à 478 millions d'euros fin 2008. L'exercice 2009 a permis de résorber significativement cette dette, grâce à des efforts que le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de saluer ⁽²⁾.

Alors que la Cour des comptes évaluait la dette fin 2009 à 10,9 millions d'euros, le ministère de l'Outre-mer a indiqué au Rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, que ce montant était en réalité de 76,7 millions d'euros ; dans sa NEB 2010, la Cour indique que « *les dettes au titre des années antérieures à 2010 ont été réévaluées à 113 millions d'euros* ». Si la Cour des comptes note que des réunions interministérielles se sont tenues en 2010 « *afin d'affiner les prévisions à partir d'un examen contradictoire des déterminants des exonérations* », **le Rapporteur spécial ne peut que déplorer les difficultés à évaluer précisément le stock de dette, rencontrées à l'occasion de chaque rendez-vous budgétaire**. Ce chiffrage hésitant n'est peut-être pas sans lien avec le défaut de justification précise des montants facturés à l'État par les organismes de sécurité sociale, qui fait obstacle à un contrôle efficace de la dépense publique. Constatant que ce défaut n'est pas propre aux exonérations ultramarines, la Cour recommande judicieusement une réflexion interministérielle sur le sujet.

En 2010, l'écart entre d'une part la dotation disponible (1 045,3 millions d'euros) et d'autre part les engagements à solder au titre de l'année 2010 (1 117 millions d'euros) et des années antérieures (113 millions d'euros) se serait donc établi à 184,7 millions d'euros. Une partie de ce besoin de financement a été comblée par l'affectation aux organismes de sécurité sociale de 62,6 millions d'euros de droits de consommation sur les tabacs. Cette affectation, prévue par l'article 82 de la loi n° 2010-1658 de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010 – dans le cadre du plan d'apurement des dettes de l'État auprès des organismes de sécurité sociale lancé en 2007 – a ramené le besoin théorique de financement de 184,7 à 122,1 millions d'euros.

(1) Soit 1 117–1 045,3.

(2) Rapport spécial 2011, précité, pages 27 et 28.

S'il est moins important que ceux constatés il y a encore quelques années, ce chiffre n'a rien de résiduel. Or, le RAP comme la NEB se montrent particulièrement optimistes, le premier évoquant « *un apurement significatif des dettes de l'État* », la seconde « *un niveau relativement modeste* » de ces mêmes dettes.

Or, les différents facteurs d'apurement évoqués par la Cour des comptes ont pour l'essentiel été intégrés dans le calcul aboutissant au montant de 122,1 millions d'euros :

– l'accroissement de la dotation initiale 2010 par rapport à la dotation initiale 2009 (1 103,7 millions d'euros contre 1 011 millions d'euros). La dotation finalement versée depuis l'action 1 du programme 138 a en effet été de 1 045,3 millions d'euros seulement ;

– les mesures d'économies résultant des modifications apportées au dispositif d'exonération par la loi de finances pour 2009⁽¹⁾ et la LODEOM. Évaluées à 63 millions d'euros en année pleine, ces économies ont en effet été intégrées au calcul des besoins au titre de l'année 2010, dès le projet de loi de finances pour 2010⁽²⁾ ;

– les redéploiements de crédits au sein du programme 138. Ainsi que le confirme le RAP⁽³⁾, le montant 1 045,3 millions d'euros tient compte de ces redéploiements, sur lesquels on reviendra plus loin.

Dans ces conditions, le seul facteur explicatif serait le fait, rapporté par la Cour, que « *les fonds appelés par les organismes ont été sensiblement moindres que prévus* ». Aucun chiffre n'étant fourni, mais compte tenu du fait qu'un quasi apurement est évoqué, cela signifie que le montant des compensations à verser en 2010 aurait été surévalué d'environ 120 millions d'euros. Le RAP ne fournissant aucune explication à ce sujet, le Rapporteur spécial a interrogé le ministère de l'Outre-mer, qui lui a indiqué que les besoins des organismes de sécurité sociale au titre de l'année 2010 ont été réévalués par eux mi-avril 2011, à 1 048,7 millions d'euros. Après prise en compte de cette réévaluation, la dette de l'État se ramènerait à 53,8 millions d'euros. Or, le ministère avance un chiffre de 17,5 millions d'euros, dont les modalités de détermination ne sont pas précisées.

Il ressort de ce long et fastidieux exposé une situation de confusion que le Rapporteur spécial ne peut que regretter. **Il conviendrait que les documents budgétaires permettent à la représentation nationale d'y voir clair ; force est de constater que ce n'est en l'espèce pas le cas.**

Proposition n° 3 : Fiabiliser les modalités de calcul de la compensation des exonérations de cotisations sociales

(1) Article 159 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

(2) Jérôme Cahuzac, Rapport spécial sur les crédits de la mission Outre-mer, annexe 30 au rapport n° 1967 de Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2010, novembre 2009, pages 12 et 32.

(3) Page 16.

3.— Faute de décret d'application, l'aide au fret créée par la LODEOM n'a pas pu être versée en 2011.

L'action 1 aurait dû financer en 2010 l'aide au fret prévue par l'article 24 de la LODEOM, à hauteur de 27 millions d'euros. Cette aide a pour objet, en permettant d'abaisser le coût des intrants et des extrants, de favoriser la transformation sur place ⁽¹⁾ de produits manufacturés, dans la perspective de leur exportation.

La loi de finances initiale pour 2009 avait budgété par anticipation cette aide, dont la création n'est intervenue que fin mai 2009, avec la promulgation de la LODEOM. L'article 24 prévoyant un décret d'application, il n'est pas anormal que l'aide au fret n'ait pas pu être versée en 2009. Mais, comme le craignait le Rapporteur spécial ⁽²⁾, l'aide n'a pas davantage été servie en 2010 ; en effet, **c'est seulement le 29 décembre 2010, soit 19 mois après la publication de la LODEOM, qu'a été publié le décret d'application de son article 24.** Ce retard, d'autant plus difficile à expliquer que la mise en place de l'aide au fret est très attendue par les acteurs économiques locaux, a été déploré dans le rapport d'application de la LODEOM, en septembre dernier ⁽³⁾. Il faut au passage rappeler que la mesure n'a pas été imposée au Gouvernement, puisqu'elle figurait dans son propre projet de loi.

Les crédits destinés à l'aide au fret en 2010 ont donc été pour partie annulés (7,3 millions d'euros en AE et 11,6 millions d'euros en CP) et pour partie redéployés vers le financement de la compensation des exonérations de cotisations sociales.

4.— Le doublement des volontaires du service militaire adapté prendra plus de trois ans.

L'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* finance pour l'essentiel le service militaire adapté (SMA), dispositif permettant aux jeunes ultramarins de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire. En février 2009, alors que les DOM étaient secoués par une violente crise sociale, **le Président de la République a annoncé le doublement en trois ans des volontaires du SMA, qui passeraient ainsi de 3 000 à 6 000.**

Ainsi que le relève la Cour des comptes, cet objectif « *paraît difficile à atteindre, puisqu'il n'y a eu que 54 stagiaires supplémentaires en 2010 [et que] la prévision ne reste que de 284 pour 2011* ». De fait, **le Gouvernement a révisé à la baisse ses ambitions**, évoquant désormais un doublement « *à terme* » ⁽⁴⁾, et non plus dès 2012.

(1) Les territoires concernés sont les quatre DOM, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

(2) Claude Bartolone, commentaire du rapport annuel de performances 2009 précité, page 375.

(3) Rapport d'information, précité, pages 40 et 41.

(4) RAP, page 8.

5.– Les informations sur les opérateurs du programme ne sont pas très claires.

L'action 2 finance également divers dispositifs de formation professionnelle, notamment le projet initiative jeune (PIJ) et la formation individualisée en mobilité (FIM), fusionnés par la LODEOM en un dispositif unique, le passeport mobilité « formation professionnelle ».

Ce dispositif est mis en œuvre par **l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)**, principal opérateur du programme 138, depuis lequel est versée une subvention pour charges de service public (7,7 millions d'euros en 2010). **On peut s'interroger sur la pertinence de ce rattachement**, dès lors que la principale mission de LADOM est désormais la mise en œuvre du dispositif de continuité territoriale, tel que réformé par la LODEOM, dispositif financé depuis le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* (cf. *infra*).

Il faut surtout remarquer le manque d'informations figurant dans le volet « opérateurs » du RAP. Le montant total des crédits budgétaires alloués aux différents opérateurs en 2010 a été de 53,9 millions d'euros en AE et de 52,2 millions d'euros en CP, contre une programmation initiale de respectivement 25,7 et 25,9 millions. Cet écart résulte d'une augmentation en cours d'exercice des transferts depuis le programme 123, transferts sur lesquels le document budgétaire ne fournit aucune explication. Le ministère de l'Outre-mer a indiqué au Rapporteur spécial que l'écart s'explique notamment par un versement à LADOM fin 2010, « *afin de sécuriser la mise en place du nouveau dispositif de continuité territoriale lors du premier trimestre 2011* » (cf. *infra*).

B.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE MONTRE SURTOUT LA FAIBLE EFFICACITÉ DES EXONÉRATIONS SOCIALES.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 : Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand
Indicateur 1.1 : Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM <ul style="list-style-type: none"> ➤ Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année ➤ Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole
Objectif n° 2 : Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées
Indicateur 2.1 : Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat
Indicateur 2.2 : Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, six mois après la sortie de la mesure

● **Le dispositif de mesure de la performance a évolué favorablement en 2010 :**

– les deux anciens indicateurs rattachés à l’objectif n° 1 sont devenus les sous-indicateurs d’un indicateur 1.1 unique, ce qui est logique compte tenu de la similitude entre les effets mesurés ;

– l’objectif 2 a été élargi, avec la création d’un indicateur 2.2 relatif aux mesures de formation professionnelle en mobilité. La création de ce nouvel indicateur permet de mieux couvrir les crédits du programme.

● **L’indicateur 1.1 montre, une nouvelle fois, que le dispositif spécifique d’exonérations de cotisations sociales n’est pas efficace face à la crise économique**, dans laquelle l’outre-mer est entrée plus tard que la métropole, et dont la sortie sera également plus tardive. Le premier sous-indicateur montre en effet que la croissance de l’emploi dans les entreprises ultramarines exonérées a été inférieure de plus de 2 points à celle constatée dans les entreprises non exonérées. Ce résultat est paradoxal quand on sait que les exonérations ont précisément pour objet de dynamiser l’emploi. Le RAP explique ce mauvais résultat, comme l’année dernière, par le fait que « *les secteurs d’activité ciblés par les exonérations dans les DOM sont les plus soumis à la concurrence* »⁽¹⁾. Le second sous-indicateur donne de meilleurs résultats, puisque la croissance de l’emploi salarié dans les entreprises ultramarines exonérées a été supérieure de 2,7 points (pour une prévision de 2,9) à celle constatée dans les entreprises métropolitaines analogues. Il faut toutefois remarquer qu’il ne s’agit pas là d’une croissance positive de l’emploi, mais d’une moindre décroissance (– 2,5 % outre-mer contre – 5,2 % en métropole).

● **Les indicateurs rattachés à l’objectif 2 affichent des résultats – dont le RAP fournit une analyse très complète – moins bons que les prévisions, mais néanmoins satisfaisants dans un contexte de crise économique :**

– l’insertion des volontaires du SMA atteste de l’efficacité reconnue au dispositif (75,2 % pour une prévision de 77 %) ;

– celle des bénéficiaires de la formation en mobilité est correcte (52 %), même si la cible (55 %) n’était pas particulièrement ambitieuse.

(1) Page 29.

III.— LE PROGRAMME *CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER* EST UN ENSEMBLE COMPOSITE D' ACTIONS DONT LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE EST DÉFAILLANT.

A.— COMME EN 2009, L'EXÉCUTION 2010 A ÉTÉ MARQUÉE PAR LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE.

1.— Aperçu général

• Doté en LFI de 855,6 millions d'euros en AE et de 720,5 millions d'euros en CP, le programme 123 a finalement reçu 915,4 millions d'euros en AE et 863,1 millions d'euros en CP, soit une augmentation de respectivement 7 % et 19,8 %. Le taux de consommation des AE a été de 96,3 %, celui des CP de 97,3 %, l'intégralité des crédits mis en réserve (4,8 % des AE et 5 % des CP ouverts en LFI) ayant été dégelés.

• **Le fort accroissement des crédits en cours d'exercice est essentiellement dû au Plan de relance de l'économie** ⁽¹⁾, qui a permis d'abonder les AE à hauteur de 30 millions d'euros et les CP à hauteur de 114,7 millions d'euros : 85 millions d'euros de CP ont été consacrés au fonds exceptionnel d'investissement (FEI), 30 millions d'euros d'AE et 29,7 millions d'euros de CP à la politique du logement.

Le solde de l'évolution des crédits résulte d'une part d'un report de crédits de 2009 vers 2010 (23,6 millions d'euros en AE et 21,8 millions d'euros en CP), d'autre part de l'ouverture de 4 millions d'euros (AE=CP) par fonds de concours. Le RAP ne fournit aucune explication sur ces deux mouvements.

2.— Faits saillants de l'exécution par action

• **L'action 1 Logement** a donc vu ses crédits abondés en gestion au titre du Plan de relance, dans des proportions que les informations contradictoires contenues dans le RAP ne permettent pas d'estimer. En tout état de cause, ce sont 281,9 millions d'euros en AE et 238,3 millions d'euros en CP qui ont été consacrés aux différentes mesures en faveur de la construction et de la réhabilitation de logements outre-mer. Le montant de cette dotation a, selon la Cour des comptes, permis de poursuivre l'effort de **réduction de la dette de l'État auprès des bailleurs sociaux**, résultant d'une insuffisance de crédits de paiement au regard des engagements contractés : après avoir atteint 30 millions d'euros en 2006, cette dette a été ramenée à 8 millions d'euros en 2009, puis apurée en 2010.

(1) Au moyen de deux décrets de transfert depuis la mission éponyme, en date du 26 mai (n° 2010-557) et du 13 octobre 2010 (n° 2010-1213).

La production de logements sociaux, principale ligne de l'action 1 (148,9 millions d'euros en AE et 95,4 millions d'euros en CP), a été significativement plus importante en 2010 qu'en 2009, s'approchant de l'objectif fixé dans le projet annuel de performances : 5 293 logements construits – pour une cible de 5 343 –, contre 3 940 en 2009. Seuls 38 millions d'euros ont été engagés et 3,5 millions d'euros payés au titre de logements construits en ayant recours au dispositif de défiscalisation créé par la LODEOM ; cette proportion assez faible illustre l'insuccès de cette mécanique complexe, décrite précédemment.

Les résultats sont moins bons s'agissant de l'accession à la propriété, puisque seuls 647 logements ont été livrés, contre 832 en 2009 et pour une prévision de 1 350.

• L'**action 2 Aménagement du territoire** finance pour l'essentiel la part de l'État dans les opérations « contractualisées » avec les collectivités ultramarines : contrats de projets État-régions dans les DOM, contrats de développement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

Il faut saluer, avec la Cour des comptes, la **réduction de la dette de l'État au titre de ces dispositifs contractuels** : après avoir atteint des sommets fin 2007 (82 millions d'euros), elle a été fortement réduite en 2008 (63 millions d'euros), mais surtout en 2009 (15 millions d'euros), pour être quasiment nulle fin 2010.

Il est dommage que la JPE, par ailleurs assez précise, n'indique pas les raisons pour lesquelles le volume des AE disponibles (168 millions d'euros) a été inférieur de 13 millions d'euros au volume voté en loi de finances initiale.

• En 2010, comme en 2009, l'**action 3 Continuité territoriale** n'a pas été exécutée dans les conditions initialement prévues. En effet, **c'est seulement en novembre 2010 qu'ont été pris les premiers actes réglementaires d'application des dispositions de la LODEOM** ayant réformé en profondeur le dispositif de continuité territoriale. Cet important retard a été critiqué dans le rapport d'application de la LODEOM ⁽¹⁾

La loi a prévu de fusionner en un fonds de continuité territoriale les deux dispositifs préexistants, le passeport mobilité (bénéficiant aux étudiants et aux personnes en formation) et la dotation de continuité territoriale (facilitant les déplacements des résidents ultramarins vers la métropole). La dotation de continuité territoriale devait en principe être cofinancée par les collectivités territoriales ; certaines ayant refusé de le faire – la Martinique et la Guyane pour ce qui concerne l'exercice 2010 –, les crédits d'État ont été sous-consommés : 20,9 millions d'euros en AE et 21,6 millions d'euros en CP, contre une prévision initiale de 28,5 millions d'euros.

(1) Rapport d'information, précité, pages 67 à 71.

• L'**action 4 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport** a manifestement bénéficié d'un abondement en gestion, à hauteur de 9 millions d'euros (faisant ainsi passer les crédits de 34 à 43 millions d'euros). Malheureusement, le RAP ne permet pas de connaître les motifs de cet abondement, hormis une augmentation de 2 millions d'euros du budget de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna. Le ministère de l'Outre-mer a indiqué au Rapporteur spécial que le solde résulte notamment du « *versement d'une prime exceptionnelle au titre de l'allocation adultes handicapés et de l'allocation du minimum vieillesse dans le cadre de l'accord de sortie de crise aux Antilles* ».

Le **caractère composite de cette action** illustre bien le constat dressé par la Cour des comptes, pour qui « *il n'y a toujours pas de critères clairs de délimitation du périmètre de la mission Outre-mer* ».

• L'**action 6 Collectivités territoriales** a vu ses crédits augmenter dans des proportions importantes en cours de gestion (+26,2 millions d'euros en AE et + 58,2 millions d'euros en CP), le RAP ne fournissant aucune explication d'ensemble.

La Cour des comptes indique dans sa NEB que l'action 6 a bénéficié des transferts au titre du Plan de relance, ce qui semble contradictoire avec l'information, rapportée plus haut, selon laquelle le produit de ces transferts aurait été réparti entre le logement et le fonds exceptionnel d'investissement.

C'est en tout cas à ces transferts et au dégel des crédits mis en réserve que la Cour attribue le fait qu'**a pu être soldée la dette de l'État au titre de la dotation globale de développement économique (DGDE)**. Versée à la Polynésie française afin de compenser la cessation des essais nucléaires, la DGDE est servie chaque année depuis 2003, à hauteur de 150 millions d'euros par an. Alors que la DGDE devait à l'origine financer à 80 % des dépenses d'investissement, elle a été largement utilisée pour financer des dépenses de fonctionnement. Afin de mieux contrôler l'emploi des fonds, l'État a donc procédé à des versements par tranches, qui ont progressivement fait naître des reliquats, pour un montant de 55,4 millions d'euros fin 2009. Ces reliquats ont été soldés en 2010, dans la perspective de la réforme de la DGDE.

Cette réforme est intervenue en loi de finances pour 2011⁽¹⁾. **Trois nouvelles dotations se sont substituées à la DGDE** : une dotation globale d'autonomie pour la Polynésie française (dotation de fonctionnement représentant 60 % du montant de la DGDE), une dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française (6 % de la DGDE) et un concours de l'État aux investissements prioritaires de la Polynésie française (34 % de la DGDE). Circonspect sur certains aspects techniques de cette réforme, le Rapporteur spécial en soutient l'esprit, tendant au renforcement de la transparence.

(1) Article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010. Pour un commentaire complet, voir le rapport spécial 2011, précité, pages 57 à 69.

• Au-delà de l'absence d'explication sur les variations de crédits en cours d'exercice, l'**action 7 Insertion économique et coopération régionale** n'appelle pas de commentaires particuliers.

• L'**action 8 Fonds exceptionnel d'investissement** a connu un abondement en gestion, à hauteur de 34 millions d'euros (en CP). Or, le RAP indique que ce sont 85 millions d'euros de CP qui ont été transférés en 2010 au FEI, contradiction déjà relevée plus haut.

Créé par la LODEOM et considérablement abondé en 2009 au titre du Plan de relance, le FEI finance ceux des investissements publics structurants qui ne sont pas financés dans le cadre des dispositifs contractuels précédemment mentionnés.

• L'**action 9 Appui à l'accès aux financements bancaires** résulte de l'adoption d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2011, en seconde délibération à l'Assemblée nationale. Il s'agissait de prévoir le financement de deux des mesures annoncées par le Conseil interministériel de l'outre-mer, tenu le 6 novembre 2009 sous la présidence du Président de la République, à la suite des États généraux de l'outre-mer, eux-mêmes consécutifs à la crise sociale dans les DOM.

Ainsi, l'action 9 a financé en 2010 :

– la bonification de prêts octroyés aux entreprises et aux collectivités territoriales d'outre-mer par l'Agence française pour le développement (38 millions d'euros en AE et 44,7 millions d'euros en CP) ;

– le fonds de garantie agriculture et pêche, à hauteur de 10 millions d'euros (AE=CP), au bénéfice d'un redéploiement en gestion de 5 millions d'euros de CP.

B.– LE CARACTÈRE LACUNAIRE DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE LIMITE L'INTÉRÊT DE SON COMMENTAIRE.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 : Mieux répondre au besoin de logement social
Indicateur 1.1 : Pourcentage des crédits de l'action logement engagés dans le cadre d'une convention d'action foncière
Indicateur 1.2 : Part des ménages logés dans le parc social locatif ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond LLS
Objectif n° 2 : Accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable
Indicateur 2.1 : Respect du taux de cofinancement prévu dans les opérations contractualisées
Indicateur 2.2 : Part des subventions octroyées pour des opérations ayant trait à la protection et à la valorisation de l'environnement outre-mer
Indicateur 2.3 : Part des crédits de la dotation globale de développement économique (DGDE) dans les investissements financés par la Polynésie française
Objectif n° 3 : Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale
Indicateur 3.1 : Coût moyen des dispositifs de continuité territoriale corrigé de l'évolution du prix du pétrole

● **Le dispositif de mesure de la performance de l'action en matière de logement social n'a pas évolué en 2010, en dépit de demandes réitérées du Rapporteur spécial et de la Cour des comptes.** Celle-ci, dans sa NEB 2010, déplore une nouvelle fois l'absence « *d'indicateur mesurant l'ajustement de l'offre à la demande, alors que l'insuffisance quantitative est identifiée comme le problème majeur du logement social outre-mer* ».

● **Aucun des trois indicateurs rattachés à l'objectif n° 2 ne renseigne sur la performance des crédits.** L'indicateur 2.2 ne correspond à aucune des actions du programme. L'indicateur 3.3 a été abandonné dans le PAP 2011, du fait de la réforme de la DGDE.

● **La remarque formulée l'année dernière sur l'objectif n° 3 demeure pertinente : la lecture des résultats n'aura de sens que lorsque le nouveau dispositif de continuité territoriale prévu par la LODEOM sera entré en vigueur.** L'actuel manque d'intérêt du dispositif est confirmé en filigrane par le RAP, qui indique que « *la Guadeloupe est le seul DOM où le dispositif d'aide à la continuité territoriale est actif* »⁽¹⁾.

Proposition n° 4 : Refondre le dispositif de mesure de la performance du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*

*
* *

(1) Page 82.

PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Commentaire de Mme Arlette GROSSKOST, Rapporteur d'information

SOMMAIRE

	Pages
I.– POUR LE PROGRAMME N° 315 <i>PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT PUBLIC</i> , L'EXERCICE 2010 PERMET DE SOLDER LES PAIEMENTS	404
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MAÎTRISÉE	405
1.– Un niveau d'exécution globalement satisfaisant.....	405
2.– Des dépenses parfois sans lien avec le plan de relance.....	406
B.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE FRUSTES	406
II.– LE PROGRAMME N° 316 <i>SOUTIEN EXCEPTIONNEL À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET À L'EMPLOI</i> DEVIENT, EN 2010, LA COMPOSANTE PRINCIPALE DU PLAN DE RELANCE	407
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX RÉSULTATS PLUS CONTRASTÉS.....	407
B.– DES DÉPENSES FISCALES PRÉSENTÉES EN ORDRE DISPERSÉ	409
III.– LE PROGRAMME 317 <i>EFFORT EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ</i> : DES CRÉDITS QUI N'ONT PAS PU ÊTRE CONSOMMÉS	410
A.– DES RETARDS DE CONSOMMATION IMPORTANTS.....	410
B.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À LA FIABILITÉ MOYENNE.....	412
IV.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</i>	412

Lancé en décembre 2008, le *Plan de relance de l'économie* était centré sur l'année 2009 et ne devait avoir qu'un prolongement limité en 2010. Sur ces deux exercices, il a représenté un effort total de 46,2 milliards d'euros, assumé par l'État, les collectivités locales et les entreprises publiques. **Le Rapporteur d'information souligne l'importance de l'effort qui a ainsi été consenti afin de soutenir notre économie.**

Le volet budgétaire ne représente qu'à peine un quart de cette somme ; au total, les crédits consommés sur les trois programmes de la mission *Plan de relance de l'économie* sur les deux derniers exercices s'élèvent ainsi à 10,479 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces mesures sont complétées par **des dépenses fiscales** qui ont entraîné pour les finances publiques une perte de recettes de 20,47 milliards d'euros en 2009 et encore 3,3 milliards d'euros en 2010.

La mise en œuvre de ce plan, assurée par les services de la direction du Budget, repose sur une organisation assez inhabituelle au regard de la LOLF. Le choix retenu a consisté à regrouper ces moyens au sein d'une nouvelle mission divisée en trois programmes (315 *Programme exceptionnel d'investissement public* ; 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* et 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*).

Les crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* sont mis à disposition des services ou opérateurs « dépensiers », soit par gestion directe (70 % des crédits), soit par transfert (30 %). Dans le cas de la **gestion directe**, les crédits sont notifiés et payés à des opérateurs qui gèrent les chantiers ou ont eux-mêmes une fonction d'établissement payeur. En revanche, les **transferts de crédits** sont effectués vers un programme budgétaire, rattaché à un ministère technique, lorsque les dépenses s'apparentent, par nature, à celle habituellement assurées par celui-ci.

Ce dernier mécanisme rend plus difficile le suivi de l'exécution des crédits dans le rapport annuel de performances, qui ne détaille ces flux qu'au niveau de la justification au premier euro et n'offre pas de vision agrégée. Le ministère chargé de la Relance avait, de son côté, mis en place un outil informatique (Viziaprog) pour assurer ce suivi ; il n'a malheureusement été alimenté que jusqu'à la mi-novembre 2010, date à laquelle le ministère a disparu.

I.- POUR LE PROGRAMME N° 315 PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT PUBLIC, L'EXERCICE 2010 PERMET DE SOLDER LES PAIEMENTS

Le financement d'investissements publics constitue l'un des moteurs du plan de relance. Ceux-ci sont déclinés au travers de différents volets : infrastructures de transport, universités, défense et patrimoine notamment.

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MAÎTRISÉE

Le suivi de l'exécution budgétaire au titre de l'effort exceptionnel d'investissement public démontre que l'exercice 2010 a permis de solder les crédits qui n'avaient pas encore pu être payés. Les ouvertures d'autorisations d'engagement (en LFI et en gestion) ne représentent d'ailleurs plus que 20,99 millions d'euros, inscrites sur l'action n° 2, pour 1,699 milliard d'euros en crédits de paiement.

1.– Un niveau d'exécution globalement satisfaisant

Les taux de consommation calculés au niveau du programme 315 lui-même sont particulièrement élevés avec 114,7 % en crédits de paiement (par rapport à la LFI) ; **le Rapporteur s'en félicite.**

À un niveau plus opérationnel, celui des programmes et des opérateurs destinataires des crédits transférés, ces consommations atteignent encore 98,7 % sur la base des données fournies par l'ensemble des RAP rapportées aux crédits ouverts.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT PUBLIC

(sur la base des crédits de paiement)

	Total transféré ou versé / Prévision LFI	Consommation / Total transféré ou versé	Total des ouvertures de crédits LFI (M€)	Total des ouvertures / reports en gestion (M€)	Total transféré ou versé (M€)	Consommation (M€)
Infrastructures et équipements civils	127,5 %	102,7 %	484,0	132,9	616,9	633,7
– Versement en gestion directe	114,4 %	100 %	361,0	-	413,0	413,0
– Transferts	165,8 %	108,2 %	123,0	-	203,9	220,7
Enseignement supérieur et recherche	160,2 %	105,45 %	126,0	75,4	201,9	212,9
– Versement en gestion directe	154,3 %	100 %	35,7	-	55,1	55,1
– Transferts	162,6 %	107,49 %	90,3	-	146,8	157,8
Équipements de défense et de sécurité	100 %	93,42 %	700,0	0	700,0	654,0
– Versement en gestion directe	-	-	0	0	0	0
– Transferts	100 %	93,42 %	700,0	0	700,0	654,0
Patrimoine	103,3 %	98,04 %	144,0	4,7	148,7	145,8
– Versement en gestion directe	6,5 %	100%	20	-	1,3	1,3
– Transferts	118,9 %	98,03 %	124	-	147,4	144,5
Ensemble	114,7 %	98,7 %	1 454	245,1 (= 1 699,1)	1 667,5	1 646,4

Source : rapports annuels de performances.

2.– Des dépenses parfois sans lien avec le plan de relance

L'un des principes de base du plan de relance consiste à recourir à des crédits destinés à s'ajouter à la programmation existante et non à s'y substituer. Ce **critère d'additionnalité a été globalement respecté** dans la mesure où les dépenses prises en charge *via* le programme 315 n'avaient pas été préalablement inscrites en LFI 2010 au titre des crédits ordinaires des ministères bénéficiaires.

Comme l'an dernier, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes souligne cependant **quelques cas de substitution** :

– les crédits reçus par les programmes n° 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense* (606 millions d'euros de crédits de paiement) ont été utilisés en partie **pour compenser l'absence de recettes exceptionnelles liées aux cessions de fréquence** (600 millions d'euros) ;

– de la même manière, au niveau du programme n° 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie*, on observe une forme de substitution entre **certains fonds de concours qui affichent une sous-consommation** à la fin de l'exercice 2010 et les crédits transférés depuis la mission *Plan de relance de l'économie*.

B.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE FRUSTES

Comme il l'avait déjà signalé l'an dernier, **le Rapporteur spécial juge insuffisant le volet consacré à la performance dans le RAP 2010**. La durée de vie limitée de la mission *Plan de relance* ne saurait justifier l'absence d'évaluation sérieuse, en fin d'exercice, de l'efficacité de la dépense budgétaire.

Les indicateurs de performance choisis sont, pour la plupart, bien loin de l'esprit de la LOLF. Il semble en effet qu'aient été systématiquement privilégiés des indicateurs d'activité ou de moyens, dans un double souci de lisibilité et de rapidité de mise en œuvre administrative. Par exemple, les indicateurs 1.1 et 1.2 (taux de consommation trimestriels des AE/CP pour l'État et les opérateurs) n'ont pour intérêt que de mesurer le rythme de décaissement des crédits et ne permettent pas d'apprécier l'efficacité de la dépense.

D'autres indicateurs physico-financiers, comme les 3.1 (kilomètres de routes rénovés) ou 3.3 (nombre d'établissements universitaires mis aux normes de sécurité ou d'accessibilité), ne sont guère plus satisfaisants du point de vue de la mesure de la performance même s'ils présentent un certain intérêt pédagogique.

Au-delà du **choix contestable des indicateurs**, le Rapporteur s'étonne que ces derniers soient insuffisamment renseignés : les résultats au titre de la réalisation 2010 sont bel et bien portés sur le RAP mais aucun indicateur n'affiche de cible, ce qui limite l'intérêt de la mesure.

Proposition n° 1 : Afin de ne pas reproduire les inconvénients du plan de relance, prévoir des indicateurs adéquats pour apprécier l'efficacité des dépenses financées par le Grand emprunt.

II.– LE PROGRAMME N° 316 SOUTIEN EXCEPTIONNEL À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET À L'EMPLOI DEVIENT, EN 2010, LA COMPOSANTE PRINCIPALE DU PLAN DE RELANCE

En complément des crédits de la mission *Travail et emploi*, l'effort en faveur des politiques de l'emploi et de l'activité économique, porté par le programme n° 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* de la mission *Plan de relance de l'économie*, représente en 2010 une dotation initiale de 2,573 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,794 milliards d'euros en crédits de paiement. En comparaison des deux autres programmes de la mission (20,99 et 322,3 millions d'euros ouverts en AE), celui-ci représente une part substantielle de la mise en œuvre du plan de relance.

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX RÉSULTATS PLUS CONTRASTÉS

Sur la base des données des différents RAP, le taux d'exécution global des crédits de paiement au niveau des programmes ministériels et des opérateurs atteint 93,3 % (rapporté aux crédits transférés ou versés) et 145,7 % (rapporté aux crédits ouverts, du fait de reports importants de crédits 2009 sur 2010). La consommation réelle est donc significativement plus élevée que le taux observé l'an dernier.

**TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME SOUTIEN EXCEPTIONNEL À
L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET À L'EMPLOI**

(sur la base des crédits de paiement)

	Total transféré ou versé / Prévion LFI	Consommation / Total transféré ou versé	Total des ouvertures de crédits LFI (M€)	Total des ouvertures / reports en gestion (M€)	Total transféré ou versé (M€)	Consommation (M€)
Financement des PME	-	100 %	0	10,0	10,0	10,0
- Versement en gestion directe	-	100 %	0	-	10,0	10,0
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Avances versées sur les marchés publics de l'État	-	-	0	0	0	0
- Versement en gestion directe	-	-	0	-	0	0
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Aide au remplacement des véhicules anciens	279 %	100 %	240,0	429,1	669,1	669,1
- Versement en gestion directe	279 %	100 %	240,0	-	669,1	669,1
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Aide à l'embauche dans les TPE			410,0	10,6	420,6	529,9
- Versement en gestion directe					246,5	355,8
- Transferts			0	-	174,1	174,1
Politiques actives de l'emploi	134,8 %	85,6 %	1 400,0	487,4	1 887,4	1 615,5
- Versement en gestion directe	113,6 %	100 %	621,6	-	706,4	706,4
- Transferts	151,7 %	77,0 %	778,4	-	1 180,8	909,1
Fonds stratégique d'investissement	-	-	0	0	0	0
- Versement en gestion directe	-	-	0	-	0	0
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Distribution de CESU préfinancés	-	-	0	0	0	- 37,0
- Versement en gestion directe	-	-	0	-	0	- 37,0
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Ensemble	145,7 %	93,3 %	2 050,0	744,9	2 987,1	2 787,5

Source : rapports annuels de performances

Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, la montée en puissance des contrats aidés (action n° 05) a été retenue comme l'une des réponses à la dégradation du marché de l'emploi. Faute de pouvoir redéployer suffisamment de crédits au niveau du programme n° 102 *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi*, un transfert massif de crédits depuis le programme n° 316 a été organisé par une instruction ministérielle du 27 septembre 2011, dans l'attente de la loi de finances rectificative.

En contrepartie, le programme n° 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* a dû prendre en charge, sur ses crédits ordinaires, plusieurs dispositifs jusque-là financés au moins en partie par le *Plan de relance* : l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises, la prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire, la prime de contrat de

professionnalisation, le dispositif zéro charges apprentis, les conventions de reclassement personnalisées (CRP), les contrats de transition professionnelle (CTP) et les contrats d'autonomie formation (CAF). Ces flux croisés rendent difficiles le suivi des crédits concernés.

Le taux d'exécution global traduit les effets de la crise du marché de l'emploi en 2010 : les crédits transférés par le programme n° 316 ont été intégralement consommés.

Au-delà des politiques actives de l'emploi, les crédits gérés directement sur le programme ont été mobilisés sur deux mesures : l'aide au remplacement de véhicules anciens (la « prime à la casse », avec un montant revu à la baisse) et l'aide à l'embauche dans les TPE.

B.- DES DÉPENSES FISCALES PRÉSENTÉES EN ORDRE DISPERSÉ

Ces mesures assez nombreuses représentaient en 2009 un coût budgétaire total de 20,47 milliards d'euros, très important en comparaison du volume de crédits budgétaires inscrits sur la mission. Seules deux de ces mesures sont restées en vigueur en 2010 : le remboursement des créances de crédit d'impôt recherche (CIR), prorogé pour un an, et le remboursement mensuel de la TVA, devenu une mesure de droit commun.

Le tableau ci-dessous détaille les coûts des différents dispositifs.

COÛT POUR LES FINANCES PUBLIQUES DU VOLET « RECETTES » DU PLAN DE RELANCE EN 2010

(en milliards d'euros)

Mesure	Prévision LFR 2009	Réalisation 2009	Réalisation 2010
Amortissement accéléré des investissements	0,7	Neutre	0,4 (effet retard)
Remboursement des excédents d'impôt sur les sociétés	Neutre	Neutre	Neutre
Remboursement des sommes dues au titre du crédit d'impôt recherche	3,8	4,211	2,9
Remboursement des reports en arrière du déficit d'impôt sur les sociétés	1,8	5,031	Neutre
Mensualisation du remboursement de la TVA	3,6	6,504	Neutre
Sous-total Entreprises	9,9	15,74	3,3
IR ménages modestes	1,1	0,932	Abrogé
Prêt à taux zéro	0,1	Neutre	ε
Sous-total Ménages	1,2	0,932	0
FCTVA	2,5	3,8	Abrogé
Total	13,6	20,47	3,3

Source : *Évaluation des voies et moyens (tome II)*.

Bien que destinées pour la plupart à soutenir les entreprises et faisant parties intégrantes du *Plan de relance*, ces mesures ne font pas l'objet d'une présentation – même sommaire – dans le présent RAP, à l'exception de

l'exonération d'impôt sur le revenu en faveur des ménages modestes (rattachée au programme 317). Dès lors, la seule présentation globale des dépenses fiscales annoncées dans le cadre du plan de relance est à rechercher dans le tome II de l'annexe « Voies et moyens ». **Le Rapporteur d'information souligne, comme l'an dernier, que cette situation ne garantit pas une lisibilité suffisante de ces mesures.**

III.- LE PROGRAMME 317 EFFORT EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ : DES CRÉDITS QUI N'ONT PAS PU ÊTRE CONSOMMÉS

La mission *Plan de relance de l'économie* comporte également un volet consacré au logement et à la solidarité, qui prévoit des moyens supplémentaires pour développer l'offre de logements locatifs sociaux, l'accession sociale à la propriété et la rénovation de l'habitat et des quartiers sensibles.

La consommation finale en 2010 atteint 570,46 millions d'euros en crédits de paiement (contre 1,786 milliard d'euros l'an dernier) au niveau des ministères dépensiers et des opérateurs.

A.- DES RETARDS DE CONSOMMATION IMPORTANTS

À sa création, le programme n° 317 regroupait des mesures en faveur d'un programme de construction de 100 000 logements supplémentaires en deux ans, l'extension du Pass-foncier, la dotation complémentaire à l'Agence de rénovation urbaine (ANRU) et à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ainsi que la prime de solidarité active. De nouvelles dépenses ont été décidées courant 2009. Elles ont permis de financer notamment la prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés ou le revenu de solidarité active.

Taux d'exécution des crédits du programme Effort Exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité

(sur la base des crédits de paiement)

	Total transféré ou versé / Prévision LFI	Consommation / Total transféré ou versé	Total des ouvertures de crédits LFI (M€)	Total des ouvertures / reports en gestion (M€)	Total transféré ou versé (M€)	Consommation (M€)
Soutien à la construction et à l'accèsion sociale	175,6 %	105,0 %	101	76,4	177,4	68,0
- Versement en gestion directe	-	-	0	-	0	0
- Transferts	175,6 %	38,3 %	101	-	177,4	68,0
Accélération de la rénovation urbaine (ANRU)	100 %	34 %	150	0	150	51
- Versement en gestion directe	100 %	34 %	150	-	150	51
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé (ANAH)	100 %	100 %	67	0	67	67
- Versement en gestion directe	100 %	100 %	67	-	67	67
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Hébergement et structures d'accueil	-	66,7 %	0	51,7	51,7	34,5
- Versement en gestion directe	-	100 %	0	-	33	33
- Transferts	-	8 %	0	-	18,7	1,5
Prime de solidarité active	-	100 %	0	1,9	1,9	1,9
- Versement en gestion directe	-	100 %	0	-	1,9	1,9
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés	-	100 %	0	0,5	0,5	0,5
- Versement en gestion directe	-	100 %	0	-	0,5	0,5
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	43,6 %	157,3 %	280	0	122	192
- Versement en gestion directe	43,6 %	157,3 %	280	-	122	192
- Transferts	-	-	0	-	0	0
Ensemble	121,7 %	56,9 %	598	160	728	414,4

Source : Rapports annuels de performances

Le tableau d'exécution des crédits transférés ou versés (taux global de 56,9 %) met en évidence un retard important de consommation des crédits octroyés aux programmes n° 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission *Ville et logement* et n° 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer*. Les dispositifs concernés sont le logement locatif social (en métropole et outre-mer) et le pass-foncier.

Les crédits versés à l'Agence de rénovation urbaine (ANRU) affichent également une sous-consommation manifeste : 51 millions d'euros seulement ont été consommés par l'agence sur les 150 versés. Les paiements suivants devraient néanmoins intervenir au fur et à mesure de l'avancement des chantiers et devraient s'échelonner jusqu'en 2012.

B.- DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À LA FIABILITÉ MOYENNE

Là encore, les indicateurs de performance n'ont pas de valeur informative réelle pour la représentation nationale.

S'agissant plus particulièrement de l'indicateur 2.1 d'impact sur l'emploi, la direction du budget s'est appuyée sur des ratios professionnels afin de déterminer le contenu en emploi de tel ou tel type d'investissement. Si la méthode a le mérite de reposer sur des ratios définis par un tiers, elle ne paraît tout de même pas de nature à donner une illustration fiable de l'effet produit par le plan de relance.

IV.- LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS *PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS*

Créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005), le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* comporte deux sections et quatre programmes soit un de plus par rapport à 2009. Sur l'ensemble des programmes, 1,16 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,01 milliard d'euros en crédit de paiement ont été consommés en 2010.

La première section du compte retrace les prêts et avances délivrés aux particuliers ou à des associations et correspond au programme 861. Sous la responsabilité du ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, ce programme a consommé 482 millions d'euros en autorisations d'engagement et 484 000 euros en crédits de paiement alors que 770 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement avaient été ouverts en LFI pour l'année 2010. Le Rapporteur réitère sa proposition de l'an dernier.

Proposition n° 2 : Supprimer le programme 861 et transférer aux caisses d'allocations familiales la gestion des « avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat ».

La seconde section comporte trois programmes sous la responsabilité du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Ces programmes sont les *prêts pour le développement économique et sociale* (n° 862), les *prêts pour la filière automobile* (n° 863) ainsi que les *prêts aux petites et moyennes entreprises* (n° 864).

Ce dernier et nouveau programme permet à Oséo d'assurer la distribution des contrats de développement participatif (CDP). Ces contrats sont des prêts de long terme octroyés sans garantie aux PME et ETI. À ce titre, 1 milliard d'euros a été consommé en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour l'année 2010.

*

* *

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Commentaire de M. Jean-Claude FLORY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA MISSION <i>POLITIQUE DES TERRITOIRES</i> : UNE PLACE À CONFORTER DANS L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE	416
A.– LES CARACTÉRISTIQUES DE LA MISSION	416
1.– Une présence pertinente dans la nomenclature en dépit d'une surface financière limitée	416
2.– Une présentation des dépenses fiscales à améliorer	417
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2010	417
II.– DES SOUS CONSOMMATIONS OBSERVÉES POUR LE PROGRAMME <i>IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	418
A.– L'ANALYSE DES ÉCARTS ENTRE LA PRÉVISION ET LA RÉALISATION	418
1.– La remise à plat des autorisations d'engagement	418
2.– La PAT : des difficultés conjoncturelles liées à la crise	419
3.– Des retards dans l'exécution du plan de soutien apporté aux territoires touchés par les restructurations du ministère de la Défense	419
4.– Des retards d'engagement pour la deuxième vague de PER	420
B.– MIEUX ÉVALUER LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	421
1.– Renforcer l'intérêt stratégique du document de politique transversale	421
2.– Stabilisé, le volet performance du programme n'en reste pas moins perfectible	421
III.– LE PROGRAMME <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i>	423
A.– LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME	423
1.– Le PITE est un programme aux règles de gestion spécifiques	423
2.– En 2010, sa gouvernance est consolidée	424
B.– LA FAIBLESSE DES DÉPENSES PORTENT SUR LES DEUX PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME	424
1.– L'exécution de l'action 4 <i>PEI Corse</i>	425
2.– L'exécution de l'action 2 <i>Eau en Bretagne</i>	426

I.- LA MISSION *POLITIQUE DES TERRITOIRES* : UNE PLACE À CONFORTER DANS L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

A.- LES CARACTÉRISTIQUES DE LA MISSION

- 1.- Une présence pertinente dans la nomenclature en dépit d'une surface financière limitée

Après une année 2009 marquée par la volonté du Gouvernement de donner une **nouvelle impulsion à la politique d'aménagement du territoire**, l'année 2010 est la première année de mise en œuvre d'un ensemble de décisions emblématiques actées au cours d'un CIADT⁽¹⁾ tenu au début de l'année. Sur le plan budgétaire, leur financement s'intègre aux crédits du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Politique des territoires*. Fortement réduite entre 2007 et 2008, le périmètre de cette dernière s'est depuis stabilisé autour de deux programmes, dont le second est le programme 162 *Interventions territoriales de l'État*.

En dépit de sa taille budgétaire en net décalage avec l'effort financier total consacré par l'État à politique nationale d'aménagement du territoire⁽²⁾, le **Rapporteur spécial soutient son existence au sein de l'architecture du budget général**. Elle donne en effet la visibilité nécessaire aux actions menées par le Gouvernement pour accompagner le développement solidaire et équilibré des territoires. Cette présentation respecte en outre pleinement l'esprit de la LOLF qui prévoit que les politiques publiques nationales sont identifiées au niveau budgétaire au sein d'une mission.

Toutefois, son ancrage dans le budget de l'État aurait besoin d'être conforté au-delà de 2014. En effet, le programme 162, seul autre programme de la mission, est un outil budgétaire spécifique, dont les actions sont inscrites pour une durée limitée. La question de la taille critique de la mission risque à terme de se poser.

Proposition n° 1 : Conforter l'ancrage de la mission *Politique des territoires* dans le budget de l'État en engageant une réflexion sur son contenu à partir de 2014.

(1) Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

(2) La mission est dotée de moins de 400 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) alors que l'effort financier total est estimé à 5,2 milliards d'euros en AE et concerne 16 missions et 34 programmes budgétaires.

2.– Une présentation des dépenses fiscales à améliorer

Le second défaut de la mission tient dans le caractère artificiel des dépenses fiscales qui lui sont rattachées, constat maintes fois souligné par le Rapporteur spécial et toujours d'actualité en 2011, en dépit d'un travail de rationalisation engagé en 2010. Sur les trente dépenses fiscales rattachées⁽¹⁾, pour un montant global de 408 millions d'euros, seules dix paraissent devoir rester rattachées à la mission.

On peut évoquer ici les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires qui constate la tendance au saupoudrage des dépenses fiscales liées à l'aménagement du territoire et la difficulté d'évaluer leur efficacité⁽²⁾. Le rapport sur les dépenses fiscales qui, conformément à la loi de programmation des finances publiques de février 2009, doit être remis par le Gouvernement au Parlement d'ici la fin du mois de juin, pourra utilement servir de base à la réflexion nécessaire.

Proposition n° 2 : Renforcer la cohérence de la mission en réexaminant les dépenses fiscales qui lui sont rattachées. Prévoir une évaluation systématique de leur efficacité et intégrer cette information dans le projet annuel de performances.

B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2010

Pour la mission étaient ouverts en loi de finances initiale (LFI), pour 2010, 382,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 376,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ces crédits sont essentiellement concentrés sur le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, pour lequel ont été ouverts 359,9 millions d'euros en AE (343,4 millions d'euros prévus en LFI) et 343,8 millions d'euros en CP (340,1 millions d'euros prévus en LFI), ce qui représente 90 % des crédits de la mission.

Le tableau suivant récapitule l'exécution des budgets en 2008, 2009 et 2010 pour l'ensemble de la mission.

(1) Dont quatorze se rapportent à la Corse, pour un montant global d'au moins 250 millions d'euros, soit plus de 60 % du total.

(2) Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires : Entreprises et niches fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux – octobre 2010, page 341 : « Des mesures en faveur de l'aménagement du territoire à l'efficacité incertaine ».

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *POLITIQUE DES TERRITOIRES*
ENTRE 2008, 2009 ET 2010**

(en millions d'euros, y compris fonds de concours)

Programmes	Autorisations d'engagement (AE)				Crédits de paiement (CP)			
	Exécution 2008	Exécution 2009	LFI 2010/ Exécution 2010	Taux de consommation	Exécution 2008	Exécution 2009	LFI 2010 / Exécution 2010	Taux de consommation
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	273,7	330,0	344,6/ 230,5	67 %	377,7	420,6	341,3/ 304,8	89 %
Interventions territoriales de l'État ⁽¹⁾	113,1	71,7	59,9/ 49,0	81 %	101,5	103,8	84/ 58,2	69 %
TOTAL	386,8	401,7	404,6/279,5	69 %	479,2	524,4	425,4/363,1	85 %

(1) : Le périmètre du programme compte 7 en 2008 et 4 depuis 2009.

Source : rapports annuels de performances pour 2008, 2009 et 2010.

Pour l'année 2010, il met en évidence une **nette sous consommation des crédits** pour les deux programmes de la mission, aussi bien en AE (279,6 millions d'euros) qu'en CP (363,1 millions d'euros).

**II.- DES SOUS CONSOMMATIONS OBSERVÉES POUR LE PROGRAMME
*IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE***

A.- L'ANALYSE DES ÉCARTS ENTRE LA PRÉVISION ET LA RÉALISATION

Le fait marquant de l'exécution budgétaire du programme 112 en 2010 tient dans le constat d'une sous-consommation des crédits, aussi bien en engagements qu'en paiement (les taux de consommation étant respectivement de 67 % et 89 %). L'explication de ces écarts est détaillée ci-après.

1.- La remise à plat des autorisations d'engagement

Pour faire suite à la décision en 2009 de donner une nouvelle impulsion à la politique d'aménagement du territoire, les crédits du programme 112 ont été abondés en 2010 par une dotation de 40 millions d'euros destinée à financer un ensemble de mesures nouvelles initiées par le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. La mission *Politique des territoires* a ainsi dépassé le plafond de crédits initialement inscrit dans la loi de programmation des finances publiques (n° 2009-135 du 9 février 2009)⁽¹⁾.

(1) Pour atteindre ses objectifs, la mission est dotée sur la période 2009-2011 de 1 056 millions d'euros en AE et de 1 133 millions d'euros en CP. Le plafond pour 2010 était initialement fixé à 347 millions d'euros en AE.

Cette même année, pour préparer le passage de la gestion budgétaire et comptable du programme sur Chorus⁽¹⁾ en 2011, la DATAR a procédé à un important travail de remise à plat des AE des années antérieures restées dormantes. Ces retraits d'AE effectués au cours d'une année N sur des engagements effectués les années précédentes, sont déduits du montant des AE de cette année N et minorent d'autant la consommation de l'année. En 2010, ces écarts portent principalement sur la prime d'aménagement du territoire et l'écart est tel que la consommation de crédits devient négative (ligne *Transferts aux entreprises*). Pour nécessaire qu'elles soient, ces mises à jour ne facilitent pas la lecture de l'exécution réelle du budget 2010. La restitution des données à partir de Chorus en 2011 devrait aplanir ces difficultés techniques et permettre une meilleure lisibilité des engagements réels de l'État.

2.– La PAT : des difficultés conjoncturelles liées à la crise

En 2010, la dotation programmée des CP (33,5 millions d'euros) n'a pu être consommée qu'à hauteur de 22 millions d'euros pour trois raisons :

– la crise économique survenue en 2009, son impact sur l'activité des entreprises ayant conduit certaines d'entre elles à différer la réalisation de leur programme ;

– la modification du circuit d'instruction et d'exécution des dossiers d'instruction de la prime (le contrôle des procédures a été transféré au préfet de région ajoutant ainsi un maillon supplémentaire entre l'échelon central et les préfetures de département) ;

– la mise en place de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a ralenti l'examen des dossiers au niveau local.

3.– Des retards dans l'exécution du plan de soutien apporté aux territoires touchés par les restructurations du ministère de la Défense

La réforme des implantations des armées, décidée en 2009 dans le cadre de la RGPP, a pour objectif de dégager des économies substantielles sur les crédits de personnel et de fonctionnement du ministère de la Défense⁽²⁾. Lors de la présentation de cette réforme, le Premier ministre a insisté sur **l'importance de son accompagnement territorial** et prévu un certain nombre de mesures.

Celles-ci sont principalement constituées par la signature de plans locaux de redynamisation (PLR)⁽³⁾ ou de contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)⁽¹⁾ selon la situation des sites concernés.

(1) Le projet Chorus est le nouveau système d'informations financières de l'État dont le déploiement a débuté en 2008.

(2) Par la fermeture de 82 sites et la suppression de 54 000 postes d'ici 2014.

(3) Les plans locaux de redynamisation concernent les sites ne bénéficiant pas d'un CRSD mais qui subissent néanmoins un impact significatif avec une perte nette d'au moins 50 emplois directs.

La contribution du Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) au plan prévue pour la période 2009-2011 et la consommation effective des crédits est récapitulée ci-après.

**EXÉCUTION DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT
TERRITORIAL DES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE**

(en millions d'euros)

	Prévision initiale 2009	Exécution 2009	Report sur 2010 (a)	Prévision initiale 2010 (b)	Total (a+b)	Exécution 2010	Report sur 2011 (c)	Prévision initiale 2011 (d)	Total (c+d)	Prévi sion pour 2012
AE	30	7,1	22,9	30	52,9	4,7	30	0	30	15
CP	4,5	1	3,5	16,5	20	0,9	16	0	16	21,3

Source : DATAR.

Au 31 décembre 2010, sur les 52,9 millions d'euros (dont 22,9 millions d'euros reportés de 2009) en AE et les 20 millions d'euros en CP programmés pour l'exercice 2010, 4,7 millions d'euros en AE et 0,9 million d'euros en CP seulement ont été consommés.

Cet important décalage s'explique par l'important retard pris dans les redéploiements des unités territoriales du ministère de la Défense, ralentis par l'observation des délais nécessaires et la complexité des procédures à mettre en œuvre. Par conséquent, 30 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP ont été reportés sur l'exercice 2011. Le solde des crédits non consommés a été redéployé sur les autres dispositifs du FNADT (CPER Section générale).

4.– Des retards d'engagement pour la deuxième vague de PER

Fort du succès rencontré par les **pôles d'excellence rural** sur la période 2006-2009, le Gouvernement a décidé de prolonger son soutien en appelant à la **création de nouveaux pôles pour la période 2009-2012**, en reconduisant une enveloppe globale de 100 millions d'euros, équivalente à celle de la génération précédente. Ce dispositif faisant appel à la contribution de nombreux ministères - dont les crédits sont réunis dans un fonds ministériel mutualisé – ainsi qu'à plusieurs opérateurs (CNDS, ADEME...) et des fonds européens (FEDER), les arbitrages sont longs à rendre, et les engagements ont dû être reportés en 2011 (15 millions d'euros).

En revanche, les fonds programmés pour financer les nouvelles « **grappes** » **d'entreprises** ont bien été consommés, à hauteur de près de 9 millions d'euros (contre 7 millions d'euros prévus initialement).

(1) Ils concernent les sites subissant une perte nette de plus de 200 emplois directs et connaissant une grande fragilité économique et démographique. 24 sites sont concernés.

B.– MIEUX ÉVALUER LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1.– Renforcer l'intérêt stratégique du document de politique transversale

Le programme 112 a pour responsable et gestionnaire la DATAR⁽¹⁾, administration dont la mission est d'assurer la préparation et la mise en cohérence de la politique d'aménagement du territoire, une politique par nature transversale, dont les actions se trouvent en conséquence réparties entre un grand nombre de missions et de programmes budgétaires. Prévu pour apporter une vision d'ensemble des actions menées, **le document de politique transversale devrait mettre en évidence ce rôle de coordination interministérielle déterminant joué par la DATAR** ⁽²⁾.

Cependant, constitué de la simple compilation des programmes budgétaires concernés, sa présentation actuelle sous forme de catalogue exhaustif n'apporte pas d'informations nouvelles, bâties notamment sur des **indicateurs synthétiques** qui permettraient d'évaluer l'efficacité des différentes actions menées pour atteindre les deux objectifs prioritaires retenus ⁽³⁾. En l'état, ce document ne permet pas d'appréhender la finalité et la performance de la politique d'aménagement du territoire.

Proposition n° 3 : Enrichir les informations présentées dans le document de politique transversale en créant de nouveaux indicateurs synthétiques permettant d'évaluer la performance de la politique d'aménagement du territoire et l'efficacité de la DATAR dans son rôle de coordination interministérielle.

2.– Stabilisé, le volet performance du programme n'en reste pas moins perfectible

● En 2010, le volet performance du programme évolue peu par rapport à 2009 : il est organisé autour de 3 objectifs et 8 indicateurs, après le retrait de l'indicateur 1.3 *Taux d'admission des projets labellisés par les gouvernances des pôles de compétitivité aux appels à projets du fonds interministériel commun hébergé par le fonds de compétitivité des entreprises*, estimé comme étant davantage un indicateur de moyens plutôt que de performance, mais non remplacé.

(1) À la suite du décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, la DIACT a retrouvé, en 2010, l'appellation de DATAR et se trouvait rattachée dans l'organisation gouvernementale au ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire. En novembre 2010, elle a été mise à la disposition du ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

(2) Depuis janvier 2011, ce rôle de supervision et de coordination a encore été renforcé puisque la DATAR a été chargée d'assurer le suivi interministériel des conséquences territoriales des différentes réorganisations menées depuis 2007 (réformes de la carte territoriale de la défense, de la carte judiciaire, des équipements sanitaires).

(3) Ces deux axes prioritaires sont : « Promouvoir un développement compétitif et durable des territoires » et « Favoriser un aménagement équilibré et solidaire du territoire ».

• Les deux indicateurs associés au troisième objectif *Concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire*, c'est-à-dire d'une part, le *Taux de suivi dans Presage des crédits d'État engagés au titre des CPER* et, d'autre part le *Nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir du site de l'observatoire des territoires* sont des indicateurs également peu satisfaisants : le premier est plutôt relatif à la qualité administrative alors que le second est plus un indicateur d'utilité.

• Les indicateurs rattachés à l'objectif 1 *Soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires* appellent les commentaires suivants :

– le résultat de l'indicateur 1.1 *Taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT* accuse une baisse en 2010 (82 %) par rapport à 2009 (95 %), reflet de l'impact de la crise économique sur l'activité des entreprises et par conséquent l'emploi. Depuis 2011, la méthodologie de calcul de cet indicateur a été améliorée pour prendre en compte un plus grand nombre de dossiers et donner ainsi une meilleure appréciation du taux de réalisation des emplois créés ou maintenus ;

– les bons résultats affichés depuis 2008 par l'indicateur 1.2 *Pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours* montrent l'efficacité de la DATAR dans la gestion de la phase d'instruction des dossiers présentés à la commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA). Toutefois, la Cour des comptes les nuance en soulignant que cet indicateur « *ne rend pas compte de la durée moyenne d'instruction des dossiers, ni des dossiers problématiques dont la durée d'instruction peut s'avérer bien supérieure à 90 jours* ». Aussi, pour répondre à cette observation, depuis la fin de l'année 2010, la DATAR a entamé des travaux pour améliorer le dialogue au sein de son réseau de correspondants locaux, notamment pour améliorer la détection et la gestion des dossiers dont l'instruction est supérieure à 90 jours ;

– l'indicateur 1.4 *Nombre de projets d'investissements internationaux aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII* indique une réalisation (0,68) en deçà des objectifs fixés (1,02) et en faible progression par rapport à la réalisation de 2009 (0,61). Cependant, les résultats obtenus par la France en 2010 en termes de nombre de projets d'investissement étrangers accueillis ont nettement progressé par rapport à 2009 (+ 22 %) et l'AFII a rempli ses objectifs fixés avec près de 7 600 entretiens conduits avec des entreprises étrangères et 1 115 projets nouveaux identifiés. Concentrant ses interventions sur des projets volatils, les indicateurs mettent en évidence la modification de comportement des investisseurs sous l'effet de la crise : ainsi, un projet évalué comme captif lors de sa détection peut devenir volatil en cours d'instruction, un phénomène rarement observé jusqu'à présent. Pour tenir compte de cette évolution, la méthodologie d'évaluation de la volatilité des projets sera modifiée dans la prochaine convention d'objectifs et de moyens de l'agence pour la période 2012-2014.

III.— LE PROGRAMME *INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT*

Le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) a la particularité d'avoir été créé à titre expérimental, pour une durée initialement fixée à trois ans (2006-2008). Sur la base de résultats jugés satisfaisants sur cette période d'observation, il a été reconduit sur la période triennale 2009-2011.

Composé de sept actions entre 2006 et 2008, le périmètre du programme a été réduit à quatre actions en 2009. Trois ont été reconduites (les actions 2 *Qualité des eaux en Bretagne*, 4 *Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse* et 6 *Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin*), et une quatrième action, nouvelle, a été introduite (l'action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe*). Les autres actions ont été réintégrées dans les programmes des ministères concernés.

En 2010, cette architecture est stabilisée, à l'exception de l'intégration à l'action 2, en cours d'exercice, d'un axe supplémentaire contenant les crédits destinés au financement du plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne.

A.— LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME

1.— Le PITE est un programme aux règles de gestion spécifiques

Le PITE est un programme budgétaire fonctionnant selon des principes de gestion largement dérogoires à ceux posés par la LOLF ⁽¹⁾.

En effet, conçu pour améliorer et accélérer la conduite d'actions interministérielles territorialisées à enjeu de portée nationale, il est alimenté par prélèvements sur plusieurs programmes du budget général. Ces dotations sont rendues fongibles au sein d'une enveloppe budgétaire unique. L'intérêt attendu de cette fongibilité est, pour le préfet de région, de bénéficier d'une réelle souplesse de gestion lui permettant de s'adapter rapidement à l'évolution de chaque projet, le montant affecté à l'origine par le programme contributeur pouvant être dépassé en fonction de l'apparition de nouvelles priorités en cours d'exercice.

Ce principe a pour conséquence la nécessité que soit désigné pour chaque action un ministère dit « référent » et impose en retour l'observation de deux principes :

— le retour à l'équilibre des crédits entre les ministères contributeurs : la charge de gestion (cf. *infra*) prévoit qu' : « *un équilibre doit être rétabli entre les programmes dont les opérations auraient bénéficié de la fongibilité et qui n'auraient pas vu se réaliser leurs opérations au niveau de leur contribution* » ;

— l'existence d'un dispositif de traçabilité de l'emploi des crédits par programme d'origine : les responsables de BOP sont tenus d'assurer un suivi

(1) Cf. rapport n° 1967 annexe 32, p. 118, Annexe 7 : Les caractéristiques du PITE.

précis de l'emploi des AE et des CP par programme contributeur, synthétisé dans le cadre de comptes rendus de gestion trimestriels.

Enfin, sauf exception, la fongibilité des crédits ne peut être étendue à l'ensemble du programme.

Ces modalités de gestion spécifiques sont définies dans une **charte de gestion** qui précise le rôle des différents acteurs intervenant dans le pilotage du programme (Secrétariat général du Gouvernement, ministères référents ou associés, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, préfet de région).

2.– En 2010, sa gouvernance est consolidée

En mai 2008, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a mené une analyse approfondie sur le fonctionnement du programme et abouti à la conclusion que « *cet instrument budgétaire répond à des besoins et présente une plus-value réelle* ». Des améliorations ont cependant été jugées nécessaires, qui ont abouti à la révision de la charte de gestion. Celle-ci a été adoptée lors du **Comité national de suivi du 8 février 2010**, et modifiée sur les points suivants :

– la participation des ministères référents au dialogue de gestion a été renforcée ;

– a été prévue la mise en place par les responsables de BOP d'une déclinaison locale de la charte de gestion ;

– sont désormais donnés aux ministères contributeurs des accès à PRESAGE⁽¹⁾ pour leur permettre un meilleur suivi de la réalisation des actions menées.

En revanche, sur la fongibilité, la charte a été révisée *a minima*. Elle continue de poser comme principe que « *les crédits du PITE sont fongibles au sein de chacune des actions. Sauf exception, cette fongibilité ne peut toutefois pas être étendue à l'ensemble du programme* ». En 2010, il n'y a pas eu recours à la fongibilité des crédits entre les actions.

B.– LA FAIBLESSE DES DÉPENSES PORTENT SUR LES DEUX PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME

Dotée en loi de finances initiale de 59,9 millions d'euros en AE et de 84 millions d'euros en CP (fonds de concours inclus), l'exécution du budget en 2010 fait apparaître **des écarts significatifs indiquant une sous**

(1) Le logiciel Presage est l'outil informatique de suivi et de gestion des programmes européens et des contrats de projets État-régions. Il est également utilisé pour le suivi des pôles d'excellence rurale et des budgets opérationnels de plusieurs ministères. Depuis 2009, son utilisation a été étendue aux suivis du programme d'action territoriale pour la restructuration des armées et du plan de relance de l'économie.

consommation de crédits, aussi bien en AE (- 17,5 millions d'euros) qu'en CP (- 23,2 millions d'euros).

Ceux-ci proviennent essentiellement de l'exécution des budgets des actions 4 *PEI Corse* et 2 *Eau-Agriculture en Bretagne*, qui représentent respectivement 80 % et 7 % des AE du programme consommées en 2010.

1.- L'exécution de l'action 4 *PEI Corse*

L'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse* consiste dans la poursuite de la mise en œuvre du programme institué en faveur de la Corse par l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002.

Quatrième année d'application de la convention d'application signée pour la période 2007-2013, 2010 est marquée par plusieurs faits d'actualité qui ont eu pour impact de ralentir la consommation des crédits. Rappelons que les niveaux d'engagements et de consommation des crédits étaient très satisfaisants pour les exercices antérieurs.

D'une part, la mesure « transport » au titre de laquelle l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) contribue au PEI Corse a connu un net ralentissement du fait de la mise en place du nouvel exécutif de la Collectivité territoriale de Corse suite aux élections du printemps 2010 et au délai de redéfinition de ses priorités en matière de transport, en accord avec les deux conseils généraux de Corse. Cette situation explique la non consommation de 45 % des AE et de 39 % des CP de l'AFITF rattachés au PITE par fonds de concours.

D'autre part, la réorientation d'une partie des mesures du programme du domaine du transport vers le domaine environnemental (assainissement, eau brute, eau potable, traitement des déchets), conformément au souhait du Président de la République exprimé lors de son déplacement à Ajaccio en février 2010, a nécessité une redéfinition en cours d'année des priorités et de la maquette de financement du PEI Corse. À ce titre, la contribution de l'AFITF a été ramenée de 48 à 40 millions d'euros en crédits de paiement.

Enfin, l'exécution du budget en 2010 a été marquée par un transfert de crédits survenu trop tardivement ⁽¹⁾ (contribution du programme 150 – ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, à hauteur de 6 millions d'euros en AE et en CP), privant de leur mise à disposition les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP). Ces crédits ont cependant pu faire l'objet d'un report sur l'exercice 2011, après majoration du plafond de report de CP autorisé par voie d'amendement au projet de loi de finances.

(1) Décret du 6 décembre 2010 pour une date limite fixée par circulaire du ministère du budget au 30 novembre 2010.

2.– L'exécution de l'action 2 *Eau en Bretagne*

En 2010, l'action 2 est dotée en loi de finances initiale de 2,7 millions d'euros en AE et de 9,1 millions d'euros en CP. La réalisation fait apparaître un taux de consommation supérieur à la prévision pour les AE (115 %) et un certain retard sur les CP, avec un taux de consommation de 80 %, semblable à celui atteint en 2009 (77 %).

Une partie des écarts constatés provient de l'intégration en cours de gestion du **plan de lutte contre les algues vertes (axe 5 de l'action)**, pour lequel 700 000 euros en AE et en CP ont été rattachés par transfert de crédits pour financer les **mesures d'indemnisation des communes** pour le ramassage des algues échouées. Compte tenu de conditions climatiques favorables (le volume des algues à traiter a diminué par rapport aux années antérieures en lien avec des températures de l'eau moins élevées), cette enveloppe n'a été consommée qu'à hauteur de 70 %.

L'autre volet de ce plan prévoit des **analyses de reliquats d'azote après récolte sous les cultures des exploitants agricoles dans deux baies pilotes** (Lannion et Saint-Brieuc). 400 000 euros en AE étaient prévus par transfert de crédits du programme 154 – *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*, les CP pouvant être apportés par redéploiement de crédits au sein de l'action. Faute de rattachement des AE avant la fin de gestion⁽¹⁾, celles-ci ont finalement été apportées par redéploiement interne.

La réalisation du budget de l'action en 2009 faisait état d'un retard de consommation des CP sur le quatrième axe, qui regroupe les crédits destinés à financer les opérations du **plan d'urgence nitrates**. Celui-ci, mis en place en mars 2007, organise l'ensemble des mesures nécessaires pour arriver à redresser une situation contentieuse rencontrée sur **neuf captages** ne respectant pas les normes de qualité pour les eaux brutes superficielles destinées à la production d'eau potable.

Ces mesures sont organisées en deux volets : un **volet de mesures agricoles**, destinées à réduire de l'ordre de 30 % l'utilisation d'azote en agriculture, et un **volet de fermeture de quatre captages** pour lesquels une mise en conformité de la qualité des eaux ne pouvait pas être obtenue d'ici 2010. Les retards ont concerné ce deuxième volet du plan, la multiplicité et la complexité des opérations ayant entraîné un accroissement des coûts et un décalage dans le calendrier de réalisation des travaux. Néanmoins la fermeture des **quatre prises** d'eau litigieuses (Bizien, Ic, Quicampoix et Horn) prévue dans le plan a bien été effectuée à la fin de l'année 2009, conformément aux engagements pris par la France.

(1) Décret du 8 décembre 2010.

L'indicateur 1.2 *Pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen* du volet performance de cette action montre qu'en 2010, l'objectif d'atteindre 100 % de conformité à la fin de l'année n'a pas pu être atteint (82 %), deux prises d'eau restant légèrement au-dessus du seuil maximum de concentration en nitrates de 50 mg/l. Il est important de souligner qu'en juin 2010, **la Commission européenne a suspendu, au vu des résultats obtenus fin 2009 et des mesures effectuées au début de l'année 2010, la procédure en infraction contre la France** pour violation des règles relatives à la qualité des eaux de surface utilisées pour produire de l'eau potable.

*

* *

POUVOIRS PUBLICS

M. Jean LAUNAY, Rapporteur spécial

La mission *Pouvoirs publics* ne fait traditionnellement pas l'objet de commentaires dans le rapport sur la loi de règlement. L'article 7 de la LOLF dispose qu'« *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations* ». La mission ne comporte par conséquent pas de programmes et les dépenses qu'elle englobe ne peuvent pas faire l'objet d'une évaluation de la performance : les crédits de paiements versés correspondent ainsi systématiquement, sauf exception, aux autorisations d'engagement votées. Cette spécificité permet d'assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* ». ⁽¹⁾

Le travail du Rapporteur spécial de la mission *Pouvoirs publics* s'inscrit par conséquent dans un calendrier particulier et se réalise également selon des modalités spécifiques. En effet, si certaines des dotations de la mission font l'objet de premiers commentaires dans l'annexe *Pouvoirs publics* au projet de loi de règlement, la plupart n'indiquent pas le détail de leur exécution budgétaire à ce stade. Seul le rapport spécial *Pouvoirs publics* publié à l'automne permet d'apporter un véritable éclairage sur l'exécution des crédits : il s'appuie sur les réponses au questionnaire budgétaire devant parvenir avant le 10 octobre, sur les rapports des pouvoirs publics concernés portant sur l'exécution de leurs comptes, ainsi que sur les entretiens réalisés par le Rapporteur spécial.

*
* *

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448, DC - 25 juillet 2001, « loi organique relative aux lois de finances ».

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
POLITIQUES DE LA RECHERCHE**

Commentaire de M. Jean-Pierre GORGES, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA MISSION PRIORITAIRE DU BUDGET DE L'ÉTAT	433
II.– LE PROGRAMME N° 172 RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE PLURIDISCIPLINAIRE	435
A.– UNE CONSOMMATION QUASI-TOTALE DES CRÉDITS	436
B.– DES DÉPENSES FISCALES EN BAISSÉ MALGRÉ L'IMPACT CONTINU DE LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE	437
C.– DES RÉSULTATS TOUJOURS CONTRASTÉS	437
III.– LE PROGRAMME N° 193 RECHERCHE SPATIALE.....	439
A.– UNE CONSOMMATION TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES	439
B.– DE BONS RÉSULTATS.....	439
IV.– LE PROGRAMME N° 192 RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE	441
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION	441
B.– DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE, MAIS NON ÉVALUÉES.....	442
C.– DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS MAIS UNE MESURE ENCORE INCOMPLÈTE	443
V.– LE PROGRAMME N° 191 RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE).....	444
VI.– LE PROGRAMME N° 186 RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE.....	445
A.– UNE CONSOMMATION QUASI TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES.....	445
B.– DES RÉSULTATS MITIGÉS.....	445
VII.– LE PROGRAMME N° 142 ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES	446
A.– UNE TRÈS BONNE CONSOMMATION DES CRÉDITS	446
B.– UNE BONNE INSERTION PROFESSIONNELLE DES DIPLÔMÉS	447

VIII.– LES NOUVEAUX PROGRAMMES AU TITRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	448
A.– LE PROGRAMME N° 325 <i>INSTITUTS THÉMATIQUES D'EXCELLENCE EN MATIÈRE D'ÉNERGIES DÉCARBONÉES</i>	448
B.– LE PROGRAMME N° 326 <i>PROJETS THÉMATIQUES D'EXCELLENCE</i>	449
C.– LE PROGRAMME N° 327 <i>PÔLES D'EXCELLENCE</i>	450
D.– LE PROGRAMME N° 328 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'AÉRONAUTIQUE</i>	452
E.– LE PROGRAMME N° 329 <i>NUCLÉAIRE DE DEMAIN</i>	453

I.- LA MISSION PRIORITAIRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES) comprend **dix programmes** et engage la responsabilité de **six ministres**. **Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR)**, responsable des programmes 150, 231, 172, 187 et 193, est toutefois clairement chef de file, puisqu'il gèrait **88 % des crédits de la mission en 2010**.

Avec **24,7 milliards d'euros de crédits de paiements** votés en loi de finances initiale, la MIRES regroupe, hors programmes d'investissements d'avenir, 6,5 % des crédits de paiements (CP) ouverts au budget général en 2010. **Première priorité budgétaire**, la mission bénéficie d'un **accroissement de ses crédits, qui progressent en loi de finances initiale de 2,7 % par rapport à 2009**, contre 0,1 % pour le budget général à périmètre courant. Elle est également **exonérée de l'application de la règle du non remplacement d'un départ en retraite sur deux** et enregistre une progression sensible de ses effectifs, opérateurs compris (285 349 contre 281 034 en 2009).

L'année 2010 a été marquée par la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir. À ce titre, **le volet Enseignement supérieur et recherche des investissements d'avenir représente 21,9 milliards d'euros** sur les 34,9 milliards d'euros de l'emprunt national.

Ces investissements doivent en particulier conduire à l'excellence scientifique, avoir un impact socio-économique dans le pays et favoriser l'ouverture et la coopération entre recherche publique et privée. Les crédits sont regroupés au sein de la mission dans cinq nouveaux programmes : *Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées* (programme 325), *Projets thématiques d'excellence* (programme 326), *Pôles d'excellence* (programme 327), *Recherche dans le domaine de l'aéronautique* (programme 328) et *Nucléaire de demain* (programme 329).

Les crédits de la MIRES ont connu une évolution annuelle moyenne supérieure à celle du budget général sur la période 2009-2011, en programmation pluriannuelle (+ 3,2 % contre + 1,8 %) comme en loi de finances (+ 2,7 % contre + 1,4 %).

Pour 2010, la loi de finances initiale prévoyait 25,35 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 24,76 milliards d'euros en crédits de paiement. **La consommation des crédits s'est élevée à 25,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 24,96 milliards d'euros en crédits de paiement**. Le taux d'exécution des autorisations d'engagement est élevé mais reste inférieur à l'année précédente (97,8 % en 2010 contre 98,9 % en 2009). Le taux d'exécution des crédits de paiement très élevé (99,8 % en 2010 et 99,3 % en 2009).

En 2010, tous titres confondus, les **dotations versées aux opérateurs soit 18,16 milliards d'euros, représentent 73 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale** sur la MIREs. 93 % de ces dotations sont des subventions pour charges de service public (SCSP) imputées en titre 3.

L'ensemble des dotations progresse de +29 % par rapport à 2009 (+ 4,1 milliards d'euros). On notera que 94 % de cette augmentation résulte de la progression des dotations aux opérateurs du programme 150 (8,53 milliards d'euros en 2010, contre 4,49 milliards d'euros en 2009). **Cette tendance s'explique par le transfert des emplois et des crédits de masse salariale aux universités dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) prévu par la loi du 10 août 2007.** Celui-ci concerne 18 universités au 1^{er} janvier 2009, 38 établissements (dont 33 universités) au 1^{er} janvier 2010, et 31 établissements (dont 24 universités) au 1^{er} janvier 2011. Ainsi, en 2010, 51 universités ont accédé aux compétences élargies, soit 60 % des 85 universités qui doivent en disposer d'ici à 2012.

Ce passage aux RCE opère un transfert de même montant du plafond d'emplois ministériel vers le plafond des opérateurs. Il est le principal facteur d'explication de la progression des effectifs des opérateurs entre 2008 et 2011 avec une augmentation de 124 059 emplois sous plafond sur cette période, soit 93 % de la progression des emplois des opérateurs). Sur la même période, les emplois hors plafond progressent de +52%, soit +9 261 emplois entre 2008 et 2011 (+ 5 528 en 2010).

L'essentiel des effectifs sous plafond ministériel de la mission relève du MESR (92 % en 2010) et les effectifs affectés aux opérateurs représentent l'essentiel des effectifs sous plafond ministériel (96 % en 2010).

Dans sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2010, la Cour des comptes souligne que **l'évolution du plafond d'emplois de la MIREs doit être appréciée dans son périmètre « élargi » comprenant le double plafond voté en loi de finances initiale : celui des emplois de l'État et celui de ses opérateurs.** Elle doit aussi être appréciée en tenant compte des transferts d'emplois au titre de l'accès aux RCE des établissements de l'enseignement supérieur.

La mission fait l'objet, en 2010, d'une présentation stratégique plus complète. Les axes stratégiques à la mission mis en avant sont les suivants : la satisfaction des besoins de qualifications supérieures du pays ; l'égalité des chances ; le développement de la recherche privée, dans le cadre des engagements de la stratégie de Lisbonne ; l'attractivité et l'efficacité du système d'enseignement supérieur et de recherche français.

Le système de mesure de la performance, au demeurant complexe, a été simplifié. Entre 2009 et 2010 le nombre d'objectifs est passé de 57 à 46 et le nombre d'indicateurs de 126 à 96. **Toutefois, cet effort de rationalisation doit être poursuivi concernant la disponibilité des résultats qui reste insuffisante.**

À titre d'exemple, sur le programme 150, seulement 45 % des indicateurs sont renseignés.

Proposition n° 1 : Améliorer la disponibilité et la fiabilité des indicateurs de résultat, notamment ceux des universités ainsi que de veiller à la transparence du traitement des performances relatives aux opérateurs dans l'attribution de leurs dotations.

Le présent commentaire porte sur les rapports annuels de performances relatifs aux programmes de la MIREs, à l'exception des programmes de financement de la recherche dans le domaine du développement durable, commentés par M. Alain Claeys, et des programmes relatifs à la formation supérieure et à la vie étudiante, commentés par M. Laurent Hénart.

II.- LE PROGRAMME N° 172 RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE PLURIDISCIPLINAIRE

Le programme 172 est le plus important en termes de crédits des programmes « recherche » de la mission, concentrant de nombreux leviers de la politique nationale de recherche.

L'année 2010 a vu **la mise en œuvre de la stratégie de recherche et d'innovation** adoptée en 2009 et définissant un cadre de référence des priorités de recherche pour les trois prochaines années. Ces priorités concernent principalement les financements accordés par l'État, la programmation de l'ANR et l'action des organismes de recherche des universités. Par ailleurs, **une réflexion a été menée concernant l'utilisation des crédits prévus au titre des investissements d'avenir par la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010.**

S'agissant des organismes de recherche relevant du programme 172, la mise en œuvre des réformes entreprises en 2009 s'est poursuivie en 2010, permettant d'adapter leur mission au fonctionnement et aux évolutions de la recherche française. **Le pilotage des opérateurs de recherche s'appuyant sur des contrats d'objectifs a été renforcé.** Préparés en 2010 et devant être signé courant 2011, ces contrats seront mis en place pour l'INCA, l'INSERM, le CEA, l'INRIA et l'INED.

L'ANR a vu son rôle renforcé avec ses missions d'opérateur de la mise en œuvre des investissements d'avenir. Toutefois, les crédits dépensés ont diminué par rapport à 2009, passant de 838,6 millions d'euros à 787 millions d'euros de crédits de paiements.

Le programme a bénéficié en 2010 de crédits importants au titre du Plan de relance de l'économie. Ces crédits ont permis de financer en 2009 et 2010 des appels d'offre visant à accélérer l'accès aux nouvelles technologies. Par un transfert sur le programme 172, 15 millions d'euros en autorisations

d'engagement et crédits de paiement ont été affectés à la délégation aux usages de l'Internet (DUI). En 2010, deux décrets de transfert pour un montant total de 14 millions d'euros sont intervenus : ils ont permis le financement d'appels à projets comme la réalisation d'applications et de service « terminal mobile » d'intérêt général au bénéfice du citoyen (Alerte enlèvement) ou encore la réalisation de « tutoriels de formation » dans le cadre de l'animation d'espaces publics numériques.

Le tableau des emplois des opérateurs du programme montre que la réalisation des emplois hors plafond est supérieure à la prévision de 2 409 ETP. On constate une augmentation des emplois sous plafond avec 47 456 ETP en 2010 pour 47 173 en 2009. Il en va de même pour les emplois hors plafond passant de 10 572 à 11 953 entre 2009 et 2010.

A.- UNE CONSOMMATION QUASI-TOTALE DES CRÉDITS

Les crédits prévus en loi de finances initiale s'élevaient à **5,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 5,179 milliards d'euros en crédits de paiement.**

À l'issue de la gestion 2010, de manière semblable à la situation de l'année précédente, **l'écart – marginal – constaté entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et les crédits consommés (– 74 millions d'euros en autorisations d'engagement et – 39 millions d'euros en crédits de paiement)** s'explique par les principaux mouvements suivants :

– l'arrêté du 11 février 2010 a prévu pour le volet recherche du plan de relance un report des crédits 2009 sur l'exercice 2010 pour un montant de 22,4 millions d'euros en crédits de paiement dont 20 millions d'euros pour l'Agence nationale de la recherche et 2,4 millions pour le Commissariat à l'énergie atomique ;

– en cours de gestion, deux décrets d'avance ont procédé à l'annulation de crédits pour un montant total de 166 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– une annulation de 43 millions d'euros en crédits de paiement résulte de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2010 ;

Au total, les crédits ouverts en 2010 s'élevaient à 5,17 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,13 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les dépenses s'élèvent à 5,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement (99 % des crédits ouverts) et 5,13 milliards d'euros en crédits de paiement (99,9 % des crédits).

B.– DES DÉPENSES FISCALES EN BAISSÉ MALGRÉ L'IMPACT CONTINU DE LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

En moyenne sur la période 2008-2011, 70 % des dépenses fiscales principales de la MIREs sont imputables au crédit impôt recherche (CIR), rattaché au programme 172 (57 % en 2008, 83 % en 2009, 78 % en 2010, 64 % en 2011). La dynamique de ce dispositif doit cependant être appréciée en tenant compte de sa réforme en 2008 ainsi que des ajustements successifs de ses modalités, qui ont eu pour effet de modifier régulièrement l'évaluation de son coût.

COÛT TOTAL DES DÉPENSES FISCALES - PART MIREs

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	Variation 2011/2008
Total missions	65 876	72 877	71 684	65 306	- 1 %
MIREs - dépenses principales	2 622	7 436	5 772	3 294	26 %
<i>Part total missions</i>	<i>4 %</i>	<i>10 %</i>	<i>8 %</i>	<i>5 %</i>	
P 142					
P 172	1 576	6 282	4 586	2 105	34 %
P 190		11			
P 192	809	899	932	935	16 %
P 231	237	244	254	254	7 %

Source : Évaluation des voies et moyens 2010 et 2011.

La réforme a généré une forte progression de la créance fiscale dès 2008 et, avec un effet retard lié aux modalités d'imputation et de restitution du crédit d'impôt, de la dépense fiscale à partir de 2009. La montée en charge du dispositif a largement dépassé les prévisions pour l'année 2009.

Le coût du CIR a diminué en 2010 : en effet, **les dépenses fiscales du programme 172 ont représenté 4 005 milliards d'euros** dont 5 millions pour l'exonération pour les revenus des établissements de recherche, tirés d'une activité relevant d'une mission de service public.

Le coût de la dépense fiscale, principalement lié au crédit d'impôt recherche (CIR), est ainsi passé de 6,2 milliards d'euros en 2009 à 4 milliards d'euros en 2010.

C.– DES RÉSULTATS TOUJOURS CONTRASTÉS

Le programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* est composé de 6 objectifs et de 14 indicateurs de performance.

Deux difficultés méthodologiques demeurent, l'une relative au décalage temporel en matière de recherche, l'autre liée à la relation entre performances du programme et performances des opérateurs compte tenu de la faible marge de manœuvre du responsable de programme.

• **Les indicateurs relatifs à la capacité des chercheurs à produire des connaissances au niveau international** dans le champ des disciplines couvert par le programme **montrent que les cibles ne sont pas atteintes. Une stagnation peut être constatée**, expliquée par une compétition internationale renforcée compte tenu de l'entrée en concurrence directe d'acteurs très dynamiques, tant au niveau européen (Espagne, Pologne...) que mondial (Corée, Chine, Inde, Brésil...) qui produisent plus que les chercheurs français.

• **Les indicateurs relatifs au financement des travaux sur projets** montrent d'abord que l'ANR imprime au financement de projets une impulsion décisive au plan national : la part du financement sur projet par rapport au financement récurrent progresse régulièrement pour atteindre 12,7 % hors dépense de personnel, soit une hausse de 10,4 % par rapport à 2009. **Le taux de retour français sur les projets financés par les programmes cadres de l'Union européenne (6^e et 7^e programmes cadre de recherche et développement) est en forte hausse** puisqu'il enregistre un financement de 123,7 millions d'euros en 2010 contre 98 millions d'euros en 2009.

La part des contrats de recherche passés avec les entreprises dans les ressources des opérateurs augmente en 2010 avec 3,47 % contre 3,14 % en 2009 mais reste toutefois en dessous de l'objectif fixé qui est de 3,5 %.

Après la baisse observée en 2009, **l'indicateur d'effet de levier des moyens incitatifs publics mobilisés en faveur de la création d'entreprises retrouve en 2010 son niveau de 2008**. Le chiffre d'affaires moyen par entreprise a augmenté tandis que la dotation dédiée aux concours a baissé. Cette évolution révèle par ailleurs que cet indicateur est très dépendant du contexte économique.

Ainsi, les indicateurs mesurant les efforts de valorisation des résultats de la recherche et le soutien à l'innovation dans les entreprises font état de résultats mitigés.

• S'agissant des **indicateurs mesurant la consolidation de l'Europe de la recherche**, il convient de noter que **la participation française au PCRDT est en deçà des estimations envisagées**. À titre d'illustration, le taux de participation des opérateurs du programme est de 2,69 % alors que l'objectif était fixé à 3,5 %. Cela s'explique notamment par un repli de l'implication des équipes françaises dans les dispositifs européens.

• **L'indicateur destiné à montrer un accroissement de la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise** enregistre **un manque de dynamisme regrettable, appelant des efforts incitatifs accrus de la part du ministère**.

Proposition n° 2 : Mettre en œuvre des mesures incitatives plus efficaces pour favoriser la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise.

• Enfin, l'indicateur relatif à l'objectif *Concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française* montre que le taux fixé qui mesure le nombre de chercheurs étrangers dans les recrutements en 2010 a été atteint (23,6 %), mais ce taux est en baisse par rapport à 2009 (26,2 %).

III.– LE PROGRAMME N° 193 RECHERCHE SPATIALE

Le programme 193 *recherche spatiale* vise à assurer pour la France et l'Europe la **maîtrise des technologies et des systèmes spatiaux** jugés nécessaires pour faire face aux **défis de recherche** (sécurité, développement économique, aménagement du territoire).

Mise à part la subvention pour la contribution française à EUMETSAT, le programme alimente exclusivement le budget du Centre national d'études spatiales (CNES), celui-ci ayant la charge de financer la contribution française à l'Agence spatiale européenne (ESA) et les travaux confiés à l'industrie et aux laboratoires spatiaux.

Comme en 2009, la construction budgétaire du programme 193 repose sur un apurement échelonné dans le temps de la dette contractée par la France vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne (ESA). L'appel de fonds étant effectué sur une base annuelle et géré en AE=CP, il ne couvre qu'une partie des charges à payer constatées à la clôture de l'exercice précédent. De nouvelles charges à payer sont ainsi reconstituées en fin d'exercice.

A.– UNE CONSOMMATION TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1,30 milliard d'euros.

Les mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice ont réduit les crédits disponibles à 1,28 milliard d'euros, soit une annulation de 24 millions d'euros. Ces nouvelles données expliquent donc l'écart intervenu entre les crédits initiaux et les crédits consommés.

Pour l'année 2010, les crédits consommés ont représenté 1,27 milliard d'euros soit quasiment 100 % des crédits disponibles.

B.– DE BONS RÉSULTATS

• Tout d'abord concernant le premier objectif du programme, soit intensifier le rayonnement international de la recherche et de la technologie spatiales françaises, **la part française des publications** au sein de la production scientifique européenne se maintient, mais reste en dessous de la cible. Au sein de la production mondiale, cette part (5,14 % en réalisation) ne cesse de diminuer année après année et ne répond pas aux prévisions initiales pour l'année 2010 (5,6 % en prévision initiale).

Les autres **indicateurs du programme sont variables et leur évolution doit être interprétée avec prudence, dans la mesure où une très bonne année peut être due à des difficultés rencontrées par les lanceurs concurrents.**

• **Concernant le deuxième objectif, garantir à la France et à l'Europe un accès à l'espace libre, compétitif et fiable, les données des indicateurs sont incomplètes.** Il n'y a en effet que les réalisations et non les prévisions pour l'année 2010. La comparaison reste possible au regard de ces résultats en exécution.

À titre d'exemple, le **coût moyen du lancement de satellites par le lanceur Ariane 5 a baissé en 2010** (19 800 euros/kg contre 21 600 euros/kg). Cela s'explique par le fait qu'il n'y a eu que des lancements d'Ariane 5 ECA avec, de plus, un bon taux de remplissage.

En outre, l'indicateur sur la **part du marché « ouvert » des lancements de satellites prise par Arianespace** démontre que la situation de notre industrie sur le marché commercial mondial reste excellente. Ainsi, **Arianespace a obtenu plus de 63 % des contrats commerciaux** malgré un taux euro/dollar défavorable. La fiabilité générale de la filière, qui a permis des tirs réussis et à l'heure constitue un avantage compétitif considérable pour Arianespace : le programme 193 y contribue grandement en stabilisant la configuration du lanceur « Ariane 5 », en assurant les activités permettant de garantir la qualité de production des lanceurs et en gérant le Centre spatial guyanais, base spatiale unique au monde de par ses caractéristiques géographiques et techniques.

• Le troisième objectif du programme a trait à la **réponse donnée aux besoins du futur par la recherche et la maîtrise de la technologie dans le domaine spatial.** À ce titre, on constate que la fiabilité des satellites développés par l'industrie française fléchit légèrement mais continue à se comparer avantageusement avec celle des satellites européens.

La valorisation de la recherche spatiale progresse fortement en 2010, comme on peut le noter avec les programmes européens Galiléo et GMES. Du point de vue de l'indicateur utilisé pour cet objectif, il apparaît une augmentation du nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France utilisés à des fins d'application de service.

• **Enfin, l'intégration européenne de la recherche spatiale française reste un objectif prépondérant du programme.** Les données sont toutefois incomplètes puisque ne figure pas la réalisation pour 2010 des taux de présence des projets européens dans les projets financés par le CNES. Toutefois, eu égard à l'évolution de l'indicateur depuis 2008, il s'en dégage l'importance croissante de la recherche spatiale française en Europe.

IV.– LE PROGRAMME N° 192 RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE

Le programme 192 Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle vise à renforcer la compétitivité de l'industrie française par le développement de la recherche. Pour cela, il réunit les moyens de soutien public à la recherche en tant qu'instrument de politique industrielle.

Le programme se décline en **trois actions correspondant aux différentes phases de la recherche** :

– *Organismes de formation supérieure et de recherche* (Écoles des Mines, Institut Télécom, Supelec, Ensci et Genes). À titre d'exemple, en 2010, les écoles des Mines et l'Institut Télécom ont formé plus de 11 600 étudiants et délivré près de 3 600 diplômes, dont 390 thèses de doctorat. Elles ont développé leur activité de recherche en partenariat avec les entreprises et maintenu un haut niveau de financement de cette activité sur ressources propres d'environ 84 millions d'euros ;

– *Soutien et diffusion de l'innovation technologique* (Oséo Innovation, Jeunes entreprises innovantes, Cap'Tronic) : L'activité de l'opérateur Oséo, a été soutenue, notamment par le biais des interventions du programme d'Aides à l'innovation (278 millions d'euros de subventions et avances remboursables engagés en 2010), consacré aux PME, et du programme Innovation stratégique industrielle, destiné aux projets stratégiques partenariaux d'entreprises de moins de 5 000 salariés (141 millions d'euros accordés en 2010). Par ailleurs, le dispositif d'exonérations de charges sociales « Jeunes entreprises innovantes » (JEI) encourage l'ensemble des jeunes PME indépendantes qui investissent intensivement en R&D à accroître leur effort de recherche et développement et accélère leur croissance ;

– *Soutien à la recherche industrielle stratégique* (fonds de compétitivité des entreprises) : tous programmes confondus et hors plan de relance, 644 entreprises, dont plus de 43 % des PME, et 158 laboratoires publics, associés dans 2 020 projets de recherche et développement ont bénéficié de soutiens financiers du programme 192 *via* le fonds de compétitivité des entreprises à hauteur de 386 millions d'euros. Ces projets représentent plus de 1 milliard d'euros de dépenses de R&D.

A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1,03 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 938,74 millions d'euros de crédits de paiement.

Les mouvements en gestion se sont traduits par une annulation de 1,8 million d'euros en autorisations d'engagement et de 26,24 millions d'euros en crédits de paiement.

Au 31 décembre 2010, les crédits consommés ont représenté 982,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et 986,34 millions d'euros en crédits de paiement (respectivement 95,1 % et 99,8 % des crédits disponibles).

Les emplois des opérateurs du programme sont en progression : il ne s'agit pas des emplois sous plafond qui sont en diminution, mais des emplois hors plafond qui passent de 544 en réalisation 2009 à 628 en réalisation 2010 ; la progression de ces emplois est imputable à l'Institut Télécom et à l'École des mines. Les emplois pour Oséo ne sont pas renseignés.

Proposition n° 3 : Au titre de la justification au premier euro du programme 192, les documents budgétaires doivent être rendus plus explicites en matière de dépenses de personnel, en précisant le coût et l'évolution des effectifs des personnels contractuels.

B.- DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE, MAIS NON ÉVALUÉES

Le programme n° 192 comprend onze dépenses fiscales s'élevant, pour 2010, à **932 millions d'euros** soit 33 millions de plus par rapport à l'année précédente.

La principale dépense fiscale est la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cession et de concession de brevets (760 millions d'euros). La deuxième en importance est la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (118 millions d'euros).

Le Conseil de modernisation des politiques publiques avait émis le souhait, le 12 décembre 2007, qu'un plafond de dépenses fiscales soit mis en place, afin que la création de nouvelles dépenses fiscales ne constitue pas un moyen de contourner la norme de dépenses qui s'applique au budget de l'État. C'est pourquoi la loi de finances pour 2009 a mis en place un double plafonnement.

Le responsable de programme n'est pas associé au suivi des dépenses fiscales. En effet, c'est la direction de la Législation fiscale qui les élabore et la direction du Budget qui les arrête dans le projet annuel de performances. Or, aucune mesure n'est faite par l'État de leurs performances.

Cette situation est très regrettable, d'autant plus que la situation des finances publiques exige une rigueur accrue. Le Rapporteur spécial réitère donc sa remarque de l'an dernier.

Proposition n° 4 : Une évaluation de la performance des dépenses fiscales associées au programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* devrait être effectuée.

C.- DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS MAIS UNE MESURE ENCORE INCOMPLÈTE

Le programme dispose en 2010 de 5 objectifs associés à 11 indicateurs.

Comme l'année précédente, **l'unique indicateur portant sur le rôle des pôles de compétitivité en faveur de la compétitivité des entreprises n'est pas renseigné** puisque les résultats des indicateurs ne sont disponibles qu'avec un décalage d'environ deux ans par rapport à l'année de référence.

Proposition n° 5 : Introduire une mesure portant sur la création d'entreprise dans les pôles de compétitivité et l'emploi créé par des innovations issues des pôles.

Les indicateurs mesurant **la valorisation de la recherche technologique de base montrent une évolution globalement favorable**. L'indicateur portant sur le produit des redevances de brevets rapporté aux dépenses de propriété intellectuelle pour les écoles du programme montre des taux en retrait par rapport aux années précédentes. Fixé à 200 %, le résultat obtenu est de 197 % en 2010 alors qu'il était de 683 % en 2009.

Dans le domaine de la valorisation de la recherche des organismes de formation supérieure et de recherche, les contrats de recherche des écoles ont beaucoup augmenté depuis 2002, ce qui porte la part des ressources qui en proviennent à 46 % de l'ensemble des ressources consacrées à la recherche des écoles. Il s'agit de contrats coopératifs multipartenaires (ANR, pôles de compétitivité). Les montants provenant de contrats de recherche sur financement privé sont en légère progression en 2010.

La contribution au développement des entreprises technologiquement innovantes est notamment mesurée par l'indicateur montrant l'écart entre le taux de survie à 3 ans des entreprises créées avec les aides des écoles du programme et celui des entreprises nouvelles : cet écart est de 26 en 2010 contre 27 en 2009. Cet indicateur permet ainsi de chiffrer la plus-value liée au soutien technologique des écoles aux entreprises en création, dont on constate qu'elles ont un taux de survie à trois ans très nettement supérieur à la moyenne des entreprises créées.

Le taux moyen de remboursement des aides à l'innovation engagées par Oséo apparaît en légère baisse par rapport à 2009 (baisse de 4 points de 56,8 % à 52,5 %). Cette réalisation est néanmoins légèrement supérieure à la cible 2010, fixée à 52 %, et traduit la stabilité globale des taux de remboursement constatée ces dernières années.

Concernant l'indicateur portant sur la part des aides donnant lieu à un retour, au sein de l'enveloppe des aides attribuées par Oséo innovation, le résultat relevé sur 2010 est au même niveau que celui de 2009, ce qui le positionne à 5,7 points de la prévision. Cet indicateur a été supprimé à compter de 2011, en conformité avec les recommandations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) qui ne le jugeait pas pertinent pour évaluer l'efficacité de l'action du programme sur le développement des entreprises innovantes.

Proposition n° 6 : Compléter les indicateurs du programme 192 par une mesure de l'impact des aides d'Oséo sur la création d'emplois.

L'efficacité des formations est mitigée pour l'année 2010. L'évolution de la productivité des écoles d'ingénieurs du programme est évaluée à + 4 % en 2010 contre 0,2 % en 2009. En revanche, concernant notamment le taux d'insertion des élèves diplômés des écoles du programme, un recul de 5 % est enregistré pour les élèves diplômés (95 % en 2009 et 90 % en 2010) ainsi que pour les docteurs formés par les écoles du programme (58 % en 2009 et 39 % en 2010).

V.- LE PROGRAMME N° 191 RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)

Le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* comprend les activités de recherche intéressant tant le domaine de la recherche civile que celui de la défense afin de concourir à la préparation de l'avenir en matière de technologie de défense et de sécurité.

Composé de quatre actions, ce programme s'inscrit dans le cadre de la politique du ministère de la Défense visant à renforcer ses liens avec la recherche civile pour tenir compte de l'imbrication croissante des technologies civiles avec ses besoins et utiliser au mieux les compétences disponibles à son profit ; il répond par ailleurs au besoin d'identifier en concertation avec le ministère de la Recherche à quels programmes les crédits de recherche duale sont affectés, et à quels retours la défense et l'industrie de défense peuvent prétendre.

Ce programme a consommé l'intégralité de ses autorisations d'engagement en 2010, soit 193 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits de paiement s'élève quant à lui à 99,8 % pour l'année 2010.

Comme l'année précédente, ce programme comporte pour 2010 deux objectifs associés à deux indicateurs.

L'indicateur mesurant le pourcentage *du montant de projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été précisément identifiées* n'est pas conforme à la prévision. Seulement 79,5 % du montant total est alloué au programme alors que l'objectif initial était fixé à 90 %.

La cible de l'indicateur fixé à 8 % portant sur le *Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI* n'est toujours pas été atteinte puisque le résultat obtenu est de 2,9%.

Proposition n° 7 : Suivre avec attention la progression de l'indicateur *Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI* du programme 191 ; des mesures positives doivent éventuellement être prises pour obtenir une amélioration tangible de ce pourcentage.

VI.- LE PROGRAMME N° 186 RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE

Le programme 186 vise d'une part à soutenir l'ensemble des actions de recherche spécifique à la culture, en particulier, celles concernant le patrimoine culturel national (archéologie, histoire de l'art, ethnologie...) dans ses aspects de connaissance et de conservation, et la création, en lien avec l'enseignement supérieur de la culture (architecture, arts plastiques...), afin de conforter la position d'excellence de la France en la matière dans l'espace européen et international.

Les opérateurs du programme n° 186 étaient en 2009 la Cité des sciences et de l'industrie et le Palais de la Découverte. **En 2010, l'établissement public du Palais de la découverte et de la cité des sciences et de l'industrie est devenu le seul opérateur du programme (décret n° 2009-1491 du 3 décembre 2009).**

A.- UNE CONSOMMATION QUASI TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES

Les crédits prévus pour le programme *Recherche culturelle et culture scientifique* s'élevaient au total à **162,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et 160,30 millions d'euros en crédits de paiement.**

Les mouvements de crédits intervenus pendant l'année ont conduit à **l'annulation de 7,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le taux de consommation est quasiment de 100 % tant pour les autorisations d'engagement que pour les crédits de paiement.**

Tous les emplois des opérateurs sont inclus dans le plafond d'emplois ; la progression est acceptable puisque les **ETP rémunérés par les opérateurs s'élèvent à 1 175 en 2010 alors qu'ils étaient de 1 165 en 2009.**

B.- DES RÉSULTATS MITIGÉS

L'ensemble des indicateurs est aujourd'hui renseigné.

La part des ressources propres d'Univscience est de 19 % en 2010, soit une baisse par rapport à 2009 (21,1 %).

Concernant *l'objectif de promotion de la recherche culturelle et de la culture scientifique*, les **indicateurs relatifs à l'évolution du nombre de visites physique de l'établissement et à la satisfaction des visiteurs sont en baisse** par rapport à l'année 2009. En revanche, **le nombre des visites virtuelles s'est fortement accru en 2010**, montrant que cet établissement contribue largement à la diffusion de la culture scientifique.

VII.- LE PROGRAMME N° 142 ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES

Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* regroupe les moyens destinés, d'une part, à assurer la formation d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes dans les métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire et, d'autre part, à favoriser la cohérence et la valorisation de la recherche, du développement et du transfert de technologie dans les domaines agricole, agroalimentaire, forestier, halieutique et rural.

Concernant l'organisation de la recherche et des formations, l'année 2010 a vu la mise en œuvre des premiers travaux pour le consortium Agreenium constituée de l'INRA, de Montpellier Sup Agro, AgroParis Tec, Agrocampus Ouest et de l'école nationale vétérinaire de Toulouse. Le consortium a pour objectif de réorganiser le dispositif national de recherche et d'enseignement supérieur agronomique pour coordonner dans les domaines de la recherche et de l'enseignement les stratégies des établissements fondateurs et d'intégrer plus fortement certaines de leurs missions.

S'agissant de la gouvernance des établissements, l'enseignement supérieur agricole a achevé en 2010 ses opérations de regroupement, dont les premières avaient été initiées en 2005.

Enfin, plusieurs mesures concernant l'enseignement supérieur ont été retenues fin 2009 par le ministre en charge de l'agriculture. Elles visent notamment à renforcer les liens avec l'enseignement technique, et à favoriser l'ouverture sociale des grandes écoles.

A.- UNE TRÈS BONNE CONSOMMATION DES CRÉDITS

Les crédits ouverts pour le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* s'élevaient à **299,40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 303,02 millions d'euros en crédits de paiement.**

Au 31 décembre 2010, **les crédits consommés ont représenté 298,34 millions d'euros en autorisations d'engagement et 302,41 millions d'euros en crédits de paiement (soit respectivement 99,6 % et 99,8% des crédits prévus).**

Le plafond d'emplois en ETPT du programme 142 mis en œuvre par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche a été exécuté à hauteur de **99,7 % (2 668 ETPT consommés pour un plafond de 2 676 ETPT en loi de finances initiale 2010, soit une sous-consommation de 8 ETPT)**.

B.- UNE BONNE INSERTION PROFESSIONNELLE DES DIPLÔMÉS

Les formations de l'enseignement supérieur agricole bénéficient d'un **niveau d'insertion professionnelle élevé dès les mois qui suivent la fin de formation**. Ainsi, le taux d'insertion des diplômés à 18 mois est de 89,5 % en 2010, tout comme en 2009. Les évolutions sont toutefois différentes selon les secteurs, avec un tassement pour les ingénieurs (- 1,4 point) et une augmentation pour les vétérinaires (+ 8 points, mais portant sur de plus faibles effectifs).

Pour renforcer leurs liens avec les entreprises, et ainsi améliorer leur taux d'insertion professionnelle, **les écoles d'ingénieurs misent notamment sur l'apprentissage : 3 nouveaux cursus ont été ouverts** selon cette voie de formation, et l'effectif d'apprentis est en augmentation de 17 %, avec 568 apprentis à la rentrée universitaire de 2010.

La méthode de calcul des coûts de formation a été revue pour les indicateurs 2010. Elle prend désormais mieux en compte la dotation recherche des écoles (financée par l'action 2 du programme 142) et la part de temps consacrée par les personnels des écoles à la recherche, en particulier les personnels techniques de la filière « formation-recherche ».

L'augmentation de la part relative de la recherche explique une partie de la baisse du coût calculé pour la formation des étudiants (- 1 060 euros pour les ingénieurs, - 1 590 euros pour les vétérinaires, - 1 964 euros pour les paysagistes).

Toutefois, les grandes masses du programme (ETP et subventions) étant restées stables, il en résulte que l'évolution du coût s'explique aussi par les deux autres variables : l'évolution de l'effectif étudiants, et l'évolution des coûts moyens de rémunération des personnels.

Enfin, en 2010, la part des publications destinées aux secteurs professionnels et à l'appui des politiques publiques a augmenté et passe de 23,1 % en 2009 à 24 % en 2010.

Des évolutions ont également été apportées en matière d'organisation : le Cemagref, pour mettre en œuvre la convention-cadre avec le ministère de l'Agriculture, a constitué les comités de concertation interministériels prévus dans son contrat d'objectifs.

Pour ce qui est de la dotation recherche des écoles d'enseignement supérieur agricole, la DGER a étudié en 2010, en concertation avec la conférence des directeurs des établissements d'enseignement supérieur agricole (CDESA) et les délégués scientifiques des écoles, une méthode pour faire évoluer l'allocation des moyens de soutien à la recherche.

VIII.— LES NOUVEAUX PROGRAMMES AU TITRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Le volet Enseignement supérieur et recherche des investissements d'avenir représente 21,9 milliards d'euros sur les 35 milliards d'euros de l'emprunt national. Les crédits sont regroupés au sein de la mission dans cinq nouveaux programmes : *Pôles d'excellence*, *Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées*, *Projets thématiques d'excellence*, *Recherche dans le domaine de l'aéronautique* et *Nucléaire de demain*. Ces programmes sont déclinés en actions, mises en œuvre dans le cadre de conventions avec l'État, par un opérateur, dont le principal est l'ANR portant sur 11 des actions des différents programmes pour un montant total de 18,9 milliards d'euros.

L'objectif commun des investissements d'avenir est le retour sur investissement pour l'État qui doit se traduire par la rentabilité socio-économique des travaux de recherche générés et un effet de levier sur les autres financements publics et privés. Les indicateurs doivent permettre l'évaluation de l'impact des programmes en termes de publications, de création de brevets et de licence, de reconnaissance des travaux et d'attractivité des établissements mais aussi la progression de la part des cofinancements publics et privés.

Les crédits ont été votés dans le cadre de la loi de finances rectificative du 9 février 2010.

A.— LE PROGRAMME N° 325 *INSTITUTS THÉMATIQUES D'EXCELLENCE EN MATIÈRE D'ÉNERGIES DÉCARBONÉES*

Le programme 325 *Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées* répond aux objectifs que s'est fixé la France dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Dans la perspective de diminution des émissions de gaz à effet de serre, la France souhaite devenir **l'économie la plus efficiente en équivalent carbone au niveau européen d'ici 2020. Des investissements sont donc nécessaires en matière de recherche et de développement.**

Les crédits ouverts pour ce programme sont de 1 milliard d'euros.

Ce programme doit permettre de faire émerger, sur les filières énergétiques et climatiques, un nombre restreint (6 à 10) de **campus d'innovation technologique aptes à acquérir une dimension mondiale.**

Les objectifs fixés sont :

– augmenter la part de la recherche et du développement consacrée à la technologie en France et améliorer son efficacité en termes de transfert vers les industriels et les secteurs marchands en général ;

– favoriser l’innovation ;

– modifier les modalités de collaboration entre la recherche et le développement des secteurs public et privé.

L’année 2010 a été consacrée à la signature de la convention entre l’État et l’ANR, cette dernière ayant été retenue par le législateur pour mettre en œuvre le programme. Un appel à manifestations d’intérêt a été lancé à l’été 2010 et a fait émerger une trentaine de propositions susceptibles d’être éligibles au programme. Sur cette base, un appel à projet a été lancé mi novembre 2010, pour une clôture en février de cette année. Les premiers projets seront sélectionnés mi 2011. Une convention sera signée entre le lauréat, et l’ANR afin de réaliser le projet.

L’objectif du programme est de *porter la valorisation scientifique au niveau des meilleurs standards mondiaux*. Dans ce cadre, 3 indicateurs ont été choisis : tout d’abord, un indicateur portant sur le nombre de projets accompagnés ou détectés, ensuite, un deuxième indicateur est relatif à la création et à la pérennité des entreprises, enfin, un troisième indicateur sur le nombre de brevets déposés par les membres des Instituts d’excellence suite aux recherches menées dans ce cadre et faisant l’objet d’accord d’exploitation ou de cession. L’ensemble de ces indicateurs est en cours de construction.

B.– LE PROGRAMME N° 326 *PROJETS THÉMATIQUES D’EXCELLENCE*

La gestion des fonds et la conduite des appels à projets dans le cadre du programme *Projets thématiques d’excellence* sont confiées à l’ANR s’agissant des actions 1 *Équipements d’excellence* et 2 *Santé et biotechnologies* et au Centre national d’études spatiales (CNES) s’agissant de l’action 3 *Espace*. Les **conventions liant l’État à ces opérateurs définissent les objectifs et les modalités de mise en œuvre** par ceux-ci des différentes actions.

Au total, 3 050 millions d’euros ont été ouverts pour ce programme.

Les perspectives envisagées dans le cadre de ces actions sont diverses :

– **l’action 1 *Équipements d’excellence*** vise à doter la France d’équipements scientifiques de taille intermédiaire, d’une valeur estimée entre 1 et 20 millions d’euros, de qualité conforme aux standards internationaux afin de réaliser des travaux de recherche au meilleur niveau. L’action est dotée de **1 milliard d’euros de crédits** ;

– **l’action 2 Santé et biotechnologie** a pour objectif de soutenir la recherche en santé, de favoriser l’émergence d’une bio-économie fondée sur la connaissance du vivant et sur de nouvelles valorisations des ressources biologiques renouvelables. L’action se voit dotée de **1,55 milliard d’euros** ;

– **l’action 3 Espace** comporte deux volets, l’un sur la préparation du lanceur européen de nouvelle génération (Ariane 6) et l’autre sur le développement de satellites à fort enjeu applicatif comme l’observation des émissions de gaz à effet de serre des divers pays. **L’action est dotée de 500 millions d’euros.**

Les crédits correspondant aux dotations votées ont été versés aux opérateurs en 2010. Les crédits des deux premières actions sont versés aux bénéficiaires finaux au fur et à mesure de l’avancement des appels à projets lancés en 2010.

Du point de vue de la performance, les objectifs fixés ont été associés à des indicateurs :

– **développer les équipements d’excellence** : part des cofinancements dans l’acquisition des équipements ;

– **développer les recherches dans le domaine de la santé et des biotechnologies** : part des publications de référence internationale des opérateurs dans la production de la discipline ;

– **associer le secteur privé aux projets d’excellence** : part des ressources apportées par les entreprises dans les projets des laboratoires et des équipements d’excellence ;

– **affirmer l’excellence française dans le domaine de l’espace** : respect des coûts de lancement de satellites par le lanceur Ariane 6 et tenue des délais, des coûts et des performances de projets des satellites retenus.

Les crédits n’ayant pas été versés aux bénéficiaires finaux à la fin décembre 2010, les indicateurs de ce programme ne peuvent pas être renseignés à la date du 31 décembre 2010. Les indicateurs transversaux seront suivis dans le cadre des rapports annuels de performance des programmes récurrents de la MIREs. On soulignera que le responsable de programme s’engage à transmettre au Parlement un compte rendu de l’évaluation spécifique de chacune des actions.

C.– LE PROGRAMME N° 327 PÔLES D’EXCELLENCE

Le programme 327 *Pôle d’excellence*, sera le mieux doté de la mission avec **15,35 milliards d’euros.**

Le programme est divisé en six actions réparties de la manière suivante :

– *Campus d'excellence* (50,16 % des autorisations d'engagement consommées) : les crédits budgétaires s'élèvent pour l'année 2010 à **7,7 milliards d'euros** ;

– *Opération Campus* (8,47 % des autorisations d'engagement consommées) : l'action n° 2 vient en complément du programme lancé en faveur des campus universitaires en 2008 afin de répondre aux besoins de restructuration des sites. L'Opération Campus est dotée d'une somme de **5 milliards d'euros** ;

– *Opération du plateau de Saclay* (6,51 % des autorisations d'engagement consommées). Sa dotation s'élève à **1 milliard d'euros**, entièrement consommable, et complète la dotation non consommable de 850 millions d'euros attribuée dans le cadre de l'opération Campus ;

– *Valorisation* (22,08 % des autorisations d'engagement consommées) : elle se décompose en 3 sous-actions : accroître l'efficacité du dispositif français de valorisation de la recherche publique, financer des campus d'innovation technologique constitués par 4 à 6 instituts de recherche technologique, et soutenir les Instituts Carnot ;

– *Laboratoires d'excellence* (6,51 % des autorisations d'engagement consommées) : les crédits alloués à cette action s'élèvent à 1 milliard d'euros dont 100 millions consommables ;

– enfin la dernière action *Instituts hospitalo-universitaires* (5,54 % des autorisations d'engagement consommées) a été dotée de **850 millions d'euros**.

La performance des résultats est mesurée par cinq objectifs associés à 12 indicateurs. Les crédits n'ayant pas été versés aux bénéficiaires finaux à la fin de décembre 2010, les indicateurs n'ont pu être renseignés à la date du 31 décembre 2010 :

– le premier objectif vise à améliorer l'attractivité internationale de la France en matière d'enseignement supérieur ;

– afin d'améliorer la place de la France dans les classements internationaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, le second objectif comprend deux indicateurs établissant la part de la France dans la production mondiale de publications scientifiques et le nombre d'établissements d'enseignements classés ;

– le troisième objectif tient à favoriser l'émergence de sites d'excellence, visibles au plan mondial. Celui-ci dispose de quatre indicateurs mesurant par exemple le pourcentage des publications scientifiques sous signature scientifique unique ou encore la part des établissements, des étudiants et des chercheurs concernés par une logique de regroupement ;

– le quatrième objectif est de *contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche*, et repose sur deux indicateurs (part des ressources apportées par les redevances sur titre de propriété intellectuelle et nombre de *start-up* et d'emplois créés) ;

– enfin le dernier objectif *associer le secteur privé aux projets d'excellence* comprend un indicateur mesurant la part des ressources apportées par les entreprises dans les projets.

D.- LE PROGRAMME N° 328 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'AÉRONAUTIQUE

L'intervention du présent programme budgétaire repose en premier lieu sur un **programme de démonstration technologique qui doit être un puissant accélérateur de l'innovation dans le secteur aéronautique civil**. De plus, le grand emprunt doit assurer un soutien crucial à l'industrie en permettant la **mise en œuvre des avions et hélicoptères du futur**.

L'année 2010 a été principalement consacrée à la **recherche des projets de démonstrateurs et de développements**.

Des critères stricts de sélection ont été appliqués, conformément aux orientations stratégiques suivantes données que sont l'**amélioration des performances environnementales** et les **ruptures technologiques profondes permettant à la France de conserver une avance concurrentielle**. Le saut technologique permis doit se traduire par des innovations structurelles.

Deux actions ont été définies dans le cadre de ce programme et des crédits leur ont été alloués dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2010 : l'action 1 *Démonstrateurs technologiques aéronautiques* (900 millions d'euros) et l'action 2 *Aéronefs du futur*, qui dispose de 600 millions d'euros.

Du point de vue de la performance, un seul objectif *Développer les applications de pointe de l'économie de demain* a été fixé avec 3 indicateurs :

- le délai de mise en service des technologies développées ;
- le nombre de brevets déposés à travers les démonstrateurs aidés ou par thématique ;
- le taux de remboursement global prévu à terme de l'ensemble des avances consenties.

Aucun financement n'ayant été engagé en 2010, aucune réalisation d'indicateur n'a pu être renseignée.

E.– LE PROGRAMME N° 329 *NUCLÉAIRE DE DEMAIN*

L'industrie française se situe au premier rang mondial dans le nucléaire. Le développement d'une industrie électronucléaire moderne repose, en particulier, sur l'amélioration de la sécurité des réacteurs de puissance existants (deuxième et troisième générations) et à venir (quatrième génération) et l'amélioration des performances opérationnelles et de la sûreté de la filière nucléaire. Cet objectif représente un enjeu majeur pour la France, ce qui suppose un effort continu et important en matière de recherche et développement. Dans ce contexte, le programme a pour objectifs de renforcer la recherche nucléaire dans deux domaines :

- le développement des réacteurs électronucléaires de 4^e génération ;
- la gestion des déchets radioactifs.

L'année 2010 a été principalement consacrée à l'élaboration et à la signature des **trois conventions de gestion entre l'État et ses opérateurs** (CEA, ANDRA) nécessaires à la réalisation du programme **Nucléaire de demain** :

– **convention du 3 août 2010 avec l'ANDRA** concernant l'action de recherche en matière de traitement et de stockage des déchets radioactifs (Journal officiel du 15 août 2010) ;

– **convention du 14 juillet 2010 avec le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)** concernant le « Réacteur Jules Horowitz » (Journal officiel du 20 juillet 2010) ;

– **convention du 9 septembre 2010 avec le CEA concernant le projet de « Réacteur de 4^{ème} génération ASTRID »** (Journal officiel du 11 septembre 2010).

Ces conventions ont permis au responsable de programme d'assurer l'intégralité du versement des fonds, qui s'élèvent à **un milliard d'euros**, aux deux opérateurs concernés. Ces fonds seront ensuite engagés par tranches par l'ANDRA et le CEA. Le déblocage des tranches relèvera de la décision de l'État.

Par ailleurs, **les instances de gouvernance** (comité de suivi, de pilotage) des projets au sein desquelles le responsable de programme est représenté **se sont réunies pour la première fois fin 2010 pour les projets du CEA.**

Trois actions ont été définies dans le cadre de ce programme :

– l'action 1 *Réacteur de 4^{ème} génération (651 millions d'euros)* : cette dotation a été versée au CEA le 24 septembre 2010 pour le projet ASTRID ;

– l'action 2 *Réacteur Jules Horowitz* (**248 millions d'euros**) : cette dotation a été versée au CEA le 9 août 2010. Le financement couvre une participation aux coûts de construction du futur réacteur de recherche proprement dit jusqu'à sa mise en service prévue en 2015 (162 millions d'euros), ainsi que, les investissements complémentaires nécessaires à la production de radionucléides pour le secteur médical dès 2016 (86,4 millions d'euros) ;

– l'action 3 *Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets* (**100 millions d'euros**) : la dotation a été versée à l'ANDRA le 23 août 2010.

Du point de vue de la performance, un objectif a été déterminé : *Accroître l'implication des industriels dans les programmes de recherche.*

Trois indicateurs devront être renseignés : le *taux de participation des industriels au financement de l'avant-projet détaillé du prototype de réacteur de 4^{ème} génération* ; la *Part des recettes externes dégagées lors de la phase de construction et d'exploitation du réacteur Jules Horowitz* et le *Taux de participation des industriels au financement des recherches sur la gestion des déchets radioactifs.*

*

* *

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Commentaire de M. Alain CLAEYS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 187 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES : POUR UN ÉTAT STRATÈGE</i>	457
A.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EST CONFORME À LA PRÉVISION MAIS LE PILOTE EST ABSENT.....	458
1.– Des dépenses égales aux crédits par construction	458
2.– La stratégie de l'État en matière de gestion des ressources et des milieux n'est pas mise en œuvre	458
B.– DES PERFORMANCES ENCOURAGEANTES.....	459
II.– LE PROGRAMME 190 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE: POUR UN VRAI SUIVI DE LA PERFORMANCE</i>	461
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION.....	462
B.– DES RÉSULTATS DIFFICILES A APPRÉCIER SELON LES OPÉRATEURS	462
1.– Le CEA et l'IRSN confirment de bons résultats.....	463
2.– L'action <i>Recherche dans le domaine des risques et pollutions</i> confiée à l'IRSN et à l'INRETS.....	463

La présentation générale de l'exécution des crédits pour l'ensemble des programmes *Recherche* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* a été faite dans le commentaire de M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial sur les politiques de la recherche.

Le présent commentaire vise donc l'exécution des deux programmes intervenant dans le domaine du développement durable : les programmes 187 *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* sous la responsabilité du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur (MESR), et le programme 190 *Recherche dans les domaines des transports, de l'équipement et de l'habitat, l'énergie*, sous la responsabilité du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM).

Depuis 2010, les anciens programmes 188, 189 et 190 du MEEDDM sont rassemblés au sein du nouveau programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* afin de simplifier les objectifs et indicateurs. Cette fusion témoigne, de la part du MEEDDM, d'une démarche de rationalisation qui peut être approuvée, dès lors qu'elle n'appauvrit pas l'information budgétaire.

I.- LE PROGRAMME 187 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES : POUR UN ÉTAT STRATÈGE

Le programme n° 187 tend à constituer un pôle de référence de recherche et d'expertise de niveau mondial pour développer la gestion durable des milieux et la mise en valeur des ressources naturelles des sociétés du Nord comme du Sud en matière d'appui au développement et de gestion des risques sanitaires et environnementaux.

Le programme n'a pas connu d'évolution de périmètre ou de structure en 2010 et aucune dépense fiscale n'y est rattachée. Avec 1 231,63 millions d'euros de crédits de paiement dépensés en 2010, il représente 4,93 % des dépenses de la mission à périmètre constant, en diminution régulière depuis quelques années, puisque cette part s'élevait à 5,41 % en 2007. En effet, si les crédits consacrés à la MIREs ont régulièrement augmenté depuis 2007 ceux du programme 187 ont progressé à un rythme moins rapide et en décélération (voir tableau ci-dessous).

ÉVOLUTION DE 2007 À 2010 DES CRÉDITS DE PAIEMENT EXÉCUTÉS PAR LA MIREs À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET LE P187

RAP	CP MIREs	Progression d'une année sur l'autre	CP P187	Progression d'une année sur l'autre	Part du P187 dans la MIREs
2007	21 332 229 986		1 125 466 845		5,27 %
2008	22 799 532 962	+ 6,88 %	1 209 082 332	+ 7,43 %	5,30 %
2009	24 306 597 424	+ 6,61 %	1 223 943 212	+ 1,23 %	5,04 %
2010	24 962 282 230	+ 2,7 %	1 231 630 000	+ 0,63 %	4,93 %

Source : RAP 2007-2010, tableau et calculs de la Cour des comptes.

A.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EST CONFORME À LA PRÉVISION MAIS LE PILOTE EST ABSENT

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1,23 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1.– Des dépenses égales aux crédits par construction

Les crédits consommés s'élèvent à 1,23 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le taux d'exécution est donc de 100 %.

S'agissant des mouvements de fongibilité, la totalité des crédits relevant du titre 3 (dépenses de fonctionnement), et les personnels de soutien des administrations centrales ou déconcentrées étant rémunérés par d'autres programmes de la MIREs et de la MIES, la question de mouvements du titre 2 vers le hors titre 2 ne se pose pas. La fongibilité entre les actions du programme 187, relevant toutes du titre 3, est totale, mais il s'agit, dans le cas d'une subvention pour charges de service public, d'une facilité de gestion toute théorique et visiblement inusitée, dans la mesure où les dotations par actions sont inscrites en recettes des budgets des opérateurs : **le responsable de programme, qui n'a qu'une marge de manœuvre limitée sur les crédits dont il n'a pas directement la charge, ne redistribue jamais le montant des actions en gestion.**

Le programme étant uniquement dépensé en subventions pour charges de service public, la « Justification au premier euro » – JPE –, qui retrace les seules dépenses budgétées et réalisées par le programme, est naturellement réduite à un simple rappel des crédits par action, sans d'ailleurs présenter la ventilation budgétaire de chaque action.

Les dépenses réelles couvertes *in fine* par les actions sont ainsi mal connues, et la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes déplore que le programme n'éclaire pas les réalités financières de la gestion des opérateurs dont les ressources propres représentent 26 % des ressources.

Proposition n° 1 : Lorsque la dépense consiste en subventions pour charges de service public, définir de façon appropriée le contenu de la justification au premier euro, de telle façon que l'action des opérateurs ne fasse pas écran à l'information du Parlement.

2.– La stratégie de l'État en matière de gestion des ressources et des milieux n'est pas mise en œuvre

En 2009, le Rapporteur spécial remarquait déjà que le responsable du programme 187 n'avait pas la maîtrise des crédits réservés, qui relèvent en fait d'un ajustement politique sur mesure par opérateur, loin des objectifs de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances.

La Cour des comptes observe que « *le programme 187, constitué sur l'impulsion des opérateurs, a porté certains fruits : le développement d'une réflexion de fond sur la notion d'expertise, tant pour les indicateurs que dans le domaine de l'évaluation, ou encore le lancement de l'alliance thématique ALLENI (alimentation, eau, climat, territoire), créée le 9 février 2010. Toutefois, ces avancées dévaluent au final l'utilité du programme. En effet, si le programme présente un ensemble d'actions concourant à une même politique publique, il ne permet pas la mise en œuvre de la stratégie de l'État en matière de gestion des ressources et des milieux.* ». De plus, les autres instruments de pilotage des opérateurs, comme les conseils d'administration, ne permettent pas à la DGRI de mettre en œuvre les objectifs du programme. En effet, la tutelle des opérateurs est partagée avec d'autres ministères, comme c'est le cas pour le CEMAGREF (Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts), copiloté par le ministère chargé de l'agriculture et le ministère chargé de la recherche.

D'autre part, le ministère chargé de la recherche n'est pas systématiquement majoritaire dans les conseils d'administration. Les lettres de mission, quant à elles, ne prennent pas en compte le programme. La multiplicité des instruments de pilotage et leur dispersion temporelle ne favorisent pas l'émergence d'une stratégie commune, même si des domaines d'action, comme l'étude du changement climatique, sont partagés.

Proposition n° 2 : Dans les relations de l'État avec les opérateurs chargés de la recherche dans les domaines du développement durable, concevoir les contrats d'objectifs et de moyens, organiser la représentation de l'État dans les conseils d'administration de façon à ce que l'État joue son rôle de stratégie et puisse faire valoir ses priorités.

B.- DES PERFORMANCES ENCOURAGEANTES

Les indicateurs mesurant la production scientifique des organismes de recherche montrent que la part des publications des opérateurs du programme reste stable dans la production européenne (- 0,03 %) et augmente très légèrement dans la production mondiale (+ 0,01 %) ce qui est satisfaisant dans un contexte extrêmement concurrentiel.

Il faut relever que les productions européenne et mondiale ont progressé pendant la période et que la qualité des publications françaises, mesurée par l'indice de citation à deux ans, a progressé en 2010 (1,08 contre 1,05 en 2008), au-delà même de la cible (1,00). Ceci souligne la valeur des recherches menées par les opérateurs du programme.

Les indicateurs mesurant l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par la valorisation des résultats de recherche progressent sensiblement en 2010.

L'indicateur du nombre de dépôts de brevets, certificats d'obtention végétale et logiciels déposé par dizaines de millions d'euros de recherche a été supprimé. Le ratio mesurant la rentabilité de la politique de valorisation a poursuivi sa progression (4,74) dépassant la valeur cible fixée à 4 dans le projet annuel de performances 2010. Ce résultat traduit une amélioration de la gestion des portefeuilles de brevets des opérateurs avec des ressources progressant plus vite que les dépenses.

En revanche, la part des contrats de recherche passés par les opérateurs du programme avec les entreprises augmente de 1,89 en 2008 à 1,96 en 2010. En outre, cet indicateur ne rend pas compte des partenariats industriels noués dans le cadre des projets ANR dont la montée en puissance a mobilisé fortement les équipes. Les ressources en provenance de l'ANR ont plus que triplé de 2006 à 2010.

L'objectif mesurant l'expertise et l'appui aux politiques publiques des établissements du programme s'avère inférieur aux prévisions.

Les indicateurs mesurant la contribution des opérateurs au développement du Sud par le partenariat scientifiques et technologiques montrent une progression. En effet, la baisse des ETP en mission dans les pays du Sud traduit le redéploiement du dispositif propre à l'IRD de façon à réduire les dépenses de cet organisme. En revanche, la part des co-publications avec les pays du Sud augmente et traduit le bien-fondé de la réforme et de la recherche menée (18,5 % en 2010 contre 18,3 % en 2009).

Enfin, l'objectif d'intégration à l'espace européen de la recherche a très légèrement progressé par rapport aux deux années précédentes : en effet, en 2008, le Rapporteur spécial avait souligné la baisse des taux de participation aux projets financés par les programmes cadres de l'Union européenne (PCRD). En 2010, le taux de participation des opérateurs du programme progresse (0,53 % contre 0,52 % en 2009) **mais les équipes françaises se sont moins impliquées pour assumer la coordination des projets**, le taux de coordination des opérateurs du programme passant de 0,82 % en 2009 à 0,76 % en 2010. Les laboratoires se seraient plus impliqués sur les appels à projet ANR, les constitutions de pôles de recherche et d'enseignement supérieur et les investissements d'avenir que sur le Projet commun européen.

Proposition n° 3 : Un indicateur mesurant la part des publications des opérateurs relevant des thématiques prioritaires de la stratégie nationale de la recherche et de l'innovation serait bienvenu pour améliorer la démarche de performance du programme.

Proposition n° 4 : Rapprocher les priorités stratégiques des contrats quinquennaux des opérateurs des objectifs de la stratégie nationale de la recherche et de l'innovation.

Proposition n° 5 : Présenter des comptes rendus de rapport annuel de performances identifiant les ressources propres et les crédits budgétaires de chaque opérateur de façon claire et homogène.

II.- LE PROGRAMME 190 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE : POUR UN VRAI SUIVI DE LA PERFORMANCE

L'année 2010 est la première année d'exécution du programme 190 dans son nouveau périmètre qui recouvre les anciens programmes 188 *Recherche dans le domaine de l'énergie*, 189 *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions*, et 190 *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat*.

Ce nouvel ensemble, dans la logique de la politique de développement durable issue du Grenelle de l'environnement, doit témoigner de la cohérence entre les recherches conduites par les principaux établissements publics de recherche concernés : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), Institut français du pétrole-énergies nouvelles (IFP EN), Institut de radioprotection et sûreté nucléaire (IRSN), Laboratoire des ponts et chaussées (LCPC), Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ainsi que les agences d'objectifs : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement du travail (ANSÉS).

Les alliances constituées sur les sujets de l'énergie, d'une part, et de l'environnement, d'autre part, doivent favoriser les synergies et les projets de collaboration. Le nouveau programme 190 recouvre les domaines de l'énergie, des écosystèmes, de la construction, des systèmes urbains, des systèmes de transport, des risques matériels et technologiques, du climat. Les contrats d'objectifs des organismes en tiennent compte. Le programme a pour finalité la production de connaissances scientifiques nouvelles, et d'expérimentation utiles soit à la définition soit à la mise en œuvre des politiques du ministère de l'Écologie et du développement durable, en matière de politique de l'énergie, des transports, de l'urbanisme et de la construction, de l'environnement, de la sécurité routière. Le pilotage du programme appartient à la direction pour la recherche et l'innovation au sein du Commissariat général au Développement durable du ministère de l'Écologie.

A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION

Les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale pour 2010 s'élevaient à 1,409 milliard d'euros, 1,360 milliard d'euros d'autorisations d'engagement a été consommé. Les crédits de paiement prévus s'élevaient à 1,296 milliard d'euros pour 2010 1,264 milliard de crédits ont été consommés. Le programme 190 ayant été maintes fois redécoupé en fonction des périmètres de compétence des ministères dont il relève, les objectifs stratégiques ont été également revus dans le projet annuel de performances 2011, mais le découpage des actions reprend le périmètre des anciens programmes.

Le tableau ci-dessous rappelle l'exécution du programme 190 de la mission en 2010, hors programme investissements d'avenir.

EXÉCUTION 2010 DU PROGRAMME 190 EN AE ET CP

(en millions d'euros)

	LFI	Reports	LFR		Mouvements réglementaires		FdC	Crédits ouverts	Exécution
			+	-	+	-			
AE	1 409,68	10,91	0,00	26,24	0,00	20,19	0,04	1 374,20	1 360,76
CP	1 296,32	12,22	0,00	25,84	0,00	17,85	0,04	1 264,89	1 264,25

Proposition n° 6 : Stabiliser le programme 190 et maintenir sa cohérence en consolidant sa composante Énergie.

B.– DES RÉSULTATS DIFFICILES A APPRÉCIER SELON LES OPÉRATEURS

L'attribution des moyens n'est pas toujours en phase avec les performances des établissements ; ainsi, comme le regrettait déjà le Rapporteur spécial dans le projet de budget pour 2011 , la dotation de deux établissements dont les résultats sont reconnus, l'IRSN (Institut de radio protection et sûreté nucléaire) et l'IFP EN (Institut français du pétrole –énergies nouvelles), baissent respectivement de 30 millions d'euros et de 20 millions d'euros en 2011

Certains indicateurs s'améliorent, comme la part des contrats de recherche dans les recettes totales des organismes, qui atteint 12,69 %, mais reste en deçà de la cible 2010 (13 %), la mesure de l'efficacité de la gestion des brevets (pour le CEA (Commissariat à l'énergie atomique) et l'IFP EN, la reconnaissance scientifique mesurée par l'indice de citation à 2 ans ainsi que la part des financements européens dans les ressources totales des instituts de recherche. D'autres sont en retrait, comme la part des contrats passés avec les industriels et les partenaires dans les ressources, sauf pour le CEA. Le contexte économique défavorable de l'année 2010 explique en grande partie ces résultats.

1.– Le CEA et l'IRSN confirment de bons résultats

Les partenariats passés avec les industriels s'établissent à un niveau proche de 2009. On souligne la forte participation des industriels au financement des recherches d'optimisation du nucléaire industriel actuel (82 %). En ce qui concerne les *transferts des nouvelles technologies de l'énergie auprès des industriels à partir des travaux du Commissariat à l'énergie atomique et de L'IFP*, la forte augmentation connue de 2006 à 2009 se stabilise en 2010.

Pour l'indicateur *Optimisation et évolution de l'outil industriel et déchets radioactifs du CEA*, la prévision initiale 2010 du sous-indicateur *Optimisation et évolution de l'outil industriel* tenait compte du report d'un jalon 2008 à 2010 relatif à un premier essai de la boucle à eau du réacteur de recherche Cabri dédié à l'étude du comportement du combustible en cas d'accident.

Dans le cadre de la mise en place du nouveau contrat d'objectifs et de performance pour la période 2010-2013, un jalon relatif au lancement de l'avant-projet sommaire du réacteur prototype Astrid a été intégré lors de l'actualisation des prévisions à mi-2010, portant l'objectif à atteindre à 2 jalons pour 2010.

Au 31 décembre 2010, sur les deux résultats attendus, l'un est réalisé (Astrid) et l'autre non (Cabri).

Des travaux supplémentaires étant à réaliser pour des raisons de sûreté (demandes de l'Agence de sûreté nucléaire) et ces travaux ayant de plus des conséquences budgétaires, le programme de remise en état de l'installation a dû être planifié à nouveau et le premier essai est désormais prévu en fin 2013.

Les résultats du CEA en 2010 sont cependant supérieurs aux prévisions du fait que les recettes provenant des industriels du nucléaire et des partenaires ont augmenté de manière soutenue et rapide. Sur la période de 2008 à 2010, le taux de participation des industriels et des partenaires au financement des programmes de recherche du CEA en matière nucléaire a progressé de 20 points.

2.– L'action *Recherche dans le domaine des risques et pollutions* confiée à l'IRSN et à l'INRETS

Cette action a consommé 251 millions d'euros en autorisations de programme et 252 millions d'euros de crédits de paiements en 2010 en subventions pour charges de service public. **La nouvelle présentation ne permet pas de mesurer les performances** de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ni de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), mais seulement d'identifier leur activité.

En 2010, l'INERIS a mené une soixantaine de projets, dont plus de la moitié dans le cadre de l'ANR ou des programmes communs de recherche de l'Union européenne. Les projets achevés en 2010 portaient, par exemple, sur la connaissance des phénomènes dangereux (explosion de gaz en milieu confiné, auto échauffement, dispersion) ainsi que sur le devenir de nanoparticules en situations accidentelles.

- Dans le domaine de l'aide à la décision et de la réalité virtuelle appliquées à la maîtrise des risques, deux projets se sont terminés en 2010 (Virthualis et V3S), débouchant sur la réalisation de deux prototypes d'environnements virtuels pour la formation d'opérateurs et la validation de consignes de sécurité.

- Dans les domaines de la qualité de l'eau et de l'air, l'INERIS a poursuivi ses travaux de développement de modèles et de méthodes de mesure de polluants, tels que le zinc et le cuivre pour l'eau et des nanotubes de carbone dans l'air (notamment pour la surveillance des ambiances de travail d'unités industrielles de production nanotechnologiques).

En parallèle et afin de répondre aux besoins du ministre de l'Écologie, l'INERIS a poursuivi la modélisation de la qualité de l'air intégrant notamment les nanoparticules dans les modèles de transport de polluants atmosphériques (système « PREV'AIR » et simulateur « Chimere »).

L'IRSN a profondément enrichi sa stratégie partenariale au plan national, d'une part, en intégrant l'Alliance nationale de coordination pour l'énergie (ANCRE) et l'alliance « Alimentation, Eau, Climat, Territoires » (AllEnvi) ; au plan international, d'autre part, en participant à la création de l'association « Melodi » (Multidisciplinary European Low Dose Initiative), dont la présidence est assurée par le directeur général de l'Institut, qui rassemble une quinzaine d'organisations européennes compétentes en radioprotection dans le but de créer un agenda stratégique de recherche à 20 ou 30 ans, et en participant à la création d'un futur réseau d'excellence européen (STAR) dans le domaine de la radioécologie.

- Dans le cadre des recherches relatives aux installations, l'IRSN a réalisé et diffusé le rapport final relatif à l'essai Fission product test 3 (FPT3), aboutissement du programme expérimental Phébus-PF (produits de fission) visant l'étude des accidents de fusion d'un cœur de réacteur nucléaire. Il a finalisé la partie expérimentale du programme MIRTE 1 pour la validation des codes de calculs de criticité concernant les matériaux de structure. L'institut a également analysé les résultats des essais du programme « Propagation de l'Incendie de Combustibles Solides dans un Environnement Laboratoires et usines » (PICSEL-S), réalisés en 2009 dans une installation à échelle réelle. Il a initié le projet « ECOBA » destiné à étudier les capacités de confinement des ouvrages de génie civil en béton, notamment des réacteurs nucléaires à double enceinte, sous les effets de la pression et de la température. Enfin, il a mis en place le premier dispositif d'essai et démarré des études associées pour le projet « SEALEX » (performances des scellements argileux dans un stockage de déchets de haute et de moyenne activité à vie longue).

• Dans le domaine des recherches relatives à la protection de l'environnement et de l'homme, l'IRSN pilote, en collaboration avec l'ANDRA, le projet FORTRESS destiné à améliorer les connaissances sur les transferts des radionucléides vers les parties, consommées par l'homme, des plantes cultivées (céréales, légumes fruits, légumes racines et tubercules) après une contamination des feuilles due à une irrigation par aspersion. L'établissement a poursuivi le développement de l'outil « CONDOR » d'évaluation de l'impact sanitaire des rejets radioactifs chroniques des installations nucléaires en fonctionnement normal dans l'atmosphère, en rivière et en mer. Il a également achevé les travaux *in vivo* relatifs à l'impact d'expositions à l'uranium sur les fonctions de détoxification du rein et du foie. Il a poursuivi ses travaux visant à identifier l'origine des complications associées aux radiothérapies et à développer des moyens thérapeutiques de prévention et de traitement des lésions intestinales radio-induites.

Proposition n° 7 : Améliorer sensiblement le suivi et la présentation des performances des opérateurs (INERIS, IRSN, AFFSET, ADEME) au regard des objectifs fixés dans le projet annuel de performances.

*

* *

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

Commentaire de M. Laurent HÉNART, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 150 <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i>	469
A.– LE PROGRAMME 150 MARQUÉ PAR LE LANCEMENT DE NOUVEAUX CHANTIERS.....	469
B.– L'ANALYSE DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME	470
1.– Le plan de relance de l'économie au sein du programme 150.....	470
2.– L'évolution des dépenses de personnel et de la masse salariale.....	472
3.– La répartition et l'exécution des crédits du programme	474
C.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE RESTE INSUFFISANTE	474
II.– LE PROGRAMME 231 <i>VIE ÉTUDIANTE</i>	475
A.– LES NOUVEAUX DISPOSITIFS MIS EN PLACE EN 2010 ET L'OUVERTURE DE CRÉDITS..	475
B.– UNE EXÉCUTION DIFFICILE EN 2010 : L'IMPASSE BUDGÉTAIRE DES AIDES SOCIALES AUX ÉTUDIANTS	476
1.– Une prévision souvent prise en défaut	476
2.– Les tensions constatées en 2010.....	477
C.– LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS INÉGAUX	478

Priorité du Gouvernement, la recherche et l'enseignement supérieur ont bénéficié d'une hausse des crédits ouverts en loi de finances initiale de 2,7 % en volume en 2010, alors que la norme fixée pour le budget général était de 0,1 %. En outre, la mission *Recherche et enseignement supérieur* est exonérée de l'application de la règle du non-remplacement d'un départ sur deux et enregistre une progression sensible de ses effectifs, opérateurs compris (285 349 contre 281 034 en 2009).

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Reports	LFR		Mouvements réglementaires		Crédits ouverts (a)	Dépenses (b)	Taux de consommation (b/a)
			+	-	+	-			
150	12 500,48	232,9	0	45	0	20,5	12 731,19	12 287,99	96,5%
231	2 015,33	5,82	40	-	97,06	0	2 170,09	2 165,66	99,75 %
Total	14 515,81	238,72	40	45	97,06	20,5	14 901,28	14 453,65	98,1 %

Source : Cour des comptes.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Reports	LFR		Mouvements réglementaires		Crédits ouverts (a)	Dépenses (b)	Taux de consommation (b/a)
			+	-	+	-			
150	12 145,37	29,36	0	29,37	95,62	2,81	12 307,60	12 259,83	99,6%
231	2 014,33	2,92	40	0	99,88	0	2 165,33	2 163,2	99,9%
Total	14 159,7	32,28	40	29,37	195,5	2,81	14 472,9	14 423,03	99,75 %

Source : Cour des comptes.

I.- LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

A.- LE PROGRAMME 150 MARQUÉ PAR LE LANCEMENT DE NOUVEAUX CHANTIERS

Dans le cadre de la rénovation des formations supérieures, l'accent est mis :

– sur **l'amélioration de la réussite** : en 2010, 170 millions d'euros ont été alloués aux universités au titre du Plan pluriannuel pour la réussite en licence, dont 5 millions d'euros aux IUT pour améliorer la pédagogie en direction des bacheliers technologiques. Le bilan à ce stade a montré un premier redressement de l'indicateur de passage de première en seconde année ;

– sur la **professionnalisation des enseignements** : les stages ont été développés avec le décret du 25 août 2010 qui précise quels sont les éléments constitutifs de l'intégration d'un stage au sein d'un cursus pédagogique ;

– sur le **décloisonnement des différentes filières**.

Par ailleurs, de nouveaux travaux ont été engagés en 2010. De par leur ampleur, ceux-ci opéreront de véritables changements pour l'avenir.

Il s'agit tout d'abord de la **dévolution du patrimoine** dans le cadre de la loi LRU du 10 août 2007. L'État pourra ainsi transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) volontaires la pleine propriété des biens qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition. Dans ce cadre, un tel transfert pourra s'accompagner, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. À cet effet, les établissements d'enseignement supérieur ont été invités à élaborer un diagnostic de leur parc immobilier au regard de la sécurité et un schéma directeur de mise en sécurité en 2009-2010. Ce diagnostic peut poser des problèmes complexes, en particulier pour les universités parisiennes. Mais la dévolution du patrimoine est la condition de l'exercice d'une véritable autonomie par les établissements.

Ensuite, dans la mise en œuvre du programme **des investissements d'avenir** annoncée par le Président de la République en 2009, la MIRE est particulièrement concernée. À ce titre, **22 milliards d'euros lui sont consacrés** sur le total de 35 milliards d'euros.

La loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-237 du 9 mars 2010 a mis en place les aspects financiers législatifs nécessaires à la mise en oeuvre des investissements d'avenir. La quasi-totalité des appels à projet de la première vague ont été lancés avant l'été 2010, le premier étant celui relatif aux équipements d'excellence à la mi-juin 2010.

Les opérateurs du programme 150 sont particulièrement concernés par les différents projets des investissements d'avenir, que ceux-ci permettent de soutenir des programmes de recherche ambitieux, de relancer l'innovation ou encore d'accélérer la dynamique de transformation du système d'enseignement supérieur et de recherche.

En particulier, **10 milliards d'euros sont ouverts au titre de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire pour poursuivre l'opération campus** et accélérer la constitution du plus important campus scientifique et technologique européen sur le plateau de Saclay et pour doter 5 à 10 campus d'excellence de visibilité mondiale (7,7 milliards d'euros sont prévus pour l'appel à projets des initiatives d'excellence ou « Idex »).

B.- L'ANALYSE DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME

1.- Le plan de relance de l'économie au sein du programme 150

Pour l'enseignement supérieur, l'enveloppe globale prévue au titre du **plan de relance** est de **445 millions d'euros en autorisations d'engagement et 485 millions d'euros en crédits de paiement**. Elle a pour objet à la fois le financement d'opérations prêtes à démarrer et l'accélération de travaux déjà en cours dont l'urgence est avérée. Sur ce montant, **a été transféré sur le programme 150 un total de 315,47 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2009 et 363,39 millions d'euros de crédits de paiement** dont 289,89 millions d'euros en 2009 et 73,50 millions d'euros en 2010 pour permettre principalement le financement de travaux de mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur et d'opérations de construction inscrites pour la majorité aux contrats de projets État-régions (hors logements étudiants financés sur le programme 231, voir ci-après).

Les crédits de paiement ayant fait l'objet d'un transfert du programme 315 vers le programme 150 en 2010 correspondent pour :

– 35,99 millions d'euros aux crédits de paiement dont le versement était prévu en 2010 par la programmation initiale des crédits relance pour la mise en sécurité et les contrats de projets État-régions (CPER) ;

– 37,51 millions d'euros à la différence entre les crédits de paiement programmés par le CIIACT pour 2009 et devant être mis en place sur le programme 150 (327,40 millions d'euros) et ceux qui ont été transférés en 2009 sur le programme 150 (289,89 millions d'euros). Ce montant, qui aurait dû

initialement faire l'objet d'un transfert en 2009, a permis de financer le remboursement de 19,25 millions d'euros avancés sur la loi de finances initiale 2009 en faveur des CPER ainsi que le solde en crédits de paiement de diverses opérations dont les autorisations d'engagement n'ont pas été couvertes en 2009.

L'opération campus dans ses différentes composantes (campus, campus prometteur, campus innovant) fait l'objet de **cinq sources de financement** distinctes qui sont :

– la dotation campus de 5 milliards d'euros destinée aux dix sites campus, actuellement confiée à l'ANR. Cette dotation en capital n'est pas consommable, seuls les intérêts générés par le placement de cette somme pourront être utilisés. Le taux de rémunération du capital a été fixé à 4,03 % par l'arrêté interministériel économie budget du 15 juin 2010. Les intérêts perçus par l'ANR en 2010 et 2011, c'est-à-dire avant transfert effectif aux sites, seront utilisés pour réaliser des opérations connexes aux contrats de partenariat ;

– la dotation consommable de 1 milliard d'euros inscrite en loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010. Actuellement en dépôt à l'ANR, elle est exclusivement destinée aux opérations campus du plateau de Saclay ;

– les crédits budgétaires du programme 150 en partie inscrits dans le triennal 2011-2013 destinés aux sites campus de Lille et de Lorraine, ainsi qu'aux 9 sites campus prometteurs et innovants ;

– des moyens provenant des collectivités territoriales dont une partie peut être attestée par la signature de conventions de site.

Dans le cadre du plan de relance de l'économie, des crédits budgétaires du programme 315 ont été affectés aux frais d'ingénierie de l'opération Campus. Ce sont des crédits qui ont été délégués en autorisations d'engagement et crédits de paiement aux établissements.

L'enveloppe de 75 millions d'euros prévue dans le cadre de cette opération comportait une part de 2,5 millions d'euros destinés au plan d'accompagnement de l'administration centrale. Les 72,50 millions d'euros restant sont gérés directement sur le programme 315 au bénéfice des sites eux-mêmes pour le financement de l'ingénierie des projets. Il s'agit :

– de l'accompagnement à la mise en place des équipes d'ingénierie, de frais d'études complémentaires, de frais de réalisation des évaluations préalables, financés à 50 % ;

– de la rémunération des assistants à la personne publique ;

– sous condition, des primes versées aux candidats écartés qui ont remis une offre valide à l'issue de la procédure de souscription d'un contrat de partenariat.

Sur ces 72,5 millions d'euros, 56,5 millions d'euros ont été versés en 2009 et 16 millions d'euros en 2010 directement aux opérateurs par le programme 315.

Il faut également noter que ces crédits ont été consommés au 30 décembre 2010 à hauteur de 74 % pour les autorisations d'engagement et de 60 % pour les crédits de paiement.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, le Rapporteur spécial estime que les opérations en cours et celles envisagées dans le cadre de l'opération Campus sont suffisamment ambitieuses pour justifier que soient élaborés des **scénarii financiers permettant d'apprécier leurs risques potentiels**, et que soient apportées des **garanties supplémentaires sur leur pilotage et leur exécution**.

2.- L'évolution des dépenses de personnel et de la masse salariale

Les éléments extraits de l'Outil de décompte des emplois (ODE) font apparaître, en 2010, une consommation du plafond d'emplois du programme *Formations supérieures et recherche universitaire* de **53 061 ETPT, soit une moindre consommation de 452 ETPT (ou 431 ETPT après les transferts en gestion en cours d'exercice) par rapport au plafond d'emplois inscrit en loi de finances initiale** (0,84 %). 70,18 % des emplois concernent des agents de catégorie A, 9,8 % de catégorie B et 20,02 % de catégorie C. 12,36 sont des personnels non titulaires.

Le montant des dépenses de personnel s'est élevé à 3 320,11 millions d'euros pour un montant de crédits ouverts en loi de finances initiale de 3 357,11 millions d'euros. La différence de crédits, soit 37 millions d'euros, pour être marginale, 1 % de la dotation, a permis la réalisation de plusieurs mouvements :

- quatre **décrets de transfert à hauteur de 2,82 millions d'euros** en faveur notamment des services du Premier ministre ;

- un **mouvement de fongibilité asymétrique pour un montant total de 33,8 millions d'euros** au titre :

- d'un *ajustement du transfert des crédits de masse salariale de 38 établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies au 1^{er} janvier 2010* dans la mesure où le transfert effectué en projet de loi de finances est prévisionnel ;

- de la *poursuite de la mise en oeuvre du décret du 23 avril 2009 relatif au transfert des contractuels doctorants vers le titre 3 pour la cohorte concernée en 2010.*

Les différents transferts liés à l'accession des établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies (RCE) appellent plusieurs remarques qu'a mis en exergue la Cour des comptes.

Tout d'abord, ont fait l'objet d'un transfert vers le titre 3 : les ajustements de la dotation des universités passées aux RCE en 2009 (40,8 millions d'euros) le complément du transfert de la prime d'encadrement doctoral et de recherche en loi de finances initiale 2009 (2,9 millions d'euros), le financement des contrats doctoraux des universités hors RCE (30,4 millions d'euros).

3 725,5 millions d'euros ont ainsi été transférés sur le titre 3 en 2010 (2 083 millions d'euros en 2009). Ces montants s'ajoutent à la part de la SCSP qui finançait déjà des dépenses de personnel. Au total, en 2010, 6 324,5 millions d'euros de crédits de masse salariale ont été versés dans le cadre de la SCSP (titre 3) aux opérateurs des programmes 150 et 231.

À la différence de celle de l'État, la masse salariale des opérateurs n'est pas plafonnée. Plus précisément, au montant notifié par l'État correspond un plafond d'emploi. Dans le cadre d'une dotation globale et fongible, rien n'empêche l'établissement, tout en respectant son plafond d'emplois, d'en modifier la structure. Cette possibilité, cumulée avec celle de recruter hors plafond, comporte le risque d'un accroissement de la masse salariale.

Face à ces difficultés, des procédures et des outils de contrôle ont été mis en place, notamment en direction des **recteurs qui disposent depuis décembre 2010 d'un guide contrôle de la masse salariale**. Leur efficacité ne peut être appréciée à ce stade.

Il peut, en revanche, être constatée la difficulté actuelle de rendre compte de la consommation de la masse salariale des universités passées aux RCE en 2009 et en 2010. Comme en 2009, l'évolution du mode de financement des dépenses de personnel des établissements d'enseignement supérieur ne permet pas d'apprécier la consommation réelle des crédits notifiés.

L'ensemble de ces incertitudes soulevées a motivé **l'avis défavorable rendu par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur la programmation budgétaire 2010 du budget opérationnel de programme central du programme 150**. Il apparaît en effet une certaine opacité sur la programmation et la consommation de la masse salariale des universités, opacité qui ne permet pas d'apprécier correctement les impasses budgétaires éventuelles à financier en gestion.

<p>Proposition n° 1 : Évaluer la consommation de la masse salariale des universités afin d'ajuster les dotations.</p>
--

3.– La répartition et l'exécution des crédits du programme

De manière générale, si l'on se place du point de vue des crédits prévus dans la loi de finance initiale, 97,8 % des autorisations d'engagement et quasiment 100 % des crédits de paiement ont été consommés.

L'année 2009 a été la première année de mise en œuvre de la réforme du système de répartition des moyens entre les établissements d'enseignement supérieur, le système SYMPA succédant à SAN REMO. Ce nouveau modèle est notamment issu des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC)⁽¹⁾ : une réforme du système d'allocation des moyens intégrant la logique de performance et fondée sur une formule objectivée et transparente.

Si la première année d'application a permis de constater que les grands principes de l'allocation des moyens sont pertinents, l'atteinte même de ces objectifs nécessitait encore quelques adaptations qui sont intervenues pour la répartition des moyens 2010, comme l'avait préconisé le Rapporteur spécial en 2009.

Selon ce nouveau système, les moyens sont répartis par le modèle en fonction d'une part, de l'activité, et d'autre part, de la performance des établissements, en distinguant enseignement et recherche. La part « activité » représente au total 80 % des moyens répartis, et la part « performance » 20 %.

Les ajustements ont été apportés notamment sur le poids respectif des enveloppes licence et master, la meilleure prise en compte de la situation particulière des universités de taille réduite, le relèvement de la pondération des étudiants de certaines formations, la prise en compte de certains diplômés masters et la prise en compte de la charge que représentent les services interuniversitaires lorsqu'elle est assumée par une seule université.

Au final, toutes les universités ont vu leur dotation de base augmenter en 2010, entre + 3,7 % et + 13,8 %, avec une moyenne de 6 % ; et le rééquilibrage se poursuit, 16 universités ayant bénéficié d'une progression supérieure à 10 %.

C.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE RESTE INSUFFISANTE

La mesure de la performance du programme 150 demeure incomplète, et les difficultés de mesure des résultats n'ont pas été levées. Comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire de la mission pour 2010, **la disponibilité des résultats reste insuffisante : 41 % des indicateurs sont renseignés dans le rapport annuel de performances 2009 et 45 % dans le rapport annuel de performances 2010.**

(1) Rapport de la MEC n°996 de juillet 2008 : *Un nouveau contrat pour les universités : garantir le service public et reconnaître la performance*, de MM. Alain Claeys et Laurent Hénart.

Suivant le même constat que celui établi en 2009, le rythme de sortie des résultats sur ce programme est trop tardif au regard de ce qu'exigerait une véritable prise en compte du volet performances dans la programmation et le pilotage des crédits.

Ainsi, **aucun des indicateurs du premier objectif, « répondre aux besoins de qualification supérieure », n'est renseigné pour l'année 2010, ce qui était déjà le cas en 2009.** S'agissant du taux d'insertion des jeunes diplômés, le Rapporteur spécial déplore à nouveau cette année la faiblesse de la mesure de l'insertion professionnelle. L'ensemble des universités doivent être capables de suivre leurs diplômés. C'est d'autant plus important que désormais, une partie des moyens alloués aux universités est liée à leur performance en matière de diplômés et d'insertion. Les retards enregistrés par certains établissements dans la mise en place d'un dispositif de suivi traduisent sans doute moins un défaut de prise de conscience qu'une capacité insuffisante à assumer l'autonomie de gestion.

Le décalage entre le rythme universitaire et l'annualité budgétaire constitue une contrainte certaine. Dans sa note d'exécution budgétaire de la mission pour 2010, la Cour des comptes prend note de la proposition du ministère de « **rattacher la valeur de l'indicateur au millésime du rapport annuel de performances pour lequel elle est disponible, au lieu du millésime dont elle mesure la réalisation (...) qui aurait permis de fournir dans le rapport annuel de performances 2010 le taux de réussite correspondant aux diplômés 2009** » mais observe que cette proposition ne va pas dans le sens d'une réelle amélioration de la disponibilité des données. La Cour considère, en outre, **que les indicateurs d'insertion communs aux programmes de la MIREs doivent être harmonisés.**

Proposition n°2 : Améliorer la mesure de la performance en renseignant plus amplement les indicateurs.

II.– LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

A.– LES NOUVEAUX DISPOSITIFS MIS EN PLACE EN 2010 ET L'OUVERTURE DE CRÉDITS

Pour la rentrée universitaire 2010, le dispositif des bourses sur critères sociaux a été complété par **l'instauration d'un dixième mois de bourse** afin de tenir compte de l'extension progressive de l'année universitaire. La mise en place de ce dixième mois de bourse est échelonnée sur deux rentrées universitaires. Un premier demi-mois a donc été versé dès le mois de septembre 2010, soit une **augmentation de 6 % du montant annuel des bourses versées aux étudiants.** À noter que les plafonds de ressources ouvrant droit à l'attribution d'une bourse sur critères sociaux ont ensuite fait l'objet d'une nouvelle augmentation, de 1,5 %, pour 2010-2011.

Par ailleurs, le dispositif des « cordées de la réussite » mis en place en 2008-2009, qui repose sur un partenariat entre les établissements d'enseignement supérieur et EPLE, a été renforcé en 2010 grâce à la **labellisation de 253 « cordées de la réussite »** contre 142 en 2009, à **l'élargissement du caractère interministériel de cette politique** et à **l'augmentation de l'enveloppe interministérielle : 5 millions d'euros en 2010.**

Enfin, **deux conventions spécifiques ont été signées en 2010** par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche avec d'une part la Conférence des grandes écoles et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs et, d'autre part, la Conférence des présidents d'université, afin de renforcer l'ouverture sociale des établissements d'enseignement supérieur.

B.- UNE EXÉCUTION DIFFICILE EN 2010 : L'IMPASSE BUDGÉTAIRE DES AIDES SOCIALES AUX ÉTUDIANTS

Le total des crédits de paiement ouverts en loi de finance initiale s'élève à 2,165 milliards d'euros pour 2,163 milliards d'euros consommés.

Tout comme en 2009, l'exécution du programme 231 a été très difficile, les dépenses à honorer en matière d'aides directes aux étudiants s'étant avérées beaucoup plus élevées que prévu.

1.- Une prévision souvent prise en défaut

75 % des crédits du programme 231 financent les bourses sur critères sociaux. Ce dispositif étant à « guichet ouvert », sa prévision est malaisée. Les déterminants de la dépense peuvent fluctuer entre le moment de la construction budgétaire et celui de la réalisation effective de la dépense.

À titre d'illustration, le nombre d'étudiants et leur répartition entre échelons ont sensiblement varié ces dernières années en raison de divers facteurs : accroissement des aides sociales en faveur des étudiants ou lutte contre l'échec en premier cycle.

Par ailleurs, le versement des bourses est lié à la réception effective de l'inscription de l'étudiant qui peut arriver tardivement dans l'année, même si les délais ont été réduits avec la mise en place d'interface entre les logiciels de gestion des bourses et de gestion des inscriptions.

Enfin, chaque année, sont constatées de nouvelles entrées dans les dispositifs au-delà du mois de décembre, en raison de l'instruction de dossiers non achevée à l'issue de l'année civile. Dans ce cas, les bourses correspondantes ne sont mises en paiement qu'au début du deuxième trimestre de l'année universitaire, soit sur l'exercice budgétaire suivant. À titre d'exemple, 15 400 nouveaux boursiers hors échelon 0 sont entrés dans le dispositif à partir de janvier 2010.

2.– Les tensions constatées en 2010

Tout d'abord, sont en cause les reports de charges de la gestion 2009, à hauteur de 64 millions d'euros (23 millions d'euros liés à des bourses 2009 dont le paiement est repoussé en 2010 pour dossiers incomplets, 18,5 millions d'euros de différé de paiement au CNOUS qui a perçu intégralement ce montant en janvier 2010, 17 millions d'euros de bourses partiellement payées faute de crédits, 5 millions d'euros de reports de charges auprès de la CNAF).

Ensuite, le financement de deux mesures, non intégrées en construction budgétaire, a également été un facteur déterminant.

La première mesure concerne l'introduction, en contrepartie de l'allongement de l'année universitaire, du dixième mois de bourse supplémentaire, à la suite de l'engagement du Président de la République en septembre 2009. Sa mise en oeuvre s'effectue de la manière suivante :

– un demi mois versé au titre l'année universitaire 2010-2011 : il a été versé à la rentrée 2010.

– un demi mois versé au titre l'année universitaire 2011-2012 : il devrait être versé « au cours » de l'année universitaire 2012, après vérification que les engagements pris par les universités sur la durée de la scolarité ont été tenus, et non « à la rentrée » 2011.

Sur le plan budgétaire, le versement du premier demi mois a été financé en gestion 2010. Son montant est consolidé dans le projet de loi de finances 2011. Le versement du deuxième demi mois sera intégré en construction dans le projet de loi de finances 2012. Le montant consolidé du dixième mois de bourse (de l'ordre de 160 millions d'euros) figurera ainsi en base dans le projet de loi de finances 2012. La Cour note ici que le montant total de cette mesure, annoncée en septembre 2009, aurait pu être intégré, par amendement, dans le budget 2010.

La seconde mesure concerne l'augmentation de 1,5 % du plafond de ressources ouvrant droit à l'attribution d'une bourse au titre l'année universitaire 2010-2011. Les modalités de cette majoration ont été arrêtées à l'été 2010. Son impact n'a manifestement pu être évalué correctement. Le nombre d'étudiants éligibles aux bourses sur critères sociaux, qui devait être stabilisé, s'est accru au dernier trimestre 2010.

La prévision d'exécution établie en octobre 2010 faisait ainsi apparaître un besoin de financement de l'ordre de 180 millions d'euros.

RÉPARTITION DES BOURSIERS SUR CRITÈRES SOCIAUX POUR L'ANNÉE UNIVERSITAIRE 2010/2011

	Nombre prévu dans le PAP	Nombre constaté en exécution	Écart
Échelon 0	70 585	114 156	43 571
Échelon 1	91 318	104 239	12 921
Échelon 2	50 881	55 941	5 060
Échelon 3	51 241	55 456	4 215
Échelon 4	50 315	53 413	3 098
Échelon 5	94 764	99 060	4 296
Échelon 6	105 362	110 052	4 690
Total	514 465	592 312	77 847

NB : L'échelon 6 correspond au plus haut niveau de bourse : l'échelon 0 n'ouvre droit qu'à une exonération des droits d'inscription universitaires et de sécurité sociale.

Source : PAP et RAP 2010.

**ÉCART ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION EN 2010
DANS LES DÉPENSES D'INTERVENTION DE L'ACTION « AIDES DIRECTES »**

(en millions d'euros)

	Crédits votés en LFI	Dépenses	Écart
Bourses sur critères sociaux	1 418,29	1 586,1	167,81
Bourses de mérite (ancien dispositif)	4,1	4,24	0,14
Aide à la mobilité	31,89	20,19	-11,7
Aides au mérite	36,27	42,15	5,88
Fonds national d'aide d'urgence	49,5	40	-9,5
Agence de services et de paiement ⁽¹⁾	0,7	0,215	-0,485
Total	1 540,75	1 692,895	152,145

(1) Ex-CNASEA : aides pour les demandeurs d'emploi inscrits en formation continue.

Source : PAP, RAP et travaux préparatoires de la loi de finances initiale pour 2010.

C.- LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS INÉGAUX

• Concernant l'objectif de promotion de l'égalité des chances, le Rapporteur spécial déplore que *les taux de réussite aux examens des boursiers* par rapport à l'ensemble des étudiants ne soient pas renseignés pour l'année 2010.

Dans le cadre de *l'accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans*, on constate une légère progression de l'indicateur pour les jeunes dont les parents sont employeurs ou cadres, mais l'indicateur concernant les jeunes dont les parents sont employés ou ouvriers n'a pas évolué par rapport à 2009.

Sur *l'accès des enfants de familles d'employés ou d'ouvriers aux études supérieures*, on constate un progrès au niveau des doctorats mais une stagnation concernant les masters. La situation se détériore au niveau des licences qui enregistrent une nouvelle baisse par rapport aux années 2008 et 2009.

- Concernant **le deuxième objectif, relatif aux conditions de vie**, le *nombre de places pour 100 étudiants boursiers* est en retrait, mais il ne doit pas être mal interprété : le nombre de chambres construites et réhabilitées a beaucoup augmenté ces dernières années, grâce à un effort budgétaire important, mais l'augmentation du nombre de boursiers en 2010 pèse sur le dénominateur.

- Enfin, le **troisième objectif relatif au développement de la prévention dans le domaine de la santé** voit son indicateur en progrès. En effet, cet indicateur, qui porte sur la visite médicale de prévention effectuée au cours des trois premières années d'études dans l'enseignement supérieur, enregistre une augmentation de 1,5 point et correspond à la prévision 2010 qui a fait l'objet d'une réactualisation dans le projet annuel de performances pour 2011.

*

* *

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; COMPTE D'AFFECTATION
SPÉCIALE PENSIONS**

**Commentaires de MM. Patrick LEMASLE et Michel VERGNIER,
Rapporteurs spéciaux**

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) <i>PENSIONS</i>	482
A.– L'EXÉCUTION : UN COMPTE EN EXCÉDENT EN 2010.....	482
1.– Des recettes conformes aux prévisions	482
2.– Des dépenses moindres que prévu.....	483
3.– En conséquence, des marges de manœuvres	484
B.– UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE SOUMISE À CERTAINS ALÉAS	484
1.– L'impact de la revalorisation des pensions.....	484
2.– Des évolutions démographiques difficiles à appréhender	485
3.– L'imprévisibilité de certaines dépenses	485
C.– LE PILOTAGE DU COMPTE DOIT ÊTRE CONFORTÉ.....	486
D.– LA PERFORMANCE DES GESTIONNAIRES	487
1.– La maîtrise du besoin de financement.....	487
2.– L'efficacité de la gestion des retraites.....	488
3.– La prévision en matière de dépenses et recettes des pensions.....	489
II.– LA MISSION <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE</i>	489
A.– DES CRÉDITS 2010 EXÉCUTÉS À UN NIVEAU INFÉRIEUR À LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	489
1.– Les régimes de la RATP et de la SNCF : des départs à la retraite moins nombreux.....	490
2.– Le régime de retraite des marins n'est pas destiné à porter des mesures de soutien au secteur de la pêche.....	491
3.– Le régime des mines : un exercice déficitaire	491
B.– LA PERFORMANCE : UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION ENCORE PERFECTIBLE.....	493
1.– Une avancée depuis 2010.....	493
2.– Mais des résultats difficilement comparables	493
3.– Un dispositif qui reste perfectible	494

I.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) PENSIONS

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, présente une structure budgétaire inchangée par rapport à 2009, composée de trois sections correspondant à 3 programmes :

– 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* ;

– 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* ;

– 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*.

Les dépenses du compte présentent la particularité d'être exécutées à plus de 97 % sans ordonnancement.

Le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* porte 91 % des dépenses de la mission.

Les dépenses inscrites sur le CAS sont appelées à progresser sensiblement dans les années à venir, alors même que l'assiette à partir de laquelle sont calculées les recettes tend à se réduire.

A.- L'EXÉCUTION : UN COMPTE EN EXCÉDENT EN 2010

La loi de finances initiale avait prévu une dotation 51 124 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit 18 % du total des dépenses budgétaires de l'État.

1.- Des recettes conformes aux prévisions

Le taux de contribution employeur appliqué au traitement indiciaire brut a été fixé à 62,14 % pour les pensions de retraite des agents civils, à 0,33 % au titre des allocations temporaires d'invalidité et à 108,63 % pour les militaires. Contrairement à ce qui s'était passé en 2009, ces taux n'ont pas été modifiés en cours d'année.

Les recettes du compte ont été de 51 129 millions d'euros, quasiment égales à celles estimées en loi de finances initiale (5,1 millions d'euros supplémentaires).

Les Rapporteurs spéciaux souhaitent toutefois faire part des remarques formulées par la Cour des comptes, concernant le rattachement au CAS *Pensions* de nouvelles recettes provenant de la CNRACL. Celui-ci s'est accompagné d'une

irrégularité au regard du principe budgétaire d'universalité. Les 434 millions d'euros en provenance de la CNRACL, portés à la ligne 69 des recettes sont un solde : 615 millions d'euros de recettes brutes moins 25 millions de dépenses de pensions remboursées à la CNRACL et 156 millions d'euros de compensation démographique en faveur de la CNRACL. Ces divers mouvements auraient dû faire l'objet d'inscriptions spécifiques sur les lignes de recettes et de dépenses du CAS. Ce solde en sa faveur permettant un allègement du taux de contribution des programmes du budget général de l'État, il en résulte une moindre progression des crédits entrant dans le calcul de dépenses et inscrits sur les programmes budgétaires ministériels, mais cette situation n'est que transitoire. En effet, à partir de 2020, en vertu des dispositions de l'article 108 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le CAS deviendra débiteur net de la CNRACL. Les recettes supplémentaires dégagées à partir de 2010 s'inscrivent donc dans une logique de court terme.

2.- Des dépenses moindres que prévu

Le montant des crédits consommés s'est élevé à 51 022 millions d'euros pour l'exercice 2010 contre 49 404 millions d'euros pour l'exercice 2009, soit une hausse de 3,28 %.

Les dépenses sont toutefois inférieures à ce qui était prévu pour deux raisons principales :

– la revalorisation des pensions appliquées au 1^{er} avril 2010 a été de 0,9 % contre 1,2 % anticipé lors de la loi de finances initiale ;

– le nombre de pensionnés civils entrants (environ 70 000) s'est révélé inférieur aux prévisions calculées lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2010 (74 600), bien que supérieur à ce qu'il était en 2009 (68 000). Il reste bien inférieur aux niveaux atteints en 2007 et 2008 (81 000) ;

En revanche, les départs de personnels militaires ont été supérieurs aux prévisions en 2009 et 2010.

Les Rapporteurs spéciaux jugent qu'il serait utile que le rapport annuel de performances présente le montant de toutes les dépenses effectuées sur le titre 2 (paiement des pensions, affiliations rétroactives, compensations inter-régimes...)

Proposition n° 1 : Indiquer dans le rapport annuel de performances le montant de chaque dépense effectuée sur le titre 2 et les écarts par rapport aux prévisions.

3.— En conséquence, des marges de manœuvres

Le CAS *Pensions* a ainsi dégagé, au 31 décembre 2010, **un excédent de 107,1 millions d'euros** provenant pour l'essentiel de celui enregistré sur le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* (110,3 millions d'euros).

La situation est toutefois contrastée : le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* et le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* présentent certes un solde positif alors que le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* est déficitaire de 21,8 millions d'euros (soit 1,2 % du montant inscrit en loi de finances initiale).

Pour mémoire, il convient de noter que le solde budgétaire s'est élevé en 2009 à 345,5 millions d'euros, après une baisse de la contribution employeur de 20 points en décembre. L'exercice 2008 s'était quant à lui soldé par un excédent de 374 millions d'euros et celui de 2007 par un déficit de 804,4 millions d'euros.

Les marges de manœuvre dégagées en 2010 par les moindres dépenses (de l'ordre d'environ 340 millions d'euros selon la Cour des comptes, dont 408 millions pour le seul programme 741, d'après le rapport annuel de performances) ont été utilisées **pour assurer dès 2010 le versement par le programme 741 du solde de compensation inter-régimes initialement prévues pour 2011** et le règlement de l'intégralité des dépenses relatives aux affiliations rétroactives des militaires partis en 2008 et 2009 (*cf. infra*), réduisant ainsi l'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale à 0,2 %.

Le résultat de l'exercice 2010 permet au solde cumulé du compte, c'est-à-dire au fonds de roulement, d'atteindre un montant de 1 253 millions d'euros. Il convient toutefois de noter que la loi de finances initiale pour 2011 présente un compte en déséquilibre à hauteur de 200 millions d'euros. Cette situation devrait aboutir, en cours de gestion, à un prélèvement à due concurrence sur le fonds de roulement.

B.— UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE SOUMISE À CERTAINS ALÉAS

1.— L'impact de la revalorisation des pensions

En application des dispositions de l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite, la revalorisation des pensions s'effectue par référence à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac, telle que prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances.

La revalorisation des retraites de 0,9 % au lieu de 1,2 % tel que prévu en loi de finances initiale conduit à une baisse des dépenses évaluée à environ 101 millions d'euros pour le service des Retraites de l'État.

2.— Des évolutions démographiques difficiles à appréhender

Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes : *« une économie d'environ 236 millions d'euros a été constatée au titre des modifications de comportement des agents que le service des Retraites de l'État interprète comme un effet différé de la mise en œuvre de la réforme de 2003 sur les retraites mais aussi notamment comme une conséquence de la crise économique ou d'attentes en matière de revalorisation catégorielle. »*.

Les comportements des agents, influencés par la réforme de 2003 et par celle votée à la fin 2010, sont difficiles à modéliser, ce qui rend complexe la prévision quant aux dépenses de pensions.

Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2010, les aléas enregistrés au second semestre 2009 (report de départs en retraite) n'ont pu être pris en considération.

Conscients de la difficulté à appréhender les arbitrages individuels des agents en matière de retraite, les Rapporteurs spéciaux espèrent tout de même qu'avec le recul, des progrès seront accomplis dans la modélisation du nombre de départ à la retraite, en prenant mieux en compte les effets des réformes intervenues ces dernières années.

3.— L'imprévisibilité de certaines dépenses

Le **mécanisme de solidarité inter-régimes** qui vise à compenser les disparités démographiques et les capacités contributives entre les différents régimes de base obligatoires introduit un nouvel aléa dans la programmation budgétaire. Des transferts sont ainsi décidés par une commission de compensation dont les travaux de projection servent de base pour les prévisions afférentes au CAS.

Les modalités de versement des recettes et des dépenses au titre d'une année déterminée impactaient jusqu'à présent plusieurs exercices budgétaires de n à $n+2$. La Cour des comptes a ainsi demandé que le règlement des transferts définitifs intervienne en $n+1$.

Afin de suivre cette recommandation, le montant des dépenses de compensation pour 2010 a été bien supérieur à celui estimé en loi de finances initiale (+ 24 %).

En effet, le montant des transferts définitifs au titre de l'année 2008 et des acomptes au titre de l'année 2010 a été connu en décembre 2009, après l'élaboration du projet de loi de finances. Par ailleurs, les transferts définitifs au titre 2009 ont été versés en 2010 pour un montant de 140 millions d'euros, alors que le projet de loi de finances ne prévoyait pas cet apurement avant 2011.

Les Rapporteurs spéciaux souhaitent que cette pratique soit pérennisée.

Proposition n° 2 : Pérenniser le règlement dès l'année n+1 du solde de la compensation inter-régime.

Selon la Cour des comptes, l'ensemble des dépenses relatives aux compensations inter-régimes ont été de 255 millions d'euros supérieur au montant prévu en loi de finances initiale.

Les **dépenses d'affiliation rétroactives** concernent les agents quittant la fonction publique avant d'avoir effectué une durée minimale de 15 ans de service et qui se trouvent affiliés rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse (CNAV) ou au régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC). Lors de l'élaboration du projet de loi de finances, le nombre d'agents susceptibles de quitter la fonction publique en cours d'année n'est pas connu et le stock de dossiers en cours reste dispersé dans les différents ministères. La prévision du projet de loi de finances est donc établie sur la base d'une moyenne des dernières années mais le programme peut être confronté ponctuellement à un pic de dépenses consécutif à la résorption par un ministère de son retard dans les affiliations rétroactives.

C'est pourquoi en 2010, les dépenses d'affiliation rétroactives ont été supérieures de près de 77 millions d'euros à la loi de finances initiale (soit +29 %). Cet écart est principalement dû aux versements forfaitaires réglés à l'ACOSS au titre des militaires partis en 2008 et 2009. L'intégralité des affiliations rétroactives des militaires partis en 2009 a été réglée en 2010 alors que seul un acompte sur l'année précédente était réglé jusqu'à présent.

C.– LE PILOTAGE DU COMPTE DOIT ÊTRE CONFORTÉ

Les Rapporteurs spéciaux souhaitent faire part des remarques qui leur ont été transmises par la Cour des comptes quant aux problèmes de pilotage de la mission.

Les responsables de programme doivent assumer des dépenses obligatoires pour lesquelles ils ne disposent de levier d'action. Parallèlement, en matière de recettes, ils sont particulièrement dépendants des programmes financeurs du budget général. Ils ne peuvent contraindre les contributeurs au CAS à acquitter dans les délais les versements dont ils sont redevables.

Il convient de noter également que la réorganisation du réseau comptable des armés et le déploiement de CHORUS ont été à l'origine de retards très importants dans le recouvrement des contributions employeurs des militaires sur le programme 741. Ces retards mensuels ont mis à contribution la trésorerie du CAS.

Certains programmes (216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* 177 *Prévention de l'exclusion et insertions des personnes vulnérables* et 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*) ont effectué un versement au CAS sections 2 et 3, avec un retard compris entre un et trois mois.

Un renforcement du dispositif juridique actuel est en cours d'étude sous l'égide de la direction du Budget pour étendre à tout employeur de fonctionnaires de l'État, de magistrat ou de militaire l'exigibilité des encaissements de contributions et cotisations au dernier jour du mois, quelle que soit la nature de la pension et prévoir un dispositif de sanctions sous la forme de majorations en cas de retard de versement. Ce dispositif qui ne concerne pas les ministères employeurs permettra de sécuriser 12 000 à 13 000 millions d'euros de recettes.

Les Rapporteurs spéciaux, à l'instar de la Cour des comptes, souhaitent que la mise en œuvre de cette réforme, déjà à l'étude l'an dernier, soit désormais engagée.

Proposition n° 3 : Mettre en œuvre un dispositif permettant de contraindre sous peine de majoration de retard les contributeurs au CAS à effectuer leurs versements dans les délais.

D.– LA PERFORMANCE DES GESTIONNAIRES

Le dispositif de performance des programmes 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'activité* et 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* concerne respectivement le service des Retraites et la Caisse des dépôts.

Les Rapporteurs spéciaux sont conscients que ces deux acteurs sont confrontés à des dépenses obligatoires avec des échéances impératives. Leur seule marge de manœuvre concerne donc les recettes.

1.– La maîtrise du besoin de financement

L'objectif de maîtrise de besoin de financement est assorti d'indicateurs qui permettent de mesurer l'impact de la réforme de 2003 sur le comportement des agents. Ces indicateurs n'ont pas de portée opérationnelle et présentent seulement un caractère descriptif.

En ce qui concerne le programme 741, on constate une légère hausse de l'*Âge moyen à la date de radiation des cadres* d'à peine plus d'un mois pour les personnels civils. L'année 2010 marque ainsi la plus faible progression observée durant les cinq dernières années.

Pour les personnels militaires, le nombre de pensions militaires dépasse les 13 000 entrées, soit une progression de 8 % après une quasi-stabilité en 2009. L'*Âge moyen à la date de radiation des cadres* a toutefois poursuivi son augmentation (plus 4,5 mois) après une progression particulièrement forte en 2009 (plus 8 mois).

La *Durée moyenne de cotisation* s'est également légèrement accrue pour les personnels civils et militaires.

S'agissant des ouvriers des établissements industriels de l'État, l'*Âge moyen à la date de radiation des cadres* est en légère hausse pour atteindre les 60 ans, tandis que la *Durée moyenne de cotisation* est en légère baisse.

La part des agents concernés par la surcote (soit 28 %) et de ceux concernés par la décote (soit 17 %) est stable.

Les Rapporteurs spéciaux estiment qu'il convient d'être prudent dans l'interprétation de ces résultats. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la réforme, celle-ci est mise en œuvre progressivement et ses effets peuvent être masqués d'autres phénomènes.

2.– L'efficience de la gestion des retraites

Il convient de rappeler préalablement que les indicateurs sur les coûts de gestion demeurent incomplets car ils ne prennent pas en compte les coûts correspondant à l'intervention des ministères employeurs.

Les indicateurs concernant les coûts de gestion sont censés donner des éléments de comparaison entre régimes, mais les rapporteurs spéciaux restent dubitatifs sur ce point compte de leur hétérogénéité dans leur fonctionnement.

Pour le programme 741, le *Coût unitaire d'une primo - liquidation* est en hausse, passant de 648 en 2008, 793 euros en 2009 à 804 euros en 2010, au-delà des prévisions (730 euros) et de la valeur cible pour 2011 (750 euros). Cette hausse est due principalement aux coûts afférents à la mise en place du service des Retraites, la hausse prévisionnelle des coûts du paiement des pensions dans le réseau des centres régionaux des pensions (CRP) et la baisse du nombre de primo - liquidants (-13 %).

L'indicateur attaché au programme 742 *Coût du contrôle d'une liquidation* s'est établi à 1 260 euros, conformément aux prévisions. Le volume des contrôles de liquidations traitées est en baisse et le gestionnaire a ajusté à la baisse les moyens mis en œuvre permettant de diminuer le coût du processus de 11 %.

S'agissant du *Rapport entre la rémunération versée par l'État et le montant des prestations servies* pour le programme 742, celui-ci s'est établi à 0,46 % en 2008, puis à 0,42 % en 2009 et à 0,45 % en 2010 pour une valeur cible fixée à 0,46 %. Cet indicateur devrait être assorti d'une valeur cible plus ambitieuse qui tiendrait compte des résultats constatés.

Sur ce dernier programme, le taux de recouvrement des indûs est en baisse à 80,6 % compte tenu du passage en créance irrécouvrable, en 2010, d'un dossier pour un montant élevé (121 128 euros).

3.– La prévision en matière de dépenses et recettes des pensions

Le seul indicateur de performance proprement dit est l'indicateur n° 3 du programme 741 sur l'optimisation de la prévision de dépenses et de recettes des pensions *Dépenses de pensions civiles et militaires et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution*. Il passe de 0,14 % en 2008 à 1,74 % en 2009, année exceptionnelle, pour atteindre 0,2 % en 2010. Un sous-indicateur a été introduit pour mesurer l'écart hors effet de revalorisation, qui passe de 0,40 en 2008 à 0,9 en 2009 et 0,7 en 2010.

Ces résultats pour 2010 sont obtenus grâce à la réaffectation des marges de manœuvres sur des dépenses initialement prévues pour 2011.

II.– LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* est une mission interministérielle, rattachée au ministère chargé des transports et au ministère chargé du budget. Elle regroupe certains des crédits de l'État consacrés au financement de régimes spéciaux de retraite ou à celui de dispositifs de cessation anticipée d'activité. Elle comprend trois programmes :

– 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* (qui comprend essentiellement les subventions d'équilibre aux régimes de retraite de la RATP et de la SNCF) ;

– 197 *Régimes de retraite de la sécurité sociale des marins* ;

– 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*.

A.– DES CRÉDITS 2010 EXÉCUTÉS À UN NIVEAU INFÉRIEUR À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les crédits de la mission effectivement consommés, 5 616 millions d'euros, représentent 98 % de ceux inscrits en loi de finances initiale (5 727 millions d'euros).

Si l'exécution budgétaire en 2010 des programmes 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* et 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* correspond bien au besoin de financement des régimes, cette situation est en rupture avec les exécutions budgétaires constatées jusqu'en 2009 pour l'ENIM et jusqu'en 2007 pour la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP-SNCF). En revanche l'exécution du programme 195 *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* s'inscrit en excès des crédits de loi de finances initiale.

1.— Les régimes de la RATP et de la SNCF : des départs à la retraite moins nombreux.

Les subventions allouées aux caisses de retraite de la SNCF et de la RATP se sont élevées respectivement à 3 032 millions d'euros et 505,5 millions d'euros, en hausse de 2,1 % et 0,9 %.

L'établissement de prévisions relatives aux évolutions des fonds de ces régimes se trouve soumis aux aléas induits par la modification des comportements des agents à la suite de la réforme des régimes spéciaux.

Comme pour le CAS *Pensions*, la revalorisation appliquée aux pensions s'est faite à un taux inférieur aux hypothèses.

C'est pourquoi, en 2010 à l'instar de 2009, il y a eu une sous-exécution des crédits.

S'agissant de SNCF, la Cour des comptes s'interroge pour savoir si le besoin de financement pour 2010 aurait pu être mieux anticipé en loi de finances initiale, sachant que dans son rapport de septembre 2009, la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) affichait un besoin de subvention d'équilibre pour 2010 inférieur de 118 millions d'euros par rapport à ceux inscrits en projet de loi de finances. La loi de 2008 étant encore récente, une attitude prudente a certainement été adoptée quant aux hypothèses sur les comportements de départs en retraite, lors de l'établissement du projet de loi de finances. Ce choix ne semble pas contestable aux rapporteurs spéciaux.

Il convient de noter qu'en 2009 et 2010, seuls 42 % des agents dont les droits à pension ont été ouverts dans l'année sont réellement partis, minorant ainsi le besoin de financement.

Parallèlement, les cotisations qui constituent la majeure partie des ressources de la caisse ont été moins élevées que prévu, mais elles ont été compensées par une amélioration des recettes perçues au titre des compensations généralisées, soit 101,9 millions d'euros au lieu de 70 millions d'euros.

Le compte de résultat issu de la CPRP-SNCF présente, après versement de la subvention de l'État, un solde 7,7 millions d'euros en faveur de la caisse.

2.– Le régime de retraite des marins n'est pas destiné à porter des mesures de soutien au secteur de la pêche

La subvention versée à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) s'est élevée à 767,4 millions d'euros. Avec ce montant, l'établissement présente un résultat d'exploitation de 0,29 million d'euros.

Les Rapporteurs spéciaux souhaitent faire part de la remarque de la Cour des comptes concernant le financement des mesures de soutien au secteur de la pêche décidées en 2007 et 2007 dans le cadre du dispositif dit « du Guilvinec » qui : *« illustre les risques de modifications « souterraines » de périmètre attachés à la nature des subventions d'équilibre portées par les programmes de la mission. En l'espèce, des mesures de soutien, tant transitoires que pérennes, prenant la forme d'exonération de cotisations sociales ou de modification du barème de ces cotisations, ont été, et sont encore financées par une augmentation de la subvention d'équilibre à l'ENIM sur le programme 197 (...) alors même que le soutien public au secteur de la pêche relève des crédits du programme 154 Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires (...) comme le soutien aux activités maritimes relève du programme 205 Sécurité et affaires maritimes (...). »*.

Les Rapporteurs spéciaux mettent en cause ce procédé qui entraîne un déséquilibre des comptes du régime.

Proposition n° 4 : Financer les mesures de soutien aux secteurs d'activité, quand elles prennent la forme de réductions cotisations vieillesse dues aux régimes subventionnés par la mission, sur les crédits des programmes dédiés à ces politiques et non pas sur les crédits de la mission.

3.– Le régime des mines : un exercice déficitaire

Le montant de la subvention versée sur le programme 195 s'est élevé à 1 151,2 millions d'euros, soit 46 millions d'euros de plus par rapport aux dotations en loi de finances initiale. Les crédits votés en loi de finances initiale (971,6 millions d'euros) se fondaient notamment sur une hypothèse de ressources du régime des mines incluant des produits de cessions immobilières à hauteur de 140 millions d'euros

Le programme de cession immobilière n'a pas pu se poursuivre selon le calendrier envisagé en raison, selon la Cour des comptes, de la *« poursuite de négociation avec les syndicats sur différentes questions touchant au régime minier, au-delà de la seule branche vieillesse (...) »*. Les sommes enregistrées à ce titre, soit 27,1 millions d'euros, correspondent à des ventes signées en 2009 et réalisées en 2010. Cette situation a accru le besoin de financement de 113 millions d'euros par rapport aux crédits de loi de finances initiale.

Seuls 40 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts en loi de finances rectificative. Les 73 millions d'euros restants ont été obtenus par la mobilisation des résultats comptables cumulés sur 2008-2009 par la branche vieillesse du régime minier. La gestion 2010 de l'établissement devrait aboutir à un déficit de 85 millions d'euros, lorsque les comptes seront définitivement arrêtés.

Pourtant, le rapport annuel de performances ne fournit aucune indication sur la situation des capitaux propres et la trésorerie du fonds, seule la note d'exécution du budget de la Cour des comptes transmise aux Rapporteurs spéciaux rappelle que l'exercice 2008 avait enregistré un excédent de 103 millions d'euros lié aux très bons résultats de cessions immobilières.

S'agissant du niveau de trésorerie de la branche vieillesse, la Cour évoque le rapport annuel de l'agent comptable : « *Celle-ci a évolué en 2009 sensiblement comme le résultat annuel : elle est passée de 30 millions d'euros fin 2008 à moins 3 millions d'euros fin 2009. Le bilan de la CANSSM fait apparaître une forte dégradation des capitaux propres qui sont passés de moins 177 millions d'euros à fin 2008 à moins 338 millions d'euros au 31 décembre 2009 et, selon les estimations fournies par la Caisse, les « capitaux propres de la branche vieillesse » étaient négatifs de moins 245 millions d'euros fin 2009.* » ».

L'exécution 2010 a probablement conduit à aggraver la situation de la trésorerie de la CANSSM, et à aggraver d'autant la situation des capitaux propres.

Plus généralement, les Rapporteurs spéciaux regrettent, à l'instar de la Cour des comptes, que la justification au premier euro des projets annuels de performances n'indique pas, pour les régimes concernés, l'état des dettes et créances réciproques envers l'État ou le niveau des réserves. Ces données sont déterminantes pour apprécier à la fois la budgétisation initiale et l'exécution des crédits de la mission.

Les Rapporteurs spéciaux renouvellent donc la préconisation qu'ils ont déjà formulée.

Proposition n° 5 : Dans le rapport annuel de performances, indiquer pour l'ensemble des caisses financées sur la mission :

– les montants des créances sur l'État au titre de l'exercice écoulé et des créances cumulées sur l'État au 31 décembre ;

– le niveau de leur trésorerie et leur endettement au 31 décembre ainsi que la variation de ces deux postes du bilan sur l'année.

Par ailleurs, et plus généralement, l'alternance de résultats déficitaires et excédentaires pour les caisses de ces régimes subventionnés illustre l'absence d'obligation juridique pour l'État, comme cela est rappelé dans le rapport annuel de performance, d'équilibrer chaque année la différence entre les charges et les produits des caisses.

B.– LA PERFORMANCE : UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION ENCORE PERFECTIBLE

1.– Une avancée depuis 2010

À partir de 2010, ont été adoptés des indicateurs cibles communs des organismes de sécurité sociale, désignés par l'expression « indicateurs *benchmark* », tandis que disparaissaient un certain nombre d'objectifs, notamment ceux liés aux délais de versement d'une première allocation de retraite.

La plus grande harmonisation du dispositif de performance entre les programmes est à saluer. Les trois programmes présentent ainsi une structure d'indicateurs pratiquement similaire qui recouvre :

- le coût d'une primo - liquidation ;
- les dépenses de gestion par euro de prestation retraite ;
- l'action administrative de recouvrement ou de récupération d'indus.

2.– Mais des résultats difficilement comparables

Cependant, comme les Rapporteurs spéciaux l'ont déjà rappelé, **le recours aux mêmes indicateurs pour l'ensemble des régimes ne permettra pas de fournir automatiquement une comparaison satisfaisante**. On constate ainsi une hétérogénéité des régimes, avec un clivage entre les régimes « ouverts », dans lesquels de nouveaux cotisants sont comptabilisés chaque année, et les régimes « fermés », en extinction, ceux du programme 195. Par ailleurs, certains régimes – ceux des marins et des mines – doivent fournir un travail administratif plus lourd, notamment pour assurer les reconstitutions de carrière de leurs pensionnés.

S'agissant des *Dépenses de gestion pour un euro de prestations servies*, la CPRP-SNCF obtient des résultats qui s'améliorent depuis 2008, alors que la cible pour 2011 était bien en deçà des résultats déjà constatés. Il conviendrait d'afficher une valeur cible plus ambitieuse.

Les résultats pour la RATP vont également dans le bon sens et avec un objectif mobilisateur.

Cet indicateur appliqué à l'ENIM, *Dépenses de gestion pour 1 euro de dépenses de prestations obligatoires maladie, maternité, accident du travail- maladies professionnelles, action sanitaire et sociale* n'est pas pertinent pour la présente mission puisqu'il prend en compte certaines prestations servies, mais pas les retraites.

Les résultats sont à peu près stables pour les mines et la SEITA qui atteignent leur cible.

Le deuxième indicateur permettant de mesurer l'efficacité de la gestion est le *Coût unitaire d'une primo-liquidation*. Pour la SNCF ce coût, bien qu'en baisse, est plus élevé que prévu en raison de la baisse du nombre de primo-liquidations par rapport aux prévisions. Pour la RATP, on note coût inférieur aux prévisions mais au niveau de 2008. Pour l'ENIM, la diminution des dépenses de personnel a permis de compenser la baisse prévisible du nombre de primo-liquidations. Le coût d'une primo-liquidation s'est donc maintenu au niveau de 2009, bien en deçà de la valeur cible pour 2011. En revanche, la SEITA et le régime des mines affichent des coûts en hausse modérée. Selon les indications contenues dans le rapport annuel de performance pour ces deux derniers régimes : *« Il est en effet impossible de maintenir le niveau de performance compte tenu de la baisse tendancielle du nombre d'actes qui conduira mécaniquement à une hausse de leur coût unitaire. L'activité de liquidation reste la tâche la plus complexe du processus de retraite et nécessite un volant de moyens qui ne peut descendre en dessous d'un certain seuil »*.

3.— Un dispositif qui reste perfectible

La mission est essentiellement constituée de dépenses obligatoires et aucune fongibilité n'est envisageable entre les programmes. L'évaluation de la performance ne prend en compte que la qualité de la gestion des régimes sociaux et de retraite concernés.

Les Rapporteurs spéciaux avaient déjà indiqué qu'il leur semblait souhaitable qu'un indicateur évalue la capacité du responsable de programme à assurer l'équilibre des régimes. Ils avaient précisé que celui-ci devait mesurer la qualité de la prévision budgétaire en loi de finances initiale, à l'instar de l'indicateur 3.1 du programme 741 du CAS *Pensions* qui mesure l'écart entre la prévision et l'exécution.

Proposition n° 6 : élaborer un indicateur mesurant les écarts entre les prévisions budgétaires en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés.

Toutefois, instruits par l'exemple de la CANSSM en 2010, les Rapporteurs spéciaux estiment qu'un indicateur prenant en compte le montant des dettes et créances réciproques entre l'État constaté ou prévu en fin d'année (*cf. supra*) devrait compléter le précédent. Il pourrait ainsi fixer une fourchette cible pour le résultat annuel du régime ou encore fixer un montant de capitaux propres.

L'objectif d'assurer ou de contribuer à l'équilibre des régimes devrait être repris dans le volet stratégique de la mission.

Proposition n° 7 : Introduire dans le volet performance de la mission un objectif relatif à la capacité d'assurer effectivement l'équilibre des régimes subventionnés, assorti d'indicateurs permettant de suivre l'évolution des dettes et des créances des régimes envers l'État, ou l'évolution de leur situation nette.

*

* *

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

Commentaire de M. Marc LAFFINEUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	498
I.– LES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES : LE RECOURS AU GEL DE CRÉDITS PARAÎT INUTILE	498
A.– L'ACTION N° 1 <i>SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES</i>	499
B.– L'ACTION N° 2 <i>DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION</i>	500
C.– LA DÉPENSE FISCALE.....	501
II.– LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES REPORTS DE CHARGES IMPORTANTES LIÉS AU DÉCALAGE HABITUEL DES VERSEMENTS DE DGE.....	502
A.– L'ACTION N° 1 <i>AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS</i>	502
B.– L'ACTION N° 2 <i>DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION</i>	503
III.– LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : UNE FORTE AUGMENTATION LIÉE AUX COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES EN MATIÈRE DE TRANSPORT FERROVIAIRE ET DE CULTURE.....	503
IV.– LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION : UNE SURCONSOMMATION CHRONIQUE.....	505
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010.....	505
1.– L'action n° 1 <i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i> : des dépenses par nature imprévisibles.....	505
2.– L'action n° 2 <i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i> : un effort de modération remarquable des dépenses de fonctionnement.....	508
3.– L'action n° 3 <i>Dotation générale de décentralisation</i>	508
4.– L'action n° 4 <i>Dotation outre-mer</i>	509
B.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2010.....	509
1.– Les indicateurs stratégiques de la mission	509
2.– Le volet « performances » du programme n° 122	510
V.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST MARQUÉ PAR LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE.....	511

INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe quatre programmes 119 à 122 – respectivement : *Concours financiers aux communes et aux groupements de communes*, *Concours financiers aux départements*, *Concours aux régions* et *Concours spécifiques et administration* – qui totalisaient, en fin d'exercice 2010, 2,73 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,71 milliards d'euros de crédits de paiement (soit + 7,4 % et + 5,5 % par rapport à l'an dernier).

Elle ne reflète donc qu'une faible part (à peine de 2 %) de l'effort global consenti par l'État au profit des collectivités territoriales.

Elle possède, au sein du budget général, la particularité unique de regrouper des crédits presque exclusivement destinés à financer des dépenses d'intervention, dont le montant et les modalités d'engagement puis de paiement sont étroitement encadrés par la loi. L'un de ses programmes (n° 122) finance également des aides exceptionnelles aux collectivités confrontées à des catastrophes naturelles, par essence imprévisibles.

La régulation budgétaire est par conséquent limitée et le directeur général des Collectivités territoriales (DGCL) au ministère de l'Intérieur, responsable de ces programmes, a une autonomie de gestion fort réduite.

Par cohérence, le compte d'*Avances aux collectivités territoriales* sera présenté conjointement avec la mission, bien que la responsabilité de celui-ci revienne au directeur général du Trésor et au directeur général des Finances publiques.

I.- LES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES : LE RECOURS AU GEL DE CRÉDITS PARAÎT INUTILE

Le programme n° 119 regroupe les transferts opérés au profit de l'échelon communal, y compris les structures de coopération entre communes (EPCI ou autres) ; les montants correspondants atteignent 765 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 756 millions d'euros de crédits de paiement consommés. En cours d'exercice, 2,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts, par report de 2009 sur 2010 essentiellement, afin d'abonder les crédits votés en loi de finances initiale.

Le taux d'exécution est, compte tenu de la nature de ces dépenses, particulièrement élevé en 2010 même si on observe un léger tassement par rapport à l'exercice précédent, dû semble-t-il à des retards de versement de la DGE.

Les crédits inscrits sur ce programme participent toutefois de deux logiques distinctes :

– le soutien de l'État à des projets locaux, dans le souci de permettre un effet levier (trois premières dotations de l'action n° 1) ;

– la compensation des compétences transférées aux communes et à leurs groupements, dans le strict respect des textes constitutionnels et législatifs (actions n° 1 et, surtout, n° 2).

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2010	Dont titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2009
Soutien aux projets des communes et groupements de communes	97,2 %	-	97,2 %	100,2 %
Dotations générales de décentralisation	99,8 %	-	99,8 %	100,0 %
Ensemble	97,6 %		97,6 %	100,2 %
<i>(y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)</i>	<i>(97,3 %)</i>	-	<i>(97,3 %)</i>	<i>(99,7 %)</i>

Source : rapport annuel de performances

Dans le cas de la compensation des transferts de compétences, **le gel des crédits n'a pas de sens, alors qu'ils ne peuvent, par nature, faire l'objet d'annulation**. La coexistence sur le programme, en fin d'exercice, de 18,7 millions d'euros non dégelés (sur les 5 % de crédits gelés au titre de la réserve de précaution) et de dettes exigibles (sur la DGE) à hauteur de 10 millions d'euros, qui seront reportées sur 2011, n'est par conséquent pas satisfaisante.

A.– L'ACTION N° 1 SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

Cinq dotations versées à l'échelon communal sont concernées (soit 683,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 626,7 millions d'euros en crédits de paiement consommés, selon les données de l'infocentre INDIA) :

– **la dotation globale d'équipement (DGE) des communes**, destinée à financer des équipements scolaires, l'entretien du patrimoine bâti ou encore de la voirie, a été **sous-estimée** (470,8 millions d'euros de crédits de paiement consommés pour 453,2 millions ouverts). L'écart constaté a été comblé par des mesures de fongibilité, à partir des crédits disponibles de la dotation de développement urbain (DDU), de la dotation forfaitaire relative aux titres sécurisés et de la dotation concernant les régisseurs de police ;

– **la dotation de développement rural (DDR)** est versée aux EPCI ruraux pour permettre le financement de projets de développement économique, social et touristiques, ou encore d'actions en faveur des la préservation des espaces naturels. En 2010, 115,7 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés sur 133,4 millions d'euros ouverts en loi de finance initiale, du fait de la fongibilité déjà évoquée ;

– **la dotation de développement urbain (DDU)** vise à soutenir des projets dans cent villes particulièrement défavorisées : 22,2 millions d'euros de crédits de paiement sur 50 ont été consommés sur l'exercice tandis que le reliquat a permis d'abonder les autres lignes de l'action ;

Comme le relève la Cour des comptes⁽¹⁾, c'est la surestimation des besoins en crédits de paiement pour la dotation de développement urbain qui a permis de compenser la sous-estimation de ceux nécessaires à la DGE et à la DDR. Cette insuffisance de crédits de paiement est chronique et elle avait déjà été pointée par le Rapporteur spécial en 2008 et 2009 ;

Proposition n° 1 : Améliorer la prévision des besoins en crédits de paiement pour la DGE, la DDR (fusionnées à compter de 2011 dans la dotation d'équipement des territoires ruraux, DETR) et la DDU.

– depuis 2009, une **dotation forfaitaire** a été mise en place au profit des communes qui délivrent des **titres sécurisés** (cartes nationales d'identité, passeports). Cette année, 17,7 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés pour 18,9 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale complétés par 0,3 million d'euros reportés de 2009 sur 2010 ;

– enfin, **la dotation « régisseurs de police »** compense l'indemnité de responsabilité versée aux régisseurs des polices municipales, au nom et pour le compte de l'État, par les communes et groupements auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions. Elle représente, sur l'exercice, 400 000 euros de crédits de paiement inscrits et consommés.

B.– L'ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

Sur l'ensemble de l'exercice 2010, 129,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 129,5 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés au titre de **la dotation générale de décentralisation (DGD)**, soit un taux d'exécution de 99,8 %.

(1) Note d'exécution budgétaire de la mission Relations avec les collectivités territoriales, p. 5.

Dès la loi de finances initiale, les besoins de crédits au titre de cette dotation sont précisément connus, ce qui rend *a priori* inutile la régulation budgétaire en cours d'exercice. Les crédits sont consommés pour des montants identiques d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, dans la mesure où les droits des collectivités à compensation sont déterminés par l'article 119 de la loi du 13 août 2004 ⁽¹⁾.

La consommation des six concours composant la DGD des communes est retracée dans le tableau suivant.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES COMMUNES EN 2010

(en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances		Reports de crédits 2009 sur 2010		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD relative aux autorisations d'utilisation des sols	5,119	5,123	+ 0,261	+ 0,265	4,5	4,5
DGD relative à l'élaboration des documents d'urbanisme	18,4	18,4	+ 0,103	+ 0,177	18,516	18,590
DGD relative au financement des services communaux d'hygiène et de santé	90,60	90,60	-	-	90,60	90,60
DGD relative à l'entretien de la voirie nationale de Paris	15,4	15,4	-	-	15,4	15,4
DGD relative au transfert des monuments historiques	0,594 (*)	0,594 (*)	-	-	0,18	0,18
<i>DGD (**) relative aux autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation</i>	0,3	0,3	-	-	0,28	0,28
TOTAL	130,1	130,1	+ 0,364	+ 0,441	129,4	129,5

Source : rapport annuel de performances

(*) Y compris 433 807 euros ouverts en deuxième LFR pour 2010.

(**) Créée en 2010 (transfert de compétence opéré par l'article 13 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie)

C.- LA DÉPENSE FISCALE

Rattachée pour la première fois à la mission, la dépense fiscale résultant du taux réduit de TVA institué en 2008 au bénéfice des prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale occasionne, pour les finances de l'État, une perte de recettes de 15 millions d'euros. Ce coût dépasse largement le chiffreage initial du PAP 2010, qui retenait une évaluation de 10 millions d'euros.

(1) La compensation des charges transférées doit être établie sur la base de la moyenne actualisée des dépenses de fonctionnement de l'État exécutées les trois dernières années précédant le transfert et à partir de la moyenne actualisée des dépenses d'investissement, selon le nombre d'années précédant le transfert à prendre en considération.

II.- LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES REPORTS DE CHARGES IMPORTANTS LIÉS AU DÉCALAGE HABITUEL DES VERSEMENTS DE DGE

Le programme n° 120 rassemble les crédits destinés à accompagner l'investissement et à compenser les charges des départements, soit 484,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement consommées et 484,4 millions d'euros de crédits de paiement consommés.

Là encore, les crédits initialement votés sont presque intégralement consommés et 9,2 millions d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ont été ouverts en cours d'exercice, par un arrêté de report (8,3 millions d'euros) puis par la seconde loi de finances rectificative pour 2010 (0,9 million d'euros).

Néanmoins, le **Rapporteur spécial observe des reports importants de l'exercice 2010 sur celui de 2011**, soit 11,8 millions d'euros (2,37 %) en crédits de paiement, au regard du volume global et de la nature des dépenses financées par ce programme. Il rappelle que, selon l'article 15 de la LOLF, ces reports sont plafonnés à 3 % des crédits de paiement initialement ouverts sur le programme.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 120 *CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS*

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2010	Dont titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2009
Aides à l'équipement des départements	98,2 %	-	98,2 %	98,2 %
Dotations générale de décentralisation	100,5 %	-	100,5 %	102,6 %
Ensemble	99,5 %		99,5 %	100,6 %
<i>(y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)</i>	<i>(97,6 %)</i>	-	<i>(97,6 %)</i>	<i>(97,5 %)</i>

Source : rapport annuel de performances

A.- L'ACTION N° 1 AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS

Regroupant les crédits affectés à la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, cette action atteint 218,5 millions en autorisations d'engagement consommées et 218,3 millions d'euros en crédits de paiement consommés ; ces montants sont à rapprocher des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010 et abondés par des reports de 2009 sur 2010 qui atteignent 231 millions d'euros en autorisations d'engagement et 228,9 millions d'euros en crédits de paiement.

L'écart constaté (12,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,2 millions d'euros en crédits de paiement) s'explique, selon la justification au premier euro du rapport annuel de performances, par la transmission tardive par

les conseils généraux aux préfets des documents budgétaires nécessaires à la liquidation des droits. Les factures correspondant aux travaux exécutés au dernier trimestre 2010 seront présentées au premier trimestre 2011. Ce décalage est habituel, compte tenu des modalités de gestion de la dotation ; il se traduisait déjà par un report de charges équivalent de 2009 sur 2010.

B.- L'ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

La DGD des départements a représenté une consommation de 267,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit un niveau très proche de la dotation initiale. Les crédits votés en loi de finances initiale ont tout de même été abondés à la marge, d'une part, par un report de crédits 2009 sur 2010 (à hauteur de 0,9 million d'euros) et, d'autre part, par la seconde LFR pour 2010 (1,7 million d'euros).

La consommation des trois composantes de la DGD des départements est détaillée ci-dessous.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2010

(en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances		Reports de crédits 2009 sur 2010		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD de droit commun	265,6 (*)	265,6 (*)	+ 1,7	+ 1,7	266,0	266,0
DGD fluviale en faveur de la Guyane	1,5	1,5	-	-	1,5	1,5
DGC de Saint Martin	0,3	0,3	-	-	0,3	0,3
TOTAL	267,4	267,4	+ 1,7	+ 1,7	267,8	267,8

Source : rapport annuel de performances

(*) Y compris 900 000 euros ouverts en seconde LFR pour 2010.

En complément de ces concours financiers, la seconde LFR pour 2010 a créé un fond de soutien aux départements en difficulté ; une dotation de 75 millions d'euros, soit la moitié des ressources du fonds, a été inscrite sur le programme n° 122 de la mission (cf. *infra*).

III.- LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : UNE FORTE AUGMENTATION LIÉE AUX COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES EN MATIÈRE DE TRANSPORT FERROVIAIRE ET DE CULTURE

Le programme n° 121 retrace l'effort budgétaire de l'État en faveur des régions, qui depuis 2008 passe exclusivement par la dotation générale de décentralisation, soit 897,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement consommées et 898,1 millions d'euros de crédits de paiement consommés.

Les crédits initiaux (893,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ont été abondés à hauteur de 9,1 millions d'euros par report et à hauteur de 5,1 millions d'euros par des ouvertures opérées par la seconde LFR pour 2010.

**TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 121 CONCOURS FINANCIERS
AUX RÉGIONS**

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2010	Dont Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont Titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2009
Dotation générale de décentralisation	100,4 %	-	100,4 %	100,2 %
Ensemble	100,4 %		100,4 %	99,6 %
(y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)	(98,9 %)	-	(98,9 %)	(98,9 %)

Source : rapport annuel de performances

Par rapport à l'exercice 2009, les crédits de ce programme progressent en exécution de 10,5 %. Cette augmentation reflète la progression des dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2010 qui se justifie par le transfert de nouvelles compétences :

– la compensation pour quatre régions des charges liées au TGV Est, retracées de 2007 à 2009 sur les crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* (45,6 millions d'euros) ;

– la compensation des charges résultant pour douze régions de la réforme de la tarification ferroviaire (20,1 millions d'euros) ;

– la compensation des charges supportées par les régions d'outre-mer et la collectivité territoriale de Corse dans le domaine de la culture (12,5 millions d'euros) ;

– deux autres compensations de transferts de personnels et de structures d'ampleur plus limitée.

Les trois composantes de la DGD des régions sont présentées ci-dessous.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES RÉGIONS EN 2010

(en millions d'euros et en %)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Crédits votés	Crédits ouverts ⁽¹⁾	Crédits conso.	écarts ⁽²⁾	Crédits votés	Crédits ouverts ⁽¹⁾	Crédits conso.	Écarts ⁽²⁾
DGD de droit commun	494,2	498,5	493,9	- 0,9%	494,2	498,5	493,9	-0,9%
DGD Corse	276,9	276,9	276,8	- 0,04%	276,9	276,9	276,8	-0,04%
DGD STIF	127,7	132,6	127,4	- 3,9%	127,7	132,6	127,4	-3,9%
TOTAL								

(1) Il s'agit des crédits effectivement disponibles après redéploiements.

(2) Le taux de consommation est élaboré à partir des crédits ouverts.

Source : rapport annuel de performances

La dernière d'entre elles, la DGD du Syndicat des transports de l'Île-de-France, a bénéficié d'un mouvement de fongibilité de 4,7 millions d'euros en provenance de la DGD de droit commun et de la DGD de Corse.

IV.- LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION : UNE SURCONSOMMATION CHRONIQUE

Le programme n° 122 présente la particularité de financer, outre les dotations de la DGD qui ne sont pas imputées sur les trois autres programmes de la mission et les frais de fonctionnement de la DGCL, des dépenses exceptionnelles destinées à aider les collectivités à réparer les dommages consécutifs à des catastrophes naturels.

Du fait de leur caractère hautement imprévisible, ces dépenses sont financées pour une part importante par des crédits ouverts en cours de gestion, soit par LFR, soit par décret d'avance.

A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010

Comme en 2009, les crédits consommés dépassent donc largement la prévision établie pour le présent exercice. La consommation au niveau du programme s'élève ainsi à 585,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (122,6 % contre 110 % l'année précédente) et à 570,6 millions d'euros en crédits de paiement (121,7 % contre 105,5 %).

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 122 *CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION*

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2010	Dont titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont titre 5 Dépenses d'investissement	Dont titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2009
Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	167,9 %			167,9 %	114,6 %
Administration des relations avec les collectivités territoriales	80,3 %	134,1 %	39,6 %		130,2 %
Dotation générale de décentralisation	101,5 %			101,5 %	101,8 %
Dotations outre-mer	100,1 %		-	100,1 %	100 %
Ensemble	121,7 %	134,1 %	39,6 %	121,9 %	105,5 %
<i>(y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)</i>	<i>(92,1 %)</i>	-	-	-	<i>(91,2 %)</i>

Source : rapport annuel de performances

1.- L'action n° 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* : des dépenses par nature imprévisibles

- La ligne *Calamités publiques* regroupe une partie importante des crédits, avec 34 millions d'euros consommés en autorisations d'engagement et 23,9 millions d'euros en crédits de paiement sur un total de crédits disponibles de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 43,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces ouvertures ont permis de faire face aux dépenses consécutives à la tempête Xynthia de février et aux inondations dans le département du Var de juin 2010. Elles sont toutes intervenues en cours d'exercice :

– par report de crédits de 2009 sur 2010, pour 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et 18,9 millions d'euros en crédits de paiement ;

– suite à la première LFR pour 2010, à hauteur de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement supplémentaires ;

– par un décret d'avance n° 2010-1147 du 29 septembre 2010, pour 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– par DDAI n° 2010-1506 du 7 décembre 2010, correspondant à 11,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,5 millions d'euros en crédits de paiement.

En sens inverse, des mouvements de fongibilité internes au programme pour le reliquat, soit 5 832 euros en autorisations d'engagement et 4,7 millions d'euros en crédits de paiement, ont permis d'abonder d'autres lignes à partir de ces crédits.

Le montant important des autorisations d'engagement non consommées correspond pour l'essentiel à des ouvertures en toute fin d'année, qui n'ont pas pu être déléguées avant la clôture de l'exercice. L'écart constaté au niveau des crédits de paiement (20 millions d'euros) s'explique par les retards dans l'instruction des dossiers de demande de versement par les services préfectoraux, dans l'attente de la transmission des rapports d'expertise interministérielle. Au total, le volume des engagements réels restant à couvrir, sur cette ligne, au 1er janvier 2011 atteint tout de même 60 millions d'euros.

Proposition n° 2 : Accélérer l'instruction par les services préfectoraux des dossiers de demande de versement au titre des calamités publiques.

Sur l'ensemble du programme, les reports de charges de 2010 sur 2011 atteignent 102,01 millions d'euros, soit le triple du volume des crédits de paiement reportés sur 2011 qui atteint 47 millions d'euros.

- Sont également inscrits sur cette action les crédits correspondant aux subventions pour travaux d'intérêt local, ouverts par amendements des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au projet de loi de finances initiale (autrement dit la « réserve parlementaire »).

Par nature, le montant de ces crédits ne peut pas être évalué dans le projet annuel de performances ; en fin d'exercice, la consommation constatée atteint 145,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 137,2 millions d'euros en crédits de paiement.

• Les autres dépenses sur cette action se répartissent de la façon suivante :

– 4,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été consommés en 2010 sur 15 millions d'euros ouverts (aux deux tiers en loi de finances initiale et pour un tiers grâce au report de crédits) dans le cadre des aides aux communes confrontées aux restructurations du ministère de la Défense ;

– 1 million d'euros d'autorisations d'engagement et 1,1 million d'euros de crédits de paiement au titre des **subventions aux communes minières**. Ces crédits ont été intégralement consommés, compte tenu de l'abondement de 0,5 million d'euros opéré par fongibilité depuis la ligne *Calamités publiques* ;

– 900 000 euros de crédits de paiement ont été dépensés sur les 3,6 millions d'euros reportés de 2009 sur 2010 pour couvrir les engagements pris antérieurement au titre du **programme de sécurité des établissements scolaires** ;

– 700 000 euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) au titre des **subventions aux communes en difficulté**, sur 1,5 million d'euros ouverts en loi de finances initiale auxquels se sont ajoutés 2,8 millions d'euros de reports 2009 sur 2010. En outre, 700 000 euros ont été transférés vers le programme n° 162 *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Politique des territoires* ;

– 700 000 euros en autorisations d'engagement et 1,4 million d'euros en crédits de paiement finançant un programme de sécurisation de bâtiments de la communauté juive, grâce à un report équivalent d'autorisations d'engagement et de 4,1 millions de crédits de paiement de 2009 sur 2010, plus un complément de 30 000 euros en provenance du BOP *Administration des relations avec les collectivités territoriales* ;

– 5 832 euros d'autorisations d'engagement et 7 185 euros de crédits de paiement pour les **aides au regroupement des communes** financées par des mouvements de fongibilité depuis deux autres lignes, en l'absence de dotation initiale ;

– à peine 147 euros sur 400 000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ouverts pour financer **la reconstruction de ponts détruits par faits de guerre** auxquels se sont ajoutés 300 000 euros de reports et 5 832 euros de transferts par fongibilité.

2.– L'action n° 2 *Administration des relations avec les collectivités territoriales* : un effort de modération remarquable des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la DGCL, autres que celles de personnel qui sont retracées sur la mission *Administration générale et territoriale de l'État* du budget général, sont financées par des crédits inscrits sur le programme n° 122.

Le Rapporteur spécial salue les efforts de l'administration afin de limiter ces coûts, les crédits de paiement consommés affichant une baisse de 35,34 % sur un an. Le tableau ci-dessous détaille les principaux postes de dépense.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA DGCL EN 2010

(en euros et en pourcentage)

	LFI 2010 + Reports +FDC		Budget consommé	
	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement courant de la DGCL	639 000	639 000	234 757	267 337
Fonctionnement du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité	220 000	220 000	188 152	188 152
Fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	170 000	170 000	122 371	127 121
Fonds de concours fonctionnement CFL	75 000	75 000	37 386	37 521
Dépenses d'informatique	1 559 926	2 966 955	1 042 761	1 363 788
TOTAL	2 663 926	4 070 955	1 625 427	1 983 919
(Évolution 2010 / 2009)	(-27%)	(-11,50%)	(-47,38%)	(-35,34%)

Source : rapport annuel de performances

3.– L'action n° 3 *Dotation générale de décentralisation*

Cette action regroupe les concours versés au titre de la DGD qui ne sont pas retracés sur l'un des trois autres programmes. La consommation de ces crédits est détaillée ci-dessous.

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION EN 2010

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP
Concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains	87,9	87,9	87,9	87,9
Concours particulier en faveur des ports maritimes	52 (*)	52 (*)	51,4	51,4
Concours particulier en faveur des bibliothèques municipales et départementales	82,3	82,3	75,6	76,4
Concours particulier en faveur des aérodromes	5	5	5	5

Source : rapport annuel de performances

(*) Y compris 3,6 millions d'euros en AE et en CP ouverts par voie d'amendement à la LFI pour 2010

4.– L'action n° 4 *Dotation outre-mer*

Depuis 2009, les dotations aux collectivités territoriales d'outre-mer, qui étaient auparavant retracées sur la mission *Outre-mer*, sont regroupées sur cette action. Les dépenses atteignent 103,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit la totalité des crédits inscrits en loi de finances initiale; seuls les crédits ouverts par la seconde LFR pour 2010, soit 58 664 euros, n'ont pas été consommés et seront reportés sur 2011.

B.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2010

Compte tenu de l'encadrement par la loi du montant et des modalités de paiement de la plupart des dotations qu'ils financent, les programmes n° 119, 120 et 121 sont dépourvus de volet « performances ».

1.– Les indicateurs stratégiques de la mission

Pour la première fois, deux objectifs ont été définis pour l'ensemble de la mission, auxquels sont associés deux indicateurs stratégiques.

Le premier objectif *Promouvoir les projets de développement local* est assorti d'un indicateur basé sur le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 20 et 35 % au titre de la DGE des communes et de la DDR. Déjà, l'an dernier, le Rapporteur spécial avait manifesté son souci d'éviter le saupoudrage de ces dotations et d'assurer leur concentration.

La cible pour 2010 était fixée à 60 %, mais le résultat obtenu n'atteint que 54,4 %. Si l'effort de concentration reste stable voire s'améliore pour la DGE et la première part de la DDR, il diminue pour la seconde part de celle-ci passant de 45 % à 39 %.

Proposition n° 3 : Renforcer, à l'occasion de la création de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui se substitue à la DGE et à la DDR, la concentration des subventions sur des projets structurants.

Le second objectif *Assurer la péréquation des ressources entre les collectivités* se prolonge par un indicateur agrégeant les montants consacrés à la péréquation :

– communale (en pourcentage de la DGF des communes), avec un objectif de 24 % et un résultat de 23 % ;

– départementale (en pourcentage de la DGF des départements), avec un objectif de 11,1 % et un résultat de 11 % ;

– régionale (en pourcentage de la DGF des régions), avec un objectif de 3,2 % et un résultat de 3,25 %.

Si ces résultats peuvent paraître satisfaisants, le Rapporteur spécial observe que la seule part péréquatrice de la DGF ne permet pas de rendre compte de la préréquation, qui met en œuvre d'autres mécanismes comme le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (au niveau départemental) créé en 2011 ou le futur fonds de péréquation communale, à compter de 2012, dont les bases ont été jetées par l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2011.

2.– Le volet « performances » du programme n° 122

Parmi les programmes de la mission, seul *Concours spécifiques et administration* comporte des objectifs et des indicateurs de performance, mais ceux-ci ne concernent que l'action n° 2 relative aux dépenses de fonctionnement de la DGCL.

TYOLOGIE DES INDICATEURS DU PROGRAMME 122

		PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011
Citoyen	Efficacité socio-économique	12 %	12 %	14 %	14 %
Usager	Qualité de service	76 %	88 %	86 %	86 %
Contribuable	Efficienc e de la gestion	12 %	0 %	0 %	0 %

Source : RAP 2008, 2009, 2010 et PAP 2011

Au total, 14 indicateurs sont définis en 2010, soit trois de moins que les années précédentes. Tous sont renseignés et la tendance sur trois années dénote une progression incontestable, comme en témoigne le tableau suivant :

L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DANS LES RAP

	2008 * Périmètre : programme 122		2009 * Périmètre : programme 122		2010 * Périmètre : programme 122	
	Nombre indicateurs	Pourcentage	Nombre indicateurs	Pourcentage	Nombre indicateurs	Pourcentage
Réalisation conforme	10	59 %	10	59 %	9	64 %
Évolution significative	1	6 %	1	6 %	0	0 %
Pas d'amélioration	5	29 %	5	29 %	4	29 %
Comparaison impossible	1	6 %	1	6 %	1	7 %
Données non renseignées	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Total	17	100 %	17	100 %	14	100 %

Source : RAP 2008, 2009 et 2010

V.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST MARQUÉ PAR LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Ce compte comprend les deux programmes n° 832 *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle Calédonie* et n° 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements et divers organismes*.

Comme en 2009, aucune avance n'a été octroyée sur le premier programme au titre de cet exercice, en dépit d'une ouverture de 6,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par la loi de finances initiale pour 2010.

Le second programme, en revanche, destiné à garantir aux collectivités le versement par l'État d'avances sur le montant de certaines impositions, enregistre une consommation de 56,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour des ouvertures de 59,9 millions d'euros. En recettes, la section correspondante fait apparaître un produit constaté en fin d'exercice de 67,1 millions d'euros contre 64,8 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale pour 2010. Le solde est par conséquent largement excédentaire de plus de 10,2 millions d'euros, sous l'effet d'un surcroît de recettes et d'un moindre niveau d'émissions d'impôts directs locaux en dépenses.

L'an dernier déjà, le Rapporteur spécial avait appelé à une clarification des relations de l'État avec les collectivités territoriales sur ce point, car il n'est pas acceptable de laisser se pérenniser un prélèvement détaché des fondements réels que sont les dépenses qu'il est censé compenser.

Proposition n° 4 : Faire apparaître dans les documents budgétaires les coûts de la collecte des impôts locaux et le produit des prélèvements opérés.

Enfin, le programme n° 833 est doté d'indicateurs de performance, basés sur les délais de versement aux collectivités territoriales des impôts collectés et la réduction des écarts entre le montant de la somme versée et celui du rôle fiscal. Si le dernier indicateur dépasse la cible fixée par le PAP 2010, les deux autres démontrent un léger tassement des délais par rapport à l'exercice précédent.

*

* *

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Commentaire de M. Jean-Yves COUSIN, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE ANALYSE DE L'EXÉCUTION DONT LA PORTÉE EST DIFFÉRENTE SELON LE PROGRAMME	514
A.– RETOUR À LA NORMALE SUR LE PROGRAMME 200	514
B.– LE PROGRAMME 201 MARQUÉ PAR LES PREMIERS EFFETS DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE.....	515
II.– UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE QUI ÉCARTE CERTAINS OBJECTIFS MAJEURS DE LA MISSION	518

I.- UNE ANALYSE DE L'EXÉCUTION DONT LA PORTÉE EST DIFFÉRENTE SELON LE PROGRAMME

Avec un montant total de dépenses de 89,9 milliards d'euros en 2010, la mission *Remboursements et dégrèvements* est la plus importante en volume du budget général.

Parce que la dépense retracée sur le programme 200 vient en atténuation de recettes et relève d'une logique propre aux recettes fiscales, l'analyse de son exécution a une portée limitée. Les remboursements au titre de la mécanique de l'impôt ne prennent leur sens qu'une fois intégrés aux recettes fiscales nettes et les remboursements au titre d'une politique publique ne constituent qu'un élément - la partie restituée - de dépenses fiscales dont la mesure doit prendre en compte la partie imputée pour avoir une signification.

En revanche, les dégrèvements d'impôts locaux, retracés sur le programme 201, sont des dépenses d'intervention « classiques ». L'analyse de leur exécution doit se faire selon les mêmes critères que pour les autres dépenses de cette nature - mais elle se heurte au caractère étique de l'information fournie par le rapport annuel de performances.

A.- RETOUR À LA NORMALE SUR LE PROGRAMME 200

Après un exercice 2009 exceptionnel en raison des mesures fiscales de relance et des effets de la crise économique, les dépenses du programme 200 diminuent de 20,2 milliards d'euros et reviennent, à 73,7 milliards d'euros, à un niveau plus habituel.

L'exécution est en baisse de 4,6 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale pour deux raisons principales.

Les remboursements de crédits de TVA, à 43 milliards d'euros, ont été inférieurs de 2,1 milliards d'euros à la prévision. Il semble qu'en raison des mesures prises dans le cadre du plan de relance, le stock de créances ait largement diminué et qu'en conséquence les remboursements aient été moindres que prévu.

Le fait que deux mesures nouvelles aient été anticipées mais ne soient pas advenues explique l'autre part de l'écart à la prévision. Les divers dégrèvements associés à la taxe carbone, d'un montant total de 1,95 milliard d'euros, ont disparu dans la première loi de finances rectificative pour 2010 à la suite de la censure de l'ensemble du dispositif par le Conseil constitutionnel. Surtout, un **versement de 900 millions d'euros** dû à une condamnation de l'État dans une **affaire de précompte mobilier** a été repoussé à 2011 dans l'attente du jugement en appel - alors que l'appel n'est pas suspensif. Aucune information n'est fournie sur ce point dans le rapport annuel de performances, ce qui est particulièrement regrettable compte tenu de son impact sur le solde.

Proposition n° 1 : Assurer une information complète en cas d'événements exceptionnels conduisant à un écart substantiel entre prévision et exécution.

Déduction faite de ces éléments, l'analyse de l'exécution du programme 200 conduit à souligner, une année de plus, la **dynamique des dépenses fiscales**.

D'une part, comme il est de tradition depuis 2006, la prévision de la part restituée de la prime pour l'emploi apparaît nettement sous-évaluée. Son montant restitué ressort à 2,9 milliards d'euros en exécution, contre une prévision de 2,5 milliards d'euros, soit un écart de 382 millions d'euros. Cet écart serait dû, d'une part, à une surestimation de l'effet de la crise économique sur le nombre de bénéficiaires – les sorties du dispositif en raison de pertes d'emploi ayant été inférieures à la prévision – et à une hypothèse de montée en charge du revenu de solidarité active « chapeau » – qui vient en diminution de la PPE – trop optimiste.

Proposition n° 2 : Améliorer la sincérité de la prévision de prime pour l'emploi.

D'autre part, il semble que les montants restitués des dépenses fiscales associées à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés soient plus importants que prévu. Toutefois, il est difficile de déterminer avec précision leur évolution compte tenu des effets de la nouvelle nomenclature mise en place en loi de finances pour 2010, dont la maîtrise encore incertaine a conduit à ce que la répartition prévisionnelle des crédits entre les différentes sous-actions soit revue en cours d'exécution. On doit donc se contenter de constater que l'ensemble des remboursements et dégrèvements d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés sont supérieurs respectivement de 732 millions d'euros et de 1 milliard d'euros à la prévision. **L'absence de décomposition des montants restitués au titre de chaque dépense fiscale concernée empêche toute analyse approfondie.**

Proposition n° 3 : Compléter les documents budgétaires en décomposant la dépense retracée sur chaque sous-action de l'action n° 2 du programme 200 selon le type de dépense fiscale.

B.– LE PROGRAMME 201 MARQUÉ PAR LES PREMIERS EFFETS DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

À 16,1 milliards d'euros, **les dépenses retracées sur le programme 201 sont en baisse de 1,6 milliard d'euros par rapport à 2009** alors qu'elles ont crû de plus de 11 % par an, en moyenne, entre 2006 et 2009.

Cette diminution inédite s'explique par les premiers effets de la réforme de la taxe professionnelle, dont le plein effet se fera sentir, en grande partie, en 2011 et devrait conduire à une baisse sensible des dépenses du programme.

La réforme prévue en loi de finances pour 2010 a en effet conduit à ce que la taxe professionnelle soit remplacée, dès le 1^{er} janvier 2010, par la contribution économique territoriale. Alors que les premiers dégrèvements au titre de cette nouvelle imposition ne seront payés qu'en 2011, les anciens dégrèvements de taxe professionnelle sont déjà en diminution sur 2010 pour deux raisons. D'une part, les dégrèvements sur rôle disparaissent dès 2011 – hors recouvrements sur titre antérieurs. D'autre part, la part du plafonnement sur la valeur ajoutée qui aurait dû être constatée au titre de l'année 2010 ne l'a pas été du fait de la disparition du dispositif.

Au total, l'économie s'établit à 1,8 milliard d'euros par rapport à 2009 et, selon les simulations du Gouvernement, les dégrèvements de taxe professionnelle auraient été supérieurs de 3,2 milliards d'euros au montant constaté en exécution si la réforme n'avait pas été adoptée.

Le tableau suivant illustre la disparition, dès 2010, d'une partie des dégrèvements de taxe professionnelle ainsi que les projections conduisant le Gouvernement à estimer à 3,2 milliards d'euros l'économie réalisée.

LES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE (ACTION 01 DU PROGRAMME 201)

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	Impact réforme	2010 pro forma
Plafonnement valeur ajoutée de TP *	5 975	8 560	9 910	10 506	- 362	10 868
Dégrèvement poids lourds *	274	282	287		- 307	307
Dégrèvement transport sanitaire *	17	18	30		- 35	35
Dégrèvement armateurs *	53	73	65		- 82	82
Dégrèvement recherche *	68	71	92		- 107	107
Dégrèvement pour investissements nouveaux *	1 442	1 512	1 819		- 2 047	2 047
Crédit anti-délocalisation*	188	143	209		- 263	263
Autres dégrèvements	1 339	1 250	1 060	1 145		1 145
Total	9 356	11 909	13 472	11 651	- 3 203	14 854

* Données d'ordonnancement

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

La dépense de plafonnement à la valeur ajoutée mérite un éclairage particulier du fait du contexte spécifique créé par la réforme de la taxe professionnelle. Elle recouvre, à titre principal, les dégrèvements dus au titre de l'imposition de l'année 2009 et, à titre subsidiaire, ceux dus au titre de l'année 2008 et des années antérieures. En 2010, elle est caractérisée par une part largement majoritaire – environ 90 % selon le Gouvernement – de dépenses pour ordre, traduisant le fait que le dégrèvement a été auto-imputé par les entreprises, dès 2009, sur leur cotisation de taxe professionnelle. Le comptable public constate, en 2010, l'effet d'un tel mécanisme en passant une dépense pour ordre sur le programme 201, compensée à due concurrence par une recette pour ordre sur le compte d'avances aux collectivités territoriales – l'effet budgétaire de l'auto-imputation résidant donc uniquement dans la moindre recette censée être constatée en 2009 sur le compte d'avances.

Les dépenses du programme 201 sont, en exécution, supérieures de 208 millions d’euros à la prévision. Cet écart s’explique principalement par un montant de dégrèvements au titre de la taxe professionnelle supérieur de 102 millions d’euros à la prévision, à 11,65 milliards d’euros. Cette hausse apparemment contenue masque toutefois une hausse plus importante du plafonnement à la valeur ajoutée, évalué à 9,7 milliards d’euros et exécuté à 10,5 milliards d’euros, soit un écart de l’ordre de 800 millions d’euros probablement lié à une sous-estimation de l’impact de la crise économique sur la valeur ajoutée des entreprises.

Ce surcoût ne transparait que très partiellement dans l’analyse des résultats car la prévision anticipait une dépense, finalement non constatée, de 470 millions d’euros au titre du dispositif d’écèlement des pertes au bénéfice des perdants de la réforme de la taxe professionnelle. Cette dépense est reportée à 2011 car le calcul du dégrèvement requiert le montant de la valeur ajoutée dégagée par les entreprises en 2010. **L’inscription de la dépense en prévision suscite des interrogations car le mécanisme du dispositif, et notamment la nécessité de connaître la valeur ajoutée des entreprises pour calculer le dégrèvement, était connu dès le dépôt du projet de loi de finances initiale.**

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE

(en millions d’euros)

	LFI 2010	Révisé 2010	Exécution 2010
Plafonnement à la valeur ajoutée	9 716	10 527	10 506
Crédit d’impôt zone restructuration défense	5	5	5
Autres dégrèvements	1 358	957	1 140
Écèlement des pertes	470	0	0
Total	11 549	11 489	11 651

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l’État.

En matière de taxe foncière, les dégrèvements s’établissent à 678 millions d’euros, en hausse de 67 millions par rapport à la prévision. Cette évolution est probablement liée aux opérations rendues nécessaires par la gestion de l’impôt – hors admissions en non-valeur – qui représentent l’essentiel de la dépense.

À près de 3,3 milliards d’euros, l’exécution de dégrèvements de taxe d’habitation est conforme à la prévision. Rappelons que le dégrèvement en fonction des revenus en constitue le principal élément.

Enfin, les admissions en non-valeur, dont la prévision est malaisée, ressortent à 552 millions d’euros, soit un niveau proche de la prévision de 520 millions d’euros.

L’analyse de ces résultats est limitée en raison de l’information particulièrement lacunaire du rapport annuel de performances. Il conviendrait, à l’avenir, que, sur chaque action, la dépense soit décomposée par type de dégrèvement.

Proposition n° 4 : Compléter les documents budgétaires en décomposant la dépense retracée sur chaque action du programme 201 selon le type de dégrèvement.

II.– UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE QUI ÉCARTE CERTAINS OBJECTIFS MAJEURS DE LA MISSION

Les indicateurs de performance, récapitulés dans le tableau ci-après, mesurent un unique objectif de rapidité de traitement des demandes des contribuables. De ce point de vue, les résultats obtenus apparaissent satisfaisants.

INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA MISSION

Programme	Indicateur	2009	2010 (prévision)	2011 (exécution)
200	1.1 : Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitutions d'IS remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours	93,4%	80%	91,5%
	1.2 : Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement dans un délai strictement supérieur à 30 jours	61,7 jours	60 jours	60,4 jours
	1.3 : Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR traitées dans le délai d'un mois	96,4 %	95,5 %	96,7 %
201	1.1 : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois	97,2 %	96,5 %	97,3 %

Comme il l'a déjà exprimé à plusieurs reprises, le Rapporteur spécial estime que ce dispositif d'évaluation de la performance est largement lacunaire et qu'il pourrait être amélioré sans que la charge de travail de l'administration n'en soit démesurément augmentée.

En premier lieu, le dispositif actuel pourrait être amélioré à la marge. Sur le programme 200, l'indicateur 1.2 ne distingue pas les délais de remboursement entre procédure courte et procédure longue de remboursement des crédits de TVA – la seconde étant utilisée quand le remboursement semble pouvoir être utilisé dans un but frauduleux. Une telle distinction semble pourtant nécessaire dès lors que les délais de traitement dans les deux procédures ne sont pas comparables.

Proposition n° 5 : Décomposer l'indicateur 1.2 du programme 200 entre procédure courte et procédure longue de remboursement de crédits de TVA.

Par ailleurs, l'objectif de 80 % fixé à l'indicateur 1.1 n'a aucun sens dès lors que les résultats obtenus sont systématiquement supérieurs à 90 %. Un tel objectif avait été fixé en fonction d'un ancien contrat de performance – couvrant la période 2006-2009 – et n'a plus de raison d'être.

Proposition n° 6 : Relever l'objectif assigné à l'indicateur 1.1 du programme 200 sur le taux de demande de remboursement dans un délai de 30 jours.

En second lieu, et surtout, de nouveaux objectifs doivent compléter le dispositif de performance des deux programmes.

Sur le **programme 200**, l'objectif de rapidité de traitement des demandes doit être complété par un **objectif de fiabilité des remboursements**. À cet égard, le responsable de programme a indiqué au Rapporteur spécial qu'il pourrait être possible de suivre sur plusieurs années un échantillon de remboursements pour déterminer la part débouchant sur une procédure judiciaire et, au sein de cette catégorie, la proportion de litiges remportés par l'administration. L'utilité d'un tel indicateur pour l'administration elle-même n'a pas été contestée.

Proposition n° 7 : Prévoir, sur le programme 200, des indicateurs évaluant la régularité des remboursements (rapport entre le montant de ceux débouchant sur une procédure judiciaire et le montant total des remboursements).

De même, compte tenu de l'importance des fraudes aux remboursements de crédits de TVA, un **objectif d'efficacité de la lutte contre la fraude** doit être défini. Il pourrait être mesuré en rapportant le nombre d'opérations frauduleuses à l'ensemble des opérations de remboursement de crédits de TVA ayant fait l'objet d'un contrôle approfondi – remboursements par la procédure longue.

Proposition n° 8 : Prévoir des indicateurs, sur le programme 200, évaluant l'efficacité de la lutte contre la fraude en matière de remboursements de crédits de TVA (part des opérations frauduleuses dans l'ensemble des opérations de remboursement ayant fait l'objet d'un contrôle approfondi).

Sur le programme 201, la priorité réside dans la définition des objectifs poursuivis par ces dépenses d'intervention que sont les dégrèvements d'impôts locaux. L'atteinte de ces objectifs serait mesurée par des **indicateurs d'efficacité socio-économique**.

En matière de contribution économique territoriale, les objectifs de la réforme de la taxe professionnelle se sont en partie traduits par la mise en place de nouveaux dégrèvements et pourraient être repris comme objectifs de la mission. Parmi ces buts, se trouvaient le soutien à l'industrie, qui a notamment justifié le maintien d'un plafonnement à la valeur ajoutée, et la protection des petites et moyennes entreprises, qui a conduit à la mise en place du dégrèvement barémique. Ainsi, l'efficacité du nouveau plafonnement à la valeur ajoutée pourrait être mesurée en calculant la part de l'industrie dans le montant total de contribution économique territoriale payée. L'efficacité du dégrèvement barémique pourrait être appréhendée en calculant la part des petites et moyennes entreprises dans le montant total de contribution économique territoriale payée.

Proposition n° 9 : En matière de dégrèvements de contribution économique territoriale, définir deux nouveaux objectifs – soutien à l’industrie, protection des petites et moyennes entreprises – dont l’atteinte serait mesurée par la part de l’industrie et celle des petites et moyennes entreprises dans le produit total de contribution économique territoriale.

En matière de taxe d’habitation, le dégrèvement de taxe d’habitation en fonction des revenus a pour objectif d’alléger la pression fiscale pesant sur les ménages les plus modestes. Il pourrait être envisagé de mesurer son efficacité en calculant l’économie moyenne qu’il permet d’offrir aux ménages concernés.

Proposition n° 10 : En matière de dégrèvements de taxe d’habitation en fonction des revenus, définir un objectif d’allègement de la pression fiscale sur les plus modestes, dont l’atteinte serait mesurée par l’économie moyenne qu’il permet d’offrir aux ménages concernés.

Enfin, sur l’ensemble des dégrèvements d’impôts locaux, on peut estimer que l’un des objectifs à poursuivre est de minimiser la part supportée par l’État dans le produit total des impôts locaux. La part des dégrèvements supportés par l’État dans le montant total de l’impôt perçu par les collectivités territoriales pourrait être un indicateur utile pour évaluer l’atteinte d’un tel objectif.

Proposition n° 11 : Pour l’ensemble des dépenses du programme 201, définir un objectif de minimisation de la part supportée par l’État dans le produit de l’imposition locale, mesuré par le rapport entre le montant des dépenses retracées sur le programme 201 et le produit total des impôts locaux.

Le Rapporteur spécial rappelle que les indicateurs d’efficacité socio-économique figurent parmi les indicateurs régulièrement utilisés dans les projets annuels de performances et qu’ils doivent être utilisés dans la présente mission dès lors que les dépenses qui y sont retracées peuvent s’analyser comme des dépenses d’intervention classiques – ce qui est le cas des dégrèvements d’impôts locaux.

*

* *

SANTÉ

Commentaire de M. Gilles CARREZ, Rapporteur général

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>PRÉVENTION ET SÉCURITÉ SANITAIRE</i> : UNE EXÉCUTION TROUBLÉE PAR LA MISE EN PLACE DES A.R.S.	523
A.– 2010 : UNE MISE SUR PIED PROGRESSIVE DES ARS QUI SE TRADUIT PAR UN FLOU ARTISTIQUE EN EXÉCUTION	523
B.– UNE CONSOMMATION CONTRASTÉE DES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS, ESSENTIELLEMENT LIÉE AU CONTEXTE SPÉCIFIQUE DANS LEQUEL ILS ÉVOLUENT	525
C.– LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES A.R.S.	526
II.– DERNIER EXERCICE AVANT FUSION POUR LE PROGRAMME <i>OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS</i>	527
III.– LE PROGRAMME <i>PROTECTION MALADIE</i> : DES CRÉDITS INITIAUX CHRONIQUEMENT INSUFFISANTS	530

Le Rapporteur spécial des crédits de la mission *Santé* depuis le début de la XIII^{ème} législature, M. Gérard Bapt, a quitté provisoirement la commission des Finances pour la commission des Affaires sociales. En attendant son retour programmé, c'est au Rapporteur général qu'il incombe tout naturellement de commenter l'exécution de la mission en 2010, après concertation avec lui.

*
* *

L'exercice 2010 se solde, pour la mission *Santé*, par la **consommation de 1 181 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 191 millions d'euros en crédits de paiement**, soit 3 millions d'euros de plus en autorisations d'engagement et 7,3 millions d'euros de moins en crédits de paiement que les plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques.

Il convient de mettre en garde contre les risques réels de dépassement qui continueront d'exister à l'avenir : en effet, pour 2010, l'ouverture de 98 millions d'euros rendue nécessaire pour couvrir les besoins au titre de l'aide médicale de l'État (AME) sur le programme *Protection maladie* n'a été possible, dans le respect du plafond, que grâce au moindre coût final de la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1) et à l'annulation des crédits mis en réserve sur les deux autres programmes de la mission. Or, une telle situation est susceptible de ne pas se reproduire pour les exercices ultérieurs.

Une estimation plus objective des dépenses au titre de l'AME est donc impérative à l'avenir, la réserve de précaution mise en place en début de gestion risquant de ne plus se révéler suffisante pour couvrir ces besoins. En effet, les contraintes qui pèsent sur les autres dispositifs de santé publique ou sur les agences sanitaires pourraient également nécessiter des ajustements en cours d'année, comme le dégel de tout ou partie des crédits mis en réserve.

I.- LE PROGRAMME *PRÉVENTION ET SÉCURITÉ SANITAIRE* : UNE EXÉCUTION TROUBLÉE PAR LA MISE EN PLACE DES A.R.S.

Doté de 468,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de près de 489 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale, le programme *Prévention et sécurité sanitaire* aura finalement mobilisé **379,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 389,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2010**. La sous-consommation des crédits est en réalité très faible par rapport aux crédits ouverts, en raison de l'annulation en gestion de 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et de près de 94 millions d'euros en crédits de paiement, mouvements que récapitule le tableau suivant.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN GESTION SUR LE PROGRAMME *PRÉVENTION ET SÉCURITÉ SANITAIRE* EN 2010

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI	468,9	489
Annulation de crédits mis en réserve en début de gestion (décret d'avance du 29/09/2010)	- 6	- 6
Annulation au titre de la réserve de précaution (décret d'avance du 20/11/2010)	- 31,4	- 48,3
Annulation de crédits en LFR pour le financement du plan de relance	- 12,8	- 12,8
Annulation de crédits au titre de la diminution de la dotation versée à la CNAMTS pour la prise en charge de l'indemnisation des personnels de santé libéraux ou salariés réquisitionnés dans le cadre de la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1)	- 29,7	- 29,7
Autres mouvements intervenus	+ 0,7	+ 3,6
Crédits ouverts	389,7	395,8
Consommation	379,4	389,4

Source : rapport annuel de performances pour 2010

Au total, 98,4 % des crédits de paiement ouverts ont été consommés au titre du programme.

A.- 2010 : UNE MISE SUR PIED PROGRESSIVE DES ARS QUI SE TRADUIT PAR UN FLOU ARTISTIQUE EN EXÉCUTION

La lecture de l'exécution du programme par action ne se révèle pas pertinente au titre de cet exercice, en raison du déversement en exécution, sur une nouvelle action, d'une partie des crédits de chacune des autres actions du programme.

En effet, en application de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, l'exercice 2010 a vu la mise en place des agences régionales de santé (ARS) : celle-ci s'est traduite par une modification importante de la maquette budgétaire du programme *Prévention et sécurité sanitaire*, puisqu'une action spécifique, *Politique territoriale de santé*, réunit désormais l'ensemble des crédits affectés aux ARS au titre des actions de prévention, veille et sécurité sanitaires qu'elles sont chargées de mettre en œuvre au niveau régional.

Le tableau suivant récapitule les changements intervenus.

FINANCEMENT DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE SANTÉ

(en millions d'euros)

	PLF 2010		Exécution
Action n° 11. Pilotage de la politique de santé publique	11,21	Subvention pour charges de service public aux ARS	34,57
Action n° 12. Accès à la santé et éducation à la santé	13,02	Financements intervenus avant la création des ARS et assurés par les DRASS	9,80
Action n° 13. Prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins	90,64	Dépenses d'intervention versées aux GRSP et transférés aux DRASS	143,37
Action n° 14. Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades	59,40		
Action n° 15. Prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation	12,16		
Action n° 16. Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	2,60		
Total	189,03	Action n° 18. Politique territoriale de santé	187,74

Source : projet annuel de performances et rapport annuel de performances pour 2010

Auparavant déclinés par catégorie d'action menée au plan régional – qu'il s'agisse du financement des acteurs de pilotage de la politique de santé au niveau régional, de programmes de prévention ou de dépistage ou encore de plans de santé publique -, les crédits sont désormais regroupés sur une seule action, ce qui interdit un quelconque suivi de leur utilisation. Compte tenu d'une mise en place progressive des ARS à partir d'avril 2010, il n'a pas été possible de retracer l'imputation des crédits par destination au titre de cet exercice, ce qui est aisément compréhensible.

Il est en revanche nécessaire que l'on puisse disposer d'une telle présentation à l'avenir : en effet, la prévision effectuée en loi de finances initiale pour 2011 reste encore très lacunaire, comme a pu le constater le Rapporteur spécial l'automne dernier ⁽¹⁾. Il serait incompréhensible qu'un meilleur pilotage de la politique de santé publique au niveau régional se traduise par une moindre lisibilité de la mise en œuvre de cette politique pour le Parlement. Dans sa note sur l'exécution du budget de la mission *Santé*, la Cour des comptes formule d'ailleurs la même demande.

Proposition n° 1 : Garantir, au sein de l'action *Politique territoriale de santé*, la présentation détaillée de la destination finale des crédits d'intervention alloués aux ARS, au moins en exécution.

(1) Rapport général n° 2857 sur le projet de loi de finances pour 2011, annexe n° 39.

B.– UNE CONSOMMATION CONTRASTÉE DES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS, ESSENTIELLEMENT LIÉE AU CONTEXTE SPÉCIFIQUE DANS LEQUEL ILS ÉVOLUENT

Les subventions pour charge de service public allouées aux opérateurs du programme représentent de l'ordre de **60 % de l'ensemble des crédits de paiement ouverts en 2010 (240 millions d'euros sur un total de 389,4 millions d'euros)**, en excluant les agences régionales de santé.

On constate un écart de près de 210 millions d'euros entre les crédits inscrits en loi de finances initiale et l'exécution 2010, écart qui s'explique par l'inclusion, au titre de la prévision initiale, des dépenses d'intervention des agences régionales de santé dans les crédits alloués aux opérateurs. Or, en exécution, seuls 34,6 millions d'euros ont été réintégrés dans les dépenses relatives aux subventions pour charges de service public. La neutralisation de cet effet de périmètre conduit à constater, pour les autres opérateurs, une **sous-exécution des crédits de paiement de l'ordre de 23 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, et d'un peu moins de 21 % par rapport aux moyens réellement mis à disposition des agences**, qui intègrent la réserve de précaution appliquée au programme.

EXÉCUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME EN 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2010	Subvention après réserve de précaution	Exécution
Agence de la biomédecine (ABM)	13,52	13,09	13,09
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)	10,06	9,79	9,79
Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)	12,94	12,64	16,31 AE / 16,36 CP
Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation (AFSSA)	8,5	8,3	10,42 AE / 10,47 CP
Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET)	4,5	4,34	4,46
École des hautes études en santé publique (EHESP)	12,4	12,11	12,11
Établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)	43,2 AE / 59,2 CP	58,80	0,33
Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	34,24	32,95	33,31
Institut national du cancer (INCa)	40,71	39,49	39,19
Institut de veille sanitaire (InVS)	56,52	55,09	61,12
Sous-total	223,59 AE / 239,59 CP	233,96	185,26 AE / 185,31 CP
Agences régionales de santé (ARS)	189,03 ⁽¹⁾		34,57
Total	412,62 AE / 428,62 CP		219,83 AE / 219,88 CP

(1) Données PLF 2010

Source : projet annuel de performances et rapport annuel de performances pour 2010

Cette sous-consommation peut paraître importante, mais elle tient en réalité au contexte particulier qui a prévalu en 2010 pour l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) – avec la sortie de l'épisode de la grippe A (H1N1) – et pour l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), née en 2010 de la fusion de l'AFSSA et de l'AFSSET. En effet :

– s'agissant de l'EPRUS, sa subvention (58,8 millions d'euros) ne lui a pas été versée en 2010 en raison de la très forte révision à la baisse du coût de la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1) ;

– des crédits complémentaires ont en revanche été ouverts à destination de l'ANSES, à hauteur de 3,7 millions d'euros, pour permettre le financement d'un certain nombre d'études et d'enquêtes ;

– et enfin, l'institut de veille sanitaire (InVS) a également bénéficié d'une dotation supplémentaire en cours d'exercice d'un peu plus de 5 millions d'euros, en vue de financer la construction d'un bâtiment pour regrouper l'ensemble des personnels de l'institut sur un site unique.

C.- LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES A.R.S.

Le volet performance du programme a été complété en 2010 pour intégrer une véritable dimension territoriale du dispositif d'évaluation : ainsi, quatre indicateurs prennent désormais en compte le niveau régional, qu'il s'agisse de mesurer la participation des associations aux instances régionales auxquelles elles doivent participer ou les écarts entre les régions en matière de diagnostic de SIDA, d'efficacité du dépistage organisé du cancer du sein ou de prévalence du tabagisme chez les jeunes.

Cette actualisation du dispositif de performance mérite approbation. Elle doit permettre à terme d'avoir une meilleure visibilité sur les inégalités territoriales en matière d'accès aux soins, de prévention des comportements à risque ou d'état de santé des populations, et par conséquent, d'entreprendre de réduire ces inégalités.

Certains indicateurs affichent de mauvais résultats en 2010 : ainsi, s'agissant de l'AFSSAPS, on constate un allongement relativement important en 2010 des délais moyens d'autorisation de mise sur le marché (AMM), tandis que pour l'indicateur relatif à l'agence de la biomédecine (ABM), qui mesure le nombre de greffes d'organes, son résultat reste toujours en deçà de la cible fixée (4 707 greffes contre 5 000 escomptées). Néanmoins, ces deux indicateurs ne dépendent pas uniquement des agences dont ils sont censés mesurer la performance : en effet, l'offre de greffons est avant tout tributaire des prélèvements dans les hôpitaux, et le nombre de dossiers de demandes d'AMM a fortement crû en 2010, conduisant mécaniquement à un allongement des délais de traitement.

Néanmoins, **plusieurs résultats restent réellement préoccupants** : ainsi, le taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein dans la population cible est quasi stagnant, autour de 53,5 %, pour une cible fixée à 62 % en 2011 et l'écart type à la moyenne des régions est de 1,4 %, pour une cible fixée à 1,2 %, alors même que le plan cancer 2009-2013 a fait de l'amélioration du dépistage organisé l'un de ses objectifs phares. S'agissant de la préparation aux crises sanitaires, seuls 10 % des membres de la réserve sanitaire gérée par l'EPRUS ont bénéficié d'une formation dans l'année écoulée, contre une prévision initiale de 60 % : certes, l'épisode de la grippe A (H1N1) a fortement perturbé la gestion de la réserve sanitaire, avec notamment la réquisition d'effectifs qui n'ont pas vocation à en relever. Cet événement met toutefois plus que jamais en lumière la nécessité de disposer d'une réserve d'intervention formée et exercée à des crises sanitaires exceptionnelles.

Enfin, il conviendra, avec la mise sur pied des ARS en 2010, de disposer d'un indicateur global pertinent de suivi de la performance des agences, en dehors de ceux qui ont été mis en place sur le programme support (n° 124) de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* et qui sont relatifs à la bonne gestion des moyens de fonctionnements des ARS, comme l'indique la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire de la mission *Santé*. Le Rapporteur général s'associe donc à la préconisation de la Cour concernant la mise en place d'un indicateur de mesure de la performance des ARS au titre de leurs crédits d'intervention.

Proposition n° 2 : Créer un indicateur global de suivi de la performance des ARS au titre de la mise en œuvre des politiques régionales de santé publique.

II.- DERNIER EXERCICE AVANT FUSION POUR LE PROGRAMME OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS

Pour son dernier exercice, le programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, – dont les crédits rejoignent, à compter de 2011, les moyens afférents au nouveau programme *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* –, présente une très légère sous-consommation de ses crédits : doté de 123,78 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 123,98 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale, **l'exécution s'établit à 118,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 119,91 millions d'euros en crédits de paiement**.

Plus de 80 % des moyens consentis au titre de ce programme, figurant sur l'action *Niveau et qualité de l'offre de soins*, sont dédiés à la formation médicale initiale, en l'occurrence, au financement des stages extra-hospitaliers effectués par les internes et de l'année-recherche : les premiers ont mobilisé 92 millions d'euros sur l'exercice 2010, tandis que les dépenses au titre de la seconde, supérieures de 1,35 million d'euros aux prévisions, ont représenté 7,45 millions d'euros en

crédits de paiement ; le surplus a été financé par redéploiement interne, – le développement de la formation médicale continue, pour laquelle 3 millions d’euros avaient été prévus, ayant été retardée.

La Cour des comptes, comme le Rapporteur spécial, avaient appelé de leurs vœux **une meilleure évaluation des besoins en matière de formation médicale initiale**, afin de permettre une résorption durable de la dette qui s’était accumulée à ce titre dans les dernières années et d’éviter un ajustement systématique des crédits en cours de gestion. **Si une telle évaluation n’est pas encore parfaite, elle est toutefois en nette amélioration depuis 2010.**

Tel n’est pas le cas pour la subvention accordée à la Haute autorité de santé, initialement prévue à hauteur de 6,2 millions d’euros, et qui s’est révélée insuffisante, comme cela apparaissait déjà clairement lors du vote de la loi de finances initiale pour 2010 : 2,19 millions d’euros supplémentaires ont dû être affectés en cours de gestion, par voie de fongibilité interne, pour lui permettre de faire face à ses obligations. Or, comme le Rapporteur spécial l’avait soulignée, l’érosion constante du produit des ressources propres de la Haute autorité laissait largement présager les difficultés qui seraient les siennes en 2010.

Les crédits de l’action *Modernisation du système de soins*, qui porte notamment les subventions pour charges de service public aux opérateurs du programme, affichent en revanche une sous-exécution conséquente en 2010 : la consommation des crédits s’établit en effet à 70,2 % en crédits de paiement, pour un montant de 9,13 millions d’euros, sur les 13 millions d’euros initialement ouverts.

On comprend aisément la difficulté de prévoir **le coût des frais de contentieux mettant en jeu la responsabilité de l’État** : sur les 2,37 millions d’euros ouverts en loi de finances initiale à ce titre, seuls 12 804 euros ont été consommés. L’extinction progressive de ces deux types de contentieux devrait cependant conduire à prévoir une dotation inférieure pour l’avenir : en effet, s’agissant de la sectorisation psychiatrique, seuls les contentieux antérieurs à 1985 sont concernés ; s’agissant de l’autorisation d’ouverture de laboratoires et d’officines de pharmacie, l’essentiel des contentieux date d’avant 1999.

En revanche, s’agissant des autres dépenses, la sous-consommation des crédits dénote des difficultés particulières.

Les actions en faveur du pilotage de l’offre de soins, essentiellement la formation des professionnels chargés de la mise en œuvre des réformes hospitalières, n’ont mobilisé que 0,3 million d’euros en 2010, alors que 1,32 million d’euros était prévu dans le projet annuel de performances pour 2010, et cela, sans qu’aucune explication ne soit apportée.

S’agissant des opérateurs du programme, sur 8,6 millions d’euros prévus, 8,04 millions d’euros ont été finalement consommés.

– Pour **l’agence technique de l’information sur l’hospitalisation (ATIH)**, la très légère sous-consommation de la subvention versée par l’État, à hauteur de 3,34 millions d’euros contre une dotation initiale de 3,42 millions d’euros, est à mettre au compte de ses difficultés de recrutement : l’agence totalise en effet 98 équivalents temps pleins (ETP) pour une prévision initiale de 113 ETP. On constate également une réalisation plus élevée que prévu du produit de ses ressources propres, qui consiste principalement dans la cession de logiciels aux établissements de santé.

– Avec une exécution de l’ordre de 90 % des crédits de la subvention de l’État, pour un montant de 4,7 millions d’euros, **le centre national de gestion (CNG)** s’inscrit toujours en 2010 dans sa période de montée en charge progressive, comme en témoigne la non saturation de son plafond d’emplois (en 2010, 107 ETP sont employés par le centre pour un plafond fixé à 115 ETP). Cette sous-consommation ne sera à l’évidence que transitoire, à plus forte raison avec les nouvelles compétences confiées au centre par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l’hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST).

La fusion opérée en 2011 entre les programmes 171 et 204 conduit, sur le plan de l’évaluation de la performance, à l’abandon de deux des quatre indicateurs associés au programme *Offre de soins et qualité du système de soins*.

Si l’on peut regretter que la performance de la Haute autorité de santé (HAS) ne soit plus mesurée, on remarque toutefois que l’indicateur qui lui était associé n’était pas satisfaisant : en effet, le taux de levée des conditions mises à la certification par la HAS dépend autant des actions mises en œuvre par les établissements de santé et de la périodicité des procédures de certification que de l’activité de la Haute autorité.

L’indicateur de performance associé à l’ATIH traduit un progrès important de son activité, puisque l’agence a en effet sensiblement réduit les délais entre le recueil de données du dernier établissement et la production de l’échelle nationale des coûts.

Enfin, les deux derniers indicateurs, mesurant l’efficience de l’offre de formation médicale initiale, mettent en évidence que **beaucoup reste à faire pour promouvoir l’attractivité de la recherche médicale et de la médecine générale aux yeux des étudiants en médecine**. En effet, le taux d’internes ayant effectué l’année-recherche qui participent à des fonctions de recherche après la fin de leurs études s’inscrit en baisse en 2010 et surtout, est très en deçà de l’objectif affiché : ainsi, seuls 58,4 % des publics concernés participent à des fonctions de recherche un an après la fin de leurs études, alors que l’objectif cible est de 80 %. De la même manière, le pourcentage des étudiants en médecine qui s’orientent vers la médecine générale est de 48,3 % en 2010, en baisse par rapport aux années précédentes. Il faut donc persévérer dans la promotion de ces deux types de carrière, et cela d’autant plus à l’heure où le *numerus clausus* augmente.

III.- LE PROGRAMME *PROTECTION MALADIE* : DES CRÉDITS INITIAUX CHRONIQUEMENT INSUFFISANTS

Doté de 585 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010, le programme *Protection maladie*, qui regroupe trois dispositifs de solidarité nationale d'accès aux soins et d'indemnisation – la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc), l'aide médicale de l'État (AME) et l'indemnisation des victimes de l'amiante -, accuse, comme les années précédentes, une très forte surconsommation de ses crédits, puisque **les dépenses au titre de ce programme atteignent en gestion 681,38 millions d'euros en crédits de paiement.**

Les dépassements sont exclusivement à mettre au compte de **l'aide médicale de l'État (AME), pour laquelle 535 millions d'euros avaient été prévus initialement, alors que les dépenses se sont finalement établies à 633,9 millions d'euros.** Les besoins de financement nés en cours de gestion, de l'ordre de 100 millions d'euros, ont été couverts par l'ouverture de crédits à hauteur de 98 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2010, et pour le reliquat, par redéploiement interne à partir de la réserve de précaution sur la dotation au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (2,5 millions d'euros).

Le sous-calibrage chronique de la dotation initiale au titre de l'AME est dénoncé chaque année par le Rapporteur spécial. Les dépenses effectives, quoique très variables d'une année sur l'autre, excèdent fortement ces dotations, dont le rattrapage progressif n'est pas à la hauteur des besoins.

ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT RELATIFS À L'AME ENTRE 2008 ET 2010

(en millions d'euros)

	LFI	Exécution	Crédits supplémentaires ouverts en LFR
2008	413	513,07	94,2
2009	490	871,01	378,5
2010	535	633,88	98
2011 (p)	588		

(1) dont 100 millions d'euros au titre de l'exercice 2009 et 278,5 millions d'euros d'apurement de la dette contractée vis-à-vis de la CNAMTS au titre de ce dispositif

Source : rapports annuels de performances 2008, 2009 et 2010 et projet annuel de performances pour 2011

Pour 2010, ce sont près de 100 millions d'euros qui doivent être ouverts en gestion pour couvrir les besoins de financement de l'aide médicale de l'État : le Rapporteur général ne peut que recommander une évaluation plus réaliste de la dotation initiale à l'avenir, indépendamment des mesures susceptibles d'être prises par ailleurs pour maîtriser la dépense au titre de ce dispositif.

Proposition n° 3 : Mettre fin à la sous-budgétisation initiale chronique au titre de l'aide médicale de l'État.

Le **Fonds d'indemnisation de l'amiante (FIVA)** a, pour sa part, consommé la totalité des crédits qui ont été mis à sa disposition par l'État, soit **47,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**. Cette exécution ne reflète pas la situation réelle du Fonds, dont l'activité d'indemnisation a en réalité été moins soutenue que prévu, en particulier pour apurer le stock des dossiers en instance qui se sont accumulés ces dernières années. La cellule d'urgence spécialement mise en place à cet effet n'a en réalité pu être opérationnelle qu'à partir de la mi-2010 ; ce sera donc vraisemblablement en 2011 que les dépenses d'indemnisation devraient connaître une recrudescence.

Enfin, bien qu'elle n'ait pas fait l'objet d'un financement par l'État en 2010, on rappellera que **la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc)** figure également sur ce programme. Le Fonds CMU est, depuis 2009, entièrement financé par la contribution des organismes complémentaires sur les primes ou cotisations d'assurance de protection complémentaire santé, dont le taux a été porté à cette date à 5,9 % : avec un rendement de 1 856 millions d'euros en 2010, le Fonds a financé le remboursement des organismes gestionnaires de la CMUc ainsi que le dispositif d'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, pour un total de 1 726 millions d'euros. L'excédent cumulé du Fonds à fin 2009, soit 101 millions d'euros, a été affecté à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), conformément à l'article L. 862-3 du code de la sécurité sociale, applicable depuis 2009.

*

* *

SÉCURITÉ

Commentaire de M. Michel DIEFENBACHER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	533
I.– UNE NOUVELLE INSUFFISANCE DES CRÉDITS DE MASSE SALARIALE	536
A.– UN DÉPASSEMENT DE CRÉDITS DANS LA POLICE	536
B.– LE RESPECT DES PRÉVISIONS DE RÉMUNÉRATIONS DANS LA GENDARMERIE	539
II.– UNE CONTRAINTE CROISSANTE SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	540
A.– UNE ANALYSE DIFFICILE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	540
1.– Des discordances d'imputation entre la loi de finances initiale et l'exécution	540
2.– Où est la réserve de précaution ?	541
3.– Une maquette budgétaire sans rapport avec la réalité	541
B.– LA PART CROISSANTE ET NON COMPRESSIBLE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES	542
1.– Les loyers de la gendarmerie	542
2.– Les partenariats public-privé	542
III.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE TOUJOURS SOUTENUE	543
A.– L'ADAPTATION CONSTANTE AUX DIFFÉRENTES FORMES D'INSÉCURITÉ	543
B.– DES RÉSULTATS TOUJOURS SATISFAISANTS EN MATIÈRE DE PERFORMANCE OPÉRATIONNELLE	545

INTRODUCTION

La sécurité reste l'une des toutes premières préoccupations des Français. Même si l'action de l'État revêt dans ce domaine un caractère prioritaire, ses services n'échappent pas aux mesures de réductions d'effectifs et de moyens qui s'appliquent à l'ensemble des administrations de l'État.

Il s'en est suivi en 2009 et 2010 des difficultés de maîtrise des rémunérations, du moins dans la police, et, pour les années à venir, les contraintes pesant sur les moyens de fonctionnement et d'investissement seront élevées.

L'amélioration des performances est constante depuis 2002 et perceptible dans les grands indicateurs de performance de la sécurité publique. En particulier, l'amélioration des taux d'élucidation s'explique par le développement de la police technique et scientifique, en soutien au passage d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve.

La restructuration des services avec le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur et le redéploiement des zones de compétence en particulier génère non seulement des économies mais également une plus grande efficacité opérationnelle.

À l'heure du bilan, les performances de la politique de sécurité sont tout à fait remarquables.

*
* *

La mission interministérielle *Sécurité* est composée des programmes n° 176 *Police nationale*, et n° 152 *Gendarmerie nationale*, gérés par le ministère de l'Intérieur depuis le 1^{er} janvier 2009. Les dotations respectives des deux programmes sont très comparables et ont représenté en 2010 8 858 millions d'euros pour la police nationale et 7 515 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, de crédits de paiement consommés.

La gestion budgétaire des deux programmes en 2010 comme en 2009 a été caractérisée par une pression accrue sur la masse salariale avec, en conséquence, des diminutions d'effectifs supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale. Cependant, il apparaît, comme en 2009, que la masse salariale a été contenue dans la gendarmerie mais non dans la police. De même, la consommation de crédits de fonctionnement et d'investissement est supérieure aux prévisions dans la police mais inférieure aux dotations ouvertes en loi de finances initiale dans la gendarmerie.

Alors que la consommation de crédits est globalement conforme aux prévisions de la loi de finances initiale, sur l'ensemble de la mission, l'écart d'exécution au regard des dotations de la loi de finances initiale pour 2010 est de + 1,23% pour le programme *Police nationale* et – 1,56 % pour le programme *Gendarmerie nationale*.

En définitive, la consommation totale de crédits de paiement a représenté 16 373,1 millions d'euros en 2010 à comparer à 16 384,3 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale (– 0,07 %). Les rémunérations d'activité sont supérieures de 0,52 % aux prévisions de la loi de finances initiale alors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 sont inférieures de 1,7 % aux crédits ouverts à ce titre en loi de finances initiale.

Pour cette raison, et parce qu'en 2009 la mission avait bénéficié de dotations du plan de relance, en exécution, la part des rémunérations au sein de la mission *Sécurité* tend à augmenter, de 84,4 % en 2009 à 86,2 % en 2010.

I.- UNE NOUVELLE INSUFFISANCE DES CRÉDITS DE MASSE SALARIALE

L'exécution 2010 met en évidence une dépense de rémunérations d'activité supérieure de 41,9 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, avec un dépassement de 67,8 millions d'euros sur le programme *Police nationale* et, au contraire, 25,8 millions d'euros non consommés sur le programme *Gendarmerie nationale*.

Un mouvement de compensation au moins partiel entre les deux programmes a été opéré par le décret d'avance du 30 novembre 2010 qui a ouvert 115 millions d'euros de crédits de titre 2 sur le programme *Police nationale* et annulé 60 millions de crédits de titre 2 sur le programme *Gendarmerie nationale*.

L'exécution des dépenses de masse salariale en 2010 est en parfaite adéquation avec les constatations provisoires opérées par le Rapporteur spécial dans le rapport de la commission des Finances sur les crédits de la mission *Sécurité* du projet de loi de finances 2011 n° 2857 annexe 40, pages 23 et 43 à 45.

La masse salariale a tendance à augmenter au-delà des effets des mesures générales et de glissement, vieillesse et technicité (GVT), pour plusieurs raisons. Policiers et gendarmes sont engagés dans un processus de longue durée avec la mise en œuvre de deux réformes statutaires de grande ampleur : celles du « protocole corps et carrières » de 2004 dans la police et du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie. Au-delà de ces réformes spécifiques à chacune des forces de sécurité, depuis 2007, il est prévu d'accompagner leur rapprochement organique par des mesures tendant à réaliser la parité globale entre gendarmes et policiers.

Cette situation pose plusieurs questions : celle des mesures catégorielles obtenues, notamment par la police nationale, puis étendues le cas échéant à la gendarmerie, au-delà des réformes statutaires ; celle du caractère réaliste ou non du calibrage de la masse salariale dans le projet de loi de finances initiale.

A.- UN DÉPASSEMENT DE CRÉDITS DANS LA POLICE

L'exécution 2010 met en évidence pour le programme *Police nationale* une consommation de crédits de rémunérations d'activité (4 854,2 millions d'euros) supérieure aux prévisions, de l'ordre de 67,8 millions d'euros (1,42 %).

Sur l'ensemble des dépenses de rémunérations du titre 2, la consommation de 7 820,4 millions d'euros est supérieure de 102,6 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

Le rapport annuel de performances explique que l'écart avec les crédits de masse salariale ouverts « s'explique essentiellement par l'effet prolongé en 2010 de l'écart déjà constaté en 2009 », à savoir une moindre réalisation des départs à la retraite et l'impact des mesures catégorielles nouvelles. Le recrutement de 1 500 adjoints de sécurité supplémentaires, décidé en cours d'année 2010, explique également en partie, selon le rapport annuel de performances, l'écart des dépenses avec la prévision d'exécution initiale. En réalité, les départs à la retraite ont été supérieurs aux prévisions, aussi bien pour la police (de 246 personnes) que pour la gendarmerie (de 843 personnes).

En fait, la Cour des comptes estime que l'insuffisance de crédits de personnel a été provoquée essentiellement par la hausse sensible des rémunérations des fonctionnaires actifs de la police nationale à la suite de la mise en œuvre des protocoles d'accord additionnels à la réforme dite des « corps et carrières ». L'accroissement des rémunérations, que compensait jusqu'alors une réalisation des effectifs très inférieure au plafond des emplois, avait déjà perturbé la réalisation de l'exercice budgétaire 2009 du fait de départs en retraite moins nombreux que prévus.

Le besoin de crédits supérieur à ceux ouverts par la loi de finances initiale est lié, quoique pour une faible part, aux recrutements de 1 500 ADS supplémentaires, décidés en cours d'exercice et opérés au second semestre, qui ont représenté 417 ETPT et un coût de 9,2 millions d'euros. Toutefois, ces recrutements ayant lieu sous forme de contrats d'accompagnement à l'emploi, l'impact budgétaire net sur l'exercice 2010 devrait être limité à 6,5 millions d'euros, selon la Cour des comptes.

Toujours selon la Cour, l'un des motifs principaux de dépassement des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2010 réside dans les conditions d'évaluation de la masse salariale, effectuée au printemps de 2009 avant que ne soit connue la totalité des dépenses exécutées et donc le montant du dépassement de fin d'année. L'enchaînement des calendriers budgétaires n'aurait pas permis de corriger ces écarts l'année suivant celle de leur apparition. Tous les facteurs de dépassement intervenus en 2009, n'ont en effet pas été pris en compte, notamment le nombre des départs, nettement inférieur à celui prévu, et la totalité du coût des mesures catégorielles, particulièrement celles prises en application du protocole du 22 octobre 2008, dont l'impact était, lui, prévisible. Dans le PAP 2009, ce coût était prévu pour 80,7 millions d'euros ; il s'est élevé à 94,7 millions d'euros, correspondant à un coût en année pleine de 100,2 millions d'euros. Ce dérapage de 2009 n'a pas été intégré dans la préparation du budget de 2010.

Pendant, la Cour observe qu'elle n'a obtenu, ni de la Direction générale de la Police nationale, ni de la direction du Budget, l'analyse détaillée des principaux motifs de dépassement des crédits du titre 2 ouverts dans loi de finances initiale 2010 qu'elle avait demandée.

Le Rapporteur spécial, qui s'interroge également sur les parts respectives des mesures catégorielles inscrites au « Protocole corps et carrières » et celles qui ont été obtenues, au-delà du protocole, dans le cadre des négociations avec les syndicats, juge utile de réaffirmer les recommandations du rapport de l'an dernier.

Le projet annuel de performances doit présenter des éléments beaucoup plus complets sur l'évolution de la masse salariale, et notamment sur la détermination du socle d'exécution retraité de l'année n-1.

Proposition n° 1 : Le projet annuel de performances doit présenter de façon plus développée les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale en mettant en évidence les distorsions pouvant exister entre le plafond d'emplois et les crédits de rémunérations proposés.

La Cour des comptes observe par ailleurs que la soutenabilité du programme 176 *Police nationale* a été contestée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel dès la présentation du document prévisionnel de gestion. Celui-ci a ensuite refusé à trois reprises de viser les actes de recrutements collectifs, amenant le ministre du Budget à accorder au ministre de l'Intérieur l'autorisation de passer outre les refus de visa dans l'attente de l'ouverture de crédits complémentaires.

La Cour des comptes considère que l'ouverture de crédits de 115 millions d'euros destinés à couvrir les dépenses de personnel de la Police nationale, réalisée par le décret d'avance du 30 novembre 2010, ne pouvait être justifiée dans ce cas par l'urgence et l'imprévisibilité et qu'elle constitue un détournement de l'article 13 de la LOLF.

Elle conteste également la régularité de l'emploi de 9 millions d'euros de cette enveloppe de crédits de rémunérations pour des dépenses de fonctionnement, dans le cadre de la fongibilité asymétrique, selon l'argumentation exposée par le Directeur général de la police nationale (DGPN responsable du programme), mais contestée par le contrôleur budgétaire ministériel.

La difficulté de gestion de la masse salariale constatée en 2009 et 2010 vient pour l'essentiel du fait que le protocole du 22 octobre 2008 n'a pas fait l'objet de transposition dans la loi de finances initiale pour 2009, ce qui aurait pu être le cas par amendement gouvernemental, dans le cours de la discussion budgétaire. On ne peut que souscrire à la suggestion de la Cour des comptes selon laquelle il convient de « *veiller à la cohérence entre les décisions prises en matière de rémunération et les autorisations de dépenses inscrites en loi de finances initiale* ».

Proposition n° 2 : Le Parlement doit être informé constamment des mesures catégorielles qui ont pour effet de modifier les paramètres de l'exécution budgétaire.

Enfin, le plafond d'emplois du programme 176 *Police nationale* a été fixé en 2010 à 144 790 ETPT en loi de finances initiale, en réalisation, 144 218 ETPT ont été consommés.

Les effectifs ont diminué de 1 452 ETPT de 2009 à 2010. Cependant, les entrées sont égales aux sorties à 5 unités près du fait d'une décision de recrutement supplémentaire de 1 500 adjoints de sécurité (ADS) en fin d'année.

On constate également que des déficits sensibles au regard du plafond d'emplois autorisé ont été enregistrés parmi les personnels administratifs (- 6,1 %), techniques (- 7,6 %), scientifiques (- 12,5 %) et les ADS (- 5,6 %). Au contraire, la réalisation des ETPT est en excédent par rapport au plafond d'emplois pour les hauts fonctionnaires, les commissaires et les officiers (+ 2 %) ainsi que pour les gradés et gardiens (+ 1,2 %).

Le Rapporteur spécial regrette de ne pas disposer dans le rapport annuel de performances d'éléments précis sur les départs à la retraite (ceux qui figurent ci-dessus sont repris de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes) et réitère, en l'actualisant, la recommandation formulée dans le rapport de l'an dernier.

Proposition n° 3 : Le projet annuel de performances de la mission *Sécurité* annexé au projet de loi de finances pour 2012 doit faire le point sur l'effet GVT des départs à la retraite par rapport aux prévisions et précise de manière détaillée la détermination du GVT en 2012, compte tenu de ces tendances nouvelles.

B.- LE RESPECT DES PRÉVISIONS DE RÉMUNÉRATIONS DANS LA GENDARMERIE

L'exécution 2010 met en évidence, comme en 2009, pour le programme *Gendarmerie nationale*, une consommation de crédits de rémunérations (6 292 millions d'euros) nettement inférieure aux prévisions (6 366,9 millions d'euros), de 74,3 millions d'euros (- 1,2 %).

La consommation d'emplois de la gendarmerie en 2010, de 96 179 ETPT est également nettement inférieure au plafond de la loi de finances initiale (98 155 ETPT) et représente une diminution nette d'effectifs de 2 448 ETPT par rapport à l'exécution 2009.

De ce fait, 60 millions d'euros ont été annulés dans le cadre du décret d'avance du 30 novembre 2010.

Ni le rapport annuel de performances, ni la Cour des comptes ne donnent d'explication de cette situation qui réside peut-être dans l'effet cumulé du schéma d'emploi et de départs à la retraite nettement plus importants que prévu (3 223 au lieu de 2 380).

II.- UNE CONTRAINTE CROISSANTE SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 sont en 2010 inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale, alors que l'impact du plan de relance avait eu pour effet en 2009 d'augmenter la consommation des dotations, de près de 10 % des montants ouverts par la loi de finances initiale.

2 299,7 millions d'euros avaient été ouverts par la loi de finances initiale pour 2010 et 2 260,1 millions ont été consommés (- 1,7%).

Le plan de relance a permis en 2009 un ressaut de consommation de crédits d'investissement qui a été utile aux services, mais l'exécution 2010 des crédits de fonctionnement et d'investissement est nettement inférieure aux résultats de 2008 (2 433 millions d'euros).

La Cour des comptes observe que, « *selon le DGPN, la baisse importante des crédits hors titre 2, telle que dictée par la lettre-plafond, est incompatible avec une application intégrale de la justification au premier euro qui aboutirait à une expression des besoins impossible à satisfaire. De fait, cette baisse des crédits induit une évolution objectivement insoutenable en 2012 et 2013.* »

Il convient d'observer cependant que la consommation des crédits de fonctionnement et d'investissement (hors titre 2) a été supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale pour le programme *Police nationale* (1 037,7 millions au lieu de 1 032,7 millions, + 0,5 %) et inférieures aux dotations de loi de finances initiale pour le programme *Gendarmerie nationale* (1 222,4 millions au lieu de 1 266,9 millions, - 3,5%).

A.- UNE ANALYSE DIFFICILE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

1.- Des discordances d'imputation entre la loi de finances initiale et l'exécution

Depuis deux ans, la commission des Finances constate, comme il a été exposé dans ses précédents rapports, des distorsions importantes affectant les dotations de titre 3 et de titre 5 entre la loi de finances initiale et la loi de règlement.

Ce phénomène est moindre en exécution 2010 même si le rapport annuel de performances ne donne pas d'explication sur les rattachements de fonds de concours qui ont permis une majoration de 17 % des dépenses d'investissement du programme *Police nationale* au regard des prévisions de la loi de finances initiale.

2.– Où est la réserve de précaution ?

Dans le rapport annuel de performances pour 2010, la réserve de précaution (qui s'applique quasi exclusivement aux moyens de fonctionnement et d'investissement) n'est mentionnée que deux fois, comme cela avait été le cas dans le rapport annuel de performances 2009, au sein de la partie consacrée au programme *Gendarmerie nationale*. Il convient d'obtenir une information exhaustive sur la mise en œuvre de la réserve de précaution comme d'ailleurs de tout gel de crédits, quel qu'en soit le motif. Cela résulte non seulement de l'esprit, mais du texte même de la loi organique relative aux lois de finances, en son article 14. Ce qui est possible dans le rapport annuel de performances 2010 de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* (pages 50 et 128) est possible également pour l'ensemble du budget.

Proposition n° 4 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble de la mission *Sécurité*.

3.– Une maquette budgétaire sans rapport avec la réalité

Depuis 2006, les données budgétaires sont retraitées et en 2010, comme pour les précédents exercices, il a été procédé à la répartition des coûts des services opérationnels entre les différentes actions.

Pour restituer une information fidèle à la réalité de l'activité des services, les données de l'exécution budgétaire, imputée par chaque service sur l'action prépondérante de son activité, ont été retraitées par des clefs de répartition correspondant à la répartition de l'activité opérationnelle des services entre les différentes actions.

Ces différents éléments permettent donc de constater l'existence d'une distorsion très nette entre le cadre d'exécution budgétaire par service et le cadre juridique de présentation du budget en mode LOLF.

La lecture des résultats de l'exécution budgétaire est également rendue malaisée par le fait que l'action *Commandement, ressources humaines et logistique*, pour chacun des deux programmes de la mission, est conçue comme servant au soutien des cinq autres.

Une autre distorsion résulte de l'organisation en budgets opérationnels de programme (BOP), pour la police nationale. Il existe 13 BOP, 5 nationaux ou centraux, 7 territoriaux qui recouvrent les zones de défense et de sécurité et un pour l'outre-mer. Toutefois, le BOP n° 1 *Commandement, soutien et logistique* concentre l'essentiel des crédits du programme, soit ceux destinés aux dépenses de personnel (88,3 % des crédits consommés en 2010) et une large part des crédits de formation, immobiliers, des systèmes d'information et de communication. Par ailleurs, la déclinaison territoriale de l'architecture budgétaire du programme *Police nationale* n'est pas en adéquation avec l'organisation administrative de la police, bâtie sur un principe de spécialisation des missions assurées par les différentes directions opérationnelles : police judiciaire, sécurité publique, ordre public, police aux frontières, renseignement intérieur.

B.— LA PART CROISSANTE ET NON COMPRESSIBLE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES

Aussi bien pour la police que pour la gendarmerie, on constate une progression des dépenses immobilières, plus particulièrement des dépenses de loyers classiques ou dans le cadre de partenariats public-privé. Il s'ensuit une pression spécifique sur le budget, pour des dépenses à caractère incompressible. On peut s'étonner de l'absence d'une présentation agrégée des dépenses de loyers de la police alors que ceux-ci constituent le seul poste de dépense où la justification au premier euro est réelle, selon les indications données par le DGPN à la Cour des comptes.

1.— Les loyers de la gendarmerie

Le rapport annuel de performances constate que les dépenses de loyers de la gendarmerie (hors loyers budgétaires) se sont élevées à 440,2 millions en 2010 (dont 6 millions à échoir en 2011) au lieu de 456,5 millions d'euros en 2009 pour une prévision de 420 millions, compte tenu d'un report de charges de 34,4 millions de 2008 sur 2009. La dépense était de 374,46 millions en 2008.

Les seuls loyers ont ainsi représenté en 2010 36 % des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie (hors titre 2). Il s'y ajoute 22 millions d'euros de loyers budgétaires.

2.— Les partenariats public-privé

Les opérations menées au titre de partenariats public-privé dans le cadre d'AOT-LOA (Autorisations d'occupation temporaire-Location avec option d'achat) ont un impact budgétaire nettement plus élevé sur le programme *Gendarmerie nationale* que sur le programme *Police nationale*.

Pour la police nationale, le rapport annuel de performances recense cinq opérations, Meaux, Voiron, Meyzieu, Château-Thierry et Montereau, pour un coût global de 131,6 millions d'euros.

Le recours par la gendarmerie aux partenariats public-privé a permis de lancer six opérations (Châteauroux, Laval, Caen, Issy-les-Moulineaux, Sathonay-Camp et Mulhouse) et de programmer en 2012 une septième opération (La Valette du Var) qui intègrent une prestation complète sur une période d'environ 30 ans : construction, financement, maintenance, entretien courant.

La dépense en 2010 pour les six opérations en cours s'est élevée à 4 millions d'euros de crédits de paiement, mais le coût total est annoncé dans le rapport annuel de performances à 1 167,63 millions d'euros. Il est à noter que les prévisions figurant dans le PAP 2011 sont supérieures à celles du rapport annuel de performances 2010, 1 288 millions d'euros dont 469 millions d'euros pour l'investissement, 397 millions d'euros au titre du financement et 422 millions d'euros pour le fonctionnement.

Ces éléments sont de nature à augmenter encore la part des dépenses obligatoires dans le budget de la gendarmerie pour l'avenir. C'est ainsi que le tableau de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement indique que le besoin de crédits de paiement nécessaire pour couvrir les autorisations d'engagement consommées au 31 décembre 2010 est de 813,5 millions d'euros dont 724 millions d'euros pour les investissements « au sens large », au sein desquels 478 millions « au titre des six opérations immobilières en AOT/LOA contractualisées sur la période 2007-2010 (66 % du reste à payer « investissement »).

III.- UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE TOUJOURS SOUTENUE

A.- L'ADAPTATION CONSTANTE AUX DIFFÉRENTES FORMES D'INSÉCURITÉ

Dans un contexte de baisse des effectifs et de contrainte budgétaire croissante, les services de sécurité ne pourront accomplir dans de bonnes conditions leurs missions qu'au prix d'un effort constamment renouvelé en matières d'organisation et de mutualisation

La vigueur de la politique conduite depuis 2002 en matière de sécurité publique constitue un effort un effort considérable qui a été accompli par le Gouvernement pour :

– restructurer les services : rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, redéploiement des zones de compétence, mutualisation des moyens, fusion des services de renseignement, création d'une police d'agglomération, développement de la police de proximité, création avec les services des douanes et des impôts de structures spécialisées dans la lutte contre la grande délinquance...

– moderniser les méthodes : recours systématique aux moyens de la police scientifique, passage d’une culture de l’aveu à une culture de la preuve, lutte contre la récidive, développement de la vidéosurveillance, recours à la visio-conférence dans les procédures judiciaires ;

– renforcer les moyens : matériels, véhicules, systèmes radios, informatisation, revalorisation de la situation des agents, protocole « corps et carrières » dans la police, plan d’adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie, efforts renouvelés en matière de formation.

L’adaptation constante à l’évolution des formes de délinquance se traduit par la mise en œuvre des plans de sécurité qui produisent des résultats concrets.

Le plan de lutte contre les cambriolages a permis une augmentation de 2,3 % du nombre des personnes mises en cause pour les cambriolages de résidences principales et secondaires, et de 15,5 % pour les locaux industriels et commerciaux.

Le plan d’action contre le trafic des stupéfiants, qui s’inscrit dans une politique coordonnée à l’échelon européen, a conduit à une augmentation du nombre des personnes mises en cause pour trafic et revente de 5,7 %.

Le plan d’action pour la sécurité des personnes âgées, lancé en juillet 2010, s’est traduit par un recul sensible des infractions commises contre ces personnes particulièrement vulnérables : depuis son entrée en vigueur, les atteintes volontaires à l’intégrité physique ont diminué de 6,1 %, les vols par ruse de 23,3 %, les escroqueries et abus de confiance de 10,5 %.

Des structures communes ont été mises en place pour améliorer la coordination des services : l’unité de coordination de lutte contre l’insécurité routière (UCLIR) ; l’unité de coordination des forces d’intervention (UCOFI) rassemblant le Groupe d’intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et la Force d’intervention de la police nationale (FIPN) ; des cellules anti-cambriolage communes dans chaque département ; l’unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun (UCSTC).

Deux services communs à la gendarmerie et à la police ont été mis en place : la direction de la coopération internationale (DCI) et le service des technologies et des systèmes d’information de la sécurité intérieure. La fonction d’information générale, relevant traditionnellement des deux forces, a été unifiée, avec le déploiement de gendarmes dans les services départementaux d’information générale de la sécurité publique.

La police d'agglomération a été mise en place à Paris et dans les trois départements de la petite couronne en septembre 2009 et elle est en cours d'extension dans les grandes agglomérations de province, Lille, Lyon, Marseille et Bordeaux.

Le Rapporteur spécial avait demandé l'an dernier un recensement exhaustif des tâches indûment supportées par le budget de la mission *Sécurité*, comme l'indemnisation des sociétés de gardiennage de fourrières (signalée par la Cour des comptes) les charges supportées par le service central automobile pour d'autres ministères, le coût de la substitution d'un système de visioconférence en substitution aux transfèremments de détenus...

Proposition n° 5 : Le Gouvernement doit transmettre au Parlement un recensement exhaustif des tâches indûment supportées par la mission *Sécurité*. Ce bilan fait le point des progrès intervenus depuis 2002 dans ce domaine ; il est accompagné d'une évaluation sérieuse, en matière d'efficacité budgétaire (rapport coûts/avantages, mesure d'efficacité des réformes accomplies). Il comporte la récapitulation des mesures mise en œuvre ou envisagées.

B.- DES RÉSULTATS TOUJOURS SATISFAISANTS EN MATIÈRE DE PERFORMANCE OPÉRATIONNELLE

Les indicateurs de performance présentent encore en 2010 des résultats satisfaisants, en particulier en matière de sécurité publique.

Pour la police, les résultats font apparaître une poursuite de la baisse de la délinquance : le nombre de crimes et délits constatés en zone de police (indicateur 1-1) a baissé de 1,74 % par rapport à 2009 à comparer aux précédentes diminutions de 0,6 % en 2009, 2,47 % en 2008, 4,21 % en 2007 et 1,35 % en 2006.

Le taux global d'élucidation (indicateur 4-1), qui est probablement plus significatif, s'établit à 36,55 % au lieu de 36,51 % en 2009, 35,88 % en 2008, 34,18 % en 2007 et de 31,61 % en 2006.

La délinquance de proximité (cambriolages, vols d'automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens...) recule de 2,69 % après une précédente diminution de 1,84 % en 2009, de 7,04 % en 2008 et 8,17 % en 2007 (indicateur 1-2). Le taux d'élucidation de la délinquance de proximité progresse également et passe de 10,88 % en 2007 à 11,34 % en 2008, 11,46 % en 2009 et 12,09 % en 2010. En revanche, les atteintes à l'intégrité physique (AVIP) continuent de progresser, de 3,25 % en 2010 après 3,24 % en 2009.

La lutte contre l'insécurité routière a connu des résultats satisfaisant en 2010 avec 47 937 accidents au lieu de 54 290 en 2009, 56 039 en 2008 et 61 323 en 2007. La diminution du nombre de tués de 1 306 en 2007 à 1 075 en 2010 est encourageante comme celle du nombre de blessés, de 75 835 en 2007 à 58 609 en 2010.

Les indicateurs d'évolution de la délinquance confirment en 2010 la tendance à la baisse : les atteintes aux biens ont reculé de 1,7 %, les escroqueries et infractions économiques et financières de 2,56 %.

Pour la gendarmerie, la plupart des objectifs assignés dans le projet annuel de performances pour 2010 ont été atteints voire dépassés.

Le nombre de crimes et délits constatés en zone Gendarmerie a diminué en 2010, passant en dessous du million de faits constatés, avec 995 267 faits soit une baisse de 2,94 %. La délinquance de proximité a diminué de nouveau (383 074 faits constatés en 2010 au lieu 404 015 en 2009, de 405 228 en 2008 et 423 353 en 2007, 0,3 %). Le taux d'élucidation global, de 39,7 % est cependant inférieur aux résultats de 2009 (40,6 %) et 2008 (41,8 %). Ce résultat s'explique, selon le rapport annuel de performances, par une modification du poids relatif de chaque catégorie constituant la délinquance générale. En effet, les parts de deux catégories d'infractions (escroqueries et infractions économiques et financières ; autres infractions dont stupéfiants) pour lesquelles les taux d'élucidation sont structurellement élevés, ont diminué entre 2009 et 2010.

*

* *

SÉCURITÉ CIVILE

Commentaire de M. Georges GINESTA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LES CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE : UNE EXÉCUTION 2010 MARQUÉE PAR DES CATASTROPHES NATURELLES MAJEURES.....	548
II.– LE PROGRAMME <i>INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS</i>	548
A.– DES RETARDS DANS LE LANCEMENT D'OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES À L'ORIGINE D'UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS	548
B.– UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS	553
III.– LE PROGRAMME <i>COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS</i>	555
A.– UN SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PERTURBÉ PAR D'IMPORTANTES REDÉPLOIEMENTS.....	555
B.– UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE	559

I.- LES CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE : UNE EXÉCUTION 2010 MARQUÉE PAR DES CATASTROPHES NATURELLES MAJEURES

L'année 2010 a été marquée par trois événements particulièrement importants qui ont fortement mobilisé les moyens de la Sécurité civile : le séisme en Haïti en janvier, la tempête Xynthia en Vendée en mars et les inondations dans le Var en été.

La sur-budgétisation des crédits destinés à la campagne de vaccination contre la grippe H1N1 en loi de finances initiale a cependant permis de couvrir, par un mouvement de fongibilité asymétrique, les besoins apparus en cours d'année pour faire face à ces événements dramatiques.

Le Rapporteur spécial tient cependant à rappeler encore une fois que la mission *Sécurité civile*, composée des deux programmes *Intervention des services opérationnels* et *Coordination des moyens de secours*, ne représente qu'une part très minoritaire des dépenses affectées à cette politique publique : 453,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 461 millions d'euros en crédits de paiement consommés en 2010.

En effet, selon le document de politique transversale (DPT) consacré à la sécurité civile annexé au projet de loi de finances pour 2011, cette dernière représente au total pour la Nation un budget de plus de 6 milliards d'euros. Au plus de 1 milliard d'euros en autorisation d'engagement et aux 993 millions d'euros de crédits de paiement portés par l'ensemble des programmes budgétaires (ministères de l'Intérieur, de l'Écologie, de la Santé et de l'Agriculture), il convient d'ajouter près de 5,5 milliards d'euros de dépenses consacrées aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les budgets primitifs des SDIS ont encore augmenté de 1,4 % entre 2009 et 2010.

II.- LE PROGRAMME INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS

A.- DES RETARDS DANS LE LANCÉMENT D'OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES À L'ORIGINE D'UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	272 945 954	264 807 947
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	- 651 301	- 13 331 680
c. Totaux des crédits ouverts	272 294 653	251 476 267
d. Totaux des crédits consommés	234 981 882	229 834 224
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	86,3 %	91,4 %

En 2010, le rapport annuel de performances **présente une consommation des autorisations d'engagement de près de 235 millions d'euros**, pour une prévision en loi de finances initiale de 272,3 millions d'euros (soit 86,1 % des crédits prévus en loi de finances initiale et 86,3 % des crédits ouverts). Dans le rapport annuel de performances pour 2009, cette consommation s'élevait à 237 millions d'euros.

La consommation des crédits de paiement s'élève à 229,8 millions d'euros en 2010, alors que 264,8 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale (soit 86,8 % des crédits prévus en loi de finances initiale, mais 91,4 % des crédits ouverts). Cette consommation s'élevait à 246,3 millions d'euros en 2009.

La sous-consommation des crédits en 2010 s'explique notamment, pour 10,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,9 millions d'euros en crédits de paiement, par des dépenses immobilières inférieures aux prévisions en raison de retards dans le lancement ou l'exécution de travaux. Ainsi par exemple, les crédits destinés à la construction des bases immobilières pour les hélicoptères en outre-mer n'ont pas été consommés en 2010 (5,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,2 millions d'euros en crédit de paiement) et devront certainement être reportés en 2011. Des retards importants ont été aussi constatés sur d'autres opérations immobilières : construction du centre de sécurité civile à Bastia, remise aux normes de cuves de carburant, modernisation des centres de déminages.

Il faut également mentionner que les crédits destinés à la maintenance des hélicoptères de la sécurité civile n'ont pas été exécutés sur le programme mais transférés en gestion vers le programme *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* pour 14,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,2 millions d'euros en crédits de paiement.

À ce titre, il convient de souligner l'importance des mouvements de crédits (décrets d'avance, décrets de transfert, décrets d'annulation, arrêtés de report et ouvertures par voie de fonds de concours et attribution de produits, ainsi que dispositions prises en lois de finances rectificatives) opérés en 2010 : au total 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 32,6 millions d'euros en crédits de paiement ont été ouverts et 20,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 45,9 millions d'euros en crédits de paiement ont été annulés.

Le Rapporteur spécial regrette que le rapport annuel de performances ne contienne que très peu d'explication sur ces mouvements de crédits. L'analyse des coûts du programme fournit bien quelques éléments de précision sur les transferts de crédits les plus significatifs qui ont fait l'objet de déversement en analyse des coûts, mais cela reste très insuffisant.

Proposition n° 1 : Compléter la récapitulation des mouvements de crédits par des explications pour les plus significatifs d'entre eux.

Si le rapport annuel de performances décrit relativement bien la destination des dépenses de chaque action, il faut également déplorer que ne soient pas rappelés pour chaque poste de dépenses, les crédits prévus en loi de finances initiale en regard des crédits consommés sur l'exercice : les écarts entre prévision et réalisation seraient plus aisément identifiés et la lecture en serait grandement facilitée.

Proposition n° 2 : Rappeler dans la *Justification au premier euro* les crédits prévus en loi de finances initiale pour chaque poste de dépense.

L'action *Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts*, avec 89,6 millions d'euros, correspond à 38,13 % des autorisations d'engagements consommées sur le programme pour 2010. Les crédits de paiements ont vu leur consommation portée à 84,1 millions d'euros sur cette action. En termes de résultat pour la campagne « feu de forêts », le bilan stratégique du rapport annuel indique que 11 200 hectares ont été touchés par des incendies en 2010 (16 300 hectares en 2009). La différence provient notamment du fait que **la surface touchée dans les départements méditerranéens a été nettement inférieure à la moyenne observée au cours de la décennie précédente** (5 550 hectares, soit 40 % des surfaces habituellement touchées en moyenne). Ces résultats sont, il faut l'espérer, une démonstration de l'efficacité des moyens de prévention mis en œuvre.

Les dépenses de fonctionnement sur cette action se sont élevées à hauteur de 49,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 44 millions d'euros en crédits de paiement. Le rapport annuel de performances précise que l'écart de consommation entre autorisations d'engagement et crédits de paiement est dû essentiellement au calendrier d'exécution du marché de maintenance des avions. L'essentiel de la consommation concerne d'ailleurs le poste *Maintenance des avions de la sécurité civile* (33,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,7 millions d'euros en crédits de paiement). Les dépenses en produit retardant se sont élevées à 2,4 millions d'euros en 2010 contre 3,6 millions d'euros en 2009, en raison d'une saison feux de moyenne intensité. Les dépenses en carburant aérien se sont élevées à 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. À titre de comparaison, ces mêmes dépenses s'élevaient à 3,5 millions d'euros en 2010. Les crédits consacrés au fonctionnement courant de la base avions de la sécurité civile a occasionné se sont élevés à 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. La location pour les trois mois d'été de deux avions bombardier d'eau a consommé 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 million d'euros en crédits de paiement.

Les activités qui contribuent à cette action ont nécessité 682 ETPT pour un montant de 39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (titre 2).

L'action *Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques* correspond à 23,93 % des autorisations d'engagements consommées sur le programme (56,2 millions d'euros).

L'essentiel des crédits portés par cette action sont des dépenses de personnel (titre 2) : 48,3 millions d'euros pour 907 ETPT placés dans cette action.

Les dépenses de fonctionnement de cette action (4,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,4 millions d'euros en crédits de paiement consommés en 2010) concernent notamment la fourniture de fluides et d'énergie, l'entretien immobilier, la maintenance des matériels et les loyers budgétaires.

Les dépenses d'investissement montrent une surconsommation des crédits imputable, selon le rapport annuel de performances, au renouvellement des matériels des services opérationnels, compte tenu de la fréquence de leur utilisation en 2010. Au total, les dépenses d'investissement ont été exécutées à hauteur de 4,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,6 millions d'euros en crédits de paiement quand 4,2 millions d'euros et 3,6 millions d'euros étaient respectivement prévus en loi de finances initiale.

L'action *Secours à personne par hélicoptère* voit porter la consommation de ses autorisations d'engagement à 35,6 millions d'euros, soit 15,16 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme.

Les 291 ETPT de cette action correspondent à une consommation de 26,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces dépenses de personnel sont supérieures de plus de 13 % à ce qui était prévu en loi de finances initiale (23,1 millions d'euros). Le Rapporteur spécial aurait souhaité que des explications soient données à cette surconsommation des crédits de titre 2 sur cette action.

Le rapport annuel de performances indique à ce sujet que le schéma d'emploi du programme défini dans le projet annuel de performances 2010 a été globalement respecté (- 19 ETPT réalisés pour - 18 ETPT prévus en loi de finances initiale), en dépit de départs en retraite inférieurs aux prévisions. Le respect de ce schéma d'emploi fait malgré tout apparaître une très légère surconsommation des crédits de titre 2 sur l'ensemble du programme, d'environ 100 000 euros.

Les dépenses de fonctionnement de cette action constatées à hauteur de 7,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,7 millions d'euros en crédits de paiement font l'objet d'une sous-consommation importante (30,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30,5 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale) du fait du transfert opéré en gestion vers le programme *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* pour 14,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,2 millions d'euros en crédits de paiement (*cf. supra*). Ce transfert s'expliquerait par le décalage de calendrier de mise en œuvre du logiciel *Chorus* entre le ministère de la Défense et la DSC. L'essentiel des dépenses de fonctionnement de cette action concernent le

fonctionnement courant de la division technique de Nîmes et des 22 bases d'hélicoptères (3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,2 millions d'euros en crédits de paiement) et les dépenses de carburant aérien pour 3,9 millions d'euros.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement sur cette action, il est également constaté une notable sous-consommation des crédits : alors que 19,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,7 millions d'euros en crédits de paiement étaient inscrits en loi de finances initiale, seulement 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été consommés. Cette différence s'explique par des retards dans les projets immobiliers (*cf. supra*) et le report sur 2011 d'achat d'hélicoptères pour l'outre-mer.

L'action *Neutralisation des engins explosifs* voit sa consommation portée à 37,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit 16,01 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme, faisant apparaître une surconsommation de plus de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (35,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,9 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale). Cette surconsommation s'explique par un déversement en gestion de crédits du ministère de la Défense notamment pour le renouvellement de petits équipements de protection individuelle.

320 ETPT participent à la réalisation de cette action pour une consommation de 25,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les dépenses de fonctionnement constatées (5,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,3 millions d'euros en crédits de paiement) concernent pour l'essentiel le fonctionnement courant des 20 centres et 6 antennes de déminage et le soutien logistique pour 1 million d'euros. Les dépenses d'investissement consommées (6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,9 millions d'euros en crédits de paiement) portent notamment sur l'acquisition de matériels de lutte contre la menace nucléaire, radiologique, biologique chimique (NRBC) à laquelle 2,9 millions d'euros ont été consacrés. En 2010, une dizaine de robots d'intervention pour colis suspects ont ainsi été acquis. Le parc de véhicules a aussi été complété pour 1,2 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Enfin la dernière action du programme *Pilotage de la politique de sécurité civile* regroupe les dépenses de personnel (15,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement consommés pour 294 ETPT) qui étaient auparavant portées sur le deuxième programme *Coordination des moyens de secours* de la mission *Sécurité civile*. Ce transfert effectué en 2010 obéissait à des raisons de simplification de gestion selon la DSC. La Cour des comptes explique dans sa note sur l'exécution du budget 2010 (NEB), que la création de cette

nouvelle action transforme le programme *Intervention des services opérationnels* en véritable programme de soutien de la mission *Sécurité civile* et constate que le programme *Coordination des moyens de secours* dépourvu de moyens de personnel ne respecte pas l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances qui prévoit que « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis...* ».

La Cour s'interroge également sur le caractère artificiel de la séparation en deux programmes de cette mission et engage à poursuivre la réflexion sur leur fusion et leur rattachement à une autre mission du budget de l'État. Le Rapporteur spécial souscrit à cette proposition et rappelle qu'en septembre 2010, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en avait fait également sa première recommandation dans son audit du dispositif de performance des programmes de la mission.

Proposition n° 3 : Reprendre la réflexion sur la fusion des deux programmes de la mission *Sécurité civile* en un programme unique.

B.– UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS

La performance du programme *Intervention des services opérationnels* se décline en 2010 à l'aide de quatre objectifs contre six objectifs en 2009.

L'objectif *Optimiser les moyens de lutte contre les feux de forêts* dispose de trois indicateurs.

L'indicateur de *disponibilité opérationnelle de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile par flottille durant la « saison feux »* montre qu'en dehors des avions de la flottille des bombardiers d'eau amphibies (Canadair CL415) qui affiche un taux de disponibilité de 83,2 % inférieur aux prévisions, tous les autres appareils présentent un taux de disponibilité conforme aux prévisions. Cette différence, déjà constatée en 2009, s'explique cette année par le prolongement de la visite d'entretien annuel de deux appareils en juillet 2010 et par des incidents sur les circuits de carburant.

L'indicateur *Coût total de l'heure de vol de la flotte de la BASC par flottille*. Le coût horaire moyen qui dépend du niveau d'activité aérienne lié à l'intensité de la saison feux, montre une relative stabilité par rapport à 2009 : avec 6 657 euros de l'heure toutes flottilles confondues, la progression est de l'ordre de 1,4 % par rapport à 2009. Le moindre nombre d'heures de vol effectuées (6 650 heures de vol en 2010 pour 7 746 en 2009) compense la hausse de carburant (+ 20,7 % en 2010).

Le troisième indicateur permet de suivre le taux de *disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile durant la « saison feux »*. Ce taux a été de 82 % en 2010, légèrement en retrait par rapport à 2009 et inférieur aux prévisions qui s'établissaient à 90 %. Cette contre-performance est dans la continuité de ce qui a été observé les années précédentes : il est curieux de constater que les raisons invoquées dans l'analyse des résultats du projet annuel de performances font appel soit à « *des défauts de jeunesse* » de certains engins, soit à « *l'obsolescence accrue* » du parc de véhicules...

Le projet annuel de performances indique que cet indicateur sera fusionné en 2012 avec l'indicateur *Pourcentage des effectifs en opérations ou disponibles pour intervention (moyens engagés et engageables)* de l'objectif *Optimiser le potentiel d'engagement des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)*, conformément aux recommandations du CIAP visant à fournir un indicateur composite sur la capacité opérationnelle des unités.

En 2010, cet indicateur est l'indicateur unique de l'objectif *Optimiser le potentiel d'engagement des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)*. Le taux de disponibilité, évalué à 64 % en Homme/jour, est très en retrait par rapport à 2009 et à la cible fixée à 80 % en loi de finances initiale. Cependant, il s'agit d'une contre-performance apparente, les effectifs concernés n'étant pas les mêmes qu'en 2009. À périmètre constant, la performance de 79,3 % est en ligne avec les prévisions.

Le troisième objectif *Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile (GHSC)* obtient des résultats relativement conformes aux prévisions que ce soit pour le taux de disponibilité de la flotte ou pour le coût total de l'heure de vol. Ainsi le taux de disponibilité total de la flotte, légèrement en retrait, atteint 75,4 % en 2010, contre 77,3 % en 2009, la cible étant 80 %. Le taux de disponibilité opérationnelle atteint 93,6 % pour un objectif de 95 %. Le coût total de l'heure de vol de la flotte du groupement d'hélicoptères connaît une hausse de 6,7 % par rapport à 2009 et s'élève à 3 184 euros en 2010. Cette hausse est due essentiellement au coût de remplacement des et de mise aux normes des cuves de carburant. Le rapport annuel de performances précise que le coût total comprend la maintenance, le carburant, le fonctionnement des bases et du groupement d'hélicoptères, et la rémunération de l'équipage pour se rapprocher de la notion de coût complet. Il est à noter que le prix du carburant a augmenté de 11,2 % entre 2009 et 2010 quand les frais de fonctionnement augmentaient de 24,4 %.

Enfin, l'objectif *Réduire le délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins explosifs* se décline à l'aide de deux indicateurs. Le *délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins de guerre (explosion ordonnance disposal ou EOD)* évalué à 4,96 jours en 2010 atteint la cible des 5 jours fixée pour 2012. L'indicateur *délai moyen d'intervention sur colis piégé* voit ses résultats également atteints, que ce soit pour les équipes pré-

positionnées sur site ou non-prépositionnées : ces délais s'établissent respectivement à 13 minutes et 54 minutes. Le projet annuel de performances indique que de nouveaux indicateurs sont à l'étude pour mieux rendre compte de l'activité et des nouvelles missions des démineurs, conformément aux recommandations du CIAP qui notait que le délai n'était pas un critère général de performance du service. En 2010, l'activité du service de déminage fait état de 2 655 interventions sur colis piégés dont le bilan stratégique du programme précise que 80 ont porté sur des engins réels et 35 sur des leurres. Il indique par ailleurs que les démineurs ont participé à 71 perquisitions dont 64 se sont révélées positives et 489 tonnes de munitions anciennes ont été détruites.

III.- LE PROGRAMME COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

A.- UN SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PERTURBÉ PAR D'IMPORTANTES REDÉPLOIEMENTS

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	175 773 840	191 160 535
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	+ 58 797 264	+ 53 044 922
c. Totaux des crédits ouverts	234 571 104	244 205 457
d. Totaux des crédits consommés	218 471 533	231 592 644
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	93,1 %	94,8%

Le taux de consommation des autorisations d'engagements s'élève à 93,1 % des autorisations d'engagement ouvertes, **mais à 124,3 % des autorisations d'engagement prévues en loi de finances initiale**. Pour les crédits de paiements le taux de consommation est de 94,8 % des crédits de paiement ouverts et de **121,2 % des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale**.

Cette surconsommation par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale 2010 a été permise notamment du fait d'un report de crédits (103,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 97,4 millions d'euros en crédits de paiement de 2009 sur 2010) intervenu en mars 2010.

Le Rapporteur spécial constate, comme pour le programme précédent, que l'importance des mouvements de crédits opérés en gestion (ouverture de 114,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 106,1 millions d'euros en crédits de paiement et annulation de 55,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 53 millions d'euros en crédits de paiement) justifierait des explications dans le rapport annuel de performance.

La principale dépense fiscale associée au programme concerne l'exonération des vacances horaires et des avantages retraite servis aux sapeurs pompiers volontaires (évaluée à environ 20 millions d'euros en ordre de grandeur). Le Rapporteur spécial renouvelle son souhait de complément d'information sur la fiabilité de l'évaluation du coût budgétaire et sur le nombre de bénéficiaires, notamment à l'heure où le Parlement examine le statut des sapeurs-pompiers volontaires au travers de la proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique adoptée par l'Assemblée nationale le 30 mai 2011.

Les autorisations d'engagement consommées en 2009 sur l'action *Préparation et gestion des crises* représentent 33,17 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme (72,5 millions d'autorisations d'engagement et 78,5 millions de crédits de paiement consommés pour 104,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 106,7 millions d'euros en crédits de paiement prévus en loi de finances initiale).

90 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale sur le titre 2 de cette action pour les besoins de la campagne de vaccination contre la grippe H1N1. Ces crédits ont fait l'objet en début d'exercice d'une fongibilité asymétrique pour 46,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 45,6 millions d'euros en crédits de paiement. Le reliquat non consommé a été annulé en fin de gestion ou gagé en cours d'année. Au final, les crédits exécutés pour la campagne de vaccination de la grippe H1N1 en 2010 se sont élevés à 16,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 23,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2010 (*cf. infra*).

Ce mouvement de fongibilité asymétrique explique la surconsommation apparente des dépenses de fonctionnement constatées sur cette action : 14,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,4 millions d'euros en crédits de paiement ont ainsi été réalisés là où respectivement 2,7 millions d'euros et 3,5 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale). Les dépenses de fonctionnement liées à la campagne de vaccination se sont élevées à 11,2 millions d'euros, destinés essentiellement à l'achat par les préfectures des équipements nécessaires aux centres. Les autres dépenses de fonctionnement ont concerné le réseau national d'alerte, les études et exercices, le soutien logistique, la réserve nationale, les colonnes de renfort et la projection de matériels à destination de Haïti.

Les dépenses d'investissement ont également connu une consommation largement supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale. Plus de 7,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement ont été exécutés quand 2,37 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,7 millions d'euros en crédits de paiement étaient prévus. Il est précisé dans le projet annuel de performances que l'importance de cette exécution est surtout liée au renouvellement des matériels de la Réserve nationale suite aux nombreuses interventions de 2009 et 2010 (2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement consommés).

Les dépenses d'intervention de cette action couvrent pour l'essentiel les secours d'extrême urgence (5,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,8 millions d'euros en crédits de paiement), les colonnes de renforts (9 millions d'euros), le remboursement aux SDIS de la subvention du fonds de solidarité de l'Union européenne (4 millions d'euros), les subventions versées à des organismes et associations concourant à des missions de sécurité civile (0,3 million d'euros), les actions de prévention des incendies de forêts (0,8 million d'euros), le projet de modernisation de l'alerte aux populations (0,8 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,2 million d'euros en crédits de paiement) et l'organisation territoriale de la campagne de vaccination contre la grippe H1N1 (5,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,5 millions d'euros en crédits de paiement). Au total les dépenses d'interventions consommées s'élèvent à 25,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 31,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit plus de cinq à six fois les crédits prévus en loi de finances initiale. Cet écart s'explique là encore par le mouvement de fongibilité asymétrique (cf. supra).

L'action *Coordination des acteurs de la sécurité civile* représente 61,57 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme, soit 134,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 140,1 millions d'euros en crédits de paiement consommés. En 2009, les consommations étaient respectivement de 127,2 millions d'euros et de 126,8 millions d'euros. Ces dépenses sont très largement supérieures aux crédits prévus en loi de finances initiale (62,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 75,3 millions d'euros en crédits de paiement). Cette surconsommation apparente s'explique par un report de crédits de 2009 de 60 millions d'euros destinés à financer la participation de l'État au budget spécial de la ville de Paris au titre des dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

Les dépenses de fonctionnement concernent notamment la subvention pour charges de service public à destination de l'unique opérateur du programme : l'École nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP) pour 4,3 millions d'euros. L'ENSOSP a également bénéficié de crédits de titre 7 (dépenses d'opérations financières) d'un montant de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour lui permettre de rembourser un emprunt immobilier. Le compte financier de l'ENSOSP fait apparaître un nombre d'ETP rémunérés par l'opérateur égal à 113 pour un plafond d'emplois prévu en loi de finance initiale de 121. Il convient de noter qu'en 2010, le programme ne rémunère plus aucun ETPT. Par ailleurs 85 ETPT, essentiellement des sapeurs pompiers des SDIS ou des collectivités territoriales sont mis à la disposition de l'école. L'ENSOSP rembourse intégralement le coût employeur aux collectivités d'origine.

Le programme ANTARES (interopérabilité des réseaux de services - liaisons louées) a bénéficié de 7,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,8 millions d'euros en crédits de paiement de dépenses de fonctionnement. Il convient d'y ajouter 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et

1,5 million d'euros en crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement. Le projet ANTARES sollicite également des crédits pour y intégrer la BSPP en région parisienne : 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,3 millions d'euros en crédits de paiement ont ainsi été mobilisés en 2010. Au 30 novembre 2010, 238 relais ont été installés sur les 241 prévus par le projet.

Les dépenses d'intervention consommées sur cette action s'élèvent à 113,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 114,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit plus du double des crédits prévus en loi de finance initiale. Le projet annuel de performances précise que cette surconsommation apparente résulte de reports de crédits de 2009 à destination du budget de la BSPP (cf. supra) et n'est donc pas une erreur de budgétisation. On trouve parmi les dépenses d'intervention notamment 12,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement concernant les pensions et indemnités aux victimes d'accidents. La participation de l'État au budget spécial de la Brigade des sapeurs pompiers de la ville de Paris (BSPP) s'élève à 75,2 millions d'euros. Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS reçoit 17,7 millions d'euros en 2010 en autorisations d'engagement et 18,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Il convient de noter qu'une subvention exceptionnelle de 5 millions d'euros a été accordée à la ville de Marseille pour concourir au budget de la brigade des marins-pompiers de Marseille. Cette subvention, dont le motif n'apparaît pas dans le rapport annuel de performance est annoncée comme « non renouvelable ».

La dernière action du programme *Soutien à la politique civile* reprend toutes les fonctions de soutien de la mission à l'exception des crédits de personnel qui ont été transférés sur le programme *Intervention des services opérationnels* et *Coordination des moyens de secours* de la mission. Les autorisations d'engagement consommées sur cette action représentent 5,25 % des autorisations d'engagement consommées du programme, soit 11,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13 millions d'euros en crédits de paiement consommés.

Les crédits de fonctionnement de cette action (14,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement) permettent notamment le financement du soutien logistique, du remboursement des sapeurs pompiers professionnels mis à la disposition de la DSC par les SDIS et la BSPP, de l'informatique, des loyers budgétaires et du fonctionnement courant des services centraux.

En ce qui concerne le remboursement des sapeurs-pompiers mis à disposition, les données fournies par le rapport annuel de performances permettent de constater que le coût moyen d'un sapeur-pompier professionnel mis à disposition par la BSPP est évalué quasiment à la moitié de celui d'un sapeur-pompier mis à disposition par les SDIS. Il faut également noter que les 10,2 millions d'euros consacrés à cette dépense excèdent assez largement les

prévisions figurant dans le projet annuel de performances pour 2010 (8,6 millions d'euros). Le Rapporteur spécial aurait souhaité que soient données des explications à cette surconsommation.

Il faut enfin remarquer que 3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 millions d'euros en crédits de paiement ont été désengagés au titre des dépenses d'investissement suite à une erreur d'imputation.

B.— UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE

Les deux indicateurs (*Indice de mobilisation des colonnes de renforts prévisionnels et curatives pendant la campagne « saison feux »* et *Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux »*) associés à l'objectif d'*Optimisation des mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêt* n'ont pas atteint les cibles escomptées. Ces deux indicateurs sont des ratios mesurant le nombre de colonnes de renfort engagées et le nombre d'hectares brûlés, rapportés au nombre de secteurs classés en risque sévère durant la saison feux (afin de limiter l'effet aléa climatique). Pour les colonnes de renfort, il s'agit d'optimiser leur pré-positionnement ; l'indicateur de mobilisation des colonnes de renfort prévisionnelles passe de 0 % en 2008 à 0,06 % en 2009 et 0,27 %, pour une cible de 0,15 % en 2011 ; l'indicateur de mobilisation des colonnes de renfort curatives passe de 0,06 % en 2008 à 0,09 % en 2009 et 0,05 % en 2010, pour une cible de 0,05 % en 2011 (plus les ratios sont bas et plus la performance est satisfaisante). Pour le nombre d'hectares brûlés, l'indicateur passe de 7,8 en 2008 à 14,4 en 2009 et 22,2 en 2010, pour une cible de 15 en 2011. L'analyse des résultats figurant dans le rapport annuel de performances met en évidence l'importance de l'aléa climatique mais aussi le fait qu'un seul incendie (à Fontanès dans l'Hérault, en août 2010) a représenté à lui seul près de 45 % des surfaces brûlées.

Le deuxième objectif de performance du programme *Renforcer la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention* s'appuie sur trois indicateurs.

L'indicateur sur l'*Accidentologie des sapeurs pompiers* a été modifié à juste titre en 2009 pour ne tenir compte que des accidents liés aux interventions. Avec un taux de 1,8 pour 1000, ce taux est resté stable en 2010.

L'indicateur relatif à l'*École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)* mesure l'*Attrait des formations proposées par l'École (nombre d'élèves inscrits en formation rapporté au nombre de formations proposées)*. Les résultats passent de 92 % en 2008 à 95,6 % en 2009 et connaissent un léger tassement à 91,7 % en 2010, pour une cible de 97 % en 2011. La légère diminution s'expliquerait selon le projet annuel de performances par un ralentissement du recrutement des officiers par les collectivités territoriales.

Concernant cet indicateur, la lecture de la note d'exécution du budget (NEB) de la Cour des comptes a procuré une certaine satisfaction au Rapporteur spécial : il y est en effet annoncé qu'une réflexion a été engagée pour améliorer cet indicateur dans le sens de ses recommandations, qui visent à évaluer l'activité de l'ENSOSP sur des critères plus substantiel, comme par exemple le coût annuel d'un élève ou le niveau de connaissance acquise (notes) dans certaines matières clés, opérationnelles ou managériales, s'agissant d'élèves officiers.

Le seul indicateur des projets annuels de performance relatif aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) mesure le *Taux d'adhésion des SDIS au réseau de communication interopérable Acropol – Antares*. Cet indicateur est constitué de données transmises par les SDIS et est consolidé par la DSC. Le rythme d'adhésion des SDIS fait apparaître un taux de 52,3 % en 2010 supérieur aux prévisions pour un objectif cible de 65 % en 2011 sera sans doute atteint.

*

* *

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Commentaire de M. Jean-Marie BINETRUY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010 : DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES DE PILOTAGE DES PROGRAMMES	562
A.– APERÇU D'ENSEMBLE	562
B.– PROGRAMME 157 : LE PROBLÈME RÉCURRENT DES SOUS-BUDGÉTISATIONS DE DÉPENSES OBLIGATOIRES TOUJOURS DYNAMIQUES	564
C.– PROGRAMME 304 : DES HYPOTHÈSES DE MONTÉE EN CHARGE PLUS LENTES QUE PRÉVUES.....	565
D.– PROGRAMME 106 : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2010	565
E.– PROGRAMME 137 : LE PLUS PETIT PROGRAMME PAR SON BUDGET MAIS NON PAR SON IMPORTANCE.....	566
F.– PROGRAMME 124 : LA MAÎTRISE DES COÛTS PERMET D'AJUSTER LES CRÉDITS	566
II.– LA PERFORMANCE : DE SIMPLES INDICATEURS D'ACTIVITÉ	567

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010 : DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES DE PILOTAGE DES PROGRAMMES

Les crédits consommés dans le cadre de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* participent au **bouclier social** en lien avec les autres acteurs que sont les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales ou les associations.

A.- APERÇU D'ENSEMBLE

L'enjeu principal de l'exécution de cette mission réside dans des dépenses contraintes résultant d'obligations juridiquement opposables à l'État car finançant notamment des minima sociaux. De ce fait, l'exécution à fin 2010 – 12,64 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,59 en crédits de paiement – fait apparaître un effort supplémentaire de 370 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 300 millions d'euros en crédits de paiement. **Cette majoration est essentiellement due à la crise économique qui touche en premier lieu les personnes les plus fragiles.** De ce fait, en 2010 comme en 2009, certaines dotations de dépenses obligatoires ont fait l'objet d'inscription insuffisante en loi de finances initiale. Celles-ci sont difficiles à apprécier compte tenu des nombreux paramètres qui les sous-tendent.

Certaines dotations initiales ont dû faire l'objet d'une majoration. Ainsi, le programme 157 *Handicap et dépendance* a bénéficié d'une dotation supplémentaire de 369,3 millions d'euros, dont 351,8 millions d'euros au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dans le cadre de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2010 afin de couvrir les besoins liés à la revalorisation de l'AAH et à l'augmentation du nombre de ses bénéficiaires.

A contrario, la crise continue à avoir de fortes répercussions sur la reprise d'emploi et notamment sur les emplois faiblement qualifiés, ce qui a des conséquences évidentes sur la montée en charge du RSA « activité ». De ce fait, 120,6 millions d'euros ont été annulés sur le programme n°304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales*.

**MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES :
EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Consommés /LFI	Consommés /ouverts
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales 124	1 125,7	1 271,8	1 246,3	110,7%	97,9%
Lutte contre la pauvreté 304	1 601,9	1 481,2	1 478,2	92,2%	99,7%
Actions en faveur des familles vulnérables 106	408,5	410,1	406,2	99,4%	99%
Égalité entre les hommes et les femmes 137	29,1	27,3	26,4	90,7%	96,7%
Handicap et dépendance 157	9 104,9	9 499,8	9 480,6	108%	99,7%
Mission	12 270,1	12 690,2	12 637,7	102,9 %	99,5 %

**MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES :
EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CRÉDIT DE PAIEMENT**

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Consommés /LFI	Consommés /ouverts
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales 124	1 140,1	1 210,4	1 189,9	104,3 %	98,3%
Lutte contre la pauvreté 304	1 607,6	1 485,3	1 481	92,1%	99,7%
Actions en faveur des familles vulnérables 106	408,5	410,1	406,1	99,4%	99%
Égalité entre les hommes et les femmes 137	29,4	28,5	27,7	94,2%	97,15%
Handicap et dépendance 157	9 104,9	9 506,7	9 487,8	104,2%	99,8%
Mission	12 290,5	12 641	12 616,2	102,6%	99,8%

Les dépenses ont été supérieures aux crédits initiaux de 325,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit 2,6 %.

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que ces prestations obligatoires sont préfinancées par d'autres organismes, notamment de sécurité sociale, ce qui peut fausser partiellement la lecture de l'exécution budgétaire puisque les dettes de l'État envers ces organismes n'apparaissent pas. **Toutefois, le Rapporteur spécial souligne que ces dettes ont été apurées en 2008.**

Il réitère la recommandation formulée l'année dernière.

Proposition n° 1 : Dans le rapport annuel de performances, indiquer, pour chaque prestation obligatoire, le montant des dettes dues au titre de l'année concernée ainsi que le montant des dettes cumulées.

B.- PROGRAMME 157 : LE PROBLÈME RÉCURRENT DES SOUS-BUDGÉTISATIONS DE DÉPENSES OBLIGATOIRES TOUJOURS DYNAMIQUES

Les crédits destinés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de ses compléments se sont avérés, cette année encore, insuffisants. Sur le programme 157, l'AAH a bénéficié d'ouvertures de crédits en loi de finances rectificatives, à hauteur de 351,8 millions d'euros et 17,3 M€ au titre des compensations aux maisons départementales des personnes handicapées. Cette sous-évaluation reflète la difficulté de pilotage d'un programme essentiellement constitué de dépenses d'intervention. En effet, il s'agit de dépenses dites « de guichet », donnant lieu au versement de prestations. Une fois la qualité d'allocataire reconnue, la dépense est en effet obligatoire (6,632 millions d'euros en 2010).

Les besoins ont notamment été sous-estimés du fait de la poursuite de l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui est passé de 831 700 personnes en moyenne en 2008 à 862 000 personnes en 2009 et à 892 000 personnes en 2010, soit une augmentation d'environ 30 000 personnes par an. **Dans son rapport spécial de novembre 2010, le Rapporteur spécial avait souligné l'élargissement de l'assiette des bénéficiaires de l'AAH induite par la revalorisation et appelé à traduire cette dynamique dans la dotation budgétaire initiale.** Sur cette question, il poursuit son évaluation avec le concours de la Cour des comptes afin d'apprécier les éléments dynamisant l'assiette de l'AAH.

La proposition reste d'actualité.

Proposition n° 2 : Veiller à prendre en compte l'élargissement de l'assiette dans les besoins de crédits de l'allocation aux adultes handicapés.

C.– PROGRAMME 304 : DES HYPOTHÈSES DE MONTÉE EN CHARGE PLUS LENTES QUE PRÉVUES

L'exécution budgétaire du programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* est marquée par une faible consommation des crédits initiaux liée à la montée en charge beaucoup plus lente que prévue du RSA « activité » et du RSA « jeunes ». 92 % seulement des crédits initiaux ont été dépensés. Cette tendance est identique à celle de l'an dernier.

Cette situation a conduit à l'annulation de 126,1 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année et au financement de la prime de Noël versée aux bénéficiaires du RSA « socle » sur les crédits du programme 304 pour un montant total de 377 millions d'euros, alors que les crédits nécessaires à cette prime n'étaient pas prévus initialement et faisaient traditionnellement l'objet d'une ouverture en loi de finances rectificative.

Compte tenu du financement de la prime de Noël, **101,17 millions d'euros, soit 68 % des crédits initiaux, ont été consommés pour financer les actions initialement prévues**. Bien que constatant un net progrès par rapport à l'an dernier ou ce chiffre était de 17%, le Rapporteur spécial estime donc nécessaire d'évaluer le plus finement possible la montée en charge du RSA et d'apporter, si nécessaire, rapidement les corrections. Il réitère donc sa recommandation.

Proposition n° 3 : Ajuster le nombre de bénéficiaires potentiels du RSA en vue d'une traduction budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2012.

D.– PROGRAMME 106 : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2010

L'exécution budgétaire du programme 106 reflète la mise en œuvre de deux réformes : la poursuite de la fusion de l'allocation de parent isolé (API) dans le revenu de solidarité active généralisé ainsi que la réforme des tutelles.

En 2010, l'API a continué à être servie dans les seuls DOM puisque l'entrée en vigueur du RSA dans ces territoires avait été prévue pour 2011.

Si l'année 2009 a été marquée par l'entrée en vigueur de la réforme des tutelles au 1^{er} janvier 2009, en application de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007, l'exercice 2010 a permis d'asseoir ces changements. L'ensemble des régions dispose désormais d'un schéma régional des mesures de protection judiciaire des majeurs, outil permettant d'adapter l'offre de service aux besoins.

Le programme 106 a respecté la prévision et affiche un taux de consommation de 99,4 % par rapport à la loi de finances initiale.

E.– PROGRAMME 137 : LE PLUS PETIT PROGRAMME PAR SON BUDGET
MAIS NON PAR SON IMPORTANCE

Le programme 137 *Égalité entre les hommes et les femmes* est caractérisé par son **faible montant**. Les crédits de ce programme (29,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010), **la création d'un document de politique transversale** consacré à l'égalité entre les hommes et les femmes en 2010 et **l'intégration des crédits de personnel dans le programme 124** en 2011 constituent les principales évolutions.

F.– PROGRAMME 124 : LA MAÎTRISE DES COÛTS PERMET D'AJUSTER
LES CRÉDITS

L'exercice 2010 a essentiellement été marqué par la mise en œuvre de la réforme structurelle des administrations centrales et déconcentrées chargées de la cohésion sociale. Au niveau central deux directions d'administration générale ont été unifiées sur les champs santé/solidarité/jeunesse et sports (la direction des Ressources humaines et la direction des Affaires financières, juridiques et des services) en juin 2009 ainsi que la direction générale de la Cohésion sociale, en date du 26 janvier 2010.

Au niveau déconcentré ont été mises en place en 2010 des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ou des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). S'agissant des secteurs de la santé et du médico-social, les agences régionales de santé (ARS) ont été créées le 1^{er} avril 2010.

Pour le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, les crédits consommés en 2010 sont supérieurs aux crédits inscrits en loi de finances initiale. Des transferts de crédits en gestion ont été opérés en gestion au titre du renouvellement des baux de l'administration centrale à hauteur de 33,2 millions d'euros.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial constate, pour s'en féliciter, une sous-consommation des ETPT. La consommation de l'année 2010 se monte à 7 874 ETPT corrigés soit un écart de 235 ETPT par rapport au plafond d'emploi corrigé. Le ministère explique cet écart de 2,9 % de moindre consommation au regard du plafond par plusieurs facteurs conjoncturels. Sur la base du schéma d'emploi du programme 124, l'analyse des flux d'entrées-sorties montre un respect et même une économie au-delà de son exécution puisque la baisse des effectifs rémunérés a été de 494 ETP pour un schéma de -198 ETP en prévision. Au-delà du strict non remplacement d'un départ sur deux à la retraite, 269 emplois ont été supprimés. Le ministère a été au-delà puisqu'il atteint 494 emplois soit 225 emplois supplémentaires.

II.– LA PERFORMANCE : DE SIMPLES INDICATEURS D’ACTIVITÉ

Le volet performance associé aux programmes de la mission demeure perfectible, sachant qu’il n’y a pas d’évolution majeure entre 2009 et 2010. Les indicateurs de performance retenus sont des indicateurs d’activité. Globalement, **les indicateurs ne font que mesurer l’évolution de la situation d’un public de bénéficiaires, cette évolution étant étrangère à l’intervention du ministère qui ne dispose pas de tous les leviers d’action sur des allocataires** plus tributaires de la situation économique que des actions spécifiques du ministère.

*

* *

Le Rapporteur spécial tire trois conclusions du commentaire du rapport annuel de performances :

– l’exécution se traduit, comme les années précédentes, par l’ouverture de crédits en loi de finances rectificative visant à compenser les sous-budgétisations en loi de finances initiale sur les programmes finançant des prestations à caractère obligatoire notamment l’AAH ;

– des ajustements devront être apportés au RSA dont la montée en charge plus lente que prévue, explique la nette sous-consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale au titre du programme 304 ;

– la maîtrise des coûts de personnel et de fonctionnement au sein du programme 124 est remarquable.

*

* *

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Commentaire de M. Henri NAYROU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES : 2010, ANNÉE DE TRANSITION.....	570
II.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN FAUX SEMBLANTS	571
A.– UNE SOUS EXÉCUTION GLOBALE DES CRÉDITS QUI MASQUE UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE DES PROGRAMMES.....	571
B.– LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE	572
1.– Le programme <i>Sport</i> soutenu par le CNDS	572
2.– Un programme <i>Jeunesse et vie associative</i> ambitieux	574
3.– Le programme 210, <i>Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative</i> : dernier exercice avant fusion	576
II.– UN DISPOSITIF DE PERFORMANCES MARQUÉ PAR L'INSTABILITÉ.....	578
A.– LA RÉVISION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>SPORT</i>	578
1.– De nouveaux ajustements	578
2.– Quelques insuffisances	580
3.– Le CNDS, outil de mise en œuvre du programme	580
B.– LE PROGRAMME <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i> : UNE ÉVALUATION TOUJOURS DIFFICILE	581
C.– LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE</i> : DES ÉVOLUTIONS MAJEURES	582

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* comprenait en 2010, deux programmes opérationnels, concernant respectivement la politique du Sport et celle de la Jeunesse et de la vie associative, et un programme support, *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

Au titre de cet exercice, le rattachement ministériel de la mission a connu une forte instabilité de son organisation, avec des incidences sur sa gestion. La mission était rattachée au ministère de la Santé et des sports et au Haut Commissariat à la jeunesse jusqu'en mars 2010 ; en mars 2010, le programme *Jeunesse et vie associative* a été rattaché au ministère de la Jeunesse et des solidarités actives ; enfin, depuis novembre 2010, les crédits du sport sont gérés par la ministre des Sports et ceux de la jeunesse et de la vie associative par la secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

Le programme *Jeunesse et vie associative* affiche depuis 2009 de nouvelles ambitions autour de deux dispositifs phares, le service civique et le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES : 2010, ANNÉE DE TRANSITION

Le bilan stratégique de la mission (et de la deuxième année de la programmation pluriannuelle) est accompagné dans le rapport annuel de performances pour 2010, d'un bilan des réformes, récapitulant les choix opérés et l'avancement des réformes engagées.

Le choix a été fait dès la mise en œuvre de la LOLF, de rattacher les crédits de personnel (titre 2) et de fonctionnement de la mission à un programme soutien non prestataire de service et surdimensionné, le programme 210, *Conduite et pilotage*, qui regroupe un peu plus de la moitié des crédits de la mission.

On se souvient des critiques et préconisations à la fois du Rapporteur spécial, du Comité interministériel d'audit des programmes et de la Cour des Comptes dans leurs rapports respectifs, puisque cette organisation tend à réduire considérablement au niveau national, la lisibilité et le pilotage des programmes opérationnels 163 et 219 composés essentiellement de dépenses d'intervention.

Si la maquette budgétaire est restée stable, d'importants changements amorcés dans le rapport annuel de performances 2010 sont intervenus dans la loi de finances initiale pour 2011, avec la fusion des programmes 210 et 124. Cette réorganisation fait écho à la création d'une direction des Affaires financières, juridiques et des services (DAFJS) et d'une direction des Ressources humaines (DRH) communes aux ministères respectivement chargés de la santé, de la solidarité, du sport, de la jeunesse et de la vie associative. L'ensemble des moyens de fonctionnement du ministère du Travail, de la solidarité et de la fonction publique, du ministère de la Santé et des sports et du ministère de la Jeunesse et des solidarités actives sont désormais rassemblés sur le programme 124.

Ce regroupement des fonctions support sur le programme 124 qui est dépourvu d'emplois, est tout aussi contraire à l'esprit et à la logique de la LOLF. Il présente l'inconvénient majeur d'aboutir à la création d'une mission ne disposant pas d'ETPT, ce qui rend le contrôle parlementaire plus difficile. Il diminue la lisibilité, la connaissance du coût réel des politiques mises en œuvre, rend difficile les comparaisons entre documents budgétaires d'une année sur l'autre et ne permettra pas aux responsables des programmes 163 et 219 de mettre en œuvre des mesures de fongibilité asymétrique.

Proposition n° 1 : Compte tenu de choix opérés et de l'évolution de la maquette budgétaire, mettre en place une comptabilité d'analyse des coûts suffisamment fiable pour mesurer précisément l'effet du déversement analytique du programme soutien dans les deux programmes *Sport* et *Jeunesse et vie associative*.

II.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN FAUX SEMBLANTS

A.– UNE SOUS EXÉCUTION GLOBALE DES CRÉDITS QUI MASQUE UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE DES PROGRAMMES

La mission reste l'une des plus petites du budget de l'État avec 0,22 % des dépenses du budget général.

Les moyens ouverts en loi de finances initiale pour 2010 se sont élevés à 834 millions d'euros pour les autorisations d'engagement (AE) et à 855 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ces crédits sont en hausse par rapport à la loi de finances initiale 2009 (+ 2 % pour les AE et + 8 % pour les CP), alors que celle-ci avait déjà enregistré une progression significative en autorisations d'engagement (+ 7 %), même si elle était restée stable en crédits de paiement.

Toutefois, après LFR, annulations et transferts, les crédits de la mission ont diminué en définitive de 19,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 43 millions d'euros en crédits de paiement pour s'établir respectivement à 814 millions d'euros et 812 millions d'euros, c'est-à-dire à un niveau inférieur à celui de l'exercice précédent (873 millions d'euros et 823 millions d'euros après LFR et décrets d'avance).

Les crédits de la mission exécutés l'an dernier sont donc en deça des montants votés en loi de finances initiale, comme de ceux exécutés en 2009.

Ces variations globales recouvrent une évolution divergente des deux programmes opérationnels, comme le récapitule le tableau ci-dessous. Ainsi les crédits consacrés au programme *Sport* sont en diminution de 1,3 %, même si cette

baisse est compensée par l'augmentation des crédits du CNDS ; les crédits du programme *Jeunesse et vie associative* ont augmenté de 21 % en raison du développement du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse et de la mise en place du service civique.

CRÉDITS VOTÉS ET EXÉCUTÉS SUR LA MISSION

(CP en euros)

Programmes	Crédits votés en LFI pour 2010	Crédits exécutés en 2010	Crédits exécutés en 2009	Exécution 2010 vs LFI 2010	Exécution 2010 vs exécution 2009
219 - Sport	252 839 402	243 548 561	246 668 316	- 3,7 %	- 1,3 %
163 – Jeunesse et vie associative	193 085 121	176 267 621	144 919 460	- 8,7 %	+ 21,6 %
210 – Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative	428 811 832	380 438 830	433 925 877	- 11,3 %	- 12,3 %
Total de la mission	874 736 355	800 255 012	825 513 653	- 8,5 %	- 3 %

Source : RAP pour 2010, mission Sport, jeunesse et vie associative et note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Cette évolution va conduire à une « première » dans l'histoire de la mission : dans la loi de finances initiale pour 2011, le budget dévolu à la jeunesse sera légèrement supérieur à celui du sport.

On notera que les perspectives de dépenses normées par la loi de programmation des finances publiques ont été dépassées en 2010 (comme en 2009) en raison de la montée en charge du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse et surtout du service civique.

B.– LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

1.– Le programme *Sport* soutenu par le CNDS

L'année 2010 a vu se poursuivre les réformes engagées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques avec la restructuration des opérateurs de l'État : mise en place des nouveaux services de l'INSEP en tant qu'animateur du réseau technique de haut niveau qui s'accompagne de la gestion de sa masse salariale ; fermeture de trois CREPS ; réorganisation du réseau des écoles nationales avec la création de l'École nationale des sports de montagne et celle de l'institut français du cheval et de l'équitation qui regroupe les Haras nationaux et l'École nationale d'équitation.

En 2010, le programme *Sport* a bénéficié (fonds de concours inclus) de 257 millions d'euros en autorisations d'engagement (221 millions d'euros en LFI) et 252 millions d'euros en crédits de paiement (233 millions d'euros en LFI), consommés à 96,9 % et représentant 31 % des crédits de la mission.

Les fonds de concours ouverts en 2010 (22 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24 millions d'euros en crédits de paiement) intègrent principalement une contribution du CNDS (essentiellement sur son fond de roulement) pour un montant de 19 millions d'euros aux actions fédérales en faveur du développement de la pratique sportive pour tous.

a.– Le CNDS : un opérateur toujours plus sollicité pour pallier le désengagement de l'État

Les ressources (non budgétaires) de l'opérateur atteignent 230 millions d'euros alors que la prévision était de 239 millions d'euros. Elles proviennent essentiellement :

- d'un prélèvement sur le chiffre d'affaires de la Française des jeux qui a atteint le montant plafonnée de 168,3 millions d'euros ;
- du produit de la contribution de 5 % sur les droits de diffusion télévisuelle des manifestations et compétitions sportives pour 43,3 millions d'euros ;
- et du prélèvement sur les paris sportifs pour un montant de 12 millions d'euros.

Le montant des ressources du CNDS a été moins élevé que celui annoncé en loi de finances initiale, principalement en raison du produit de la contribution de 1,5 % sur les paris sportifs qui n'a pas atteint le montant souhaité de 30 millions d'euros. Un an après l'ouverture des jeux en ligne, les premiers bilans présentés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), sont en effet loin des résultats escomptés, particulièrement pour le marché des paris sportifs.

Les dépenses de l'opérateur (253 millions d'euros) ont été en 2010 quasiment aussi élevées que le montant des crédits du programme (257 millions d'euros). Le CNDS attribue des concours financiers sous forme de subventions d'équipement ou de fonctionnement aux associations sportives, aux collectivités territoriales et à certains organismes sportifs (250 millions d'euros). Les subventions de fonctionnement (part territoriale) ont été intégralement consommées. Mais les dépenses relatives aux subventions d'équipement ont atteint un taux de réalisation de 81 % par rapport aux prévisions budgétaires. Le CNDS souligne la progression constante du taux de réalisation de puis 2008 et la difficulté à établir des prévisions (annulation de projets, retard).

L'exercice 2010 aboutit à une perte de 22,8 millions d'euros, plus faible que prévue au budget primitif et à une réduction du fond de roulement de l'établissement.

Il convient de mentionner en cours d'année 2010, l'abandon du projet de majoration (de 5 % à 5,5 %) de la taxe dite « Buffet » au profit de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Il avait été décidé en loi de finances

initiale d'attribuer à l'AFLD le montant du produit de cette hausse dans la limite de 4 millions d'euros. La subvention de l'agence avait été réduite à due concurrence (de 7,6 millions d'euros en 2009 à 3,8 millions d'euros en 2010, auquel devaient s'ajouter les 4 millions d'euros de recettes affectée. L'article du projet de loi ayant été finalement supprimé, la dotation de l'AFLD a du être réabondée, afin de faire face à ses besoins budgétaires, par redéploiement sur le programme 219 : en pratique, 3 millions d'euros ont été financés par le biais d'un fonds de concours additionnel du CNDS et 1 million d'euros sur le dégel opéré en fin d'année.

Comme le souligne la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, « *cette procédure a respecté le droit budgétaire, mais un tel recours aux ressources affectées du CNDS ne peut qu'aboutir à une limitation de l'autonomie de l'établissement dans l'accomplissement de ses missions statutaires et la disposition de ses ressources* ». Le Rapporteur spécial désapprouve le recours récurrent au CNDS par voie de fonds de concours.

Proposition n° 2 : Mettre fin au recours aux fonds de concours du CNDS pour financer des dépenses du budget général. En cas d'usage ponctuel de cette procédure, justifier la dépense au premier euro.

b.– Le droit à l'image collective : apurer définitivement la dette

Sur les exercices cumulés 2006-2009, le différentiel entre les cotisations dues par l'État à de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) (131,8 millions d'euros) et les versements effectués au titre de la même période (125,4 millions d'euros) laisse apparaître une dette de l'État de 6,4 millions d'euros à fin 2009. En droits constatés, l'ACOSS a estimé le montant des cotisations à prendre en charge par l'État au titre de l'année 2010 à 20,8 millions d'euros. Un versement de 23,5 millions d'euros a été effectué, dont une partie (2,7 millions d'euros) a été affectée au règlement de la dette. Le solde de la dette, estimé à 3,7 millions d'euros fin 2010, a été apuré par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010-2011.

Le dispositif ayant pris fin définitivement en juin 2010, aucun crédit n'est prévu dans le PLF 2011. Cependant, les estimations de l'ACOSS étant fluctuantes, l'hypothèse de l'existence d'un reliquat de la dette ou d'un trop versé n'est pas à écarter.

2.– Un programme *Jeunesse et vie associative* ambitieux

Ce programme représente un peu plus de 21 % des crédits de la mission avec 176 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ouverts. Il reste largement marqué par la prédominance des crédits d'intervention (soit 96 % des crédits ouverts). Les annulations de crédits se sont élevées à 10,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11 millions d'euros en crédits de paiement et ont porté principalement sur les crédits d'interventions.

Au total, le programme a vu ses dotations baisser de 8,5 % (CP) par rapport à la loi de finances initiale. L'exécution budgétaire se caractérise par un taux de consommation élevé (99,7 % en AE/CP).

Les dépenses fiscales associées à la mission concernent essentiellement des dispositifs rattachés au programme *Jeunesse et vie associative*. Évaluées dans le projet de loi de finances 2011 à 1 581 millions d'euros – en augmentation de 12 % par rapport à l'an dernier –, elles sont près de neuf fois supérieures aux crédits ouverts de ce programme.

Proposition n° 3 : Dresser un bilan de l'efficacité des dépenses fiscales des montants significatifs du programme relatif à la jeunesse et à la vie associative.

La progression des crédits de 21 % par rapport à l'année précédente reflète la montée en puissance de deux dispositifs, le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse et le service civique. Les crédits dédiés aux politiques d'éducation populaire, de soutien à l'engagement des jeunes et d'aide à la vie associative, c'est-à-dire au périmètre historique du programme, subissent une nette diminution (– 30 % par rapport à 2008).

a.– La mise en place du service civique

Le service civique est mis en œuvre par un nouvel opérateur, l'agence du service civique ; il a vocation à unifier les différents dispositifs qui coexistaient jusqu'à lors. Le programme 163 finance l'agence du service civique sous la forme d'une subvention pour charges de service public (22,6 millions d'euros versés en 2010). L'agence a passé une convention avec l'agence de services et de paiement (ASP) qui indemnise et paye les cotisations sociales des engagés du service civique sur la base de 632 euros par mois (442 euros d'indemnisation et 190 euros de cotisations). L'État compense par ailleurs à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), les cotisations retraite des engagés et des volontaires sur la base de 188 euros par mois et par personne. Au total, les dépenses concernant le service civique ont été évaluées à 97,4 millions d'euros pour l'exercice 2011.

Comme le fait remarquer la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, plusieurs problèmes se posent :

– le nombre de volontaires est par nature aléatoire et les ambitions affichées difficiles à évaluer : en 2010, il était prévu d'accueillir 10 000 volontaires, seuls 5 650 contrats étaient en cours au 31 décembre 2010. En 2011, l'objectif a été fixé à 15 000 volontaires ;

– le coût du nouveau dispositif n'est pas quantifiable directement par l'agence de service civique ou par les services du programme 163, mais seulement par l'ASP qui rémunère directement les bénéficiaires ;

– la compensation des cotisations sociales par l'État à l'ACOSS pose le problème du calcul du montant de ces cotisations. En 2010, celles-ci ont été versées sans aucune estimation pour un montant de 3,4 millions d'euros. L'absence de précision de l'évaluation de la dette de l'État vis-à-vis de l'ACOSS, risque de s'accroître avec la montée en charge du dispositif ;

– enfin, la montée en charge du dispositif nécessitera des moyens financiers importants. À l'avenir, si l'objectif de 75 000 volontaires est atteint, le coût du dispositif atteindrait 487 millions d'euros soit pratiquement 3 fois le montant des crédits ouverts en 2010 sur le programme 163 et plus de la moitié des crédits de la mission, ce qui pose à terme la question de son financement.

Proposition n° 4 : Le Rapporteur spécial souligne la difficulté à anticiper le coût du service civique. Dans un contexte de restriction budgétaire, la montée en charge de ce dispositif phare du programme devra être assumée politiquement et financièrement et ne pas se faire au détriment des autres actions du programme.

b.– Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, autre dispositif phare du programme

Le Fonds fonctionne principalement sur le mode d'appels à projets portant sur des thématiques ciblées. En 2010, 5 appels à projets ont été lancés et/ou clôturés et ont permis la sélection de 110 projets.

Pour l'exercice 2010, le Fonds a été doté au total de 54 millions d'euros dont 38 millions d'euros de crédits d'État (contre 60 millions d'euros l'année précédente), et 16 millions d'euros provenant des versements des contributeurs privés au Fonds.

c.– La peau de chagrin pour les autres actions du programme

Hors FEJ et service civique, l'exécution du programme s'est révélée tendue puisque les 91 millions d'euros de crédits ouverts en 2010 ont été intégralement consommés (contre 115 millions d'euros en 2009 et 128 millions d'euros sur ce même périmètre en 2008).

3.– Le programme 210, *Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative* : dernier exercice avant fusion

L'année 2010 a été marquée par la mise en œuvre des mesures issues de la RGPP conduisant à une réorganisation profonde de l'administration centrale et de l'administration territoriale. Au niveau central, les deux directions d'appui constituées par l'ex-direction de l'administration générale, du personnel et du

budget (DAGPB) pour les ministères sociaux et l'ex-direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG) pour le secteur sport, jeunesse et vie associative, ont été fusionnées dès juin 2009.

Dès le 1^{er} janvier 2010, a été déployé le réseau déconcentré des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, résultant de la fusion des anciennes directions régionales de la jeunesse et des sports et d'une partie des directions régionales des affaires sanitaires et sociales.

Toutefois, en 2010, les fonctions support de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* restaient encore mutualisées dans le programme 210.

379 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 380 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2010. **Les crédits de personnel** (titre 2) représentent en 2010, 98 % des dépenses du programme. Leur taux de consommation s'est élevé à 99,8 %.

L'évolution de la masse salariale et des effectifs s'est inscrite dans le cadre du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ; le plafond d'ETPT a été fixé par la loi de finances initiale à 6 401 ETPT. En cours de gestion, le plafond a été augmenté suite à un solde de transferts positifs de 31 ETPT. Il s'établit au final à 6 432 ETPT.

La consommation constatée est de 6 154 ETPT. L'écart s'explique par :

– une baisse des recrutements avec notamment le report du concours d'inspecteur de la jeunesse et des sports ;

– un pilotage « prudentiel » des emplois dans le contexte non stabilisé de réforme administrative territoriale ;

– un pilotage pluriannuel du plafond d'emplois au regard d'une cible 2011.

Pour les dépenses de personnel, le directeur des Affaires financières, juridiques et des services est responsable globalement des crédits et emplois du programme support. Mais la direction des ressources humaines est le gestionnaire du titre 2 : elle pilote notamment les recrutements, les concours et la politique de rémunération, et joue ainsi son rôle de responsable de BOP sur le titre 2.

Proposition n° 5 : Le gestionnaire des dépenses de personnel de la mission doit être responsable de sa gestion devant le Parlement. Ce n'est plus le cas. C'est une entorse importante à l'esprit de la LOLF à laquelle il est indispensable de remédier.

Les crédits hors titre 2 alloués au programme étaient en loi de finances initiale de 42 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement. Suite aux mouvements intervenus en cours de gestion, la dotation nette pour le programme a été de 6,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,4 millions en crédits de paiement. L'ampleur des transferts intervenus s'explique par la profonde réorganisation des services.

Dans l'attente de la réalisation à partir de 2011 de la fusion entre les programmes 210 et 124, *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, une mutualisation des dépenses de fonctionnement des services (hors dépenses de personnel) a en effet été mise en œuvre dès 2010, par transfert en gestion des crédits concernés depuis le programme 210 vers le programme 124. La quasi-totalité des crédits de fonctionnement a été concernée (33 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38 millions d'euros en crédits de paiement).

Le taux de consommation des crédits restant inscrits au programme 210 est très élevé, puisqu'il atteint 99,2 % en autorisations d'engagement et 94 % en crédits de paiement.

Proposition n° 6 : Le déversement du programme soutien dans les deux programmes opérationnels est effectué à partir de clés de répartition qui ont été définies à partir d' « enquêtes temps » imprécises sur la répartition du temps de travail des agents du secteur *Sport, jeunesse et vie associative* par programme et par action. Une nouvelle répartition aurait dû être engagée dès 2010 ; elle doit être réalisée pour 2012.

II.- UN DISPOSITIF DE PERFORMANCES MARQUÉ PAR L'INSTABILITÉ

Le libellé et le contenu des actions et des objectifs ont considérablement évolué en 2010, pour selon le ministère, assurer une mise en cohérence de la démarche de performance avec l'application des mesures issues de la RGPP et des nouvelles orientations politiques décidées dès 2009.

Des progrès sont à relever, notamment avec les opérateurs, une partie d'entre eux étant désormais encadrés par des contrats de performances.

A.- LA RÉVISION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE DU PROGRAMME *SPORT*

1.- De nouveaux ajustements

Le volet performance a évolué de façon importante en 2010 sous l'effet conjugué de l'application des mesures issues de la révision générale des politiques publiques, des réformes du haut niveau et du réseau des établissements : 2 objectifs et 7 indicateurs ont été supprimés, 4 indicateurs nouveaux ont été insérés dont 2 issus de la révision générale des politiques publiques.

L'ancien objectif n° 7 relatif à l'optimisation des coûts de gestion des subventions qui constituait davantage une modalité de mise en œuvre qu'un objectif autonome a été supprimé. L'ancien objectif n° 8 relatif à la professionnalisation des CREPS a lui aussi été supprimé, la contribution de ces établissements à la performance du programme étant désormais rattachée à l'objectif n° 4 relatif au haut niveau *Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial* et à l'objectif n° 6 *Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers*.

De nombreuses reformulations de libellés d'objectifs ont été effectuées. Ainsi l'objectif n° 3, *Apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national* a notamment été complété par la mention *et promouvoir la réalisation d'équipements structurants*. Le libellé de l'objectif n° 4 *Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial* a été remplacé par le libellé suivant *Conforter le rang de la France parmi les grandes nations sportives*.

Des ajustements significatifs des indicateurs ont été effectués. Ainsi les informations relatives à la pratique sportive encadrée dispersées en 2009 dans 3 indicateurs (1.1, 1.4 et 1.5) ont été regroupées. L'ancien indicateur 1.2 *Coût public de la licence sportive* jugé peu lisible et incohérent par rapport aux nouvelles missions du CNDS, a été remplacé par l'indicateur *Répartition des subventions déconcentrées par montant alloué*. Le libellé de l'indicateur 1.3 « Moyens affectés aux publics cible » a été remplacé par *Proportion des crédits de la part territoriale du CNDS affectée aux publics prioritaires*. Ce changement permettra de renseigner automatiquement l'indicateur via l'application ORASSAMIS rénovée et non plus sur la base d'une enquête papier auprès des services ce qui, à terme, devrait accroître la qualité et la fiabilité des données. Les indicateurs 2.1 et 2.2 qui suivent la situation financière des fédérations sportives et leurs capacités d'autofinancement sont présentés en « nombre » et non en « % », ce qui améliore leur lisibilité. L'indicateur 5.4 qui présentait le *nombre de cas déclarés positifs aux contrôles antidopage / nombre de contrôles* a été supprimé compte tenu des difficultés d'interprétation des résultats obtenus. Les résultats sont mentionnés en précision méthodologique de l'indicateur 5.3 qui relève également de l'AFLD. Un indicateur supplémentaire a été intégré à l'objectif n° 6 (indicateur 6.3) permettant d'assurer le suivi du double projet des sportifs de haut niveau. Enfin, les 3 indicateurs relatifs à la gestion des CREPS, issus du programme support, ont été jugés inadaptés au suivi de la performance du programme sport et en conséquence, supprimés.

Le Rapporteur spécial souhaite que les modifications apportées permettent une meilleure explicitation des résultats obtenus par les principaux indicateurs du programme *Sport* dans les documents budgétaires (PAP et RAP) et une amélioration des modalités d'enquête et de traitement des données.

Proposition n° 7 : Diversifier désormais la stabilité du dispositif de performance des programmes, indispensable à une évaluation pluriannuelle sérieuse des politiques menées.

2.– Quelques insuffisances

– L'indicateur 1.1 qui mesure les licences délivrées par les fédérations sportives est associé à l'objectif *accroître la pratique sportive, notamment au sein des clubs, en apportant une attention particulière aux publics prioritaires*. L'objectif-cible pour 2012 en termes de nombre de licenciés est de 16,7 millions contre 16,39 millions en 2008. Cette cible apparaît peu ambitieuse, puisqu'elle vise une simple stabilisation du taux de licences (25,1) entre 2008 et 2012. Il s'agit en outre d'un taux légèrement inférieur à celui qui a été réalisé en 2007 (25,2).

– indicateur 5.1 qui indique le nombre de sportifs qui se sont soumis aux obligations de suivi médical, présente une fois encore des résultats décevants, tant pour les sportifs de haut niveau que pour les espoirs. Ce serait toujours en raison d'un manque de structuration de certaines fédérations pour la prise en compte de ce suivi. On notera le caractère incomplet des résultats puisque 8 fédérations, représentant 20 % des sportifs, n'ont pas répondu aux enquêtes.

Compte tenu de la part importante (70 %) que représentent les dépenses d'intervention dans le budget du programme *Sport* et notamment les subventions aux fédérations sportives, on ne peut que regretter l'absence d'indicateur de performance mesurant l'utilité et l'efficacité de ces dépenses.

Proposition n° 8 : Ajouter un ou plusieurs indicateurs mesurant l'utilité et l'efficacité des dépenses d'intervention.

3.– Le CNDS, outil de mise en œuvre du programme

Le recours systématique et abusif à des effets d'affichage trompeurs concernant le rôle du Centre national de développement du sport (CNDS) dans la mise en œuvre du programme *Sport* masque la remise en cause durable du rôle joué par l'État.

En agrégeant, selon une pratique devenue systématique, les moyens et la contribution à la performance du Centre national de développement du sport aux crédits et indicateurs du programme *Sport*, le responsable de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* entend masquer en fait une diminution des capacités d'intervention du ministère, comme l'illustre le glissement d'une partie de plus en plus importante des financements pris en charge par le Centre national de développement du sport. Ce choix doit être motivé et assumé dans les rapports annuels de performance.

Proposition n° 9 : Isoler et mettre en évidence avec sincérité, par l'intermédiaire de tableaux spécifiques, la contribution tant budgétaire qu'en termes de performance du Centre national de développement du sport.

Est-ce à dire que le Centre national de développement du sport, avec les multiples tâches qui lui sont désormais confiées – distribution des crédits régionalisés, financement des grands événements internationaux, plan de relance, mise en place de têtes de réseau – deviendra à moyen terme l'outil exclusif de la mise en œuvre du programme Sport ?

Proposition n° 10 : Rendre publiques dans le rapport annuel de performances les grandes lignes du contrat de performance passé par le ministère avec l'établissement, ou à tout le moins sa partie évaluative.

B.– LE PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* : UNE ÉVALUATION TOUJOURS DIFFICILE

Le dispositif de performance du programme *Jeunesse et vie associative* connaît en 2010 une évolution sensible liée au rattachement de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative au Haut commissaire à la jeunesse.

L'architecture du programme bâtie autour de quatre actions jusqu'en 2009, a été restructurée en « trois actions stratégiques pour une meilleure lisibilité », selon le ministère : le développement de la vie associative et la promotion de l'engagement citoyen ; la promotion des actions et expérimentations en faveur de la jeunesse ; la promotion des actions en faveur de l'éducation populaire et des métiers de l'animation.

Les objectifs poursuivis s'articulent autour des deux axes que sont l'action en faveur de l'autonomie et la prise de responsabilité citoyenne des jeunes, ainsi que le soutien au dynamisme et au développement de la vie associative, en cohérence notamment avec celui apporté par les collectivités.

Le dispositif de performance a lui aussi été réorganisé ; il s'articule autour de quatre objectifs : soutenir les initiatives et les projets des jeunes ; soutenir la structuration et le dynamisme du secteur associatif ; améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs ; améliorer la capacité des expérimentations à préfigurer des politiques de jeunesse innovantes.

Les indicateurs ont été regroupés dans ce nouveau cadre, deux ont été créés, trois supprimés.

Les suppressions, souvent sans fondement, privent le Parlement d'informations pourtant utiles : l'indicateur 1.2, *Qualité du service rendu par le réseau d'information jeunesse* a été supprimé en l'absence de sous indicateur pertinent ; l'indicateur 5.1 qui mesurait la *proportion de diplômés qui occupent effectivement un emploi en rapport avec la qualification obtenue après la délivrance du diplôme* a été supprimé car ne correspondant plus aux objectifs de performance ; l'indicateur 1.3 qui donnait le nombre de départements ayant une dotation en postes FONJEP comprise entre 80 % et 120 % d'une dotation théorique a été abandonné « *car le niveau départemental n'est plus pertinent, la répartition des "postes" s'effectuant au niveau régional* » ; son aménagement se justifiait, pas sa disparition.

Le nouvel indicateur 4.1 mesure le *nombre de projets ayant démarré effectivement 6 mois après leur sélection* ; il est associé à l'objectif désormais central du programme, concernant *la capacité des expérimentations à préfigurer des politiques de jeunesse innovantes*.

Le Rapporteur spécial a souligné à plusieurs reprises la difficulté de rendre compte des résultats du programme *Jeunesse et vie associative*. La refonte de son architecture et du dispositif de performances vient compliquer l'exercice. Il demande que soit désormais privilégiée la stabilité du dispositif de performance, indispensable à une évaluation pluriannuelle sérieuse des politiques menées.

C.- LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE : DES ÉVOLUTIONS MAJEURES

Le programme soutien assure le pilotage stratégique et la gestion des moyens d'intérêt commun au secteur sport, jeunesse et vie associative. Il poursuit désormais quatre objectifs déclinés en huit indicateurs. Son responsable est le directeur des affaires financières, juridiques et des services, également responsable du programme similaire pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, (programme 124).

L'architecture du programme 210 et son dispositif de performances ont évidemment été affectés par la réorganisation en cours des structures administratives évoquée précédemment.

On notera d'abord la refonte complète de la liste des objectifs et des indicateurs pour que la mesure de la performance s'exprime de manière identique pour les programmes soutien des secteurs sport, jeunesse et vie associative (210) et santé solidarité (124). Les indicateurs sont désormais globaux en raison du regroupement des moyens et de la fusion des services au sein des deux nouvelles directions de métiers que sont la Direction des ressources humaines (DRH) et la Direction des affaires financières, juridiques et des services (DAFJS), placées sous l'autorité du Secrétaire général du ministère de la santé et des sports.

Les objectifs et les indicateurs sont donc identiques, même s'ils apparaissent encore dans les deux RAP en 2010. Cela prépare la fusion (en 2011) des programmes 124 et 210 pour correspondre à la réalité de services désormais regroupés en central et au plan local.

C'est aussi l'intégration dans le volet performance du programme des indicateurs d'efficience interministériels qui ne pourront donner leur utilité que dans les prochains exercices, lorsque le périmètre des services sera stabilisé.

La refonte du dispositif de performances dans le rapport annuel de performances 2010, conduit pour le programme 210 à une rupture des données statistiques, rendant impossible l'analyse de la performance dans le temps.

À l'examen de ce rapport annuel de performances, le Rapporteur spécial réitère ses remarques relatives à la nécessité de mettre au point des indicateurs pertinents et fiables qui rendent véritablement compte de la performance plutôt que de la gestion de l'administration.

Proposition n° 11 : Fiabiliser le dispositif de suivi de la performance en veillant à ce que les indicateurs soient soigneusement renseignés.

*

* *

En conclusion, le Rapporteur spécial veut souligner à nouveau la faible prise en compte des préconisations formulées par la représentation nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes, qui explique une nouvelle fois les lacunes et le caractère inachevé du rapport annuel de performances pour 2010.

*

* *

TRAVAIL ET EMPLOI :
POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Commentaire de Mme Chantal BRUNEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME N° 102 <i>ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI</i>	587
A.– UN PROGRAMME CARACTÉRISÉ PAR LA SOUS-BUDGÉTISATION DES CONTRATS AIDÉS	587
B.– UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE.....	588
1.– la faiblesse des indicateurs de l'objectif 2 <i>Améliorer l'efficacité du service rendu à l'usager par Pole Emploi</i>	588
2.– la mesure problématique de la performance des dépenses fiscales et sociales.....	589
II.– PROGRAMME N° 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL	590
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PEU AGITÉE.....	590
B.– UNE HYPERTROPHIE DE LA DÉPENSE FISCALE.....	590
III.– UN PROGRAMME SOUTIEN, LE PROGRAMME 155 <i>CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL</i>	591
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MAÎTRISÉE.....	592
B.– UN PROGRAMME APPLIQUANT AVEC RIGUEUR LA RÈGLE DU « DU 1 SUR 2 ».....	592
C.– LE RECOURS RÉPÉTÉ À LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE POUR LE FINANCEMENT DES MDPH	592
IV.– UN PROGRAMME ÉPHÉMÈRE , LE PROGRAMME 330 <i>INVESTISSEMENTS DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION EN ALTERNANCE</i>	593
A.– UN PROGRAMME ÉPHÉMÈRE.....	593
B.– UN APPEL À PROJETS JUSQU'AU 14 DÉCEMBRE 2014.....	594

L'année 2010 peut être qualifiée d'année de « sortie de crise ». Après une chute sans précédent de 2,5 % du Produit intérieur brut (PIB) en 2009, liée à la déconfiture financière et bancaire, l'économie française est entrée en 2010 dans une phase de reprise molle, avec un taux de croissance du PIB de 1,5 %.

L'emploi du secteur marchand a connu en 2010 une reprise assez soutenue : + 125 000 emplois, après une chute de 333 000 en 2009 en grande partie imputable au regain très important de l'intérim. Au final, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) a légèrement reculé, passant de 9,9 % au quatrième trimestre 2009 à 9,6 % au quatrième trimestre 2010.

La mission *Travail et emploi* a été particulièrement sollicitée dans le cadre de la très active politique de l'emploi gouvernementale pour limiter les effets de la crise et de deux manières :

– un objectif ambitieux, revu à la hausse en cours d'année, de prescription de contrats aidés : enveloppe de 410 000 contrats, programmée en loi de finances initiale puis abondée à l'été 2010 pour atteindre 520 000 contrats dans les secteurs marchand et non marchand. De surcroît, le taux de prise en charge par l'État de ces contrats est passé de 70 % à 90 % ;

– une mobilisation importante de moyens additionnels en faveur de l'emploi des jeunes dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse » annoncé en septembre 2009 : augmentation du nombre de places dans les écoles de la deuxième chance, renforcement des moyens des missions locales, dotation complémentaire pour le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes et les contrats d'insertion dans la vie sociale.

Le programme 102 a été le support de ces mesures de soutien de l'emploi prévues par le plan de relance de l'économie, dont les crédits lui ont été transférés en gestion à partir du programme 316 *Plan de relance de l'économie*.

Compte tenu de ce plan de relance, l'année 2010 a un caractère exceptionnel sur le plan budgétaire en raison de l'ampleur des mouvements de crédits qu'il a impliqués – redéploiement des crédits du programme 316 – et des surcoûts constatés sur les dispositifs clés.

Ainsi, les crédits consommés sont en augmentation de 30 % par rapport à la loi de finances en autorisations de paiement comme en crédits de paiement. Le taux de consommation des crédits est de 95,5 % pour les autorisations de paiement et 96,3 % pour les crédits de paiement, le taux d'exécution étant particulièrement élevé pour les deux programmes 102 et 103 qui ont supporté les dépenses du plan de relance.

I.- LE PROGRAMME N° 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

Le programme 102 regroupe l'ensemble des dispositifs visant à favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, en particulier les contrats aidés qui occupe une place essentielle au sein du programme.

Il représente plus de la moitié des crédits de la mission *Travail et emploi* : 45,1 % des autorisations d'engagement et 51,4 % des crédits de paiement en loi de finances initiale. Le programme 102 ne comporte ni crédits d'intervention ni crédits de fonctionnement courant. Les dépenses de personnel et de fonctionnement sont prises en charge par le programme 155 et ne représentent que 5,7 % des crédits de la mission.

Il s'agit d'un programme structuré autour deux actions. D'une part, l'action n° 01 *Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi* qui contribue au financement du régime de solidarité des demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas du régime d'assurance chômage et supporte la subvention de service public à Pôle emploi et la subvention à l'Association nationale pour la formation professionnelle (AFPA). D'autre part, l'action n° 02 *Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail* finance les mesures en faveur des jeunes sans qualification, des seniors, des travailleurs handicapés, des chômeurs de longue durée et des allocataires du RSA. Cette action a concentré les mesures du plan de relance mises en œuvre en 2009 et 2010, soit les contrats aidés et les mesures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi.

L'exécution sur le programme s'établit à 7 452 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 454,59 millions d'euros en crédits de paiement.

Comme le Rapporteur spécial l'a noté plus haut, l'écart entre la loi de finances initiale et l'exécution est exceptionnellement important cette année. L'exécution est supérieure de 27 % aux crédits votés en loi de finances initiale. Cependant, cet écart anormal doit être corrigé par l'inscription en loi de finances initiale sur le programme 316 de la mission *Plan de relance de l'économie* de crédits destinés à être mis en œuvre sur le programme 102 pour un montant de 478,84 millions d'euros. Après correction, l'écart est ramené à 18 % de la budgétisation initiale.

A.- UN PROGRAMME CARACTÉRISÉ PAR LA SOUS-BUDGÉTISATION DES CONTRATS AIDÉS

Au niveau de l'action n° 01 *Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi*, le Rapporteur spécial a constaté **une forte sous-consommation des crédits versés au Fonds de solidarité (- 300 millions, soit - 35 %)**. Cette baisse a permis de dégager des marges pour le financement des contrats aidés.

Au niveau de l'action n° 02 *Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi* sur laquelle a été mis en œuvre le plan de relance, l'écart entre prévision et exécution est de 45 %. Il atteint même 70,5 % en autorisations d'engagement et 67,8 % en crédits de paiement pour les seuils contrats aidés.

Pour la sous-action 2 « *Accompagnement des publics les plus en difficulté* », l'exécution a été conforme à la prévision en loi de finances initiale. En revanche, pour la sous-action 1 « *insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés* » les dépassements constatés par rapport à la budgétisation initiale sont d'une ampleur sans précédent. Ils s'expliquent par la décision politique de recourir massivement aux contrats aidés pour contrecarrer la hausse du chômage. Plus précisément, les dépassements ont eu pour origine :

– la non budgétisation initiale de contrats aidés accordés en fin d'exercice 2009 pour un montant de 405 millions d'euros ;

– la non budgétisation initiale de 50 000 nouveaux contrats uniques d'insertion (CUI) créés dans le cadre du Plan « Rebond vers l'emploi » en faveur des demandeurs d'emploi arrivant en fin d'indemnisation.

B.– UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE

Le volet « performance » du projet annuel de performances a été indubitablement amélioré dans le sens des recommandations de la Cour des comptes et des propositions de la représentation nationale.

La mesure de la performance dans le rapport annuel de performances pour 2010 compte 14 indicateurs et 44 sous-indicateurs regroupés autour de trois objectifs. Depuis 2008, le nombre des objectifs a été réduit, passant de 7 à 3, celui des indicateurs passant de dans le même temps de 19 à 14.

Cependant, les indicateurs sont encore insuffisamment renseignés : un tiers des indicateurs ne sont pas renseignés et les valeurs cibles sont trop basses et peuvent parfois avoir été dépassées depuis 2008 ou 2009.

1.– la faiblesse des indicateurs de l'objectif 2 *Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par Pole Emploi*

Les indicateurs de performance ne permettent pas de mesurer l'efficience de Pôle emploi alors que ce nouvel opérateur est né d'une des réformes fondamentales de la mission *Travail et emploi* des trois dernières années.

Le Rapporteur spécial remarque que de nombreux indicateurs n'ont pas été renseignés. La raison invoquée est l'adaptation des systèmes d'information de l'opérateur. Un exemple fâcheux est l'indicateur mesurant la part des salariés en contrat unique d'insertion ayant bénéficié d'un suivi par Pole Emploi. Cet indicateur aurait dû être renseigné en cette année compte tenu de l'explosion des crédits consacrés aux contrats unique d'insertion.

2.– la mesure problématique de la performance des dépenses fiscales et sociales

Le montant actualisé des dépenses fiscales sur le programme 102 est de 3,6 milliards d'euros, pour l'essentiel constitué par la prime pour l'emploi. Les dépenses fiscales représentent la moitié de la dépense budgétaire du programme.

La prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité, qui sont alors exonérés d'impôt sur ces revenus. Créée en 2001, cette dépense fiscale est très lourde pour les finances publiques puisqu'elle atteint 3,2 milliards d'euros en 2010 même si son montant a diminué, sous l'effet de la crise. La prime pour l'emploi présentait 4 480 millions d'euros en 2008, 3,936 milliards d'euro en 2009.

À la différence de ce qu'elle impose pour les crédits budgétaires, la LOLF n'exige pas que les dépenses fiscales soient assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance. Le projet annuel de performances 2010 a un volet de consolidation des dépenses mais il est évident que cela ne suffit pas pour une réelle information de la représentation nationale sur des postes très lourds et à la dynamique souvent soutenue. En effet, les informations chiffrées présentes dans la consolidation des dépenses fiscales ne sont assorties d'aucun commentaire pouvant expliquer l'évolution des dépenses.

Ainsi, compte tenu du poids de cette dépense fiscale dans les finances publiques, la démarche de performance pourrait être étendue et les principales dépenses fiscales du programme, et notamment la prime pour l'emploi, être assorties d'indicateurs. Un effort pourrait être demandé en la matière à la direction de la Législation fiscale (DLF).

Proposition n° 1 : Doter les dépenses fiscales d'indicateurs de performance.

Outre les dépenses fiscales, la démarche de performance pourrait s'attacher aux dépenses sociales, peu lisibles sur l'ensemble de la mission. Au niveau de l'action n° 02 *Mise en situation des publics fragiles*, des politiques publiques se traduisent par des exonérations de charges. On pourrait, en fonction de leur importance, envisager une présentation de ces exonérations et de la compensation de l'État correspondant.

Proposition n° 2 : À titre expérimental, proposer dans le rapport annuel de performances un volet de consolidation des dépenses sociales.

II.– PROGRAMME N° 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* est le programme de la mission le moins doté avec 43,5 millions d'euros de crédits engagés et 73,4 millions d'euros de crédits payés sur 2010.

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PEU AGITÉE

Sur l'exercice, on peut constater une relative sous-consommation des crédits. L'écart entre prévision et exécution est de – 18 % pour les autorisations d'engagement et – 5 % pour les crédits de paiement.

Le programme 111, bien que faisant partie de la mission *Travail et emploi* n'a pas été affecté par la mise en place des crédits du plan de relance et le transfert des crédits opérés en cours de gestion à partir du programme 316 *Plan de relance de l'économie*.

Ainsi, les mesures intervenues en gestion ont été marginales au regard du volume de crédits du programme. Le programme 111 a subi des ajustements successivement en loi de finances rectificative du 9 mars et du 7 mai 2010 pour un montant total de – 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. En début d'année, 2,61 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,50 millions d'euros en crédits de paiement ont été mis en réserve sur le programme 111.

B.– UNE HYPERTROPHIE DE LA DÉPENSE FISCALE

Alors qu'il totalise 0,5 % des crédits de la mission *Travail et emploi*, le programme 111 s'est vu rattacher une importante dépense fiscale, dont le coût total atteint 1,795 milliard d'euros, soit 11,3 % de l'ensemble des dépenses fiscales de la mission. Le Rapporteur spécial n'observe pas de divergence notable entre prévision et exécution.

Cinq postes principaux concourent à la dépense fiscale :

– le taux réduit (5,5 %) de TVA sur les repas fournis par les cantines d'entreprises ou d'administration et l'exonération de TVA pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs, dans le but de soutenir le secteur de la restauration collective : 830 millions d'euros évalués pour 2010 ;

– l'exonération d'impôt sur le revenu au titre de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant, afin d'aider les entreprises à financer la restauration de leurs salariés : 240 millions pour 2010 ;

– la réduction d'impôt sur le revenu au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives : 120 millions d'euros pour 2010 ;

– l'exonération partielle d'impôt sur le revenu de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail : 100 millions d'euros pour 2010 ;

– le crédit d'impôt sur le revenu en faveur de l'intéressement créé par la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail : 500 millions d'euros chiffrés 2010. La direction de la Législation fiscale (DLF) a procédé dans le projet annuel de performances 2010 au rattachement de ce crédit d'impôt sur le programme 111 accentuant ainsi l'hypertrophie de la dépense fiscale sur ce programme.

Le Rapporteur spécial s'inquiète de ce rattachement au programme 111 qui a contribué à faire progresser fortement la dépense fiscale. La progression de la dépense fiscale sur le programme 111 est préoccupante. Sur trois exercices, le montant de la dépense fiscale est passé de 1 175 millions d'euros en 2008 à 1 795 millions d'euros en 2010, soit une augmentation de 65,4 %.

Deux des trois indicateurs signalés comme non renseignés en 2009 par le Rapporteur spécial ne le sont toujours pas. Il s'agit des indicateurs 3.1 *Taux de satisfaction des usagers des services d'inspection du travail* et 4.1 *Part des entreprises et salariés concernés par une négociation collective*.

Proposition n° 3 : Justifier obligatoirement de toute absence de données dans les indicateurs du rapport annuel de performances et préciser les mesures proposées pour y remédier.

En revanche, la Rapporteuse spéciale constate que sa proposition de justifier obligatoirement tout écart à la cible supérieure à 10 % dans les indicateurs du rapport annuel de performances a été prise en compte.

III.– UN PROGRAMME SOUTIEN, LE PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

Le programme 155 regroupe l'essentiel des moyens de soutien des politiques publiques de l'emploi et du travail. Il est majoritairement constitué de moyens de personnel : 10 501 ETPT et 588,7 millions d'euros de masse salariale consommés en 2010.

Il porte également l'ensemble des moyens de fonctionnement, d'investissement (hors immobilier) et une partie des moyens d'intervention de la mission : 199,86 millions d'euros en autorisations d'engagement et 201,78 millions d'euros en crédits de paiement ainsi que les moyens d'études, de statistiques, de recherche et d'évaluation : 17,17 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,30 millions d'euros en crédits de paiement.

Le programme 155 a été doté en loi de finances initiale de 821,33 millions d'euros en autorisations d'engagement et 811,37 millions d'euros en crédits de paiement. Le programme représente moins de 7 % des crédits de la mission.

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MAÎTRISÉE

La progression des crédits du programme 155 est modeste : + 4,1 % en loi de finances initiale de 2008 à 2009, + 2,6 % de 2009 à 2010. Pour la partie masse salariale du programme, l'exécution a été quasiment conforme à la prévision initiale : 588,7 millions d'euros en exécution pour 588,3 millions d'euros en prévision.

L'exécution a été maîtrisée malgré des facteurs d'évolution de la dépense sur le titre 2 du programme 155 :

- l'augmentation de 7 % de la contribution pour les pensions civiles ;
- l'augmentation de 0,5 % au point fonction publique au 1^{er} juillet 2010 ;
- les mesures catégorielles prises en faveur des agents, d'un montant de 3,5 millions d'euros prises dans le cadre du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

B.– UN PROGRAMME APPLIQUANT AVEC RIGUEUR LA RÈGLE DU « DU 1 SUR 2 »

En 2010, la mission *Travail et emploi* a mis en œuvre de manière stricte la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. En 2010, 243 ETPT ont été supprimés, soit 83 postes supplémentaires par rapport à la programmation initiale. Le nombre de sorties a été plus important mais le responsable du programme n'a pas compensé intégralement les recrutements.

Pour 2011, les prévisions de départ à la retraite sont fixées à 300. Pour le programme 155, le taux de non remplacement est porté à 55 % des départs, soit 165 suppressions d'emplois.

C.– LE RECOURS RÉPÊTÉ À LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE POUR LE FINANCEMENT DES MDPH

En 2010, 18,8 millions d'euros ont été versés par le programme 155 aux maisons départementales pour personnes handicapées, alors que la prévision initiale était de 10 millions d'euros. Ce versement correspond aux crédits de fonctionnement (fonctionnement courant et immobilier) et de la rémunération des médecins affectés dans ces maisons. Dans la loi du 11 février 2005, l'État s'est engagé à subventionner les maisons départementales des personnes handicapées à hauteur des moyens (personnels et fonctionnement) consacrés aux ex-COTOREP.

Les précédents Rapporteurs spéciaux avaient déjà observé de forts écarts à la prévision correspondant au versement de subventions destinées aux MDPH. 5 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en 2008, 7,4 millions d'euros en 2009.

Les difficultés de calibrage des subventions aux MDPH semblent donc récurrentes.

Comme en 2009, le programme 155 fournit le seul exemple de recours à la fongibilité par le transfert de crédits de personnel (titre 2) vers d'autres natures de dépenses – ce que l'on appelle la fongibilité asymétrique – au sein de la mission *Travail et emploi*. Un mouvement de fongibilité asymétrique du titre 2 vers le titre 6 a donc été effectué en 2010 au profit des groupements d'intérêts publics qui servent de supports aux MDPH, afin de financer les vacances médicales et les compensations de départs d'agents mis à disposition par l'État.

Le Rapporteur spécial est préoccupé de la répétition de cette pratique. En effet, le recours à la fongibilité doit être strictement réservé aux cas où ces dépenses ne pouvaient être prévues à l'avance, sans quoi cette pratique s'apparente à un détournement de procédure visant à remédier à un défaut de calibrage des crédits inscrits en loi de finances initiale.

IV.– UN PROGRAMME ÉPHÉMÈRE , LE PROGRAMME 330 INVESTISSEMENTS DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION EN ALTERNANCE

A.– UN PROGRAMME ÉPHÉMÈRE

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a créé au sein de la mission *Travail et emploi* un programme 330 *Investissements dans le domaine de la formation en alternance* doté de 500 millions d'euros. Ce programme a été mis en place afin de recevoir les crédits du plan d'investissements d'avenir dédiés à la formation en alternance.

Les crédits du programme sont répartis entre deux actions créditées chacune de 250 millions d'euros.

L'action n° 1 est consacrée au développement de l'appareil de formation. Cette action a pour but de soutenir la création, l'extension ou la reconversion de centres et organismes de formation accueillant les jeunes travailleurs en alternance, en privilégiant les projets orientés vers les métiers de demain. L'objectif est fixé à 50 projets. L'action n° 2 est dédiée à la création ou la consolidation de solutions d'hébergement pour les jeunes adultes engagés dans une formation en alternance. L'objectif est fixé à 15 000 places supplémentaires.

La gestion des crédits a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en application de l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 et a donné lieu le 9 septembre 2010 à la signature d'une convention entre l'État et l'opérateur. La totalité des crédits ont été versés à la CDC le 15 novembre 2010.

B.— UN APPEL À PROJETS JUSQU'AU 14 DÉCEMBRE 2014

La CDC est chargée d'organiser jusqu'au 31 décembre 2014 un appel à projets national et permanent dont les modalités ont été précisées par arrêté du 12 novembre 2010. Des frais de gestion de 7,5 millions d'euros ont été prélevés dès 2010.

Un comité d'évaluation réunissant représentants de l'État, des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées est chargé d'émettre un avis sur les projets déposés. La liste des projets retenus est fixée par le Premier ministre, après avis du Commissaire général à l'investissement.

Ce processus compétitif d'appel à projets vise à distinguer les projets faisant la part belle aux métiers de demain et aux pratiques innovantes.

La première réunion du comité d'évaluation s'est tenue le 25 mars 2011 et a permis l'examen des six premiers projets déposés.

*

* *

TRAVAIL ET EMPLOI :
*ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES
ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI*

Commentaire de M. Christian ECKERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.— UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CHAOTIQUE	597
A.— LIÉ AU PLAN DE RELANCE, UN REDÉPLOIEMENT PEU LISIBLE DES CRÉDITS	597
1.— Des changements de périmètre importants en cours d'exercice.....	597
2.— La compensation des exonérations de charges sociales utilisée comme variable d'ajustement	598
B.— DES AJUSTEMENTS EXCEPTIONNELLEMENT IMPORTANTS EN COURS D'ANNÉE	599
C.— LE MAINTIEN DES POLITIQUES ACTIVES EN FAVEUR DE L'EMPLOI.....	599
II.— DES DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES EN EXPANSION CONTINUE ET DIFFICILEMENT PRÉVISIBLES	600
A.— UNE DÉRIVE PRÉOCCUPANTE	600
B.— UNE DÉPENSE FISCALE ET SOCIALE EN FAVEUR DU SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE TRÈS DYNAMIQUE	602
C.— UNE AIDE À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR DES HÔTELS, CAFÉS ET RESTAURANTS PERSISTANTE BUDGÉTAIREMENT	603

La mission *Travail et emploi* se compose de quatre programmes aux masses budgétaires très inégales et d'un cinquième programme, créé par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 afin de mettre en œuvre le plan d'investissements dédiés à la formation en alternance et supprimé le 1^{er} janvier 2011 :

– Programme 102 : *Accès et retour à l'emploi* : 5 833,68 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 878,44 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale ;

– Programme 103 : *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* : 4 634,42 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– Programme 111 : *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* : 60,57 millions d'euros en autorisations d'engagement et 78,26 millions d'euros en crédits de paiement ;

– Programme 155 : *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* : 821,33 millions d'euros en autorisations d'engagement et 811,37 millions d'euros en crédits de paiement ;

– Programme 330 : *Investissements dans la formation en alternance* : 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les programmes 102 et 103, composés presque uniquement de crédits d'intervention, représentent 93 % des crédits de la mission. Il s'agit du « cœur de métier » de la mission, les programmes 111 et 155 étant des programmes support faisant la part belle aux dépenses de fonctionnement.

Concernant la gouvernance de la mission, l'année 2010 a été marquée par le fait que la mission est passée sous la tutelle unique du ministre du travail, de l'emploi et de la santé. Cette animation par un seul ministre devrait améliorer l'unité de la mission qui était scindée en une partie « *Emploi* » et une partie « *Travail* ». Par là même, le pilotage de la mission manquait d'homogénéité et de lisibilité.

Dans un contexte macro-économique de sortie de crise, la mission *Travail et emploi* a constitué un levier d'action majeur de la politique de l'emploi menée par le Gouvernement. En effet, les programmes 102 et 103 représentent, en dépense cumulée, 13,3 milliards d'euros en 2010 contre 12,8 milliards en 2009.

Sur l'exercice 2010, pour le programme 103, qui intéresse tout particulièrement le Rapporteur spécial, la réalité de l'exécution budgétaire est très éloignée de la programmation des crédits en loi de finances initiale. L'écart entre le montant des crédits consommés et le montant des crédits inscrits en loi de finances est de + 30 %. Cette situation exceptionnelle est le résultat de l'impact du plan de relance et du programme d'investissements d'avenir sur l'évolution des crédits de la mission tout au long de l'exercice 2010.

Cette année encore, les dépenses fiscales et sociales ont connu un développement important qui a retenu l'attention du Rapporteur spécial.

I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CHAOTIQUE

L'exercice 2010 se singularise par l'importance des mouvements en gestion et en loi de finances rectificative.

A.- LIÉ AU PLAN DE RELANCE, UN REDÉPLOIEMENT PEU LISIBLE DES CRÉDITS

1.- Des changements de périmètre importants en cours d'exercice

La grande majorité des dispositifs inscrits sur le programme 316 *Plan de relance de l'économie* sont mis en œuvre par le programme 102, l'exemple le plus flagrant étant celui des contrats aidés. Cependant, le plan de relance a également eu des effets conséquents sur le programme 103.

Au titre du plan de relance, il a été dépensé sur la mission *Travail et emploi* 1,875 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,790 milliard d'euros en crédits de paiement, dont 674 millions d'euros en autorisations d'engagement et 679 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 103.

Par l'instruction du 27 septembre 2010, les ministres en charge du Budget et de la mise en œuvre du plan de relance et le secrétaire d'État à l'Emploi ont transféré, sans crédits correspondants, certains dispositifs du programme 316 vers le programme 103. Les dispositifs concernés ont été l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises, la « prime apprenti supplémentaire », la prime « contrat de professionnalisation », le dispositif « zéro charges apprentis », les conventions de reclassement personnalisées, les contrats de transition professionnelle et les contrats d'autonomie formation.

Le fait d'avoir créé une mission *Plan de relance de l'économie* avait pour objet de rendre la réalisation du plan de relance visible et lisible. Les transferts de crédits massifs d'un programme à un autre ont cependant considérablement compliqué la lecture budgétaire du plan de relance.

Pour le Rapporteur spécial, il aurait été plus compréhensible et judicieux de créer dans les programmes 102 et 103 une action dédiée au plan de relance plutôt que de se livrer à des mouvements en cours de gestion d'une ampleur sans précédent.

2.— La compensation des exonérations de charges sociales utilisée comme variable d'ajustement

La Cour des comptes déplore un tel redéploiement des crédits qui « s'est traduit par un report en fin d'année et sur la période complémentaire des versements liés aux compensations d'exonérations de charges aux régimes de base de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'assurance chômage. ». Suite à l'instruction des ministres, les versements aux organismes sociaux ont donc été suspendus pour assurer le financement des dispositifs transférés du programme 316. Il aurait été souhaitable d'opérer dès septembre 2010 un dégel de la réserve.

Le Rapporteur spécial estime qu'il faudra veiller à ce que la compensation des exonérations de charges ne soit plus utilisée pour régler les tensions budgétaires pouvant surgir sur la mission *Travail et emploi*. Un tel mécanisme pourrait mener à ce qu'une dette se reconstitue à l'égard des organismes de sécurité sociale.

En effet, il convient de rappeler ici que l'État s'est engagé dans un travail d'apurement de sa dette vis-à-vis des organismes sociaux, qui atteignait 1 635 millions d'euros en 2009. À cette fin, la troisième loi de finances rectificative pour 2009, loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009, a mis en œuvre diverses mesures d'assainissement des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

D'une part, des crédits complémentaires ont été ouverts sur plusieurs missions afin d'assurer le financement des dépenses sociales constatées en 2009. Sur le programme n° 103 de la mission *Travail et emploi*, ce ne sont pas moins de 378,2 millions d'euros qui ont été ainsi ouverts, sur un total de 1 276,5 millions d'euros pour l'ensemble du budget général. D'autre part, la même loi de finances rectificative a ouvert des crédits supplémentaires sur le budget général, à hauteur de 1,9 milliard d'euros, afin d'apurer des dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale nées avant 2009. Sur cette somme, 592,7 millions d'euros ont été affectés au programme n° 103. Ces crédits supplémentaires s'ajoutent aux compensations déjà inscrites dans la loi de finances initiale.

Les principales dettes qui ont été remboursées concernent l'abattement de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs, l'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale des employés des associations ou entreprises de services à la personne agréées et les exonérations de charges patronales dont bénéficient les employeurs d'apprentis. Au total, en 2009, 795 millions d'euros ont été affectés aux organismes de sécurité sociale via le programme 103 dans le but d'apurer la dette.

Ni dans le projet annuel de performances, ni dans le rapport annuel de performances, il n'existe une récapitulation consolidée des exonérations de cotisations sociales faisant l'objet d'une compensation budgétaire.

Proposition n° 1 : Détailler systématiquement dans les rapports annuels de performances le calcul du montant des exonérations de cotisations sociales faisant l'objet d'une compensation budgétaire.

B.– DES AJUSTEMENTS EXCEPTIONNELLEMENT IMPORTANTS EN COURS D'ANNÉE

La comparaison de l'exécution avec l'inscription en loi de finances initiale révèle des écarts exceptionnellement élevés. La dotation du programme 103 a ainsi augmenté de 32 % en autorisations d'engagement et 27 % en crédits de paiement. Cet écart considérable s'explique essentiellement par le plan de relance et le programme d'investissements d'avenir.

Un tel abondement a été réalisé grâce à plusieurs mesures mises en œuvre en cours d'exercice sur le programme 103 :

– une ouverture de 1 238,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et 978,28 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 ;

– un transfert de crédits de 53 millions d'euros par instruction ministérielle du 27 septembre 2010 ;

– un gel total des crédits de réserve pour un montant total de 229,4 millions d'euros le 14 décembre 2010 ;

– une opération de paiement complémentaire de fin de gestion aux organismes de sécurité sociale d'un montant total de 998,57 millions d'euros au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales.

C.– LE MAINTIEN DES POLITIQUES ACTIVES EN FAVEUR DE L'EMPLOI

Dans le cadre des pôles de compétitivité, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles peuvent mettre en œuvre avec l'État, dans un cadre contractuel, les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) pour anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des qualifications. Les actions financées peuvent concerner le développement de l'emploi et des compétences ou relever de démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

En 2010, environ 250 000 salariés ont été couverts par une démarche de type EDEC, dont un tiers avait plus de 45 ans. Ce dispositif s'adresse principalement aux entreprises de moins de 250 salariés pour les personnes à faible niveau de qualification ou exposées à la perte de leur emploi.

Le Rapporteur spécial se réjouit du maintien de cette politique active en faveur de l'emploi en période de « colmatage » de la crise économique par une augmentation forte des contrats aidés. Cet effort a mené à la signature de la charte automobile pour le développement de l'emploi et des compétences conclue entre l'État, les sous-traitants du secteur, les partenaires sociaux et l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie (UIMM). Ce type d'accord a été aussi mis en place dans d'autres secteurs : textile, BTP, industries agro-alimentaires.

Le financement de ces dispositifs (GPEC/EDEC) a poursuivi sa dynamique engagée avec le plan de relance avec une consommation totale de 84 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 8 % par rapport à l'exercice 2009.

Année après année, le Rapporteur spécial constate que la qualité des documents budgétaires s'améliore progressivement dans le but d'une meilleure information du Parlement et du citoyen.

Les indicateurs de performance ont été stabilisés depuis 2009. Cette amélioration autorise enfin des comparaisons à moyen terme.

Il convient cependant de regretter que, parfois, des écarts significatifs entre les crédits inscrits et les crédits consommés sont explicités de manière trop succincte. Quelques-uns ne sont pas systématiquement renseignés par exemple, les indicateurs 4.2 *Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat de professionnalisation* ou 4.4 *Nombre de certifiés par la voie de la validation des acquis de l'expérience (VAE)*.

Le Rapporteur spécial observe que la direction de l'Animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) n'est pas systématiquement la direction qui renseigne les indicateurs qui sont pourtant de sa compétence pour le programme. Une telle délégation à une seule direction permettrait d'améliorer le traitement des indicateurs et l'évaluation des valeurs cible.

Proposition n° 2 : Déléguer à la DARES la mission de renseigner et de réviser les indicateurs de performance de la mission *Travail et emploi*.

II.- DES DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES EN EXPANSION CONTINUE ET DIFFICILEMENT PRÉVISIBLES

A.- UNE DÉRIVE PRÉOCCUPANTE

Depuis plusieurs années, les Rapporteurs spéciaux qui se sont successivement penchés sur le programme n° 103 ont souligné l'expansion hors de contrôle des dépenses fiscales et sociales sur ce programme.

Le coût total des dépenses fiscales qui lui sont rattachées atteint, pour l'exercice 2010, un montant comparable à celui des dotations budgétaires inscrites, avec 6,002 milliards d'euros contre 5,773 milliards en 2009. En 2008, les dépenses fiscales s'élevaient à 4,2 milliards d'euros.

ESTIMATION DU MONTANT DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	2009 (chiffage définitif RAP)	2010 (chiffage initial PAP)	2010 (chiffage définitif RAP)
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois <i>Impôt sur le revenu</i>	1 682	1 750	1 750
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile sans condition particulière jusqu'aux revenus 2006 et, à compter des revenus 2007, pour les seuls contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois <i>Impôt sur le revenu</i>	1 248	1 250	1 300
Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail <i>Impôt sur le revenu</i>	1 290	1 200	1 360
Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	600	650	650
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage <i>Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés</i>	440	370	440
Exonération du salaire des apprentis <i>Impôt sur le revenu</i>	240	270	340
Taux de 5,5 % pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées en application des articles L. 7232-1 à L. 7232-4 du code du travail <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	110	120	110
Exonération des indemnités de départ en retraite ou en préretraite <i>Impôt sur le revenu</i>	50	50	50
TOTAL	5 770	5 800	6 000

Source : Programme annuel de performances pour 2009 et pour 2010.

Sur l'exercice 2010, un écart apparaît entre les prévisions des dépenses fiscales en loi de finances initiale et le niveau constaté en exécution, traduisant une dérive en exécution supérieure à 200 millions d'euros. Le dispositif responsable de cette dérive, pour 160 millions d'euros, est l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires dans le cadre prévu par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 – dite loi TEPA – en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Au titre de la sous action 1, consacrée à la baisse du coût du travail, de l'action 3, six mesures d'exonération ciblées font également l'objet d'une compensation à la Sécurité sociale sous la forme de crédits budgétaires inscrits sur le programme. Le coût total de ces exonérations est considérable, il atteint en 2010, **1 750 millions d'euros** de crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial observe comme l'année précédente que les responsables de programmes n'ont ni la charge, ni les compétences techniques pour établir le volet du rapport annuel de performances consacré aux dépenses fiscales. Il est indispensable d'y remédier en leur confiant la responsabilité d'élaborer ces prévisions, en collaboration avec la direction de la législation fiscale (DLF).

Les responsables de programmes concernés n'ont aucune prise sur le volet de la dépense fiscale. Par exemple, la DGEFP n'a aucun droit de regard sur la prime pour l'emploi qui est pourtant rattachée aux programmes 102 et 103. Les responsables des programmes de la mission devraient être associés aux conférences budgétaires au cours desquelles l'évolution des dépenses fiscales est discutée.

Proposition n° 3 : Charger les responsables de programmes de dresser et de justifier le bilan des dépenses fiscales et sociales rattachées à leurs programmes.

Proposition n° 4 : Faire participer les responsables de programme de la mission aux conférences budgétaires traitant des dépenses fiscales.

B.- UNE DÉPENSE FISCALE ET SOCIALE EN FAVEUR DU SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE TRÈS DYNAMIQUE

Le Rapporteur spécial souligne l'importance de la dépense fiscale en faveur du secteur des services à la personne et comme en 2009 il constate et déplore l'absence d'élément méthodologique nouveau permettant d'apprécier l'efficacité de ces pertes de recettes dont les montants sont désormais considérables.

De surcroît, les dépenses fiscales et sociales liées au service à la personne dépassent systématiquement les prévisions de la loi de finances initiale. En 2010, l'écart est de 8 %.

En 2010, les exonérations liées aux services à la personne ont eu un écart à la prévision particulièrement important. Ces allègements issus de la loi n°2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale sont d'une part, la réduction de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs déclarant leurs salariés au salaire réel et d'autre part, l'exonération

totale des cotisations patronales des cotisations patronales des employés des associations ou entreprises de service à la personne agréées. Les dépenses prévues en loi de finances initiale s'élevaient à 526,25 millions d'euros et les dépenses effectives ont été de 579,28 millions d'euros, soit un dépassement de plus de 9 %.

C.- UNE AIDE À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR DES HÔTELS, CAFÉS ET RESTAURANTS PERSISTANTE BUDGÉTAIREMENT

L'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants a été supprimée à compter du 1^{er} juillet 2009 par le décret n° 2009-1394 du 16 novembre 2009. Cette suppression était la conséquence de la baisse du taux de TVA de 19,6% à 5,5 % accordée au secteur en 2009.

L'aide a été supprimée au cours de l'exercice 2009 et en conséquence, aucune dotation budgétaire n'a été inscrite au titre des aides Hôtels, cafés, restaurants en loi de finances initiale pour 2010. Mais les dépenses se sont élevées en 2010 à 75,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement auxquelles s'ajoutent des frais de gestion imputés en titre 3 à hauteur de 4,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur la non-inscription de ces dépenses en loi de finances initiale. En effet, le versement en 2010 de régularisations se rattachant aux demandes éligibles de l'aide avant suppression de celle-ci était prévisible.

*

* *

VILLE ET LOGEMENT :
VILLE

Commentaire de M. François GOULARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2010.....	606
A.– UN PROGRAMME SUBSIDIAIRE POUR UNE GRANDE POLITIQUE	606
1.– Le poids des dépenses fiscales	607
2.– La gouvernance du programme et le rôle essentiel des opérateurs : les problèmes demeurent.....	607
B.– DES RÉSULTATS INSATISFAISANTS EN TERMES DE PERFORMANCE	608
C.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS.....	609

LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2010

La politique de la Ville ne concerne plus, depuis 2009, qu'un seul programme budgétaire qui lui est spécifiquement dédié, le programme 147 *Politique de la ville* qui s'est substitué aux deux programmes *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*. En exécution, les crédits consommés ont été ramenés de 852,9 millions en 2008 (à périmètre reconstitué) à 788 millions en 2009 puis à 632 millions en 2010.

Le programme *Politique de la ville* représentait au total 704,8 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2010. La consommation est de 632,1 millions d'euros (89,7 %). Les taux de consommation d'autorisations d'engagement sont en adéquation avec ceux des crédits de paiement, avec 641,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement consommées pour 716,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes.

Programme budgétaire subsidiaire pour aider à mener à bien une grande politique, celle de la Ville, le programme 147 a subi 88 millions d'euros d'annulations de crédits en gestion, qui ont porté majoritairement (55,7 millions d'euros) mais non exclusivement sur les compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU). Comme à l'habitude, le rapport annuel de performances est totalement déficient et n'apporte aucune indication chiffrée justifiant les écarts par rapport à la loi de finances initiale, d'ailleurs il n'indique même pas, pour les principaux postes de dépenses, les crédits ouverts par la loi de finances initiale.

Cette année encore, les indicateurs de performance sont, une nouvelle fois, défaillants puisque 7 indicateurs sont renseignés sur les 10 prévus. Qui plus est, l'avis du comité interministériel d'audit des programmes, du 25 mai 2011, relève que **le dispositif de performance est d'un niveau de fiabilité insuffisant**.

L'exécution 2010 invite à trois catégories d'observations : d'abord, plus que jamais, la politique de la ville s'exprime hors du programme *Politique de la ville* ; ensuite la démarche de performance demeure insuffisante et les documents budgétaires trop peu informatifs ; enfin la gestion des crédits en 2010, comme 2009 est caractérisée par une sous-consommation liée à la régulation budgétaire.

A.– UN PROGRAMME SUBSIDIAIRE POUR UNE GRANDE POLITIQUE

Le Rapporteur spécial rappelle en les résumant ses observations constantes depuis 2008.

1.— Le poids des dépenses fiscales

Le programme *Politique de la ville* a consommé en 2010 632 millions d'euros de crédits de paiement alors que les dépenses fiscales rattachées au programme ont été estimées à 445 millions d'euros. Pour l'ensemble de la mission *Ville et logement*, elles sont estimées pour 2010 à 16 126 millions d'euros, selon les données transmises par la Cour des comptes. Les seules dépenses fiscales directement rattachables au programme *Politique de la ville*, pour l'essentiel constituées par les exonérations fiscales liées aux zones franches urbaines, représentent donc un montant équivalent à plus des deux tiers des crédits du programme. On peut être d'accord *a priori* avec la recommandation de la Cour des comptes selon laquelle il faut maîtriser et évaluer les dépenses fiscales rattachées à la mission, cette recommandation étant valable au demeurant pour l'ensemble des dépenses fiscales.

La recommandation n° 1 de l'an dernier n'a pas été mise en œuvre pour le programme *Politique de la ville*, le fascicule jaune budgétaire *Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements* ne portant que sur l'offre de logements. La présentation des dépenses fiscales est inchangée et schématique dans le rapport annuel de performances.

Proposition n° 1 : Maîtriser et évaluer les dépenses fiscales rattachées au programme *Politique de la Ville*.

2.— La gouvernance du programme et le rôle essentiel des opérateurs : les problèmes demeurent

La politique de la ville est, pratiquement en totalité, mise en œuvre par des opérateurs dont les deux principaux sont l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sur lesquelles l'État est réputé exercer sa tutelle. Il s'y ajoute, à l'ACSE et à l'ANRU, deux autres opérateurs, l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) et l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

Le décret du 14 mai 2009 a institué le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) comme le pivot de la politique de la ville et d'importants progrès en matière de coordination interministérielle ont d'ores et déjà été réalisés. Toutefois, la gouvernance du programme 147 et, partant, de la politique de la ville, doit encore être confortée, tant vis-à-vis de l'ensemble des départements ministériels intervenant, que des opérateurs du programme (notamment les deux principaux, ACSE et ANRU), et des responsables déconcentrés.

Le tableau figurant page 161 du projet annuel de performance pour 2010 (à défaut cette année du tableau figurant page 99 du rapport annuel de performances 2009 l'an dernier) met en évidence que, hors compensations d'exonérations ZFU et hors subvention à l'EPIDe, 91,7 % des engagements prévus en 2010 sur les crédits du programme l'ont été par l'ACSÉ, 1,6 % par l'ANRU et 6,7 % par l'État, *via* le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) qui est responsable de ce programme.

L'avis précité du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) souligne la nécessité d'améliorer la gouvernance du programme par la mise en place de systèmes d'information fiables et adaptés au maillage géographique de la politique de la ville, à même de prendre en compte correctement les données en provenance de tous les intervenants (ministères, établissements publics spécialisés, collectivités territoriales, associations, etc.) ; une formalisation sans doute plus accentuée des modalités d'interaction de ces intervenants, tant avec le SG-CIV, qu'entre eux.

Selon la mission du CIAP, le SG-CIV doit jouer un rôle moteur, dans ce domaine et, plus généralement, sur tout le champ de la politique de la ville, comme prévu par les textes.

Les documents budgétaires traduisent ce défaut de gouvernance : les auditeurs du programme *Politique de la ville* au sein du CIAP considèrent que la présentation stratégique du projet annuel de performances gagnerait à être davantage étayée, plutôt que de décrire le partage des rôles entre les différents intervenants ou la réforme de la gouvernance de la politique de la ville intervenue en 2009. Il conviendrait notamment, dans cette partie du projet annuel de performances, de montrer comment on passe de la sphère politique (axes, enjeux, chantiers) à la sphère « performance », par le choix méthodologique d'objectifs et d'indicateurs, ce qui n'est actuellement, selon eux, pas fait.

On constate, comme c'est souvent le cas lorsque les documents budgétaires sont défaillants, une incapacité à expliquer et justifier les dotations et leur consommation, que ne parvient pas à masquer la reproduction de notes sur l'activité des opérateurs, en déconnexion avec les données d'exécution budgétaire.

B.- DES RÉSULTATS INSATISFAISANTS EN TERMES DE PERFORMANCE

La Cour des comptes souligne cette année, après le Rapporteur spécial, que le principal problème soulevé par ses indicateurs est le décalage entre la période de disponibilité des données et la période d'élaboration des rapports annuels de performance. Ainsi, pour préparer le rapport annuel de performances 2010 élaboré au premier semestre 2011, certaines données statistiques fournies par l'INSEE ne seront disponibles qu'au second semestre 2011. Par conséquent, certains des indicateurs ne pourront jamais être renseignés en « réalisation N-1 dans les RAP mais seront peut-être disponibles lors de l'élaboration du PAP N+1.

Au sein du rapport annuel de performances 2010, sur 10 indicateurs de performance, 7 seulement sont renseignés.

La Cour observe également que, pour l'indicateur 1.1 *Écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de services dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes* de l'objectif n° 1, seuls les écarts toutes catégories confondues sont renseignés pour 2010, à titre de prévisions et pour 2009 en prévision actualisée revue à la baisse.

Les indicateurs de l'objectif 4 couvrent les principales opérations relevant du logement et sont renseignés. Mais la question du « Un pour Un » (remplacement d'une démolition par une reconstruction neuve) pourrait, selon la Cour, être abordée plus finement (% des habitants relogés définitivement dans des logements neufs). La question des relogements avant démolition, facteur de retards et de difficultés est absente (durée moyenne des relogements), le nombre d'emplois induits pour les habitants des quartiers ignoré (obligation d'appliquer la charte nationale d'insertion). Les indicateurs qui portent sur le calendrier et sur les coûts bien qu'un peu vagues, sont renseignés.

L'avis du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) comporte des appréciations critiques sur la fiabilité des indicateurs du ressort de l'ACSE, compte tenu d'un manque de contrôle des processus d'élaboration et de collecte des indicateurs, contrôles qui sont assurés essentiellement par les opérateurs. *« Le Comité considère que, en poursuivant l'effort de consolidation entrepris et en s'appuyant sur les recommandations de la mission, le responsable de programme devrait être à même de parvenir à un niveau de fiabilité satisfaisant du dispositif de performance. »*

« Au total, le Comité considère que l'utilisation opérationnelle du dispositif de performance du programme 147 est actuellement insuffisante, mais que la mise en œuvre des recommandations de la mission auxquelles le responsable de programme a donné son accord devrait permettre de remédier à cette situation à une échéance raisonnable ».

C.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

La consommation des crédits en 2010 est nettement inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale. Il n'est donné aucune explication dans le rapport annuel de performances à l'écart entre la prévision de loi de finances initiale et l'exécution.

Par ailleurs, on ne peut admettre, par exemple, que dans le rapport annuel de performances de la mission *Ville et logement*, qui a représenté 8 556 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2010, le terme « Réserve de précaution » n'apparaisse qu'une seule fois en commentaire de l'activité d'un opérateur !

On ne peut donc que réitérer la recommandation exprimée l'an dernier.

Proposition n° 2 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature.

Le programme *Politique de la ville* avait bénéficié au total de 704,8 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2010 ; la consommation s'est élevée à 632,1 millions d'euros (89,7 %) pour 640,5 millions de crédits ouverts, compte tenu de 64,3 millions d'annulations nettes.

Si l'écart entre les prévisions et la consommation est près de 60 millions sur l'action 02 *Revitalisation économique et emploi* qui retrace principalement la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU), il est de 10,4 millions sur l'action 01 *Prévention et développement social* et sur l'action 03 *Stratégie, ressources et évaluation*.

On ne peut écrire que le programme 147 était excédentaire par rapport aux besoins en compensation d'exonérations de prélèvements obligatoires, faute d'éléments étayant cette affirmation, ni que les annulations ont seulement porté sur lesdites exonérations.

C'est d'autant plus vrai que des reports de charges ont déjà existé sur ce poste de dépenses, notamment de 2007 sur 2008, sur lesquels aucune explication sérieuse n'a encore été transmise au Parlement⁽¹⁾.

Le Rapporteur spécial renouvelle donc sa proposition de l'an dernier.

Proposition n° 3 : Justifier précisément les prévisions et les paiements effectifs en matière de compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines.

En définitive, il demeure impossible d'apprécier l'exécution budgétaire du programme 147 *Politique de la ville*, compte tenu du déficit d'information des documents budgétaires.

*
* *

(1) Rapport spécial de la commission des Finances sur le PLF 2011, n° 2857 annexe 46, page 30.

VILLE ET LOGEMENT :
LOGEMENT

Commentaire de M. François SCHELLER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– DES BUDGÉTISATIONS ENCORE TROP OPTIMISTES	612
A.– UNE EXÉCUTION ÉLOIGNÉE DES HYPOTHÈSES DE MAÎTRISE DES DÉPENSES	612
B.– LE PROGRAMME 177 <i>PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</i> : UNE SOUS-DOTATION CHRONIQUE.....	615
C.– LE PROGRAMME 109 <i>AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT</i> : UNE ÉVALUATION PEU RÉALISTE DES IMPACTS DE LA CRISE.....	618
D.– LE PROGRAMME 135 <i>DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT</i> : DES CRÉDITS « REDISTRIBUÉS » ET ABONDÉS PAR LE PLAN DE RELANCE..	619
1.– Une production exceptionnelle de logements sociaux et d'hébergement.....	621
2.– Une exécution des crédits marquée par de nouveaux renforts du Plan de relance et le redéploiement significatif des dotations	622
E.– LE PROGRAMME 331 <i>RÉNOVATION THERMIQUE DES LOGEMENTS</i> : UN EXERCICE D'INSTALLATION.....	626
II.– DES PERFORMANCES SOUVENT ENCOURAGEANTES, MAIS UNE ÉVALUATION INCOMPLÈTE ET PARFOIS MALAISÉE À INTERPRÉTER	626

Le présent commentaire porte sur quatre programmes de la mission *Ville et logement* : le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement* et le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*, auxquels se rajoute le Programme 331 *Rénovation thermique des logements* créé par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 dans le cadre du Grand emprunt. M. François Goulard est Rapporteur spécial du programme *Politique de la ville* (voir ci-avant).

En 2010, la politique du logement a également été soutenue par :

– plus de 16 milliards d'euros de dépenses fiscales, dont l'Inspection générale des finances doit examiner l'efficacité dans un rapport qui doit être remis prochainement au Parlement, en application de la loi de programmation de 2009 – à défaut de la proposition d'une véritable analyse par le rapport annuel de performances ;

– par le solde des crédits mobilisés par le Plan de relance pour l'économie (2009-2010), et plus précisément le programme 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*. Une partie de ceux-ci a été transférée en gestion sur le programme 135 (162 millions d'euros en autorisations d'engagement et 166,3 millions d'euros en crédits de paiement) ; et des dotations budgétaires complémentaires ont été versées à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH – 8 millions en autorisations d'engagement et 75 millions en crédits de paiement) et à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU – 150 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Une analyse dédiée au programme 317 figure dans le rapport annuel de performances de la mission.

I.- DES BUDGÉTISATIONS ENCORE TROP OPTIMISTES

A.- UNE EXÉCUTION ÉLOIGNÉE DES HYPOTHÈSES DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

À la première lecture, le budget consacré à la politique du logement paraît être globalement resté dans les limites votées en loi de finances initiale, et ce, même en intégrant les fonds versés au titre du nouveau programme 331.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 101,7	196,5	1 298,2	1 284,8	+ 16,6 %	98,97 %
109 Aide à l'accès au logement	5 369,8	191,7	5 561,5	5 561,5	+ 3,6 %	100 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	510,8	229,8	740,6	- 378,1	- 174 %	- 151 %
S/Total	6 982,3	618	7 600,4	6 468,2	- 7,4 %	85,1 %
331 Rénovation thermique des logements	-	500	500	500	-	100 %
Total	6 982,3	1 118	8 100,4	6 968,2	- 0,2 %	86 %

Source : rapport annuel de performances 2010.

LFI : loi de finances initiale (sans les éventuels fonds de concours (FDC) ni attribution de produits (ADP), très limités et intégrés aux mouvements en cours d'exercice).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 101,7	196,5	1 298,2	1 285,2	+ 16,7 %	98,99 %
109 Aide à l'accès au logement	5 369,8	191,7	5 561,5	5 561	+ 3,6 %	99,99 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	629,6	174,9	804,5	656,1	+ 4,2 %	81,6 %
S/Total	7 101,2	563,1	7 664,3	7 502,2	+ 5,7 %	97,9 %
331 Rénovation thermique des logements	-	500	500	500	-	100 %
Total	7 101,2	1 063,1	8 164,3	8 002,2	+ 12,7 %	98 %

Source : rapport annuel de performances 2010.

En fait, cette apparente modération n'est que le résultat de **très importants retraits d'engagements** opérés en 2010 sur le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*, soit 1,11 milliard d'euros qui, pour l'essentiel, correspondent à un déport de restes à payer d'opérations ouvertes avant 2009 sur la comptabilité de son opérateur, l'ANAH - tirant les conséquences de la décision d'assurer le financement de l'agence par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)⁽¹⁾. Le compte final, négatif, ne traduit donc pas la réalité de la consommation de ses autres actions.

Au contraire, bénéficiant à la fois de substantiels reports de crédits de l'exercice 2009 (85,8 millions d'euros), de versements de fonds de concours

(1) Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(0,06 million) et d'un nouveau transfert de crédits du Plan de relance (162 millions d'euros), le programme 135 a permis de lancer dans l'année le financement du **nombre exceptionnel de 131 509 nouveaux logements locatifs sociaux ou places d'hébergement** pour un coût total de 685 millions d'euros en autorisations d'engagement. Abstraction faite des annulations d'engagement liées aux restes à payer de l'ANAH, les crédits consommés sur le programme 135 auraient vraisemblablement ⁽¹⁾ représenté un total de 770 millions d'euros en autorisations d'engagement, un montant supérieur de 50,8 % aux dotations initialement allouées au seul programme (510,8 millions d'euros), dépassant même les crédits ouverts (dont ceux du Plan de relance) de 4 %.

Toutefois, en raison du caractère pluriannuel des paiements induits par la nature de ces opérations, 148,4 millions d'euros de crédits de paiement n'auront pas été consommés à la fin de l'exercice, soit 18,5 % des crédits ouverts, et devront être reportés sur l'année 2011. De fait, une part importante des crédits du programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* sont consacrées à des dépenses d'intervention qui s'inscrivent dans des cycles de paiement longs. Ainsi, sur les 656,1 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2010, seuls 109,4 millions d'euros l'ont été au titre des engagements nouveaux. Le montant des engagements des années antérieures non couverts par des paiements au 31 décembre 2010 atteint dès lors 2,7 milliards d'euros.

La programmation initiale des programmes 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* et 109 *Aide à l'accès au logement* s'est en revanche avérée très insuffisante ; et leurs crédits ont dû être complétés en cours de gestion.

Les prévisions se fondaient sur des hypothèses trop optimistes de stabilisation de la crise économique - et par suite de régression des difficultés rencontrées par les personnes les plus vulnérables pour payer ou trouver un logement -, mais aussi d'une meilleure maîtrise des dépenses, notamment grâce à la mise en place d'outils de rationalisation des coûts d'hébergement.

Au demeurant, le Rapporteur spécial relève, à l'instar de la Cour des comptes ⁽²⁾, que la sous-dotation de ces deux programmes est récurrente depuis plusieurs années.

Les dépenses correspondantes ont ainsi débordé les crédits votés en loi de finances initiale de 16,6 % (soit de plus de 183 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) pour le programme 177 et de 3,6 % (+ 191,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 191,2 millions d'euros en crédits de paiement) pour le programme 109.

À périmètre constant (en ne comptant pas les 500 millions d'euros dévolus au nouveau programme 331 *Rénovation thermique des logements* créé en

(1) Chiffre reconstitué d'après les montants des consommations par action indiqués dans la Justification au premier euro.

(2) Note sur l'exécution du budget (NEB) Exercice 2010 Mission Ville et logement, mai 2011.

mars 2010) et si l'on neutralise les retraits d'engagement correspondant aux restes à payer de l'ANAH (1,089 milliard d'euros), la consommation totale du budget de l'État en faveur du logement aurait représenté 7 616 millions d'euros, soit un dépassement d'environ 9 % des dotations initiales.

Il est à noter enfin que les frais de personnel des agents de la mission *Ville et logement* ne sont plus comptabilisés dans ses budgets depuis 2010. Ils relèvent du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* s'agissant des programmes 109 (dont les 527 ETPT auront représenté une dépense de 46,6 millions d'euros) et 135 (193,1 millions d'euros pour 3 780 ETPT) et du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* en ce qui concerne le programme 177 (132,1 millions d'euros).

B.- LE PROGRAMME 177 PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES : UNE SOUS-DOTATION CHRONIQUE

Les dotations se sont à nouveau révélées insuffisantes sur l'ensemble du programme 177 justifiant non seulement la mobilisation intégrale des reports de crédits non consommés en 2009 (2,9 millions d'euros), mais aussi de deux abondements substantiels en cours d'exercice : 110 millions d'euros par décret d'avance et 83,5 millions d'euros en loi de finances rectificative. L'ensemble des crédits ouverts ont été consommés à près de 99 % aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

Si le total des consommations s'avère légèrement en retrait des dépenses constatées en 2009 (1 285 millions contre 1 294) et en net recul sur trois des actions du programme, l'écart avec la réalité des besoins reste très important (16,6 % des crédits initiaux du programme), y compris sur les trois actions moins disantes. L'action 1 *Prévention de l'exclusion* qui recouvre certaines aides sociales aux personnes âgées et handicapées les plus démunies et des actions de prévention et d'accès aux droits a consommé 105,2 % de ses crédits initiaux ; l'action 3 *Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion* a débordé de 106,4 % et l'action 4 *Rapatriés* de 192,9 % (+ 18,6 millions d'euros en autorisations d'engagement).

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 177 EN 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (sans FDC ni ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2009	2010	2009	2010
TOTAL du programme	1 118,8 1 294,1	1 101,7 1 284,8	1 118,8 1 295,2	1 101,7 1 285,1
consom./LFI		+ 16,6 %		+ 16,7 %
consom. 10/09		- 0,7 %		- 0,8 %
Prévention de l'exclusion	64,9 66,3	50 52,6	64,9 66,8	50 52,6
consom./LFI		+ 5,2 %		+ 5,2 %
consom. 10/09		- 20,7 %		- 21,3 %
Actions en faveur des plus vulnérables	989,3 1 138,5	1 006,5 1 166,8	989,3 1 139,6	1 006,5 1 166,7
consom./LFI		+ 15,9 %		+ 15,9 %
consom. 10/09		+ 2,5 %		+ 2,4 %
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	26,6 28,6	25,2 26,8	26,6 28,6	25,2 26,4
consom./LFI		+ 6,2 %		+ 4,8 %
consom. 10/09		- 6,4 %		- 7,5 %
Rapatriés	38 60,7	20 38,6	38 60,3	20 39,4
consom./LFI		+ 92,9 %		+ 97,1 %
consom. 10/09		- 36,5 %		- 34,6 %

Source : rapport annuel de performances 2010.

La sous-budgétisation est particulièrement flagrante sur l'action 2 Actions en faveur des plus vulnérables qui regroupe, pour l'essentiel, les dépenses ⁽¹⁾ du parc d'hébergement d'urgence et de réinsertion généraliste, de veille et d'aide sociales et d'aide alimentaire et représente plus de 90 % des consommations du programme 177. Ses dépenses ont progressé de 2,4 % par rapport à l'exercice 2009 et ont dépassé les crédits votés en loi de finances initiale de 15,9 % (+ 160,3 millions d'euros). Sur les 193,5 millions d'euros de crédits complémentaires versés au programme 177, 125,2 millions ont été alloués à l'hébergement d'urgence, 11,2 millions d'euros à l'aide alimentaire, 13 millions d'euros au dispositif ALT2 (aide aux collectivités et organismes gérant des aides d'accueil des gens du voyage) et 5,6 millions d'euros aux actions d'intermédiation locative ⁽²⁾.

(1) Il s'agit des dépenses de gestion et de fonctionnement, voire d'amélioration du parc, et non de production de nouvelles structures ou places qui relèvent du programme 135.

(2) Cependant, la loi de finances rectificative ayant été adoptée en fin d'année, une partie de ces crédits n'ont pu être versés avant la fin de l'exercice.

Certes, l'impact de la crise économique sur le programme est difficile à estimer. On peut s'étonner cependant que les dotations restent à un niveau chroniquement insuffisant dans un contexte de crise installé depuis plusieurs années. La volonté de rationaliser la gestion de l'offre d'hébergement, les importantes mesures prises pour mieux en maîtriser le fonctionnement et les coûts et les diverses actions entreprises pour accélérer la sortie des dispositifs d'hébergement vers un logement de droit commun - stratégie du « grand chantier » national prioritaire - commencent à donner des résultats si l'on en juge par les indicateurs de l'objectif 1 *Améliorer la qualité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables* du programme. Toutefois, les tensions pesant sur le dispositif d'hébergement restent très fortes, comme le traduisent la légère dégradation du nombre de personnes hébergées à la suite d'un appel au 115 (indicateur 1.2) et la progression de la part des nuitées hôtelières dans les dépenses d'hébergement d'urgence.

A notamment pesé sur ces dépenses la prise en charge - en vertu du principe de l'accueil inconditionnel - de demandeurs d'asile n'ayant pu être accueillis dans le dispositif dédié géré par le Secrétariat général à l'Immigration et à l'intégration, ainsi que de ceux qui ont été déboutés de leur demande de protection. Le coût correspondant aurait été d'environ 50 millions d'euros selon les gestionnaires du programme 177.

Il n'explique cependant qu'une partie des dépassements de crédits (+ 160 millions d'euros au niveau de la seule action 2, + 183,1 millions d'euros sur l'ensemble du programme 177).

En outre, la Cour des comptes souligne dans sa NEB que *« l'avance de 110 millions ne relevait pas de la condition d'urgence et d'imprévisibilité posée par l'article 13 de la LOLF »*, le contenu du décret d'avance ayant été préparé très amont. Elle en conclut, notamment, que cette situation est *« symptomatique d'une sous-budgétisation en loi de finances initiale. »* *« [Si] la question de la rationalisation de la gestion des dispositifs d'hébergement continue (...) à se poser, nécessitant un renforcement du pilotage du dispositif, tant au niveau national que local (...) ces mesures de moyen terme ne doivent pas occulter le caractère prioritaire des dépenses obligatoires et le principe de sincérité budgétaire. »*

Force est donc de renouveler une recommandation déjà formulée :

Proposition n° 1 : Fonder sur des hypothèses plus réalistes la programmation des crédits relatifs à l'hébergement d'urgence et à l'aide alimentaire.

C.- LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT : UNE ÉVALUATION PEU RÉALISTE DES IMPACTS DE LA CRISE

Les dépenses de ce programme représentent le principal poste budgétaire consacré par l'État à la politique du logement et près de 80 % des crédits consommés en 2010.

Elles correspondent à 99,8 % au financement de prestations sociales légales, les aides personnelles au logement, donc obligatoires par définition. En gestion, les prestations fonctionnant en droits ouverts, elles sont payées par les caisses d'allocation familiale même en cas de dotation insuffisante de l'État au fonds nationale d'aide au logement (FNAL). La subvention d'équilibre versée par l'État au FNAL est alors ajustée en fonction de la réalité des dépenses constatées au cours de l'exercice.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 109 EN 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

Programme / Action : Prévision LFI (sans FDC ni ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2009	2010	2009	2010
TOTAL du programme	4 945,4 5 504	5 369,8 5 561,5	4 945,4 5 504	5 369,8 5 561
consom./LFI		+ 3,6 %		+ 3,6 %
consom. 10/09		+ 1 %		+ 1 %
Aide à l'accès au logement	4 937 5 495,7	5 361 5 552,7	4 937 5 495,7	5 361 5 552,7
consom./LFI		+ 3,6 %		+ 3,6 %
consom. 10/2009		+ 1 %		+ 1 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté (ANIL et ADIL)	8,4 8,4	8,8 8,8	8,4 8,4	8,8 8,8
consom./LFI		+ 0,5 %		- 5,8 %
consom. 10/09		+ 5,7 %		- 0,9 %

Source des montants : rapport annuel de performances 2010.

Une double incertitude pèse donc sur les prévisions : l'ampleur des besoins des locataires et demandeurs de logement aux revenus modestes et le niveau des recettes issues des employeurs, co-financiers du FNAL avec les régimes sociaux. Les secondes ont un peu diminué avec la crise (- 4 millions d'euros), mais cette évolution a été largement compensée par une augmentation de la contribution sur les tabacs (+ 13 millions) - ouverte en compensation du relèvement du seuil d'exonération des cotisations employeurs. En revanche, le chômage progressant, la hausse des dépenses à la charge du FNAL, que l'on constate depuis 2008, s'est prolongée en 2010, augmentant de 237 millions d'euros (+ 10,2 %) entre 2009 et 2010 pour atteindre un total de 12 008 millions d'euros.

Les **prévisions** pour la contribution d'équilibre de l'État avaient bien été revalorisées en 2010 par rapport aux prévisions pour 2009 (+ 8,6 %), au-delà de la seule prise en compte de la revalorisation des barèmes des aides intervenue en janvier (+ 0,3 %). Elles se sont néanmoins **inscrites en dessous du niveau atteint par les dépenses de l'exercice précédent, en dépit d'une conjoncture instable**. Face à la réalité des charges, la contribution de l'État a été ajustée à 5 552,7 millions d'euros (+ 3,6 %), requérant un abondement de crédits de 191,7 millions (dont 126,7 au titre des seuls besoins 2010, le reste pour couvrir des besoins antérieurs) opéré par la loi de finances rectificative de décembre 2010.

Or, ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans sa NEB 2010, les dépenses du programme 109 sont régulièrement supérieures aux crédits initialement votés : + 100 millions d'euros en 2008, + 558 millions d'euros en 2009. Il est fragile de se fonder sur des hypothèses d'amélioration en période de crise. Si les dépenses sont nécessairement assurées, la budgétisation n'en apparaît pas moins trop incertaine.

Proposition n° 2 : Mieux anticiper l'impact de la conjoncture économique sur l'évolution des besoins en matière d'aides au logement.

D.- LE PROGRAMME 135 DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT : DES CRÉDITS « REDISTRIBUÉS » ET ABONDÉS PAR LE PLAN DE RELANCE

Le programme 135 porte sur les aides dites « à la pierre », aides directes ou indirectes mises en place pour inciter à l'investissement dans la production ou l'amélioration du logement.

L'essentiel de cet effort se traduit par des avantages fiscaux importants (**près de 15,4 milliards d'euros de dépenses fiscales** sont rattachés au programme 135), dont le poids (absolu et relatif) s'est encore alourdi en 2010. Les principales sont les suivantes ⁽¹⁾ :

– 5,05 milliards d'euros pour le taux réduit de TVA de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans ;

– 1,5 milliard d'euros pour le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale [supprimé à compter du 1^{er} janvier 2011 après la démonstration de son inefficacité à faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes au regard de son coût pour les finances de l'État ⁽²⁾];

(1) Évaluation proposée par le rapport annuel de performance 2010.

(2) Cf. le rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, n° 2692 du 30 juin 2010 présenté par le Rapporteur général.

– 1 milliard d’euros pour le taux de TVA de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d’opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession, pour les livraisons à soi-même de travaux d’amélioration, de transformation, d’aménagement et d’entretien de logements sociaux à usage locatif et pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession, les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d’accession progressive à la propriété ;

– 920 millions d’euros pour le crédit d’impôt au titre d’une avance remboursable ne portant pas intérêt [le « prêt à taux zéro » dont l’avantage fiscal a été complété par le Plan de relance 2009-2010 : doublement de l’avance, puis majoration à 50 % sur les 6 derniers mois avec, semble-t-il, de réels effets incitatifs sur l’accession en zones tendues] ;

– 850 millions d’euros pour la déduction du revenu imposable des dépenses de grosses réparations et d’amélioration ;

– 700 millions d’euros au titre de l’exonération d’impôt sur les sociétés des organismes d’HLM et des offices publics d’aménagement et de construction.

Au regard de leur poids dans la politique du logement, l’évaluation et la maîtrise de ces dépenses fiscales constituent un enjeu stratégique. Or, du propre aveu des services ministériels, l’estimation de leurs coûts reste très approximative ; le flou est encore plus net concernant leur impact sur le développement et l’amélioration de l’offre de logements. L’Inspection générale des finances a été saisie de cette question et doit prochainement proposer une analyse de l’efficacité des dispositifs fiscaux.

En tout état de cause, la représentation nationale devrait pouvoir disposer dans les rapports annuels de performance de certaines données minimales mais essentielles pour apprécier les résultats de ces dispositifs et se prononcer avec une plus grande pertinence : il serait par exemple utile de connaître le nombre des logements concernés chaque année et le coût fiscal total que représentent ces contingents annuels quand le bénéfice d’un dispositif s’étale sur plusieurs années.

Proposition n° 3 : Évaluer systématiquement l’efficacité des différentes dépenses fiscales rattachées à la mission *Ville et logement* ; indiquer au moins le nombre des logements concernés et le coût fiscal total des contingents annuels.

Le Gouvernement maintient cependant des interventions directes en faveur de la production de logements locatifs sociaux et de places d’hébergement via des subventions versées par le programme 135. Avec des dotations fixées à 485,5 millions d’euros en loi de finances initiale pour 2010, son action 1 *Construction locative et amélioration du parc*, qui y est presque entièrement dédiée, représentait 95 % du budget prévisionnel du programme (soit près de 7 % de l’ensemble du budget consacré à la politique du logement). Complétés par de substantiels renforts budgétaires, ces moyens ont permis d’aller au-delà des résultats obtenus ces 25 dernières années en la matière.

1.– Une production exceptionnelle de logements sociaux et d'hébergement

Bien que définies à un niveau sensiblement inférieur aux dotations de la loi de finances initiale pour 2009 (– 16,6 % ou – 96,5 millions d'euros), mais abondées par des reports de crédits conséquents (85,8 millions) et un nouveau transfert du Plan de relance (162 millions d'euros), les dotations du programme 135 ont permis de lancer le financement du nombre record de **131 569 nouveaux logements locatifs sociaux ou d'hébergement** (à raison de 1 601 nouvelles places) – contre 119 842 en 2009 et 104 441 en 2008 – pour un coût total de 685 millions d'euros en autorisations d'engagement.

NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX OU D'HÉBERGEMENT FINANCÉS EN 2010

Logements financés ou agréés	Hors plan de relance (prog. 135)	Plan de relance (prog. 317)	Total
PLAI ⁽¹⁾	17 730	7 505	25 235
PLAI hébergement	540	27	567
PLUS	51 390	7 591	58 981
PLS, PLS Foncière ou PLS privés	39 349	6 343	45 692
Produit spécifique hébergement	703	331	1 034
TOTAL	109 712	21 797	131 509
Coût budgétaire de l'offre nouvelle	522,1 M€	162,9 M€	685 M€
Réhabilitation et amélioration de la qualité de service	2 179	-	2 179
Démolition	2 755	-	2 755
Coût budgétaire de ces opérations	542,8 M€	162,9 M€	705,7 M€

Source : rapport annuel de performances 2010.

S'il est opportunément venu compléter des dotations budgétaires en tension depuis plusieurs années, le Plan de relance a tout de même permis d'accélérer le financement du logement social. En deux ans, il devrait avoir contribué au développement de 43 680 logements sociaux et 1 254 places d'hébergement – dont 15 127 PLAI destinés aux publics les plus modestes.

Avec les opérations financées par les crédits dédiés du programme 135, ce sont 25 235 PLAI et 567 PLAI hébergement qui sont ainsi financés en 2010.

L'indicateur 1.2 *Pourcentage de logements locatifs sociaux (en PLUS, PLAI et PLS) en zone tendue, moyennement tendue et détendue* montre au surplus une progression du recentrage de la production vers les zones tendues. Il faut cependant nuancer ces bons résultats car ce recentrage concerne plutôt des

(1) PLAI : prêt locatif aidé d'intégration ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLS : prêt locatif social.

opérations d'acquisition-amélioration que des logements neufs, en particulier sur l'Île-de-France.

2.– Une exécution des crédits marquée par de nouveaux renforts du Plan de relance et le redéploiement significatif des dotations

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 135 EN 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (sans FDC ni ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2009	2010	2009	2010
TOTAL du programme	607,6	510,8	614,6	629,6
Approx. consommation réelle (*)	769,4	- 378,1	648,7	656,1
consom. réelle/LFI (135 seul)		+ 50,8 %		+ 4,2 %
cons. réelle/LFI (135+transferts 317)		+ 14,5 %		- 17,57 %
consom. réelle 10/09		+ 0,1 %		+ 1,1 %
Construction locative et amélioration du parc	582	485,5	588,8	604,3
Approx. consommation réelle (*)	728,9	- 437,1	606,8	594
consom. réelle/LFI (135 seul)		+ 46,5 %		- 1,7 %
cons. réelle/LFI (135+transferts 317)		+ 9,8 %		- 22,9 %
consom. réelle 10/09		- 2,5 %		- 2,1 %
Soutien à l'accèsion à la propriété	4,7	4,7	4,7	4,7
consom./LFI	12,8	25,7	8,5	23,4
consom. 10/09		+ 446,5 %		+ 398,4%
		+ 100,9 %		+ 175,3 %
Lutte contre l'habitat indigne	0	0	0	0
consom./LFI	3,7	0,6	10,6	6,1
consom. 10/09		-		-
		- 83,8 %		- 42 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	8,7	7,7	8,7	7,7
consom./LFI	9,1	13,3	9,5	14,1
consom. 10/09		+ 72,1 %		+ 83,7 %
		+ 45,5 %		+ 49,7 %
Soutien	12,3	12,9	12,1	12,9
consom./LFI	14,8	19,4	13,4	18,4
consom. 10/09		+ 50,6 %		+ 42,5 %
		+ 31,7 %		+ 37,4 %

Source : rapport annuel de performances 2010.

(*) Sans tenir compte des retraits d'engagement, mais en comptant les dépenses financées avec les crédits transférés du programme 317.

Ainsi que cela a déjà été expliqué, les consommations négatives d'autorisations d'engagement que font apparaître le programme 135 et son action 1 ne traduisent pas la réalité des actions mises en œuvre.

D'après les indications du rapport annuel de performances, on peut estimer à 770 millions euros d'autorisations d'engagement les dépenses directement engagées par le programme 135, dont 711 millions d'euros pour la seule action 1 *Construction locative et amélioration de l'habitat*. Cela représenterait un dépassement des dotations initiales de 50,8 % sur le programme et 46,5 % sur l'action 1 (ou seulement de 14,5 % et 9,8 % en tenant compte des renforts du plan de relance). Les dépenses du programme auraient ainsi rejoint leur niveau de 2009.

Or, grâce à divers compléments (et après quelques annulations), les crédits ouverts sur le programme avaient atteint 740 millions d'euros en autorisations d'engagement. Il est envisageable d'imaginer que le différentiel entre crédits ouverts et consommations a été neutralisé lors des retraits d'engagement (annoncées à 1,1 milliard d'euros) résultant du déport des restes à payer sur l'ANAH ainsi que de diverses annulations d'opérations inactives exécutées pour préparer la bascule sur Chorus.

L'abondement le plus substantiel en autorisations d'engagement est venu du Plan de relance, à raison de 162 millions d'euros transférés en 2010 et de 42,4 millions d'euros reportés de 2009.

Outre l'appui à la production de logements sociaux, le Plan de relance a également soutenu 18 892 opérations Pass foncier (soit 69 % des 27 000 constatées en 2009-2010) grâce à l'offre d'une compensation partielle des aides versées par les collectivités qui les subventionnent. Les crédits correspondants sont venus compléter l'action 2 *Soutien à l'accession à la propriété* du programme à hauteur de 41,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,7 millions d'euros en crédits de paiement. Si ces crédits n'ont finalement été qu'à moitié consommés, les dépenses ainsi engagées ont multiplié par 4,5 les montants initialement votés et connu une progression de 100,9 % par rapport à ces mêmes actions en 2009.

NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCÉS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE (2009-2010)

	Logement locatif social	Hébergement	Pass-foncier	Total
2009	22 241	896	4 800	27 937
2010	21 439	358	14 092	35 889
Total	43 680	1 254	18 892	63 826
Nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce au plan de relance en 2010	25 727	430	16 911	43 068

Source : rapports annuels de performances 2009 et 2010.

Logements locatifs sociaux	2009	2010	Total
PLAI	7 622	7 505	15 127
PLUS	8 818	7 591	16 409

PLS privés	5 801	6 343	12 144
Total	22 241	21 439	43 680

**CONSUMMATION EN 2010 DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE
TRANSFÉRÉS AU PROGRAMME 135**

	Logement locatif social	Hébergement	Pass-foncier	Total
Crédits reportés en AE		924 858	41 519 730	42 444 588
Crédits transférés	150 000 000	12 000 000		162 000 000
Total crédits disponibles en AE	150 000 000	12 924 858	41 519 730	204 444 558
Crédits consommés	150 000 000	5 194 015	20 132 357	175 326 272
Taux de consommation des AE pour l'État (sur crédits reportés et transférés)	100 %	40,2 %	48,5 %	85,8 %
Crédits reportés en CP		13 333 000	28 995 827	42 328 827
Crédits transférés	131 000 000	18 667 000	16 667 000	166 334 000
Total crédits disponibles en CP	131 000 000	32 000 000	45 662 827	208 662 827
Crédits consommés	89 381 099	1 457 784	17 823 944	108 662 827
Taux de consommation des CP pour l'État (sur crédits reportés et transférés)	68,2 %	4,6 %	39 %	52,1 %

Source : rapport annuel de performances 2010.

Des redistributions de crédits ont par ailleurs été opérées entre les diverses actions du programme 135 par redéploiement ou fongibilité. Ainsi, la subvention pour le fonctionnement de l'ANAH de 4,7 millions d'euros initialement inscrite sur l'action 1 ne lui a pas été versée, tirant à nouveau les conséquences du transfert du financement de l'agence sur les crédits d'Action logement. Les crédits correspondants ont été redéployés vers l'action 3 *Lutte contre l'habitat indigne* sur laquelle aucune dotation n'avait été inscrite en loi de finances initiale pour 2010, l'exécution et le financement des travaux d'office édictés par les préfets dans les cas d'habitat insalubre ou dangereux devant être repris par l'ANAH. Mais en raison de difficultés techniques et juridiques, ces frais (s'élevant en 2010 à 5,8 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement, nonobstant certains retraits d'engagement) sont restés à la charge de l'État.

De même, les dépenses imputées sur l'action 4 *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* ont représenté près du double des dotations initiales en raison d'un nombre important de liquidations des astreintes incombant à l'État quand il est condamné au titre du droit au logement opposable (DALO). Les 7 millions d'euros correspondant n'avaient pas été budgétés bien qu'il s'agisse d'une dépense obligatoire.

Proposition n° 4 : Mieux anticiper les dépenses liées au contentieux relatif à l'application de la loi relative au droit au logement opposable (DALO).

Enfin, la consommation de l'action 5 *Soutien* (qui finance les frais de fonctionnement – d'études, de communication, de formation, d'informatique etc. – de l'administration en charge des programmes 109 et 135 hors dépenses de personnel) a également dépassé de 50,6 % les crédits initiaux (hors fonds de concours). La forte augmentation des frais de communication, qui se sont élevés à

près de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, explique la progression de + 31,7 % des dépenses de l'action.

Quant au principal opérateur du programme 135, l'ANAH, bien qu'il soit l'intervenant privilégié de l'État pour l'amélioration du parc de logements privés, en particulier la lutte contre habitat indigne, sa première priorité en 2010, il ne perçoit plus de financement direct du budget de l'État (voir *supra*). Les subventions pour charge de service public inscrites en lois de finances initiales ne lui ont été versées ni en 2009, ni en 2010. Ses dépenses d'intervention (499,1 millions d'euros en crédits de paiement) ont été principalement financées par la contribution d'Action logement (480 millions d'euros) et le solde du plan de relance (75 millions d'euros).

Au titre de ses missions, exclusives, l'ANAH a en effet bénéficié d'un fonds exceptionnel de 220 millions d'euros ouvert en 2009 par le Plan de relance (programme 317) pour lutter contre la précarité énergétique et l'habitat indigne (200 millions d'euros) et améliorer les centres d'hébergement (20 millions d'euros), complétés en 2010 par une nouvelle dotation en autorisations d'engagement de 8 millions d'euros sur la deuxième action. À la fin de l'exercice, la capacité d'engagement a été presque intégralement consommée, touchant un total de 81 189 logements privés, dont 9 303 en 2010, et 2 252 centres en 2009. En revanche, les moyens de paiement ne sont encore utilisés qu'à hauteur de 56,1 % s'agissant de la lutte contre la précarité énergétique et 28 % concernant l'amélioration des centres d'hébergement.

L'agence est également gestionnaire du nouveau fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART – voir *infra*) dont les crédits complètent ses aides classiques.

L'ANAH a par ailleurs intégré les restes à payer d'opérations lancées quand l'État assurait seul le financement des interventions, Cette dette de 1 039,5 millions d'euros a été réduite de 9,6 millions d'euros en fin d'exercice. Cependant, le poids de ces engagements oblige à poser la question du financement futur de l'agence alors qu'Action logement pourrait réviser le niveau de sa contribution si les ressources du 1 % logement continuent de diminuer.

En tout état de cause, même après avoir supprimé des comptes de l'État les restes à payer désormais suivis par l'ANAH, le montant des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2010 s'élève encore à 2,03 milliards d'euros⁽¹⁾. Il ne s'agit plus, à proprement parler, de dettes à l'égard des organismes de logement social, mais de dettes potentielles (subventions notifiées) dont l'importance mériterait un suivi plus transparent de leur réalisation.

Proposition n° 5 : Communiquer un tableau de suivi des restes à payer du programme 135.

E.– LE PROGRAMME 331 *RÉNOVATION THERMIQUE DES LOGEMENTS* : UN EXERCICE D'INSTALLATION

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a créé le FART pour mettre en œuvre une des priorités du Grenelle de l'environnement avec le soutien des investissements d'avenir du Grand emprunt, confié sa gestion à l'ANAH et ouvert le programme 331 doté de 500 millions d'euros dans l'objectif d'améliorer, d'ici 2017, la performance énergétique de 300 000 logements appartenant à des propriétaires occupants modestes.

L'année 2010 a essentiellement été consacrée à la mise en place opérationnelle du nouveau programme. 500 millions d'euros ont été intégralement versés au FART, via l'ANAH, après la signature d'une convention entre celle-ci et l'État en juillet 2010. Cette convention a été complétée par un arrêté du 6 septembre 2010 pour définir notamment les conditions d'emploi des aides, attribuées sous forme de subvention (l'ASE ou aide de solidarité écologique).

Si ces crédits n'ont pas encore été utilisés par le FART, les dotations du programme ont été entièrement consommées en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Le rapport annuel de performances indique tout de même les objectifs (3) et indicateurs (4) qui permettront de suivre l'activité future de ce fonds et annonce une évaluation plus complète de son fonctionnement en 2013.

II.– DES PERFORMANCES SOUVENT ENCOURAGEANTES, MAIS UNE ÉVALUATION INCOMPLÈTE ET PARFOIS MALAISÉE À INTERPRÉTER

Les trois plus anciens programmes dédiés à la politique du logement proposent divers indicateurs censés traduire le niveau de réalisation d'objectifs considérés comme prioritaires, et plus précisément le niveau d'atteinte des cibles données à l'exercice.

(1) Après retraitement de la Cour des comptes.

- Deux objectifs sont assignés au programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*.

1.– *Améliorer la qualité et l'efficience de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables* : derrière ce titre général, les 6 indicateurs s'attachent à suivre le niveau d'accès aux dispositifs d'hébergement, de maîtrise des dépenses liées et de progression des sorties vers un logement durable. Ils montreraient une évolution favorable sur le dernier aspect, mais révèlent des tensions persistantes sur l'hébergement qui dégradent la situation sur les autres points.

Dans un programme aux interventions très composites, on peut considérer que ces indicateurs apportent un **éclairage synthétique** sur les actions qui mobilisent l'essentiel des moyens. On peut cependant regretter que les **autres actions** financées par le programme ne soient **parfois illustrées** (en justification au premier euro) **que par les dépenses qu'elles occasionnent**. Le nombre des structures bénéficiaires des crédits n'est même pas systématiquement indiqué. Il serait pourtant légitime d'avoir au moins une idée de l'ampleur des publics touchés par leur intermédiaire.

S'agissant plus spécifiquement du dispositif des services d'information, d'accueil et d'orientation (SIAO) sur lesquels la stratégie de refondation de l'hébergement compte beaucoup pour améliorer le fonctionnement et la gestion des structures comme le parcours des individus vers un logement durable, il sera rapidement nécessaire de construire un indicateur qui traduise l'efficacité de leurs actions.

Proposition n° 6 : Construire un indicateur de suivi et d'évaluation des actions des services d'information, d'accueil et d'orientation (SIAO).

Quant aux indicateurs retenus (par le programme 177 – mais les remarques suivantes sont aussi valables pour le 109, le 135 et le 331), leur **lecture est biaisée par l'absence de chiffres bruts**. Un pourcentage donné ou une moyenne n'ont pas la même signification selon la taille des populations à la base de leur calcul. Les difficultés rencontrées dans la réalisation d'un objectif se comprennent plus aisément face à des stocks ou des flux lourds ; et les progrès sont d'autant plus appréciables. La réalité des chiffres donne enfin une mesure plus parlante de l'état et de l'évolution des besoins, et par suite, de l'efficacité des moyens existants et des renforts qu'il pourrait être utile de mobiliser.

De même, peut-on regretter le **manque d'une déclinaison territoriale des résultats** présentés par certains de ces indicateurs. Distinguer entre zones tendues, moyennement tendues ou détendues (ou simplement entre zones tendues et les autres) permettrait non de révéler les différences de résultat (le plus souvent inéluctables compte tenu des différences de tension définissant ces zones), mais, associé aux données des stocks et flux, de donner une image plus affinée des

besoins et des progrès obtenus – et de faire apparaître parfois des dysfonctionnements qui ne seraient pas liés aux tensions du marché du logement. Cette préoccupation répond à la stratégie du Gouvernement qui vise à recentrer les efforts sur les territoires qui en ont le plus besoin.

Proposition n° 7 : Indiquer les chiffres bruts (flux et/ou stocks par exercice retenu dans la comparaison) des populations, nombre de logements etc. entrant dans le calcul des indicateurs de performance de la politique du logement.

Proposition n° 8 : Décliner les données de référence et résultats (pourcentage, moyenne etc.) des indicateurs de performance entre zones tendues et autres territoires.

2.– *Parachever la mise en œuvre des mesures de solidarités des rapatriés et harkis* : 1 seul indicateur pour des actions devant arriver à leur fin, qui montre un bon taux de retour à l'emploi des enfants de harkis inscrits dans le dispositif.

- Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* présente 3 objectifs à indicateur unique :

1.– *Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement* : les aides personnelles au logement revalorisées ont permis de réduire légèrement le taux d'effort net moyen des locataires étudiants ou bénéficiaires des minima sociaux, mais non des salariés.

2.– *Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté* : aucun résultat n'a été communiqué pour 2010. Au surplus, l'indicateur correspondant doit être transformé en 2011. Il faut plutôt consulter l'indicateur des demandeurs de logement passés par la procédure DALO effectivement relogés dans le parc social du programme 135 (1.4 – qui montrerait une forte progression) pour apprécier l'atteinte de cet objectif ;

3.– *Veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement* : l'excellent taux de satisfaction des usagers ayant consulté une ADIL (98,7 %) confirme la compétence et la qualité du réseau de ces associations d'information sur le logement.

- Le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* s'appuie sur 5 objectifs :

1.– *Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues* : 4 indicateurs ;

2.– *Mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations* : 1 seul indicateur ;

3.– *Améliorer et adapter la qualité du parc privé* : 2 indicateurs ;

4.– *Développer l'accèsion sociale à la propriété* : 2 indicateurs ;

5.– *Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus précisément, dans la construction* : 1 indicateur.

La *justification au premier euro* des actions de ce programme complète heureusement ces indicateurs aux résultats trop généraux par des précisions sur le nombre et le type des nouveaux logements financés ou aidés, le nombre de recours DALO, de primo-accédants etc. Pour autant, ces données restent elles-mêmes globalisées, sans déclinaison territoriale notamment. Il ne serait donc pas superflu de les intégrer dans les tableaux d'évaluation de la performance.

Ainsi, si les indicateurs du premier objectif du programme 135 confirment une réorientation vers les zones tendues des efforts pour développer une offre nouvelle de logements (par production ou conventionnement), ils ne montrent pas les résultats concrets des actions sur l'offre. Ils ne parlent pas davantage des « stocks » de demandeurs de logements sociaux et personnes désignées prioritaires DALO non encore logées.

Il serait aussi intéressant de compléter le pourcentage de réalisation des objectifs annuels moyens des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU donné par l'indicateur 2.1 par les chiffres réels (flux et stocks) de leurs logements sociaux.

Il serait également instructif de préciser le type de logements produits (PLAI, PLUS ou autres) en application de la loi. De même, serait-il utile de décliner les résultats de l'indicateur 1.2 *Pourcentage de logements locatifs sociaux (en PLUS, PLAI et PLS) en zone tendue, moyenne tendue et détendue* entre les principaux types de logements.

*

* *

COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES
DE L’ÉTAT ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU
ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Commentaire de M. Camille de ROCCA-SERRA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT</i>	633
A.– UNE EXÉCUTION QUI RÉVÈLE UN COMPTE SOUS TENSION.....	634
1.– Des opérations exceptionnelles qui expliquent le solde fortement déficitaire du compte	634
2.– Hors éléments exceptionnels, un compte sous tension.....	635
B.– UNE EXÉCUTION QUI SOULIGNE LES FAIBLES MOYENS FINANCIERS DE L’ÉTAT ACTIONNAIRE	636
1.– L’excédent cumulé du compte en nette diminution	637
2.– En finir avec l’imputation sur le compte de dépenses relevant du budget général.....	638
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À COMPRENDRE AU REGARD DES RÈGLES COMPTABLES APPLICABLES AUX COMPTES COMBINÉS.....	638
II.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS.....	640

I.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

L'exécution du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* se distingue, en 2010, par un volume important d'opérations dû aux investissements d'avenir et au plan Campus. La dépense relative à cette dernière opération explique en grande partie le déficit de 3,7 milliards d'euros constaté sur le compte en exécution.

Hors ces éléments exceptionnels, l'exécution est caractérisée par une tension sur le compte, dont les recettes sont insuffisantes à couvrir les dépenses. Cette situation entraîne deux conséquences. D'une part, l'affectation de recettes au désendettement est impossible, pour la deuxième année consécutive. D'autre part, le solde cumulé du compte est mobilisé pour couvrir l'excédent de dépenses.

Les évolutions affectant le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* doivent être appréhendées sur une base pluriannuelle. Ainsi, depuis 2008, deux phénomènes sont à l'œuvre :

- les recettes sont faibles car les conditions de marché rendent peu attractives les cessions d'actifs ;

- des opérations exceptionnelles sont constatées – création de la société de prise participation de l'État (SPPE) en 2008 dans le cadre du plan de sauvetage du secteur financier, création du fonds stratégique d'investissement en 2009, investissements d'avenir en 2010.

Cette dernière tendance devrait disparaître en 2011. En revanche, le caractère durable de la première reste incertain. Or, la fin de l'année 2010 a connu, avec l'augmentation de capital d'Areva, une première dépense directement liée à la nouvelle politique de l'État actionnaire, dont l'objectif est désormais de prendre en compte certaines orientations de politique industrielle. Une telle politique se heurterait à une question de moyens financiers si les recettes du compte demeuraient durablement faibles.

Le tableau suivant retrace l'exécution du compte depuis 2002.

L'EXÉCUTION DU COMPTE

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Prévision	5 432	8 000	4 000	4 000	14 000	5 000	5 000	5 000	5 000	
Exécution	Dépenses	6 126	2 532	5 586	10 032	17 180	4 038	1 765	1 797	6 710
	Recettes	5 944	2 831	5 586	10 036	17 170	7 725	2 080	3 455	2 983
	Solde	- 182	299	0	4	- 10	3 687	315	1 658	- 3 727

Comme chaque année depuis la loi de finances pour 2007, la prévision faite en loi de finances initiale se fondait sur une prévision conventionnelle de 5 milliards d'euros en dépenses et en recettes de façon à éviter de dévoiler les intentions de cession de l'État actionnaire, ce qui aurait un impact sur la valorisation de ses participations. La comparaison entre prévision et exécution est donc sans objet.

A.– UNE EXÉCUTION QUI RÉVÈLE UN COMPTE SOUS TENSION

1.– Des opérations exceptionnelles qui expliquent le solde fortement déficitaire du compte

La mise en œuvre du plan Campus et des investissements d'avenir a conduit à passer un volume inhabituel d'opérations sur le compte – 6,1 milliards d'euros en dépenses et 2,4 milliards d'euros en recettes – retracées dans le tableau suivant.

**LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE 2010
LIÉES AUX INVESTISSEMENTS D'AVENIR ET AU PLAN CAMPUS**
(en millions d'euros)

	Dépenses	Recettes
Total investissements d'avenir	6 077	2 390
Plan Campus	3 687	
Fonds national société numérique	1 200	1 200
Ville de demain	400	400
Fonds national d'amorçage	400	400
Recapitalisation d'Oseo	140	140
Plates-formes mutualisées d'innovation	100	100
Économie solidaire et sociale	100	100
France Brevets	50	50
Solde	– 3 687	

La première loi de finances rectificative pour 2011, consacrée au « grand emprunt », a ouvert pour 1,94 milliard d'euros de dépenses supplémentaires financées par des versements en provenance du budget général. Comme les programmes créés pour la circonstance, le compte a joué le simple rôle de canal budgétaire permettant l'affectation des fonds aux opérateurs concernés – l'agence nationale de la recherche pour le plan Campus, Oséo qui est recapitalisé et les fonds gérés par la Caisse des dépôts pour les autres opérations.

Le financement du plan Campus n'est pas assuré, comme les autres dépenses, par des versements de montant identique en provenance du budget général. Rappelons en effet que, en décembre 2007, la cession de 2,5 % du capital d'EDF avait généré une recette de 3 712 millions d'euros destinée au financement de ce plan consacré à la rénovation immobilière des universités. Reportés chaque année depuis cette date, les crédits de paiements ainsi constitués sont entièrement consommés en 2010.

Sur la période 2007-2010, l'impact de cette opération sur le solde du compte est neutre. En revanche, sur l'année 2010, elle génère un déficit de près de 3,7 milliards d'euros qui explique la plus grande partie de la dégradation du solde.

2.– Hors éléments exceptionnels, un compte sous tension

Déduction faite des éléments exceptionnels, l'année 2010 révèle une certaine tension sur le compte qui doit financer des opérations d'une relative importance sans disposer de ressources suffisantes. Le solde de ces opérations s'élève à – 40 millions d'euros, financés par l'excédent cumulé du compte. Hors versement du budget général de 60 millions d'euros pour assurer le financement de la SOVAFIM, **l'écart entre dépenses et recettes s'élève à 100 millions d'euros.**

En matière de **dépenses** – 635 millions d'euros hors éléments exceptionnels –, l'État accompagne le développement d'Areva en y injectant 300 millions d'euros. Rappelons que l'augmentation de capital de cette société n'a pu réunir les trois souscripteurs initialement prévus et que l'État s'est substitué à deux d'entre eux pour assurer le bon déroulement de l'opération.

Par ailleurs, outre la dotation de 150 millions d'euros à la RATP qui fait l'objet d'un commentaire plus bas, deux nouvelles tranches de l'augmentation de capital de la société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) ont été réalisées pour un montant total de 94,6 milliards d'euros dans le but d'éponger ses pertes. La situation financière de la SFTRF constitue un sujet de préoccupation et une source de coût pour l'État.

Enfin, aucune dépense n'est destinée au désendettement en raison du faible niveau de recettes. Compte tenu de la tension constatée sur le compte, il est probable qu'une telle situation perdure pendant un certain temps. Se pose, en conséquence, la question du remboursement de la dette de l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) en charge de la gestion des passifs hérités du Crédit Lyonnais. La Cour des comptes note, à cet égard, qu'une reprise de dette par l'État n'est pas à exclure compte tenu de l'importance – 4,4 milliards d'euros – des emprunts à rembourser avant le 31 décembre 2014.

Le volume de **recettes** reste limité, à 594 millions d'euros, hors éléments exceptionnels. Comme en 2009, les difficiles conditions de marché n'incitent pas à céder des actifs. La seule recette relevant de cette catégorie est le produit de cession de la participation de Charbonnages de France dans la société nationale d'électricité et de thermique (SNET), pour 140 millions d'euros. La persistance de conditions de marché difficiles en 2011 laissent penser que le niveau des recettes sera, cette année encore, relativement faible, ce qui limitera d'autant le volume des opérations retracées sur le compte.

Par ailleurs, la réduction de capital de GIAT se poursuit et génère une recette de 300 millions d'euros. Elle complète une première réduction de capital de 100 millions d'euros effectuée en 2010 et vise à compenser une augmentation de capital de 450 millions d'euros effectuée en 2010, à laquelle l'État était tenu de participer mais qui ne répondait pas à un besoin de financement d'ampleur équivalente.

Enfin, la dernière loi de finances rectificative pour 2010 a prévu un versement en provenance du budget général d'un montant de 60 millions d'euros en vue de renforcer les moyens financiers de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM). La Cour des comptes a pourtant critiqué le rôle joué par cette société détenue à 100 % par l'État en considérant, dans son dernier rapport annuel, qu'elle est « *un intervenant sans utilité réelle* » et a recommandé de la faire disparaître.

Au final, on constate, en 2010, une tendance conduisant à une mise sous tension du compte. Alors que les recettes restent faibles en raison d'opportunités limitées de cessions d'actifs, les dépenses tendent à s'accroître sous l'effet notamment de la politique volontariste de l'État actionnaire, des besoins de financement des entreprises du périmètre ainsi que de l'imputation de dépenses relevant du budget général. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'aucune recette ne soit affectée aux dépenses du programme 732 destinées au désendettement public.

B.- UNE EXÉCUTION QUI SOULIGNE LES FAIBLES MOYENS FINANCIERS DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

L'analyse de l'exécution soulève la question des moyens financiers que l'État actionnaire pourrait mobiliser dans le cadre de sa nouvelle orientation visant au développement d'une politique industrielle active. Dès 2011 en effet, il n'est pas impossible que, compte tenu de la nécessité de financer la première tranche de l'augmentation de capital de La Poste – 467 millions d'euros –, les tensions pesant sur le compte s'accroissent.

Compte tenu de la dynamique à l'œuvre sur le compte, seules des cessions d'actifs permettraient de lui conférer la marge de manœuvre financière nécessaire. Or, de telles cessions sont, à court terme, conditionnées par l'état du marché et pourraient ne pas être réalisées à un « bon prix » si les besoins de financement du compte devenaient urgents. À moyen terme, elles impliquent que des arbitrages soient faits entre les différentes entreprises pouvant prétendre au financement de l'État et que les ambitions de celui-ci soient revues, en conséquence, à la baisse.

Avant de procéder à des cessions d'actifs, l'État actionnaire peut puiser dans l'excédent cumulé du compte. La préservation de ses marges de manœuvre financières requiert également d'en finir avec l'imputation sur le compte de dépenses relevant du budget général.

1.– L'excédent cumulé du compte en nette diminution

Le décalage entre dépenses et recettes est financé, en 2010, sur **l'excédent cumulé du compte**. Rappelons que l'article 21 de la LOLF prévoit que « *en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées (...)* » – l'excédent cumulé du compte étant à considérer comme une recette du compte. Cet excédent contient différentes composantes précisées dans le tableau suivant.

L'EXCÉDENT CUMULÉ DU COMPTE

(en millions d'euros)

	Au 31 décembre 2009	Au 31 décembre 2010
Solde en début d'exercice	5 659	2 143
Dont Plan Campus	3 687	0
Dont FSI	1 780	1 780
Dont Sovafim	0	60
Dont Excédents accumulés hors opérations exceptionnelles	192	93
Dont Report du solde de l'ancien compte des participations		210

Le solde cumulé « apparent » a fortement diminué en 2010, de 5,9 milliards d'euros à 2,1 milliards d'euros, du fait du « débouclage » de l'opération Campus. Au 31 décembre 2010, cet excédent cumulé de 2,1 milliards d'euros est composé de deux composantes :

– la première est « fléchée » vers des opérations spécifiques, 1,78 milliard d'euros étant destinés au financement du fonds stratégique d'investissement, son capital devant être appelé au fur et à mesure des besoins, et 60 millions d'euros correspondant au financement de la SOVAFIM ;

– la seconde – le « solde du solde » – atteint 303 millions d'euros et correspond aux excédents cumulés depuis la création du solde, hors opérations exceptionnelles, et à l'inclusion dans la trésorerie du compte du solde de l'ancien compte des participations. Celui-ci vient à point nommé pour générer 210,5 millions d'euros de crédits supplémentaires. Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, tranchant une question de doctrine restée pendante depuis 2006, la direction du Budget estime – à juste titre – que le report du solde excédentaire de l'ancien compte, prévu par l'article 48 de la loi de finances pour 2006, emporte report de crédits.

Si l'article 21 de la LOLF n'empêche pas que la première composante soit mobilisée pour financer les opérations auxquelles elles ne sont pas destinées, les règles de bonne gestion et le respect des engagements pris par l'État envers le FSI et la SOVAFIM impliquent que ces crédits soient « sanctuarisés ». En conséquence, seul le solde de 303 millions d'euros devra être mobilisé en 2011 et les années suivantes pour financer les opérations courantes du compte.

2.– En finir avec l'imputation sur le compte de dépenses relevant du budget général

Le compte retrace, en 2010, une dotation à la RATP de 150 millions d'euros destinée à financer le renouvellement anticipé du matériel roulant de la ligne A du RER, prévu dans le cadre du plan de relance. La Cour des comptes remarque qu'une telle subvention d'investissement doit être exclue du champ d'utilisation du compte dès lors qu'elles n'a aucun impact, à long terme, sur le bilan de l'entreprise.

Le Rapporteur spécial note, en effet, que des opérations sont régulièrement imputées sur le compte alors qu'elles semblent relever davantage de la gestion courante que de l'opération en capital. Ainsi, en 2008, une dotation de 150 millions d'euros à France Télévisions avait été contestée par la Cour des comptes et, en 2007, l'avance d'actionnaire de 300 millions d'euros à l'agence de l'innovation industrielle pouvait relever de la même logique.

Une telle pratique est critiquable à un double titre. D'une part, elle permet un contournement de la norme de dépense puisque des opérations relevant du budget général sont orientées vers un compte spécial non couvert par la norme. L'effort de maîtrise de la dépense de l'État en est allégé d'autant. D'autre part, et surtout, elle tend à réduire les moyens financiers à disposition de l'État actionnaire en préemptant des ressources qui auraient pu être utilisées à d'autres objectifs. À cet égard, **le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de préserver les marges de manœuvre financières de l'État actionnaire à l'heure où son ambition est de prendre en compte des préoccupations de politique industrielle.**

Proposition n° 1 : Ne pas imputer sur le compte des dépenses relevant du budget général.

C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À COMPRENDRE AU REGARD DES RÈGLES COMPTABLES APPLICABLES AUX COMPTES COMBINÉS

Comme en 2009, l'absence d'affectation de recettes au désendettement rend sans objet les indicateurs de performance du programme 732.

Les objectifs et résultats obtenus sur les indicateurs du programme 731 sont résumés dans le tableau suivant. Il convient de remarquer que les indicateurs relatifs à l'exécution budgétaire de l'année 2010 sont calculés sur les résultats des entreprises constatés sur l'année 2009. **La présente analyse des résultats porte non sur le dernier exercice clos mais sur le précédent – l'exercice 2009 –, ce qui lui fait perdre quelque peu de son intérêt.**

LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 731

(en %)

	2007	2008	Objectif 2009	Réalisation 2009
1.1 Rentabilité opérationnelle des capitaux employés	11	9	> 6,5	9,5
1.2 Rentabilité financière des capitaux propres	20,6	12,6	> 10	7,8
1.3 Marge opérationnelle	12,9	9	> 9	10,6
1.4 Soutenabilité de l'endettement	2,8	4,1	< 5	4,6
1.5 Distribution de dividendes	40,3	23,2	> 40	59,4

NB : l'année 2008 est retraitée de la revalorisation des actifs de Réseau ferré de France.

Le Rapporteur spécial note que la plus forte crise économique depuis la Libération n'a ni entraîné la défaillance d'une grande entreprise publique – comme France Télécom au début des années 2000 – ni nécessité une mobilisation des moyens financiers de l'État pour venir en aide à l'un des entreprises du périmètre – hormis les prêts aux constructeurs automobiles, qui ont notamment profité à Renault mais qui répondaient à un besoin ponctuel de trésorerie et ont d'ailleurs été remboursés par anticipation. **À ce titre, l'action de l'agence des participations de l'État, créée dans le contexte de la quasi-faillite de France Télécom, doit être saluée.**

Un tel constat ne doit pas masquer le fait que l'année 2009 reste une année de crise et que **plusieurs entreprises du périmètre ont vu leur rentabilité diminuer fortement et leur endettement augmenter au cours de cet exercice.** Ainsi, le secteur des transports est particulièrement touché par le ralentissement économique, avec des pertes de 972 millions d'euros pour la SNCF, 1,6 milliard d'euros pour Air France et 3 milliards d'euros pour Renault. De même, le secteur de la défense pâtit de la crise avec une perte de 752 millions d'euros pour EADS – due notamment au programme A400M – et de 128 millions d'euros pour Thalès.

Toutefois, l'impact de ces résultats sur les comptes combinés, et donc sur les indicateurs de performance, reste limité car l'État est actionnaire minoritaire de l'ensemble de ces entreprises, hormis la SNCF. Leur traitement comptable passe donc par une mise en équivalence qui, au compte de résultat, impacte le seul résultat net et le seul indicateur 1.2 qui rapporte ce solde comptable aux fonds propres. Il est donc cohérent que celui-ci connaisse une dégradation marquée en 2009 – de 12,6 % à 7,8 % – alors que la tendance sur les indicateurs 1.1 et 1.3, qui se fondent sur le résultat d'exploitation, est inverse. Au bilan, ces participations sont traitées en immobilisations financières et l'évolution de la dette de ces entreprises n'a pas d'impact sur la dette comptabilisée dans les comptes combinés – et donc sur l'indicateur 1.4.

L'évolution des indicateurs 1.1, 1.2 et 1.4 dépend donc largement des entreprises dont l'intégration dans les comptes combinés est globale, à savoir les entreprises dont l'État est actionnaire majoritaire et plus particulièrement d'EDF. La progression de ces deux premiers indicateurs en 2009 s'explique par le fait que les résultats de ces entreprises sont soit stables – par exemple, Areva, GIAT ou La

Poste – soit en diminution mais à un niveau élevé – cas d’EDF. L’indicateur relatif à l’endettement des entreprises du périmètre dépend également de la structure financière de ces entreprises, et en particulier d’EDF. Cette dernière entreprise a ainsi vu son ratio d’endettement augmenter de plus de 30 points en 2009 pour atteindre 130 %. Cette situation s’explique par les acquisitions réalisées sur l’exercice et le niveau atteint serait en diminution sur l’exercice 2010 en raison de cessions d’actifs.

Au final, le Rapporteur spécial insiste sur le fait que la compréhension des indicateurs de performance passe par celle des mécanismes de consolidation comptable, ce qui n’est pas explicité dans le rapport annuel de performances.

II.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Le compte de concours financiers *Avancées à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics* a terminé l’année 2010 sur un solde déficitaire de 1 349,7 millions d’euros en raison principalement de l’imputation d’une dépense de 1,2 milliard d’euros liée aux investissements d’avenir, à savoir l’abondement du fonds national pour la société numérique.

Déduction faite de cette opération exceptionnelle, le compte reste déficitaire, à hauteur de 149,7 millions d’euros pour une prévision de déficit de 52 millions d’euros.

Le niveau élevé du déficit est dû à l’accroissement continu de l’endettement du budget annexe du contrôle et de l’exploitation aériens (BACEA). L’écart entre prévision et exécution s’explique par le fait que la prévision intégrait le remboursement non advenu d’une avance de 143 millions d’euros par l’agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Comme le montre le tableau ci-après, le compte est déficitaire depuis 2006 et l’on constate un déficit cumulé de près de 1,1 milliard d’euros depuis cette date. Par ailleurs, ce déficit est, chaque année, supérieur à la prévision.

Le compte pose donc un double problème de maîtrise de la dépense publique et de sincérité budgétaire.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU COMPTE

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
Prévision	0	- 53	- 91	- 91	- 52
Exécution	- 265	- 66	- 111	- 466	- 150
Écart à la prévision	- 265	- 13	- 20	- 375	- 98

NB : L'année 2010 ne prend pas en compte la dépense liée aux investissements d'avenir. En 2006 et 2007, est neutralisé l'impact d'une avance de 200 millions d'euros accordée fin 2006 (et donc non prévue par la loi de finances pour 2007) et remboursée en 2007 (et donc venant, de manière artificielle, dégrader l'exécution 2006 et améliorer l'exécution 2007 par rapport à la prévision).

• Le **programme 821**, sur lequel 6,5 milliards d'euros d'avances ont été accordées puis remboursées en 2010, assure le préfinancement, par l'État, des aides de la politique agricole commune, versées par l'agence de services et de paiement (ASP). Celle-ci doit assurer le versement des aides aux agriculteurs au cours de l'année N alors que l'Union européenne ne libère les fonds que le 3 février de l'année N+1. Pour cela, l'ASP perçoit des avances de l'État qu'elle rembourse, au plus tard, le dernier jour de la période complémentaire – le 11 janvier – et assure la jonction jusqu'au 3 février par un emprunt relais.

La Cour des comptes remarque que l'écart d'un milliard d'euros entre prévision et exécution de la dépense sur ce programme a été utilisé par le décret d'avance du 29 septembre 2010, qui a gagé un surplus de dépenses du « bonus-malus automobile » par une annulation de dépenses sur le programme 821. Or, dès lors que l'octroi de l'avance ne va pas sans son remboursement, une telle annulation de crédits ne saurait compenser une dépense nouvelle puisqu'elle doit s'accompagner d'une réduction à due concurrence des recettes du compte – prévue, par la suite, par la dernière loi de finances rectificative pour 2010.

Proposition n° 2 : Ne pas gager des ouvertures de crédits par des annulations sur le programme 821 *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.*

• Sur le **programme 823**, qui concerne les avances octroyées pour couvrir les besoins de trésorerie urgents et imprévus des organismes en charge d'un service public, le solde des opérations est excédentaire pour la première fois depuis 2007.

Les **dépenses** sont exceptionnellement faibles. Une seule avance, de 0,8 million d'euros, a été octroyée à l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) et remboursée. La prévision, fixée à 100 millions d'euros, s'est donc révélée nettement supérieure à l'exécution.

En **recettes**, l'avance de 17 millions d'euros octroyée à l'office national des forêts (ONF) en 2009 a été remboursée, comme prévu, en 2010. Toutefois, l'avance de 143 millions d'euros, accordée en 2009 à l'AFITF, n'a pas été remboursée en 2010 comme le prévoyait la loi de finances initiale. D'après les

informations recueillies par le Rapporteur spécial, le produit de la concession de l'autoroute A63, qui, évalué à 400 millions d'euros, permettrait le remboursement de l'avance et serait versé à l'agence en 2011, serait affecté prioritairement au financement des engagements du Grenelle de l'environnement. Dans ces conditions, l'avance serait remboursée par le produit de la future taxe « poids lourds », par tranches annuelles de 15 millions d'euros.

L'analyse des recettes doit surtout porter sur celles qui n'ont pas été constatées en 2010. Ainsi, le remboursement de l'avance de 60 millions d'euros octroyée à la Cité de la musique en 2009 s'est établi à seulement 2,4 millions d'euros. Rappelons que son remboursement était conditionné à la vente de la salle Pleyel. Une décision sur les modalités de remboursement de l'avance serait prise dans le courant de l'année 2012.

On peut également remarquer que l'avance de 15,5 millions d'euros octroyée à l'INRAP en 2002 et rééchelonnée en 2006 n'a toujours pas été remboursée en raison de sa situation financière dégradée. Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, une réforme globale du financement de l'archéologie préventive permettrait de traiter le sort de cette avance.

À noter que, dans les deux cas, les créances ont été dépréciées en comptabilité générale de l'État.

Comme le constate la Cour des comptes, la somme des créances perdues entre 2007 et 2010 représente plus de 20 % du total des avances octroyées sur le programme 823 sur la même période (hors investissements d'avenir). **Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'octroi d'avances finalement non remboursées constitue un élément de déséquilibre du compte et d'écart entre prévision et exécution.**

Un tel taux de sinistralité laisse planer des doutes sur la qualification de certaines de ces dépenses en avances et non en dépenses budgétaires classiques. Le Rapporteur spécial réitère sa recommandation consistant à ne plus octroyer d'avances assimilables à des dépenses courantes – **une telle pratique permettant de contourner la norme de dépense et conduisant à aggraver le déficit de l'État.**

Proposition n° 3 : Ne pas financer des dépenses relevant du budget général sur le compte de *Participations financières de l'État* ni sur un compte de concours financiers.

• **L'accroissement constant de l'endettement du BACEA, qui se traduit par des dépenses sur le programme 824 supérieures aux recettes, explique le déséquilibre du compte en 2010.**

En 2010, comme les années précédentes, les dépenses – 251 millions d'euros – ont été supérieures aux recettes – 169 millions d'euros. Depuis 2007, le

montant des avances octroyées est, en moyenne, supérieur de 146,5 millions d'euros au montant des remboursements, avec un pic à 246 millions d'euros en 2009 en raison de l'impact de la crise sur les revenus du budget annexe. Entre 2007 et 2010, l'écart cumulé entre les deux variables – donc l'accroissement de l'endettement du BACEA envers l'État – s'établit à 586 millions d'euros.

Le déséquilibre du présent compte est donc en grande partie lié à la dégradation continue de la situation financière du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens. **Si le BACEA est présenté à l'équilibre dans le budget de l'État, sa situation financière véritable est traduite par le déséquilibre permanent du présent compte.**

● En ce qui concerne la mesure de la **performance** en 2010, on constate que la règle de neutralité budgétaire des opérations est respectée (indicateur 1.1) et qu'aucune avance n'a fait l'objet d'un constat de perte en 2010. Ce dernier point doit être nuancé par la remarque concernant les avances faites à la Cité de la musique et à l'INRAP, qui devraient probablement conduire, à terme, à passer un constat de perte.

S'agissant des avances octroyées au BACEA, les indicateurs de performance montrent qu'aucune d'entre elles n'a fait l'objet d'un renouvellement. Si une telle vision est juridiquement vraie, elle est financièrement erronée puisque, dès lors que les octrois sont d'un montant supérieur aux remboursements, on peut considérer que les avances octroyées ont pour but de rembourser celles venant à échéance – c'est-à-dire de les renouveler.

Le Rapporteur spécial réitère donc ses observations sur le caractère peu sincère de l'indicateur 1.2 du programme 824.

Proposition n° 4 : Adapter l'indicateur 1.2 du programme 824 *Avances à des services de l'État* en présentant la part des avances de l'exercice au BACEA concourant au remboursement d'engagements antérieurs.

*

* *

AUDITIONS EN COMMISSION SUR LES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES

SOMMAIRE

	Pages
– Mme Anne Lauvergeon , présidente du directoire d’Areva, mardi 14 juin à 18 heures 30.....	646
– MM. Stéphane Romatet , directeur général de l’administration du ministère des Affaires étrangères et européennes, et Laurent Garnier , directeur financier, mercredi 15 juin à 9 heures 30.....	667
– Mme Marie-Luce Penchard , ministre auprès du ministre de l’Intérieur, de l’outre-mer, des collectivités territoriales et de l’immigration, chargée de l’outre-mer, mercredi 15 juin à 11 heures 30	681
– M. Serge Lasvignes , secrétaire général du Gouvernement, et Mme Véronique Mély , directrice du service d’information du Gouvernement (SIG), mercredi 15 juin à 18 heures	691
– M. Frédéric Péchenard , directeur général de la Police nationale, et le général Jacques Mignaux , directeur général de la Gendarmerie nationale, mercredi 22 juin à 16 heures 15.....	702
– Mme Nathalie Kosciusko-Morizet , ministre de l’Écologie, du développement durable, des transports et du logement, et M. Christian Descheemaeker , président de la septième chambre de la Cour des comptes, mercredi 22 juin à 17 heures 45.....	714

NB : D’autres auditions sont prévues :

– **M. Jean-Michel Blanquer**, directeur général de l’Enseignement scolaire, sur le projet de loi de règlement pour 2010 : les principales leçons de l’exécution budgétaire de la mission Enseignement scolaire, mercredi 6 juillet à 10 heures

– **M. Michel Mercier**, ministre de la Justice et des libertés, sur le projet de loi de règlement pour 2010 : l’immobilier de la Justice, mercredi 6 juillet à 11h30

*Leur compte rendu sera accessible sur le site Internet de l’Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/index.asp>), de même que les auditions de **M. François Baroin**, ministre du Budget, mardi 21 juin, et de **M. Didier Migaud**, Premier président de la Cour des comptes, mercredi 22 juin.*

**AUDITION DE MME ANNE LAUVERGEON
MARDI 14 JUIN À 18 HEURES 30**

La Commission entend Mme Anne Lauvergeon, présidente du directoire d'Areva, sur les perspectives et la stratégie de l'entreprise.

M. Yves Censi, président. Je vous souhaite la bienvenue, madame la présidente. Le président de notre Commission, Jérôme Cahuzac, qui ne pourra être parmi nous, m'a chargé de vous présenter ses excuses.

Nous inaugurons aujourd'hui une série d'auditions relatives à l'exécution budgétaire de l'année 2010. Ces auditions sont organisées sur proposition des rapporteurs spéciaux de notre Commission. C'est le rapporteur spécial pour les crédits de l'énergie qui a proposé de vous entendre pour évoquer les perspectives et la stratégie d'Areva.

Celle-ci se trouve souvent au premier plan de l'actualité, et ce week-end a été fertile en informations qui vous concernent directement : dimanche, la presse a mentionné que vous pourriez ne pas effectuer un nouveau mandat ; hier, le référendum qui a eu lieu en Italie a donné un coup d'arrêt à un projet de coopération avec Areva – près de 95 % d'Italiens ont exprimé leur refus de la reprise du programme nucléaire – et cela intervient après la catastrophe de Fukushima et l'abandon par l'Allemagne de sa politique nucléaire.

Mme Anne Lauvergeon, présidente du directoire d'Areva. Je vous remercie de m'avoir invitée, quelque trois mois après l'accident de Fukushima. J'évoquerai la situation à Fukushima et les conséquences de la catastrophe, dans le monde, d'une part, et pour l'entreprise Areva, d'autre part.

Mon mandat se termine effectivement dans une quinzaine de jours. Une procédure a été mise en place pour étudier l'ensemble des candidatures. Le président du conseil de surveillance, Jean-Cyril Spinetta, a remis ses conclusions aux pouvoirs publics, dont nous attendons la décision. Je suis naturellement candidate, car trois mois après Fukushima, je pense que le modèle Areva est un modèle à suivre en ce qu'il associe l'énergie nucléaire – mais pas n'importe laquelle – et les énergies renouvelables.

La catastrophe de Fukushima est la combinaison d'événements naturels soudains et exceptionnels : un séisme de grande ampleur et un tsunami très violent – on parle de 15 000 morts et de 12 000 disparus, mais il s'agit en réalité de 27 000 morts car aucun disparu ne sera plus retrouvé – suivis d'une catastrophe nucléaire.

L'entreprise Areva a été immédiatement mobilisée. Nous avons acheminé plusieurs tonnes de matériel de radioprotection dans trois avions de secours et avons été sollicités par Tepco et les autorités japonaises pour mettre en

œuvre des solutions. Celles-ci démarreront dans les deux jours qui viennent. Dans un temps record, nous avons mis en place une station de traitement pour traiter les 100 000 tonnes d'eau très contaminée qui restent sur le site. Cette station, réalisée avec l'aide de Veolia Water, permettra de refroidir les réacteurs avec un volume d'eau adéquat. Car en ajoutant de l'eau, les Japonais n'ont fait qu'augmenter les volumes d'eau à traiter. Nous allons sortir de ce cercle vicieux. Les personnels pourront rester plus longtemps à proximité des réacteurs, ce qui n'est pas possible actuellement.

La station traitera 50 mètres cubes d'eau par heure, ce qui représente de six à neuf mois de traitement. Nous avons fait des propositions concernant la gestion des combustibles usés sur le site. Ces propositions sont actuellement examinées par Tepco et le gouvernement japonais. En tout état de cause, nous sommes capables d'agir plus vite que ce que prévoyait l'agenda arrêté par les Japonais.

Nous nous sommes naturellement mobilisés pour tirer les leçons de Fukushima en ce qui concerne la base installée, c'est-à-dire les centrales nucléaires existantes – qui représentent 83 % du chiffre d'affaires nucléaire d'Areva. Après de nombreux séminaires organisés à travers le monde, nous avons fait connaître nos prescriptions : nous avons élaboré ce que j'appellerai les « prescriptions du docteur Areva ».

Nous nous sommes également mobilisés pour le « nouveau nucléaire ». Chez Areva, nous avons toujours été obsédés par la sûreté et la sécurité. Le nouveau nucléaire ne peut exister que dans des conditions de sûreté et de sécurité renforcées. On a parfois reproché à l'EPR d'utiliser « ceinture et bretelles ». Cette exigence est réelle et nous l'assumons.

Nous avons fait l'objet de critiques, en France, à propos des diesels de secours. À Fukushima, l'alimentation des diesels de secours a été emportée par le tsunami et l'eau a envahi les commandes des diesels, qui se trouvaient sous la terre. Les diesels de secours de l'EPR se trouvent en hauteur. Les centrales nucléaires traditionnelles comportaient deux ou trois diesels : l'EPR en compte quatre, et nous en avons ajouté deux – en quelque sorte les diesels de secours des diesels de secours. Ces six diesels sont installés dans des bunkers indépendants, antisismiques et imperméables. À l'époque, certains ont jugé inutile d'installer six diesels. L'exemple de Fukushima nous a appris que cela avait une utilité.

Cette obsession de la sûreté est aussi la mienne. Lorsque j'ai débuté ma carrière dans le nucléaire, à l'âge de vingt-trois ans, j'ai travaillé un an au CEA dans le domaine de la sûreté nucléaire. Je suis profondément convaincue qu'en matière nucléaire il faut exiger le meilleur niveau de sûreté.

Après Fukushima, allons-nous entrer dans un hiver nucléaire, comme après les événements de Three Mile Island et de Tchernobyl, qui avaient provoqué l'arrêt des constructions nucléaires dans la plupart des pays occidentaux ? Je ne le

pense pas car la situation est très différente aujourd'hui. D'une part, les opinions publiques ont été très choquées, mais de manière inégale. Si la réaction, qui, à mon sens, a son épiscentre en Allemagne, est également très forte en France, ce n'est pas le cas dans le reste du monde. D'autre part, dans les années 1980 et 1990, les énergies fossiles étaient très abondantes et peu chères – le prix du pétrole n'atteignait pas 10 dollars le baril. Or le pétrole ne concurrence réellement le nucléaire que si son prix est inférieur à 20 dollars. En outre, nous n'avons pas le souci de notre indépendance énergétique.

Un autre élément distingue très nettement la situation d'aujourd'hui et celle des années 1980 : le changement climatique n'était à l'époque qu'une vague hypothèse scientifique, et la réduction des émissions de CO₂ n'était pas encore une contrainte.

À tous ces éléments s'ajoute la dimension géopolitique des questions énergétiques. L'idéalisme qui régnait dans les années 1980 n'est plus de mise : l'indépendance énergétique est devenue une valeur très importante.

Enfin, les pays émergents sont devenus des pays émergés, qui se développent très rapidement et ont besoin de beaucoup d'énergie. La soif collective d'énergie dans le monde est considérable, et l'électricité a un attrait spécifique, du fait du développement des équipements informatiques et des systèmes électriques qui nous entourent. Même si nous sommes amenés à réaliser d'importantes économies d'énergie – et je sais que nous y parviendrons – nos besoins d'électricité sont en constante augmentation.

Les fondamentaux qui militent en faveur du nucléaire – l'indépendance énergétique, la lutte contre le changement climatique et le faible coût de l'énergie nucléaire – sont toujours d'actualité, ce qui explique les prises de position d'un certain nombre de pays. La décision de l'Allemagne a eu une résonance importante en France parce que nous entretenons avec ce pays une relation de fascination, de compétition et d'imitation, mais d'autres pays européens – la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Pologne, les Pays Scandinaves, les pays Baltes, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie – ont réaffirmé leur plan nucléaire. Prenons la Pologne, dont 97 % du *mix* énergétique est issu du charbon : il y a dix jours, le Parlement polonais a voté à 90 % en faveur du plan nucléaire. Nous ne sommes donc absolument pas face à un gel du nucléaire. La Grande-Bretagne elle-même a décidé de poursuivre son développement nucléaire.

Dans le reste du monde, la Chine et l'Inde ont été très explicites. Sur le continent américain, le Brésil, le Canada et les États-Unis ont confirmé leur développement nucléaire. Quant à l'Afrique du Sud, trois semaines après Fukushima, elle annonçait un nouveau développement de 9 600 mégawatts.

En dehors du Japon, aucun chantier de construction de réacteur n'a été interrompu. Pourtant nous savons qu'il va se passer quelque chose. Toutes les autorités de sûreté sont concentrées sur la base installée et les leçons qu'il convient de tirer de Fukushima, et les Chinois revoient le *design* de leurs

nouveaux réacteurs. C'est une très bonne nouvelle pour Areva, qui a fait de la sûreté et de la sécurité ses fondamentaux. Il n'y a pas si longtemps, on nous a reproché de ne pas avoir su nous adapter au principe du « *low cost, low safety* ». Nous avons toujours été très opposés à cette approche minimaliste, pour une raison simple tenant au fait que la sûreté et la sécurité sont la résultante de trois composantes : le *design*, c'est-à-dire la construction des installations, l'organisation du pays – autorités de sûreté, électriciens –, et la culture. Dans les pays qui ne sont pas du tout équipés, la culture nucléaire est faible et l'organisation n'est pas aussi élaborée que celle que l'on peut trouver aux États-Unis ou en France, qui ont trente ou quarante ans d'expérience. Est-ce une raison pour construire dans ces pays des réacteurs nucléaires dont nous ne voudrions plus chez nous ? Ce choix me paraîtrait parfaitement illogique et très dangereux.

Dans un tel contexte, les énergies renouvelables, très consensuelles, continuent de se développer. Leur part dans la production mondiale d'énergie pourrait tripler d'ici à 2020 et plus que quadrupler d'ici à 2030, pour atteindre environ 13 % du *mix* énergétique mondial. Cette part reste modeste, mais l'événement de Fukushima pourrait accentuer cette progression.

Areva, qui fêtera ses dix ans le 3 septembre prochain, est le numéro un mondial de la production d'énergie sans émission de CO₂. Bien que leur part soit encore faible dans notre chiffre d'affaires, les énergies renouvelables représentaient 1,8 milliard d'euros dans notre carnet de commandes fin 2010 et leur part enregistre une forte croissance. Les énergies renouvelables sont pour Areva un *business* et une stratégie à long terme, reposant sur d'importantes synergies techniques et commerciales. En plus de nos clients communs que sont les électriciens, nous avons des clients qui cherchent à réduire leur empreinte CO₂.

Une étude indépendante, publiée aujourd'hui même par le cabinet PricewaterhouseCoopers Advisory, indique que les acteurs français du secteur nucléaire occupent une position de *leadership* et que leur expertise en matière industrielle et de R&D est reconnue au niveau mondial. Nous le savions, mais il est bon qu'une entreprise américaine le dise. Je ne reviendrai pas sur ce que représentent Areva, EDF, le CEA, GDF Suez, préférant faire référence aux 500 entreprises qui composent le secteur et dont 20 % sont des PME qui ont développé un savoir-faire spécifique dans le domaine nucléaire. Leur implantation sur l'ensemble du territoire contribue fortement au développement local. D'ailleurs, certaines régions – Bourgogne, Rhône-Alpes, Normandie, Nord-Pas-de-Calais – ont développé des compétences spécifiques et accueillent des projets industriels majeurs, au sein d'un tissu industriel très dense.

Cette étude indique que le secteur nucléaire compte en France 410 000 emplois, dont 120 000 emplois directs, soit autant que l'aéronautique, ce qui représente près de 4 % des emplois industriels et 2 % du total des emplois en France. Notre valeur ajoutée atteint près de 34 milliards d'euros, soit l'équivalent d'une contribution au PIB de 2 % – sans compter l'avantage d'une électricité moins chère que dans le reste de l'Europe.

Le secteur nucléaire emploie généralement du personnel qualifié et expérimenté – plus d'un tiers de cadres et ingénieurs travaillent dans les grands groupes. Il recrute plus de 2 000 personnes par an, dont plus de 50 % d'ingénieurs, et il a triplé le nombre de formations spécialisées, au cours des quatre dernières années, dans les universités et les grandes écoles françaises.

L'implantation de grands projets internationaux de R&D – je pense à ITER – créera près de 4 000 emplois dans les quarante ans qui viennent. En outre, elle participe au rayonnement de la France.

Areva est le fruit d'une politique qui s'est poursuivie pendant cinquante ans. Un journaliste américain se demandait un jour comment la France, qui change sans cesse d'avis, pouvait faire preuve d'une telle continuité en matière de politique nucléaire ! Certes, nous avons été plus constants en la matière que les États-Unis. Il y a dix ans, la fourniture d'électricité à EDF représentait 80 % de notre chiffre d'affaires. Aujourd'hui 95 % des électriciens nucléaires dans le monde sont clients d'Areva et seulement 25 % de notre chiffre d'affaires est réalisé par EDF. Nous employons 48 000 collaborateurs, dont 63 % en France, et nous recrutons massivement. En 2010, nous avons embauché plus de 5 000 personnes, dont près de la moitié en France. Nous avons investi près de 2 milliards d'euros par an dans notre outil industriel et nous le ferons encore en 2011 et 2012. Une entreprise qui investit en France plus de 4 milliards d'euros est plutôt atypique.

Nous consacrons la plus grande part de nos investissements au capital humain, comme en témoignent notre campus international d'Aix-en-Provence et les nombreuses formations en alternance que nous proposons afin d'élever le niveau de qualification et de compétence des bassins d'emploi au sein desquels nous travaillons. Ces personnes formées en alternance sont très souvent recrutées par Areva ou par des sous-traitants d'Areva, qui se félicite d'avoir essaimé de manière intelligente.

Nous avons réalisé d'importants investissements dans la R&D : plus 80 % durant les trois dernières années, soit 10 % de notre chiffre d'affaires. Nous sommes persuadés que, si nous voulons conserver notre avance technologique, nous devons avancer plus vite que les autres. Certes, nos résultats financiers pourraient être meilleurs, mais s'ils l'étaient ce serait au dépend des investissements dont nous avons besoin ou de la R&D, et ce serait un calcul à très court terme.

Selon l'étude de PricewaterhouseCoopers, l'implantation d'un EPR en France génère 8 000 emplois, directs et indirects, et 650 millions d'euros de valeur ajoutée par an. Son exploitation créera plus de 1 500 emplois en France pendant soixante ans. Exporter un EPR crée 4 000 emplois en France et génère près de 300 millions d'euros de valeur ajoutée par an durant sa construction.

Le partenariat industriel est, si je puis dire, au cœur de notre ADN. Nous avons mis en place le label « Fournisseur Areva » qui nous a permis en 2010 de labelliser 419 entreprises, en majorité françaises mais également issues de onze

pays européens. Nous entraînons de nombreuses entreprises du monde entier, de la Finlande à la Chine.

Nous avons la volonté de faire de même avec les énergies renouvelables. Dans ce domaine, nous nous sommes développés à partir de deux acquisitions et de deux éléments de développement interne, dont une acquisition en Allemagne dans le domaine de l'éolien *offshore* – il s'agit de réaliser des éoliennes en mer du Nord. L'État vient de lancer un appel d'offres. Si nous sommes choisis, nous sommes prêts à nous installer en France et nous avons pour cela sélectionné trois villes – Dunkerque, Le Havre et Cherbourg – sachant que cela représente 4 000 emplois potentiels.

Il n'est pas inutile de préciser à ce propos, face aux chiffres avancés parfois par les opposants au nucléaire, que chaque million d'euros investi dans le nucléaire se traduit, selon l'étude de PricewaterhouseCoopers, par la création de 2,9 emplois à temps plein, contre 1,2 emploi pour le charbon, 0,9 pour l'éolien à terre, 0,7 pour le gaz et 0,5 pour le photovoltaïque.

En dix ans, Areva a créé 30 000 emplois en France, versé 3,4 milliards d'euros à ses actionnaires, et son chiffre d'affaires a augmenté de 30 %. Le titre s'est apprécié de 75 %, alors que le CAC 40 se dépréciait de 18 %. Areva est devenue l'une des quatre entreprises qui incarnent le mieux l'excellence industrielle française, après Renault, EADS et PSA.

Nous ne proposons plus désormais à l'exportation que des réacteurs de génération 3+, à l'exception de trois centrales dont la construction a commencé voilà longtemps et qui, après avoir été arrêtées, doivent être achevées avec un niveau de sécurité maximale – Angra 3 au Brésil, Belene en Bulgarie et Bellefonte aux États-Unis. En matière de sûreté et de sécurité, nous avons toujours placé la barre très haut : il n'est pas question de faire des économies dans ce domaine.

Depuis mon arrivée à la COGEMA, je ne cesse de plaider pour plus de transparence dans l'industrie. Nous avons installé des *webcams* dans nos usines et ouvert le dialogue avec nos opposants. La crise de Fukushima montre que cette exigence de transparence ne peut être négociable. Avec la loi de 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, très en avance sur les législations adoptées dans le reste du monde avec son article 19 et la création des commissions locales d'information, la France est bien armée à cet égard et s'est notamment dotée d'un gendarme efficace. Nous participons avec intérêt à tous les travaux de l'Assemblée nationale, notamment dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) et des différentes commissions qui se saisissent de ces questions. Il ne peut y avoir de nucléaire sans acceptation du public et il importe donc de reconstruire la confiance. Il y aura, à cet égard, beaucoup à faire en France, car notre pays a été bien plus proche que, par exemple, la Grande-Bretagne, de l'épicentre émotionnel de Fukushima.

Cette crise a évidemment eu un impact sur nos activités nucléaires. Tout d'abord, l'arrêt des six réacteurs du site de Fukushima et de huit réacteurs allemands, dont nous étions fournisseurs – pour la conversion et l'enrichissement au Japon et pour le combustible en Allemagne –, se traduit par une interruption de la commande. Nous anticipons également, selon les pays, un décalage de trois à neuf mois du calendrier de la prise de décision dans le domaine nucléaire, ce qui reportera d'autant notre charge. Cependant, la part de 83 % de notre chiffre d'affaires liée à la base installée, c'est-à-dire aux réacteurs existants, ne sera pas affectée et devrait même progresser, car nos clients demandent des équipements supplémentaires que nous pouvons leur offrir.

Outre ces impacts tant positifs que négatifs, nous sommes aussi partie prenante de la solution à la crise de Fukushima. Nous devrions donc formuler d'ici à la fin du mois des orientations – ou « *guidances* » – sur notre trajectoire pour 2011 et 2012.

Dans ce contexte, notre modèle intégré conserve toute sa pertinence, car il nous donne de la flexibilité – je rappelle à ce propos que 95 % des électriciens sont clients d'Areva.

Pour ce qui est de notre plan de financement, le groupe Areva avait demandé en 2003-2004 une augmentation assez significative de son capital. De fait, une grande partie des installations industrielles françaises datait des années 1960 et 1970 et la fin de vie de bon nombre de ces installations était programmée, compte tenu notamment des nouvelles exigences en matière de sûreté. Le remplacement d'Eurodif, équipement dont la création avait été financée par le budget de l'État, devra désormais être financé à partir d'autres sources. Il en va de même pour l'usine de conversion Comurhex. Le portefeuille de mines d'uranium devra également être renouvelé, car nos mines sont en fin de vie.

Compte tenu de la hausse du coût des énergies fossiles, de la nécessité de réduire les émissions de CO₂ et des besoins croissants en énergie, un redémarrage du nucléaire s'ébauche depuis 2003-2004. Après plusieurs années durant lesquelles nous avons dû faire d'importantes économies, l'augmentation de capital demandée à l'État pour permettre à Areva de faire face à ses investissements a finalement eu lieu en 2010 et, même si son montant est inférieur à nos attentes, il devrait être suffisant dans l'immédiat. Nous avons en effet cédé T&D pour un peu plus de 3 milliards d'euros et toutes nos participations financières dans Total, GDF-Suez et Safran dans de très bonnes conditions, ainsi que des participations minoritaires dans les mines à certains de nos clients contre des contrats à long terme dans nos usines d'enrichissement. Nous avons donc renforcé nos fonds propres et poursuivons notre plan de développement avec une structure financière renforcée. Standard & Poor's a confirmé le 15 avril 2011 – donc après Fukushima – la notation BBB+ d'Areva, et les perspectives de l'entreprise, jusque-là « négatives », sont désormais jugées « stables ».

En outre, deux arbitrages favorables ont été rendus face à Siemens. Tout d'abord, la valorisation de la participation de Siemens dans Areva NP, pour laquelle nous avons retenu dans nos comptes le chiffre très conservateur de 2 milliards d'euros, a finalement été ramenée à 1,6 milliard d'euros, soit un gain de 400 millions d'euros. L'autre arbitrage a par ailleurs confirmé qu'en voulant s'associer avec un partenaire russe, Siemens avait enfreint le pacte d'actionnaires qui nous liait et l'a condamné non seulement à la pénalité maximale, mais aussi au règlement des frais d'avocat et des frais financiers. Nous avons donc reçu de Siemens, voilà un mois, 684 millions d'euros.

Nous avons également simplifié la structure capitalistique de l'entreprise. Les « certificats d'investissement » ont été transformés en actions ordinaires, dont la cotation est intervenue le lundi 30 mai. Avec un capital flottant de 4,2 %, nous gagnons en visibilité, en lisibilité et en transparence sur les marchés financiers. Nous allons en outre pouvoir lancer le plan d'actionnariat salarié, très demandé depuis des années. La répartition du capital est inchangée, avec 73 % pour le CEA, 10,2 % pour l'État, 4,8 % pour KIA, le fonds souverain koweïtien, 3,3 % pour la Caisse des dépôts et consignations, 2,2 % pour EDF, 1 % pour Total, 0,9 % pour Calyon, 0,2 % d'autocontrôle et 4 % pour le public.

En conclusion, nous sommes engagés depuis dix ans dans une dynamique industrielle cohérente, durable, structurée autour des valeurs fortes que sont la sûreté, la sécurité et la transparence et d'une stratégie simple – le « sans CO₂ » –, avec la volonté de dédramatiser la relation entre nucléaire et renouvelable, car on peut être à la fois pro-nucléaire et pro-renouvelable.

Nous allons poursuivre nos investissements pour répondre à une demande internationale accrue. La filière nucléaire industrielle française a des atouts uniques, comptant quatre grands acteurs mondiaux, leaders chacun dans son domaine.

Vous pouvez compter sur ma détermination au cours des seize prochains jours – et, je l'espère, plus longtemps –, ainsi que sur celle des équipes d'Areva au service de cette expertise internationalement reconnue.

M. Marc Goua, rapporteur spécial pour les crédits de l'énergie.

Madame la présidente, vous êtes bien optimiste. Lors du référendum qui vient d'avoir lieu en Italie, 95 % des votants se sont prononcés contre le nucléaire – même s'il est difficile de savoir quelle proportion de ce résultat est dirigée contre M. Berlusconi. Quant aux décisions prises en Allemagne, ne risquent-elles pas de faire tache d'huile en Europe ? Le pari d'arrêter les centrales nucléaires est-il tenable ? Quelles peuvent en être les conséquences pour la France ? L'Allemagne ne va-t-elle pas acheter de l'électricité nucléaire dans notre pays ?

Par ailleurs, la prolongation prévue du parc nucléaire français ne sera-t-elle pas revue désormais dans le sens d'une réforme plus rapide ?

Quelles sont, selon vous, les perspectives de l'éolien pour Areva ?

Quelle sera l'attitude de l'Asie face au nucléaire ?

En 1997, Areva a acquis l'entreprise UraMin pour 1,8 milliard d'euros, en vue de développer les approvisionnements pour atteindre une production annuelle de 7 000 tonnes d'uranium. Qu'en est-il aujourd'hui ? La cession de 49 % de cette entreprise à des fonds souverains et un autre partenaire chinois, que vous évoquiez en 2008, est-elle encore envisagée ? Le prix d'acquisition ayant été très supérieur au prix du marché et le tonnage annoncé n'ayant, semble-t-il, pas été produit, des provisions ont-elle été nécessaires ? Si oui, pour quel montant et depuis combien de temps ?

En matière de sûreté nucléaire, n'aurions-nous pas intérêt à militer, face au nucléaire *low cost*, pour un label mondial, qui rassurerait en outre les populations ?

Enfin, qu'en est-il du projet de réacteur d'Olkiluoto, en Finlande ? N'aurait-il pas été préférable de construire dans l'Hexagone un tel prototype ? Quelles sont les perspectives de la mise en service de ce réacteur ? Quel en sera le coût final ?

M. Camille de Rocca Serra, rapporteur spécial pour les participations financières de l'État. La décision prise par le Conseil de politique nucléaire de mettre en place un partenariat entre Areva et EDF pour la maintenance du parc nucléaire français, la gestion du cycle de combustible et la conception de nouveaux réacteurs, paraît équilibrée.

La coopération entre EDF et Areva pour la construction de nouveaux réacteurs nucléaires est, comme dans le cas de l'EPR, la clé de l'avantage comparatif de la filière française. Les deux sociétés ont cependant lancé des projets de réacteurs de moyenne puissance avec des partenaires extérieurs – Areva avec GDF-Suez pour l'ATMEA et EDF avec une entreprise chinoise. Alors que ces deux projets sont déjà lancés, comment EDF peut-il s'intégrer au projet ATMEA et comment Areva peut-elle s'intégrer au projet chinois ?

Par ailleurs, l'État a dû, en décembre, se substituer à deux des trois investisseurs privés qui devaient participer à l'augmentation de capital d'Areva, injectant 400 millions d'euros et prouvant ainsi sa volonté de soutenir le développement du groupe. Toutefois, les besoins de financement d'Areva ne peuvent être indéfiniment couverts sur fonds publics et les investisseurs privés doivent apporter des financements. L'augmentation de capital du groupe va-t-elle se poursuivre pour permettre l'apport de fonds privés ? Compte tenu des importants besoins de financement de la filiale minière, ne faut-il pas envisager l'ouverture de son capital ?

Mme Anne Lauvergeon. La situation de l'Italie, sortie du nucléaire à l'issue d'un référendum en 1985 et où le référendum de ces derniers jours a

exprimé une réponse négative à 90 % ou 95 % aux trois questions posées, est particulière. Quant à la décision prise par Mme Merkel en Allemagne, elle n'est qu'un retour à la position prise par le chancelier Schröder. Areva n'a jamais compté sur le développement du nucléaire en Allemagne pour de nouvelles constructions.

On ignore par quoi l'Allemagne remplacera les 30 % de son électricité produits par le nucléaire. Si l'horizon de 2022 fixé pour la sortie du nucléaire laisse du temps, E.ON et RWE, les principaux électriciens allemands ont cependant déjà fait savoir que l'arrêt des huit premiers réacteurs interdisait de garantir qu'il n'y aurait pas de coupures dès l'hiver prochain.

Alors que, par définition, les énergies renouvelables, qui dépendent du vent ou du soleil, sont intermittentes, les particuliers et l'industrie veulent de l'électricité en permanence. Au Danemark, pays où la part de l'énergie éolienne est, avec 17 %, la plus importante d'Europe, des centrales au gaz, au charbon ou au fioul doivent prendre la relève lorsqu'il n'y a pas de vent, ce qui suppose un double investissement dans les éoliennes et le *back up* et fait que le consommateur danois génère neuf fois plus de CO₂ que son homologue français. Le champion du renouvelable n'est donc pas un champion du « sans CO₂ ».

Bien qu'il y ait en mer beaucoup d'espace pour installer des éoliennes, on imagine mal qu'une nation industrielle telle que l'Allemagne puisse se contenter de cette forme de production d'électricité. L'abandon du nucléaire signifiera donc pour ce pays une dépendance accrue vis-à-vis de la Russie pour l'approvisionnement en gaz et l'achat d'électricité nucléaire auprès des pays voisins. Ceux-ci – République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Pologne, Pays-Bas et France – ont tous des plans nucléaires et s'appêtent à en fournir. La France doit-elle redevenir fortement exportatrice d'électricité ? Cette question doit faire l'objet d'un grand débat, qui a sa place dans le débat sur le nucléaire. De fait, si l'exportation d'électricité, quatrième poste du commerce extérieur français, a été très utile au cours des vingt-cinq dernières années, elle est allée diminuant à mesure qu'augmentait la consommation nationale. Faut-il faire le pari de l'exportation ? D'autres pays limitrophes de l'Allemagne l'ont déjà fait.

Quant à savoir si l'exemple allemand fera tache d'huile, je reste dubitative, car la situation est comparable à celle que nous avons connue en 2000, lors de la décision du gouvernement Schröder d'abandonner le nucléaire. Il va nous falloir attendre avec intérêt ce qui va se passer.

L'extension de la durée de vie des centrales est une question qui relève de la responsabilité de l'État. Il appartient à l'Autorité de sûreté nucléaire d'en décider et je ne puis, déontologiquement, interférer dans ce débat.

Nous sommes présents dans trois filières d'énergie renouvelable et dans le stockage d'énergie.

Pour ce qui est de l'éolien, après les problèmes d'acceptation que nous avons rencontrés à terre – *onshore* –, nous avons décidé de nous concentrer sur l'éolien au large – *offshore*.

Areva construit aussi des installations solaires thermiques, c'est-à-dire des installations de concentration pour lesquelles, à la différence du photovoltaïque, la barrière technologique à l'entrée est très élevée. Nous avons commencé en Californie et en Australie, nous avons des discussions au Moyen-Orient et en Inde, et j'espère bien que nous poursuivrons en Europe.

Le groupe fabrique également des centrales à biomasse, qui sont de petites installations de 3,5 mégawatts, très peu technologiques, destinées aux populations isolées qui n'ont pas accès à l'électricité. Dans ce secteur orienté vers le développement durable, notre filiale Koblitz est le numéro un du marché brésilien.

Enfin, nous sommes présents sur le marché du stockage de l'énergie – piles à combustible – *via* deux *start-up* françaises.

Sans doute ai-je été un peu rapide en ce qui concerne l'Asie, tant il est évident pour moi que les programmes nucléaires n'y seront pas modifiés. L'Inde, la Chine, le Vietnam, la Thaïlande, l'Indonésie sont totalement engagés dans le nucléaire. Ils vont passer à la génération 3, ce qui est une bonne nouvelle pour Areva, mais aussi une bonne nouvelle collective : étant donné l'accroissement du nombre de centrales, il est préférable que leur conception soit la meilleure possible.

Très clairement, l'Asie sera le marché le plus important des années à venir. Nous estimons qu'elle représentera 50 % des nouvelles capacités construites en 2025.

Au demeurant, cela doit conduire les Européens à s'interroger : les pays asiatiques ont déjà des salaires inférieurs, ils n'ont pas de problème de retraites et les conditions environnementales y sont moins exigeantes ; si, en plus, le prix de l'électricité y devient moins élevé que le nôtre grâce au recours massif au nucléaire, il y a de quoi s'inquiéter. En tout état de cause, nous devons conserver notre avantage compétitif en matière d'électricité.

J'en viens aux questions concernant les besoins de l'entreprise.

Nous avons en effet acquis la société UraMin pour 2,5 milliards de dollars, soit 1,8 milliard d'euros. Contrairement à ce qui vient d'être indiqué, le montant de la prime est tout à fait classique : il s'est élevé à 21 % du cours moyen pondéré des vingt derniers cours de bourse et à 20 % du dernier cours avant l'offre. Je précise que c'est la banque Rothschild qui a mené l'opération.

Cette acquisition répondait à notre ambition de devenir le numéro un mondial de l'uranium, ce à quoi nous sommes parvenus à partir de 2008-2009.

Nous pensons que la question est stratégique et que les réserves doivent se prendre maintenant, sachant qu'il s'écoule en moyenne quinze ans entre la détection d'uranium et l'ouverture de la mine. Dans cette perspective, nous avons triplé nos moyens d'exploration partout dans le monde. Notre politique est de gérer nos réserves : nous exploitons et nous développons à la vitesse qui correspond à nos besoins. Donner un trop grand confort à nos clients en accélérant le développement risquerait de faire baisser les prix.

Pour en revenir à UraMin, nous avons acheté par cette opération trois gisements, le premier à Trekkopje, en Namibie, le deuxième en Centrafrique, et le troisième en Afrique du Sud. La production de Trekkopje a commencé en 2010. Ce site est important pour nous, non seulement parce que la Namibie est un pays stable, mais aussi parce que notre production dépendait auparavant de deux pays seulement, le Canada, où toutes nos mines étaient en fin de gisement, et le Niger. Notre besoin de diversification nous a également amenés au Kazakhstan, en Mongolie, en Australie, et nous avons repris nos activités au Gabon. Cette diversité vise à garantir la continuité de notre offre, non seulement contre les risques politiques, mais aussi contre les risques fiscaux et environnementaux.

Dans un premier temps, il avait été question qu'un de nos clients chinois, l'électricien *China Guangdong Nuclear Power Corporation* (CGNPC) prenne une participation de 49 % dans UraMin et transforme lui-même l'uranium extrait en combustible. Mais le gouvernement chinois s'y est opposé car le monopole appartient à un autre acteur, *China National Nuclear Corporation* (CNNC), avec qui nous sommes en discussion au sujet d'autres mines.

Du fait du ralentissement volontaire du développement du site de Trekkopje, nous avons pris en 2010 une dépréciation de 126 millions d'euros. En 2010 également, nous avons constitué une provision de 300 millions d'euros par mesure de prudence face à la baisse du cours de l'uranium au second semestre. Bien que le marché, qui a été peu affecté par l'accident de Fukushima, soit remonté, nous avons décidé de conserver le dispositif.

En ce qui concerne la sûreté nucléaire, une labellisation mondiale serait bien entendu notre rêve. Mais cette idée se heurte à la volonté de chaque autorité nationale de conserver ses prérogatives. Cela dit, un des aspects positifs de l'après-Fukushima est que les autorités seront amenées à se parler beaucoup plus et à travailler en commun. C'est ainsi que l'Association des autorités de sûreté nucléaire des pays de l'Europe de l'Ouest – la WENRA – a publié un document commun consacré à la base installée et au nouveau nucléaire. J'espère que l'on va se diriger peu à peu, sinon vers une labellisation mondiale, du moins vers un système de critères communs. En tout état de cause, nous souhaiterions qu'un réacteur certifié dans un pays « sérieux » en matière de sûreté puisse faire l'objet, dans un autre pays « sérieux », d'une procédure d'agrément plus rapide. On éviterait ainsi de reprendre les vérifications à zéro et on gagnerait beaucoup de temps.

On parle beaucoup moins de l'EPR finlandais OL3. Il est vrai, monsieur de Rocca Serra, que nous avons beaucoup souffert à ce sujet. C'était en effet un prototype. De plus, les Finlandais n'avaient pas construit de centrale depuis vingt-sept ans. Mais si nous avons réalisé ce premier chantier en Finlande, c'est que nous avons attendu en vain une décision de la part de la France. De toute évidence, j'aurais préféré que le premier réacteur se fasse avec EDF. Fallait-il, pour autant, laisser General Electric construire la première centrale de nouvelle génération en Europe, ou abandonner le marché aux Russes ?

Une partie des retards, j'en conviens, nous est imputable, mais une autre est le fait du client. Alors que le prix de la vente était de 3 milliards d'euros, le coût final du projet s'élève à environ 5 milliards. Nous avons pris en compte la différence, et même plus, dans toutes nos provisions. Cela n'a pas été le cas du client, à qui nous demandons de partager ce coût.

Nous avons toujours agi en totale transparence. Que l'on prenne Boeing ou Airbus, les premières réalisations de grands projets technologiques sont toujours difficiles. Pour nous, la difficulté était double. À la différence de l'aviation, qui peut amortir les frais de recherche et de développement sur 100 ou 200 appareils, nous sommes obligés d'amortir la plupart de ces frais sur le premier réacteur. C'est ce qui explique une partie des provisions que nous avons prises.

Nous construisons trois autres EPR, un à Flamanville avec EDF, selon une configuration différente, et deux en Chine, qui répondent aux mêmes conditions, au même plan et au même niveau de qualité et pour lesquels nous en sommes à quarante-six mois de construction. Pour donner un ordre de grandeur – sachant également qu'OL3 en est à quatre-vingt-douze mois –, la durée moyenne de construction des derniers réacteurs EDF construits en France, les N4 de Civaux et Penly, est de cent dix-huit mois. Pour les réacteurs américains, cette durée moyenne est de cent cinq mois. Si bien que l'EPR, contrairement à tout ce que l'on a dit, apparaît comme un réacteur tout à fait constructible, et dans des délais rapides.

On nous demande souvent quelle est la part des centrales que nous savons le mieux réaliser. S'agissant d'OL3, nous sommes chargés de 75 % du sujet et Siemens des 25 % restants, à savoir la turbine. À Flamanville, nous construisons la chaudière. Dans les centrales chinoises et, prochainement, en Inde, nous sommes chargés de l'îlot nucléaire, c'est-à-dire de la partie nucléaire de l'édifice, et je crois que c'est là notre bon point fort. Les projets clé en main nous conviennent moins. Cela dit, nous l'avons fait en Finlande parce que nous n'avions pas le choix et parce que, j'y insiste, nous n'avions à l'époque aucune visibilité : en 2003, il n'existait en France aucune volonté de prendre une décision à ce sujet. Il a fallu attendre 2007 pour qu'arrive la commande de Flamanville par EDF. Or nous n'aurions jamais remporté les marchés chinois si nous n'avions pas lancé OL3. Je n'ai donc aucun regret à ce sujet même si, à titre personnel comme à titre collectif, l'épreuve a été rude.

J'en viens à la question, en effet essentielle, de la refondation du partenariat stratégique avec EDF à l'aune de l'évolution des deux entreprises et de leur développement international.

Les conclusions du Conseil de politique nucléaire, présidé par le Président de la République, sont très positives : l'EPR est confirmé comme modèle de référence, notre actionnaire principal réaffirme son soutien à la stratégie du groupe Areva et à son modèle industriel intégré, l'ATMEA est mis à l'étude.

Nous avons développé ce dernier réacteur, d'une puissance de 1 000 à 1 100 mégawatts, à partir de 2007. Étant donné qu'EDF, que nous avons contacté en premier, montrait une totale indifférence pour les réacteurs de moyenne puissance, nous avons démarré le projet avec Mitsubishi, non seulement pour faire des économies – partenariat à 50-50 –, mais aussi pour nous ouvrir des marchés en Asie. Cette collaboration est une réussite.

GDF-Suez, qui avait été dissuadée de réaliser un EPR en France, a souhaité se joindre au projet d'ATMEA. Le Conseil de politique nucléaire estime qu'EDF doit également travailler à la licence d'ATMEA. C'est une très bonne chose, je crois, que les trois entreprises françaises se penchent ensemble sur le berceau.

Le Conseil de politique nucléaire s'est aussi prononcé en faveur de l'« export à la carte », en fonction de la demande des clients. Nous avons en effet besoin de flexibilité pour répondre aux demandes très différentes de clients très différents.

En outre, quand EDF est demandée comme chef de file, il est évident qu'elle doit être chef de file.

Enfin, un comité stratégique offrira une instance de concertation utile aux acteurs du secteur.

Toutes ces orientations nous conviennent. Que le chef soit toujours le client me paraît la meilleure solution quand on a quelque chose à vendre !

Par ailleurs, nous avons beaucoup travaillé sur différents sujets. S'agissant du retour sur la base installée, nous sommes prêts.

Pour ce qui est du partenariat avec la Chine, qui suppose un accord entre pays, M. Bernard Bigot est mandaté pour élaborer un partenariat global. Pour notre part, nous avons déjà passé deux partenariats stratégiques avec CNNC et CGNPC et nous sommes prêts à prendre toute notre part dans ce projet de long terme. Il est désormais clair que les réacteurs de moyenne puissance destinés au marché chinois seront de génération 3. Dans l'idéal, nous pensons à l'ATMEA, mais il faut prendre en compte les souhaits des Chinois.

Sur tous ces sujets, l'État est tout à fait dans son rôle de stratège.

Alors que l'EPR et l'ATMEA sont des réacteurs « post-Fukushima » parfaits, nous travaillons en R&D sur de petits réacteurs de 100 mégawatts qui ne seraient plus construits sur site mais, comme dans l'aéronautique, en usine, avant d'être transportés sur site. Bien que plus coûteuses, ces constructions modulaires correspondent à un marché. Tout le monde n'a pas besoin d'une puissance de 1 000 ou 1 500 mégawatts. En outre, dans certains endroits, ces réacteurs serviraient de puissance d'appoint.

M. Michel Vergnier. Étant donné son moindre coût, l'ATMEA ne représente-t-il pas l'avenir plus que l'EPR, qui semble rencontrer quelques difficultés à l'exportation ?

À combien s'élève le coût du retard pris dans le développement des réacteurs de troisième génération ?

J'oserai, pour finir, une question locale. Votre entreprise a récemment fait l'objet d'une plainte pour stockage illégal de boues radioactives en Haute-Vienne. Envisagez-vous des solutions pérennes afin que l'on n'entende plus parler de ce problème ?

M. Charles de Courson. Les pertes afférentes à l'EPR finlandais sont, dites-vous, de l'ordre de 2 milliards d'euros. Ce montant inclut-il les garanties concernant le coût d'exploitation ? De même, à quel montant estimez-vous les pertes ou les marges – garanties comprises – concernant Flamanville et les deux EPR chinois.

Le document intitulé « Le poids socio-économique de l'électronucléaire en France » que vous venez de nous communiquer montre que la filière représente 4 % de l'emploi industriel, 2 % de l'emploi total et environ 2 % du PIB français. Pourriez-vous préciser également son poids dans la balance commerciale et dans l'investissement industriel en France ?

Ce même document présente trois scénarios, dits respectivement « 450 », « *new policies* » (NPS) et « *current policies* » (CPS). Sur quelle hypothèse fondez-vous vos prévisions à moyen terme ?

M. Christian Eckert. Considérez-vous que l'augmentation de la part d'EDF dans le capital d'Areva est crédible, possible, souhaitable ?

En matière de stockage de l'énergie, prenez-vous une part importante dans la recherche sur les piles à hydrogène ? Quelles sont, selon vous, les perspectives de ce secteur ?

Mme Annick Girardin. Lors de la présidence française de l'Union européenne, plusieurs entreprises françaises, dont Areva, ont souhaité qu'un accord de libre-échange entre l'Union et le Canada soit remis à l'ordre du jour. La

Commission européenne a été chargée de négociations qui devraient s'achever à la fin de 2011. Quelles perspectives cet accord pourrait-il ouvrir à Areva, et dans quels domaines ?

M. Alain Cacheux. Vous avez largement évoqué la réaction des différentes sociétés au choc émotionnel de Fukushima. Pourriez-vous préciser quelle a été cette réaction aux États-Unis ? Risque-t-elle de remettre en cause ce qui apparaissait clairement comme une relance du programme nucléaire américain ?

Par ailleurs, quelle appréciation avez-vous des besoins en capital d'Areva ? Qu'en est-il d'une introduction en bourse, même très partielle, de votre société ?

Mme Anne Lauvergeon. Je ne crois pas qu'il soit plus difficile de vendre l'EPR à l'export, mais il est normal que l'on n'en vende pas tous les jours : ce sont des projets énormes qui nécessitent beaucoup de travail en amont. Nous arrivons par exemple en phase finale en Inde alors que le processus a commencé il y a plus de trois ans. L'ATMEA coûte moins cher à l'unité et présente donc l'avantage d'être accessible à des électriciens moins puissants. Il faut cependant prendre en compte le prix du kilowattheure.

En effet, nos réacteurs sont protégés non seulement contre les événements naturels, mais aussi contre les événements humains comme la guerre et le terrorisme. Nous conservons le traumatisme d'Osirak, ce réacteur de génération 2 vendu à l'Irak et bombardé par deux fois par l'armée israélienne, heureusement avant le chargement du combustible. Nos réacteurs sont conçus pour résister aux missiles et aux chutes d'avions commerciaux. L'ATMEA bénéficie bien entendu de cette protection, ce qui rend le kilowattheure produit plus cher.

C'est donc un réacteur destiné à des clients qui, soit ne disposent pas des réseaux électriques nécessaires à une plus grande puissance, soit n'ont pas les capacités d'investissement, soit ont besoin d'une puissance d'appoint. Financièrement, l'optimum reste cependant l'EPR. Notre grand concurrent, l'AP1000 de Westinghouse, est 17 % plus cher que l'EPR au kilowattheure.

Je me suis en effet rendue il y a une dizaine de jours en Haute-Vienne, monsieur Vergnier, pour lancer la construction du laboratoire Maurice Tubiana. Ce laboratoire produira du plomb 212, un isotope qui permettra le traitement de nombreux cancers à pronostic très difficile aujourd'hui. Nous avons envoyé parallèlement un dossier aux États-Unis. La *Food and Drug Administration* a approuvé en vingt minutes – du jamais vu ! – et nous avons pu lancer également notre projet américain.

C'est sans doute pour saluer ma venue que l'association Sources et rivières du Limousin, qui nous poursuit depuis de nombreuses années, a déposé une plainte sur un sujet passablement embrouillé.

Nous nous sommes engagés, notamment à la demande d'un propriétaire terrien, à enlever les résidus miniers, ce que nous faisons. Or, comme nous ne sommes autorisés par la préfecture qu'à déposer une quantité déterminée de ces boues dans un endroit donné et que le volume a dépassé nos estimations, nous avons le choix entre déposer un volume supérieur dans un endroit non autorisé par la préfecture ou trouver un stockage intérimaire, ce que nous avons fait. Manifestement, nous avons eu tort puisque nous sommes mis en accusation malgré notre volonté de bien faire !

Je l'ai dit publiquement : je ne demande qu'à discuter avec l'association Sources et rivières du Limousin. Malheureusement, les juristes qui la composent préfèrent les prétoires, mais notre bonne foi ne saurait être mise en doute.

Monsieur de Courson, s'agissant de la construction de la tranche Olkiluoto 3 (OL3), nous avons constitué une provision de 2,6 milliards d'euros : c'est la perte maximale envisageable à terminaison du projet, compte tenu d'un très grand nombre d'aléas. Peut-être avons-nous été pessimistes, mais nous préférons être sérieux. Sont exclues de cette provision toutes les demandes que nous avons faites auprès de TVO – notre hypothèse est que nous n'aurions rien – ainsi que les pertes d'exploitation puisque, selon les termes du contrat, nous ne saurions en être tenus pour responsables – nos juristes sont parfaitement clairs sur le sujet.

M. Charles de Courson. Aucun engagement n'a été pris sur le prix de revient de l'EPR...

Mme Anne Lauvergeon. Aucun.

Nous nous disputons aujourd'hui devant les arbitres car, à nos yeux, une partie des changements par rapport au système initial doit être payée par le client, mais celui-ci refuse d'en réaliser aucun, comme si la vie de tout grand projet de cet ordre n'était pas faite de changements ! La construction en a pourtant montré la nécessité.

S'agissant de l'EPR de Flamanville (FA3), le retard est, non pas de notre responsabilité, mais de celle du génie civil. Certes, forts de l'expérience d'OL3, nous avons provisionné plusieurs aléas, mais ce projet ne nous donne aucun sujet de préoccupation sur le plan financier. Il en est de même du projet de Taishan, en Chine, qui ne subit aucun retard.

M. Charles de Courson. Aurez-vous des marges ?

Mme Anne Lauvergeon. Nous en aurons, même si elles ne sont pas gigantesques. De plus, comme nous avons provisionné de très nombreux aléas, si les projets continuent sur la même voie, elles seront plus importantes. Toutefois, nous faisons très attention.

Je tiens à rappeler que l'étude que je vous ai distribuée a été réalisée non pas par Areva mais par le cabinet PricewaterhouseCoopers Advisory. Elle ne concerne donc pas tous les acteurs de la filière. Quant aux projections, elles reposent sur une étude de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Il s'agissait, de l'aveu même de l'Agence, d'un travail préliminaire, mais notre propre scénario se situe dans les mêmes fourchettes. Du reste, je constate que les scénarios internes d'Areva sont toujours médians entre excès de pessimisme et excès d'optimisme.

Le cabinet PricewaterhouseCoopers Advisory n'a pas étudié l'impact, sur la balance commerciale, de nos propres activités, non plus que de la vente de courant électrique, qui, je le rappelle, va s'amenuisant, puisque les capacités françaises sont constantes mais que notre consommation augmente. Notre exportation d'électricité ne saurait donc que baisser. Il conviendra toutefois de calculer cet impact.

S'agissant de l'entrée d'EDF dans le capital d'Areva, éviter le mélange des genres est une décision claire du Conseil de politique nucléaire. Autant, du reste, nous sommes favorables à un partenariat stratégique, autant il convient de prendre en considération le fait que nos métiers sont très différents. De plus, 75 % de notre chiffre d'affaires étant réalisés avec d'autres électriciens qu'EDF, ces derniers, qui sont ses concurrents, ne souhaitent pas la voir acquérir un droit de regard sur leurs activités avec nous. La présence d'EDF au conseil de surveillance entraînerait donc une perte de valeur à la fois pour Areva et pour EDF si elle investissait.

Areva investit dans le stockage de l'électricité : elle fabrique des piles à combustibles, ou *stacks*, appelées Hélium, qui ressemblent à de grosses armoires capables d'emmagasiner de l'électricité et de la restituer. Elles sont opérationnelles puisque nous en avons déjà vendu. Toutefois, ces piles reviennent à doubler, voire à tripler le prix de l'électricité : nous n'en sommes donc pas encore à un système compétitif dans le cadre d'une économie ouverte mais nous réalisons de réels progrès, même s'ils demeurent modestes. L'entreprise qui saura mettre au point un système rentable de stockage de l'électricité s'ouvrira un boulevard. C'est un rêve auquel je crois. Sa réalisation changerait toutes les équations !

L'hydrogène a, quant à lui, suscité un immense espoir comme vecteur d'une énergie « sans CO₂ », mais cet espoir supposerait d'en produire de grandes quantités précisément sans émettre de CO₂. D'aucuns ont alors proposé de recourir à l'éolien pour produire de l'hydrogène : ce n'est pas réaliste, puisqu'une éolienne ne fonctionne que 25 % du temps alors qu'une installation industrielle, pour être rentable, doit fonctionner en permanence. On ne peut donc s'orienter que vers un mixte de nucléaire et d'hydrogène, tout en sachant que, comme l'a montré Fukushima, l'hydrogène est un fluide dangereux à manipuler car il explose au contact de l'air. Il faut continuer de travailler sur le sujet. Des réseaux existent déjà, mais il ne faut pas se raconter d'histoire : c'est à partir du nucléaire que

l'hydrogène sera produit. À moins d'être hypocrite, on ne peut donc avancer que l'hydrogène soit la solution allemande à la sortie du nucléaire.

Je n'ai rien contre le solaire photovoltaïque, mais fabriquer des panneaux en quantité considérable n'est pas notre métier. La production de masse est plus du ressort de l'industrie chinoise que d'Areva, dont les produits sont plus sophistiqués sur le plan technologique. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes orientés vers le solaire à concentration thermodynamique, qui correspond d'autant mieux à notre savoir-faire qu'une grande partie de la technologie est commune avec le nucléaire. Nous avons par ailleurs déposé un brevet très innovant qui permettra l'utilisation de panneaux photovoltaïques dans les centrales solaires à concentration, ce qui maximisera leur efficacité.

S'agissant des relations entre le Canada et l'Union européenne, j'ignorais que nous étions d'aussi chauds partisans du libre-échange entre les deux continents ! Il faut savoir que nous subissons une véritable distorsion de concurrence dans l'exploitation de nos mines d'uranium au Canada puisque nous n'avons pas le droit d'en posséder plus de 51 %. C'est ainsi que nous n'avons que 37,5 % de la plus grosse mine du Canada, Cigar Lake, qui ouvrira dans trois ou quatre ans – elle a dix ans de retard –, alors que c'est nous qui l'avons trouvée. Avouez que c'est rageant !

Nous avons également signé avec le Nouveau Brunswick – c'est un retour vers les Acadiens – un projet de parc d'énergies propres comprenant, notamment, un ATMEA et de l'éolien *offshore*. Pour la première fois, le Nouveau-Brunswick a choisi une technologie non canadienne, mettant ainsi fin à l'exclusivité d'EACL (Énergie atomique du Canada limitée), qui construit des réacteurs CANDU.

Monsieur Cacheux, le Président Obama a clairement confirmé, après Fukushima, que l'énergie nucléaire ferait partie du mixte énergétique du futur américain. C'est d'autant plus étonnant de la part d'un démocrate – on sait que les républicains, en revanche, ont toujours été favorables au nucléaire.

Aujourd'hui, le développement du nouveau nucléaire est freiné, aux États-Unis, par le gaz de schiste, dont la production s'effectue dans des conditions dont ni nos concitoyens ni vous-mêmes, mesdames et messieurs les députés, n'avez voulu, mais qui permettent de l'extraire à un prix avantageux. Autant le nucléaire installé est, aux États-Unis, la source d'électricité la moins chère – 2 cents par kilowattheure –, autant le nouveau nucléaire est plus cher que le gaz de schiste. Toutefois, le prix de celui-ci a augmenté de 2 dollars, l'extraction passant progressivement – comme toujours en matière minière – des gisements les plus accessibles à des gisements plus difficiles d'accès, ce qui augmente d'autant les coûts. De plus, les obligations environnementales iront croissantes. Les prix du gaz de schiste et du nouveau nucléaire se rejoindront entre 6,5 et 8 dollars.

Il faut noter que cette question, aux États-Unis, est traitée de manière pragmatique : elle ne suscite aucune émotion. Elle n'est pas d'ordre politique, mais économique.

Quant aux moyens financiers, il avait été décidé, en 2004, par Nicolas Sarkozy, alors ministre des finances, d'introduire en bourse de 30 % à 40 % d'Areva dans le cadre d'une augmentation de capital. Mais Dominique de Villepin, Premier ministre, a refusé. Après 2007, il a été question d'une fusion avec Alstom, puis de l'entrée d'EDF au capital, avant l'augmentation de capital, en 2010. Nous avons toutefois bien fait de ne pas attendre celle-ci pour poursuivre notre programme d'investissements car il s'agissait, pour nous, de continuer à faire face à la concurrence. D'ailleurs, notre ratio d'endettement, notamment grâce à la contribution exceptionnelle de Siemens, ne cesse de s'améliorer.

Nous publierons bientôt nos indicateurs d'activités 2011-2012 : ils ne réservent aucune mauvaise surprise, bien au contraire.

M. Yves Censi, président. Je vous remercie, madame, de ne pas avoir manié la langue de bois.

*

* *

**AUDITION DE MM. STÉPHANE ROMATET ET LAURENT GARNIER
MERCREDI 15 JUIN À 9 HEURES 30**

La Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Stéphane Romatet, directeur général de l'Administration et de la modernisation du ministère des Affaires étrangères et européennes, et M. Laurent Garnier, directeur des Affaires financières, sur le projet de loi de règlement pour 2010 (n° 3507) : la gestion des effectifs et la situation des réseaux du ministère des Affaires étrangères et européennes en Europe.

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous poursuivons nos auditions relatives à la loi de règlement et au bilan de l'exécution budgétaire en 2010.

Comme l'an dernier, notre programme comporte une dizaine d'auditions, soit de ministres, soit de responsables de programme, selon les propositions présentées par les rapporteurs spéciaux.

Bien entendu, le calendrier est cette année un peu particulier, du fait du débat sur la loi de finances rectificative 2011, qui nous a occupés au début du mois de juin. Nous serons conduits à procéder aux dernières auditions début juillet, ce qui peut paraître surprenant puisque notre Assemblée aura examiné le projet de loi de règlement que ces auditions sont censées préparer...

Ce décalage est en réalité sans gravité. La logique de la LOLF suppose que les leçons de la gestion précédente soient tirées avant l'examen du projet de budget de l'année suivante, selon le « chaînage vertueux » voulu par les pères fondateurs de la LOLF... Aussi, même à partir des auditions effectuées en juillet, nous pourrions tirer des conséquences utiles lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012. Je pense par exemple au dossier de l'immobilier de l'administration centrale de la justice, pour lequel M. Michel Mercier est désireux de nous apporter des éléments d'actualité.

Ce matin, sur la proposition de M. Jean-François Mancel, nous accueillons M. Stéphane Romatet, directeur général de l'Administration et de la modernisation du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), et M. Laurent Garnier, directeur des Affaires financières. Il s'agit d'abord de revenir sur les principales leçons de l'exécution budgétaire en 2010 ; ensuite d'évoquer plus particulièrement le thème proposé par notre Rapporteur spécial : la gestion des effectifs et la situation des réseaux diplomatique et consulaire.

M. Stéphane Romatet, directeur général de l'Administration et de la modernisation du ministère des Affaires étrangères et européennes. Merci de nous recevoir pour évoquer les conditions dans lesquelles nous avons exécuté en 2010 et nous exécutons en 2011 le budget du ministère des Affaires étrangères, que votre Assemblée a voté et qui se compose de deux missions principales : *Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement*.

Premier fait marquant, 2010 a été pour nous une année de réformes liées aux décisions prises dans le cadre de la première vague de la RGPP, notamment la mise en place des opérateurs de l'action extérieure et la promulgation de la loi du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'État. Ce chantier a mobilisé toutes les équipes du ministère et s'est traduit par un certain nombre de décisions, notamment la création de trois opérateurs : l'Institut français, qui doit donner une nouvelle dynamique à notre politique culturelle extérieure, France expertise internationale et CampusFrance, opérateur de l'attractivité et de l'influence de la France à l'étranger, encore en cours de constitution.

Nous avons par ailleurs vécu, sur le plan des effectifs, une année de tensions, que nous continuons à percevoir en 2011. En effet, nous devons exécuter le schéma d'emploi, donc appliquer la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, avec ses effets sur notre organisation, tout en assumant un certain nombre de charges nouvelles, notamment en matière consulaire. Dans ce contexte, l'organisation de l'élection des députés des Français de l'étranger, en 2012, représente une lourde charge pour le réseau consulaire.

Un certain nombre de décisions liées à des évolutions politiques dans le monde ont par ailleurs concerné notre réseau diplomatique et consulaire. Le principe général, auquel le ministre d'État est particulièrement attaché, est de maintenir l'universalité d'une présence française à l'étranger. Des mesures relatives à la carte diplomatique ont été adoptées en 2010 et 2011, en particulier la création d'un consulat général – et probablement prochainement d'une ambassade – au Sud-Soudan et le rétablissement de nos relations diplomatiques avec le Rwanda, qui a entraîné l'établissement, début 2010 à Kigali, d'une ambassade de plein exercice.

M. le président Jérôme Cahuzac. Ma première question concerne la gestion des effectifs. Dans un ministère comme le vôtre, avec un réseau déconcentré qui est le deuxième au monde, qui compte à la fois de nombreux cadres de haut niveau, mais aussi des contractuels et des agents de droit local, la gestion des ressources humaines est un exercice délicat.

L'application de la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux pose donc des problèmes particuliers : selon la Cour des comptes, elle suppose la suppression de quelque 600 emplois équivalents temps plein (ETP) entre 2009 et 2011. La Cour éprouve toutefois des difficultés à suivre la mise en œuvre de cette règle. Elle signale en particulier « *une ambiguïté dans l'application de la règle du « 1 sur 2 », qui est source de désaccord entre la direction du budget et le ministère* ».

Comme le rapport annuel de performances ne permet pas de reconstituer les éléments du calcul, nous aurions besoin de précisions. Quels sont les principes d'application de la règle du 1 sur 2 dans votre ministère ? Quelles sont les perspectives pour 2011 et d'ici la fin du nouveau cycle triennal, en 2013 ?

Ma seconde question fait suite aux préconisations de la mission d'évaluation et de contrôle, en 2010, concernant la prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger. Afin d'assurer, à coût constant, le renforcement du réseau d'enseignement français, la MEC a proposé de suspendre le dispositif dit de « gratuité », dont les coûts étaient galopants et d'aller vers une prise en charge différenciée selon un barème par pays. Le Gouvernement a choisi de ne pas suivre ces propositions : en loi de finances pour 2011, il a été prévu que les droits d'écologie seraient pris en charge à leur niveau de l'année scolaire 2007-2008, dans des conditions fixées par décret pour chaque établissement. Ce dispositif ne brille ni par sa simplicité, ni par sa lisibilité. Vous permet-il, au moins, de « tenir » les dépenses ? Quelles sont les perspectives en 2012 et 2013 ?

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Je remercie Stéphane Romatet et Laurent Garnier, qui sont toujours attentifs aux réflexions de notre Commission.

On dit souvent que le ministère des Affaires étrangères exerce une immense mission politique avec de petits moyens budgétaires... Mais il nous faut raisonner à partir de l'existant. Or, d'année en année, lorsque vient le temps de la loi de règlement, nous constatons qu'il est nécessaire d'abonder des crédits incontestablement insuffisants en loi de finances initiale. Ainsi, ont fait défaut 80 millions d'euros en 2008, 113 millions en 2009 et 126,5 millions d'euros en 2010, soit respectivement 3,4 %, 4,5 % et 4,8 % des crédits ouverts. Cela traduit les tensions que vous venez de souligner.

On peut en voir comme première explication le fait que l'on ait retenu, pour la programmation triennale 2008-2011, un taux de change euro/dollar – 1,56 \$ pour 1 € – très éloigné de la réalité.

En ce qui concerne le personnel, on peut s'interroger sur l'application effective de la règle du « 1 sur 2 », les efforts de suppression de postes portant essentiellement sur les recrutés locaux pour lesquels vous allez même au-delà des objectifs. Mais la Cour des comptes a relevé que le gain était faible au regard de la masse salariale du ministère. Cela n'a rien de surprenant puisque le traitement d'un titulaire équivaut à celui de cinq recrutés locaux ! Quel est votre point de vue à ce propos ? Comment pourriez-vous mieux vous conformer à la règle de non remplacement ?

Quelles ont été par ailleurs les améliorations et les rationalisations dans l'organisation de notre réseau ? J'avais notamment proposé que l'on tienne davantage compte des évolutions diplomatiques en Europe, en particulier que l'on rationalise notre présence dans des villes comme Rome, Vienne ou Bruxelles, où notre présence prend des formes diverses.

S'agissant de l'enseignement français à l'étranger, le président l'a dit : nous sommes quelque peu déçus que les propositions de la MEC n'aient pas été suivies d'effet. On constate une nouvelle fois une tension en la matière puisqu'il a fallu

abonder les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Pourriez-vous nous apporter quelque éclaircissement en ce qui concerne les pensions de ses agents ?

Par ailleurs, la loi de programmation triennale ayant interdit aux opérateurs de l'État d'emprunter au-delà de 12 mois, nous avons dû l'an dernier, en loi de finances rectificative, trouver une solution pour permettre à l'Agence – dont les prêts sont en fait remboursés par le droit d'écologie acquitté par les parents – de réaliser des travaux dans trois établissements. Êtes-vous en mesure de proposer une solution plus pérenne ?

Les contributions obligatoires aux organisations internationales et les versements au titre des opérations de maintien de la paix (OMP) pèsent fortement sur le budget du MAEE puisqu'ils dépassent 800 millions d'euros. Bien sûr, les OMP sont impossibles à prévoir et les contributions obligatoires difficiles à renégocier, mais voilà plusieurs années que l'on évoque un nécessaire rebasage afin de parvenir à la sincérité budgétaire et que le dépassement perdure. Certes, il est passé de plus de 86 millions d'euros en 2009 à 40 millions en 2010, mais je m'inquiète car, sans même prendre en compte l'évolution des taux de change, un certain nombre de dépenses ont été reportées en 2011, telle une éventuelle revalorisation de notre contribution à l'ONU. Pouvez-vous nous en dire plus à ce propos ?

M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial. Un hebdomadaire satirique a publié des informations sur la mise à la retraite anticipée d'un certain nombre de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères dans des conditions assez particulières – départ à 58 ans, versement de la moitié des primes qu'ils auraient obtenues s'ils étaient restés en activité jusqu'à leur date normale de départ. Ces informations font un peu désordre au regard de la réforme des retraites... Sont-elles exactes ?

M. Stéphane Romatet. S'agissant des effectifs, la structure d'emplois du MAEE est très particulière. Sur environ 15 000 ETP, nous comptons 5 000 agents titulaires, 5 000 contractuels, essentiellement affectés à des missions de coopération et d'action culturelle, et 5 000 recrutés locaux. Nous devons répondre à la contrainte spécifique de maintenir un nombre d'emplois suffisant pour continuer à armer et à faire fonctionner un réseau universel. Depuis maintenant une quinzaine d'années, loi de finances après loi de finances, nous avons supprimé au total environ 12 % de nos emplois et nous avons donc en quelque sorte effectué notre RGPP avant les autres. À partir de 2009 et du schéma d'emplois de la première RGPP, nous sommes interrogés sur la capacité contributive de notre ministère en termes de restitution d'emplois, notamment de titulaires. Il a été décidé que le ministère appliquerait la règle du 1 sur 2 à l'ensemble de sa structure d'emplois, mais avec une déclinaison différente entre les emplois de titulaires, de contractuels et de recrutés locaux. Pour l'ensemble de la période 2009-2013, le MAEE supprimera 1 150 emplois : 700 ETP au titre de la première RGPP et 450 au titre de la deuxième (2012-2013), soit une diminution totale de 7 %. Cela

représentera un peu moins d'un emploi de titulaires sur deux, mais près de deux emplois sur trois au regard de l'ensemble de notre population.

Comme l'ensemble des ministères, nous affectons la moitié des économies ainsi réalisées, soit environ 15 millions par an, au retour catégoriel afin d'améliorer la situation de nos personnels, en particulier locaux vis-à-vis desquels nous devons nous comporter comme un employeur exemplaire et en faveur desquels nous avons encore des mesures à prendre, notamment pour parfaire leur couverture sociale.

Je l'ai dit, nous commençons à sentir des tensions sur nos effectifs, en particulier sur le réseau consulaire confronté à des obligations croissantes – organisation des élections, contrôles migratoires, encadrement des fonctions de visa. Nous nous demandons donc, si cette politique d'emploi se poursuit après 2013, s'il nous sera possible de poursuivre sur le même rythme et de maintenir un réseau diplomatique universel.

Il est vrai, monsieur Mancel, que notre voilure diplomatique n'a pas été modifiée en Europe, en dehors de la fermeture décidée récemment des consulats de Liège et Anvers, que le ministre d'État a annoncée aux autorités locales et aux élus des Français de l'étranger. Les effectifs de ce réseau ont toutefois énormément diminué depuis 2009 puisqu'ils sont passés de 160 à 60 ETP. Un effort de productivité très important a ainsi été fourni, qui s'est traduit pour l'essentiel par le transfert des fonctions consulaires vers l'ambassade de la capitale, les consulats jouant désormais un rôle d'influence en maintenant une présence dans les villes qui sont à la tête des principales régions d'Europe. Partout où cela est possible, notamment à Bruxelles, nous mutualisons et nous créons des services communs de gestion.

Plusieurs questions m'ont été posées sur l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. S'agissant de la prise en charge, c'est-à-dire des conséquences budgétaires de la gratuité de l'enseignement pour certaines classes, à la suite d'un rapport rédigé par la sénatrice Sophie Joissains et par votre collègue Geneviève Colot, le Gouvernement a décidé d'une part un moratoire en application duquel la gratuité ne vaut que pour les classes de seconde, première et terminale ; d'autre part une cristallisation, ce qui signifie qu'en application d'un décret paru début mai, l'État ne prend en charge les frais de scolarité que sur la base de leur montant au cours de l'année scolaire 2007-2008. Des pressions s'exercent, en particulier de la part des Français de l'étranger, pour que l'on aille au-delà, mais nous appliquons les décisions qui ont été prises, qui nécessitent déjà d'importants crédits, soit, si l'on ajoute les bourses à cette prise en charge, 96 millions au budget 2010, 119 millions en 2011 et sans doute 125 millions en 2012.

J'en viens à la politique immobilière de l'AEFE. Comme l'a rappelé M. Mancel, le Parlement a interdit l'année dernière aux opérateurs de l'État de se lancer dans une politique d'emprunt allant au-delà des emprunts annuels de trésorerie, ce qui a remis en cause les conditions habituelles de financement des

projets immobiliers de l'Agence. À l'occasion du collectif budgétaire de fin 2010, vous avez ensuite décidé d'ouvrir des crédits afin de lui permettre de réaliser des opérations immobilières précises, comme la reconstruction de l'école française d'Ammân et la construction de l'école maternelle du lycée Jean Monnet à Bruxelles. Dans le cadre des négociations budgétaires pour 2012, nous recherchons une solution plus pérenne afin de financer les projets immobiliers identifiés de l'AEFE, à laquelle il est envisagé de permettre de recourir à des prêts spéciaux du Trésor. Vous avez rappelé à juste titre que les prêts ne sont pas remboursés par une subvention versée par l'État mais par la contribution des familles, au titre des droits d'écologie.

Précédemment inscrites au budget général de l'État, les pensions des personnels de l'AEFE ont été transférées à l'opérateur à partir de 2009, ce qui a entraîné une forte augmentation des dépenses, de 120 millions en 2009 à 133 millions en 2011. Cette charge est assumée par l'Agence, sur sa subvention qui a bien évidemment été rebasée en 2009, mais elle est aussi supportée pour partie par les familles.

J'en viens aux contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix. Depuis quatre ans, nous nous sommes attachés à renforcer la sincérité et à améliorer le pilotage et le suivi de ces contributions, au titre desquelles pas moins de 800 millions d'euros ont été inscrits au budget 2011.

Nous avons aussi produit un effort en matière de couverture du risque de change, auquel, notre ministère est en effet lourdement exposé – non seulement sur les OMP mais aussi sur nos rémunérations. M. Garnier vous donnera des indications supplémentaires à ce propos. La programmation triennale a bien été bâtie sur une hypothèse d'1,56 \$ pour 1 €, qui était valable en 2009 mais qui n'est plus adaptée à la réalité des marchés aujourd'hui. Aussi, nous serons plus probablement aux alentours d'1,40 \$ pour 1 € pour le budget 2012. En 2011, nous nous sommes lancés dans un mécanisme de couverture du risque de change sur la base d'1,35 \$ pour 1 €, ce qui devrait nous éviter de demander des crédits supplémentaires en collectif de fin d'année, comme nous avons dû le faire en 2010. Cela confirme que vous avez voté un budget sincère, à la suite d'un rebasage d'une centaine de millions d'euros que nous avons obtenus du ministère du Budget afin de mettre enfin les crédits des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix en adéquation avec la réalité de la dépense, comme la Cour des Comptes et vous-même nous y aviez beaucoup incités.

Monsieur Emmanuelli, il n'y a pas de préretraite pour les diplomates sans affectation. Nous connaissons une situation difficile de sureffectifs dans l'encadrement supérieur : compte tenu de l'évolution de notre carte diplomatique et des nominations – bienvenues car elles enrichissent notre corps – de personnalités de la société civile, une cinquantaine de diplomates sont aujourd'hui sans affectation. Nous nous sommes donc demandé s'il fallait les laisser durablement sans perspective d'affectation ou promouvoir un système d'aide à la reconversion, à la deuxième carrière. C'est ce dernier parti que nous avons pris. Un premier

dispositif avait été mis en œuvre en 2009, pour une trentaine de cadres. Le Gouvernement a décidé de faire de même, à nouveau pour une trentaine de fonctionnaires. Il ne s'agit pas d'une préretraite mais du maintien uniquement du traitement de base, sans les primes, à partir de 58 ans et pendant une période limitée à trois ans, afin de permettre à ces diplomates d'envisager une reconversion.

M. le président Jérôme Cahuzac. Y a-t-il une aide à cette reconversion ?

M. Stéphane Romatet. Oui, sous la forme des contacts que nous avons pris afin de favoriser l'*outplacement*, qui a permis à plusieurs fonctionnaires d'accomplir une deuxième carrière en dehors du ministère, en apportant une compétence géographique ou linguistique à des entreprises ou à des activités de consultants.

M. le président Jérôme Cahuzac. L'incitation consiste seulement à limiter la rémunération de ces agents au seul traitement de base et à une aide à trouver un débouché pour une autre vie professionnelle ?

M. Stéphane Romatet. Nous leur proposons également un pécule d'aide au départ.

M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial. À combien s'élève ce pécule ? On parle de la moitié des primes qui auraient été perçues jusqu'à la retraite, ce n'est pas rien !

M. Stéphane Romatet. Il ne s'agit pas de la moitié des primes qu'ils auraient perçues jusqu'à la retraite mais pendant cette période maximale de trois ans pour laquelle ils sont en dispositif de fin d'activité. Ce petit capital de départ, qui peut aller jusqu'à quelques dizaines de milliers d'euros, a par exemple permis à certains de nos collègues de créer une petite entreprise, de se lancer dans une activité de consultant – nous pouvons vous donner des exemples précis.

M. le président Jérôme Cahuzac. Quel est le budget consacré à ce pécule, qui s'ajoute au traitement de base ?

M. Stéphane Romatet. Le traitement de base est versé comme il l'aurait été ; le pécule est assis sur l'estimation de ce qu'auraient été les primes pendant la durée du dispositif et nous donnons aux collègues qui en bénéficient la moitié de ces primes. L'État économise donc la moitié des primes ainsi qu'une partie des pensions qu'il aurait versées si cet agent était resté en activité dans les cadres du ministère. Nous réglons en outre de la sorte le lancinant problème du sureffectif du MAAE.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. En 2009, lorsque l'on a pris conscience de ce problème, on avait envisagé d'organiser des entretiens entre la direction des Ressources humaines et les fonctionnaires vraisemblablement

concernés, afin de les informer de leur faible chance d'accéder à la fonction d'ambassadeur et de leur poser la question de leur départ. Cela a-t-il été fait ?

M. Stéphane Romatet. C'est ce que nous faisons de manière systématique. Nous ne pouvons évidemment pas contraindre un agent de l'État à partir, mais nous essayons de dessiner le profil de carrière de nos cadres supérieurs de 50 à 55 ans et nous les invitons à considérer toutes les possibilités de reconversion s'il apparaît que leur place dans la maison ne leur permettra pas de mener une carrière normale.

Dans le cadre du dispositif que je viens de décrire, un contingent de 30 postes supplémentaires est ouvert pour la période 2011-2013 et nous espérons ne plus avoir à y recourir une fois que le sureffectif aura enfin été résorbé.

M. Alain Rodet. Ce dégageant des cadres commence-t-il à partir du grade de conseiller des affaires étrangères ou en deçà ?

Disposez-vous par ailleurs d'une évaluation des sommes qu'il sera nécessaire d'inscrire au budget 2012 pour couvrir le coût du scrutin pour l'élection des députés des Français de l'étranger ?

M. Louis Giscard d'Estaing. Quelle est la part des diplomates français dans les institutions internationales et européennes et quelle est notre politique de pénétration dans ces instances ? Il me semble que nous pourrions utiliser cette voie à la fois pour renforcer notre influence et pour proposer des solutions à nos diplomates sans affectation au sein de notre réseau.

Vous avez par ailleurs évoqué un rebasage de nos contributions aux OMP. En tant que rapporteur spécial du budget opérationnel de la défense, j'ai participé aux travaux qu'a conduits la MEC sur les opérations extérieures. Nous avons alors, avec la Cour des Comptes, globalisé l'ensemble des flux qui concourent au financement de nos opérations de maintien de la paix sous mandat. Destinée à aider les réfugiés du Darfour, l'opération Eufor-Tchad a eu un coût d'autant plus important pour notre pays que nous avons à la fois fourni une grande partie du contingent et beaucoup contribué au financement de cette opération européenne, via le mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena). Quelle est votre analyse à ce propos ?

Enfin, j'aimerais moi aussi connaître le coût de l'organisation de l'élection des députés des Français de l'étranger. Pourra-t-on mettre à profit les listes électorales déjà constituées dans le cadre des élections présidentielles ? Le dispositif sera-t-il comparable avec celui qui prévaut pour l'élection à l'Assemblée des Français de l'étranger ?

M. Bernard Carayon. Les frais de scolarité des enfants de fonctionnaires envoyés à l'étranger sont-ils pris en charge par le MAEE ?

Par ailleurs, au lieu de chercher à dégager des cadres, dans l'attente de leur retraite, un certain nombre de nos diplomates ayant atteint 58 ans, ne vaudrait-il pas mieux les mobiliser au service des intérêts commerciaux de nos grandes entreprises, au sein desquelles ils pourraient concourir à la conquête de nouveaux marchés ? Il me semble en effet dommage de perdre cette ressource humaine de grande qualité alors que nos entreprises ont besoin de tels talents.

M. Philippe Vigier. On a précédemment évoqué les tensions que la RGPP fait peser sur les effectifs. Je souhaite donc que vous nous confirmiez que le cadre d'emploi qui vous a été donné permettra d'assurer effectivement toutes les missions en 2012. À défaut, quelles seraient celles qui en pâtiraient ?

On a aussi souligné la nécessité de préserver l'universalité de notre pays, deuxième puissance mondiale en termes de représentation. Pourriez-vous nous indiquer comment évoluent les diplomaties des autres grands pays européens, en particulier de l'Allemagne et de l'Angleterre ?

M. Yves Deniaud. Pour avoir constaté l'incohérence de la gestion du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger et les absurdités coûteuses qui découlent du manque de coordination, j'aimerais savoir où en est ce véritable serpent de mer qu'est la constitution d'une société foncière en la matière.

Mme Aurélie Filipetti. Comment expliquez-vous que les objectifs ne soient pas atteints en ce qui concerne les filières universitaires francophones à l'étranger ? Quel est votre sentiment quant au nombre d'élèves inscrits aux cours de langue de nos établissements culturels ?

Quel bilan pouvez-vous par ailleurs dresser, un an après la création du GIP Campus France ?

M. François Scellier. Votre ministère s'est-il soucié des dégâts psychologiques que peut entraîner le dégagement des cadres ? Existe-t-il une cellule de soutien ?

M. Stéphane Romatet. Nous avons la responsabilité éminente et lourde d'organiser en 2012 l'ensemble des scrutins qui se dérouleront à l'étranger : élections présidentielle et, pour la première fois, de onze députés des Français de l'étranger. Nous avons mobilisé l'ensemble de notre dispositif pour relever ce véritable pari, le Parlement ayant décidé, afin de garantir la meilleure participation possible, d'ouvrir tous les modes de scrutin possible – par Internet, par correspondance, par procuration, etc. Qui plus est, il faudra organiser deux tours de scrutin dans des circonscriptions extrêmement étendues, ce qui sera très lourd d'un point de vue logistique.

À ce stade, le coût est estimé à une quinzaine de millions d'euros dont la majeure partie, c'est-à-dire les dépenses liées à l'organisation générale des élections, sera prise en charge par le ministère de l'Intérieur, le MAEE assumant les dépenses spécifiques, en particulier celles qui tiendront à la communication, à

l'établissement des listes électorales et aux tournées consulaires. L'ensemble de ces dépenses seront inscrites au budget qui vous sera soumis pour 2012. D'ores et déjà, nous mettons en place dans les consulats – non sans mal compte tenu de nos contraintes d'effectifs – les vacances nécessaires pour permettre l'établissement des listes électorales avant le 31 décembre de cette année.

Pour répondre à M. Rodet, s'agissant à nouveau des diplomates sans affectation, c'est véritablement l'encadrement supérieur qui est concerné par le dispositif de fin d'activité : conseillers des affaires étrangères hors classe et ministres plénipotentiaires, soit un total d'environ 300 agents. Notre objectif est de réduire ce sureffectif de 10 % d'ici 2013.

L'entrée dans ce dispositif se fait uniquement sur la base du volontariat, dans le cadre d'un dialogue avec chacun des agents concernés, avec une identification des débouchés ainsi qu'un accompagnement et un soutien personnalisés.

Un ambassadeur est particulièrement chargé de développer des partenariats avec les entreprises. Un certain nombre de nos collègues diplomates ont rejoint de grandes entreprises françaises, telles qu'Areva, Total ou Safran, qui sont très demandeuses de spécialistes du droit communautaire et d'excellents connaisseurs de certains secteurs géographiques, en particulier de l'Afrique du Nord, du Moyen-Orient et de l'Asie centrale.

Lors de l'installation du Service européen pour l'action extérieure, en 2009, seul le poste de secrétaire général était revenu à notre pays, en la personne de Pierre Vimont. L'année 2011 s'annonce bien meilleure puisque trois postes de chef de délégation de l'Union européenne seront tenus par des Français et qu'une dizaine de collègues ont été recrutés par le SEAE à des « postes juniors », à Bruxelles comme dans les délégations à l'extérieur de l'Union.

Le Fonds européen de développement, qui n'est pas encore un instrument communautaire mais un fonds spécifique avec des clés de financement particulières, est le seul dont le budget est pris en charge par celui du MAEE. Tous les autres fonds, en particulier les dépenses d'action extérieure qu'à évoquées M. Giscard d'Estaing, sont financés dans le cadre du budget européen et du dispositif de prélèvement sur recettes. Une éventuelle avance de fonds dans le cadre d'une mission militaire fait l'objet d'un remboursement *a posteriori*.

Il est vrai, monsieur Deniaud, que la constitution d'une société foncière est un serpent de mer... L'idée de créer *ex nihilo* un opérateur dédié, qu'il aurait fallu doter en capital et dans les mains duquel il aurait fallu faire basculer la propriété des biens immobiliers détenus par l'État à l'étranger, est sans doute apparue trop ambitieuse, surtout dans le contexte budgétaire que nous connaissons, et a donc été écartée. Nous privilégions donc, avec nos collègues de France Domaine, le recours à des opérateurs *ad hoc* préexistants, aptes à mener des opérations ponctuelles pour le compte de l'État. Outre la Société de valorisation foncière et

immobilière (SOVAFIM), la Caisse des dépôts pourrait ainsi être intéressée par le portage de certains projets.

M. Vigier nous a interrogés sur le déploiement diplomatique de nos partenaires. De ce point de vue, il est intéressant de se reporter à une récente déclaration de M. David Cameron sur les orientations de la diplomatie britannique : il a en effet annoncé un important renforcement des effectifs de diplomates britanniques à l'étranger, en particulier dans le cadre de l'ouverture de nouvelles ambassades et d'une augmentation de 30 % de la présence diplomatique britannique dans les pays émergents. En dépit du contexte difficile des finances publiques, la diplomatie de ce pays est donc bien en train de se renforcer. De même, l'*Auswärtiges Amt* allemand a connu en 2009 et en 2010 un coup de pouce budgétaire de l'ordre de 10 %. À l'évidence, nos partenaires renforcent les moyens qu'ils consacrent à leur action diplomatique.

C'est dans le contexte de la RGPP qu'il a été décidé de constituer un nouvel opérateur, CampusFrance, grâce aux apports de l'ancien GIP EduFrance, du Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (Egide), qui gère les missions et les bourses à l'étranger, et du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Cette opération est compliquée car il s'agit d'entités aux statuts différents, dont les situations financières, parfois difficiles, diffèrent également. Dans le cadre d'un processus que nous pilotons avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, une mission de préfiguration doit rendre ses conclusions avant la fin du mois de juin. La décision de constituer ou non cet opérateur pourra alors être prise, conformément à la loi du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'État.

Je ne puis, madame Filippetti, vous répondre précisément sur les filières universitaires francophones à l'étranger, mais je demanderai à mes collègues compétents de le faire par écrit.

Monsieur Carayon, les frais de scolarité des enfants des agents de l'État à l'étranger demeurent pris en charge directement par l'État employeur, à travers un système de majoration familiale. Ces enfants ne bénéficient donc pas du dispositif de gratuité scolaire.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Lors d'un déplacement que nous avons effectué à Bruxelles, M. Emmanuelli et moi-même n'avons pas vraiment ressenti l'optimisme dont vous avez fait preuve quant à la présence de fonctionnaires français au sein des instances européennes. Nous avons plutôt eu le sentiment que la tactique adoptée n'était pas la bonne et que nos agents demandaient surtout des postes importants, voire flamboyants mais ne savaient pas s'installer là où, peut-être dans l'ombre, les décisions sont en fait prises... Les choses se sont-elles améliorées depuis ?

Pourriez-vous par ailleurs, comme vous l'avez annoncé, nous donner plus de précisions sur la couverture des risques de change ?

M. Patrice Martin-Lalande. Mes deux questions ont trait au rayonnement culturel de notre pays.

Nous consacrons chaque année plusieurs dizaines de millions d'euros au soutien à la diffusion de la presse française à l'étranger. Si ce système continue à présenter un certain intérêt en Europe, il me paraît complètement dépassé dans des pays très lointains : à l'heure de l'Internet, à quoi bon voir arriver avec 48 heures de retard nos journaux et même nos magazines ? Où en sont les réflexions du MAEE quant à de nouveaux outils de promotion des contenus de presse français, notamment à travers le *web* ?

De même, lorsque nous rendons visite à des alliances françaises et que nous demandons à leurs responsables comment Internet a modifié leur politique de formation au français, nous obtenons des réponses assez hétérogènes. Quelle est la politique de l'État pour donner une nouvelle dimension à l'enseignement du français ?

M. Stéphane Romatet. J'avoue mon incompetence sur ces deux dernières questions, que je transmettrai à mes collègues en leur demandant de vous répondre par écrit.

Il est vrai, monsieur Mancel, que la tradition française est plutôt de rechercher les postes emblématiques de direction ou de direction générale dans les grandes organisations internationales. Or, il ne faut en effet absolument pas négliger les postes d'encadrement intermédiaire et même les postes juniors, en particulier dans des fonctions administratives. C'est une tactique que les Britanniques maîtrisent parfaitement. Les résultats des procédures de recrutement du SEAE en 2011 montrent toutefois que des Français sont maintenant davantage recrutés pour des postes intermédiaires, auxquels eux-mêmes sont davantage candidats. C'est une bonne stratégie et le fait que le nouveau directeur financier du Service soit un Français m'apparaît comme une valeur ajoutée pour notre pays. Nous nous réjouissons donc de l'avoir incité à se porter candidat.

M. Laurent Garnier, directeur des Affaires financières du ministère des Affaires étrangères et européennes. S'agissant de la couverture de change, nous avons depuis 2006 avec l'Agence France Trésor une convention qui nous permet d'acheter des devises, principalement des dollars, à un terme donné. Nous avons utilisé ce mécanisme lorsque nous pouvions acheter à taux plus favorable ou équivalent à celui prévu en loi de finances initiale. Ainsi, en 2009, nous avons acheté la contrevaletur d'environ 180 millions d'euros. En 2010, nous n'avons pas pu nous couvrir parce que le taux réel était moins favorable que le taux prévu en LFI. C'est ce qui a conduit à ouvrir des crédits complémentaires en loi de finances rectificative.

Nous avons relancé cette procédure en 2011, année pour laquelle la prévision d'un taux de change de 1,35 \$ pour 1 € apparaîtrait réaliste. En début d'année, lorsque le taux était effectivement celui-là, nous avons couvert quasiment

toutes les échéances de l'année en dollars. C'est pour cela que nous nous sommes pratiquement certains de tenir l'exécution.

Cela étant, l'objectif n'est pas de spéculer sur le taux de change mais de conforter le taux prévu en LFI.

M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial. Certes, mais j'espère que, si une occasion se présente, vous ne la ratez pas.

M. Laurent Garnier. Début 2011, le taux est demeuré à 1,35 pendant plusieurs semaines, conformément à la prévision associée au projet de loi de finances, et nous avons donc décidé de nous couvrir, en pensant que nous faisons une bonne opération puisque l'on annonçait plutôt une dégradation de la parité. Aujourd'hui, le taux est à 1,40, ce qui signifie que si nous avions attendu pour nous couvrir, nous aurions réalisé un gain...

Pour sa part, l'Agence France Trésor réalise des opérations pour notre compte mais ne nous donne pas de conseil quant à la date à laquelle nous devons acheter.

M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial. Vous pourriez la motiver en lui octroyant une commission sur les gains de change...

M. le président Jérôme Cahuzac. Messieurs, je vous remercie.

*

* *

**AUDITION DE MME MARIE-LUCE PENCHARD
MERCREDI 15 JUIN À 11 HEURES 30**

La Commission entend, en audition ouverte à la presse, Mme Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer, sur le projet de loi de règlement pour 2010 (n° 3507) : le financement du soutien à l'outre-mer, dépenses fiscales ou dépenses budgétaires ?

M. le président Jérôme Cahuzac. Dans le cadre de nos auditions sur le projet de loi de règlement pour 2010, j'ai le plaisir d'accueillir Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.

Madame la ministre, voici déjà plusieurs semaines que le principe de cette audition avait été arrêté avec notre rapporteur spécial Claude Bartolone. D'un commun accord, vous avez choisi d'évoquer plus particulièrement une question très pertinente : « le financement du soutien à l'outre-mer : dépenses fiscales ou dépenses budgétaires ? ». La mission budgétaire *Outre-mer* est en effet un cas d'école : en exécution, les dépenses fiscales sont une fois et demie supérieures aux crédits de paiement. L'un des avantages de la LOLF est de nous donner de meilleurs outils pour arbitrer entre les différents instruments de l'action de l'État.

Notre Commission manifeste depuis plusieurs années un intérêt marqué pour ces questions, comme en témoignent le déplacement aux Antilles de la mission d'information sur les niches fiscales en 2008, l'examen au fond, sur le rapport de Gaël Yanno, de la loi d'orientation dite LODEOM en 2009, et le rapport sur l'application de cette loi, rédigé l'année suivante par Gaël Yanno et Claude Bartolone. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, nous avons par ailleurs adopté un amendement relatif à l'articulation entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales.

Sans doute souhaitez-vous nous faire part des principales leçons que vous tirez de l'exécution budgétaire 2010, en particulier sur le thème qui nous réunit. Nous vous poserons ensuite quelques questions.

Mme Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer. Le système de soutien à l'investissement outre-mer fait en effet l'objet de débats récurrents et cette audition nous offre l'occasion d'échanger sur cette aide, qui représente une dépense fiscale importante. Je dois cependant dire que pour ma part, je l'estime à environ 1,4 milliard d'euros, et non, comme on l'entend plus souvent, à plus de 3 milliards.

Je ne soutiens pas par principe la défiscalisation en tant que telle, mais il est indéniable que, comme outil de soutien à l'investissement, elle a eu des effets positifs sur nos économies ultramarines. Les critiques dont elle fait depuis longtemps l'objet doivent donc être nuancées, car des efforts importants ont été accomplis depuis 2007 pour moraliser et améliorer le système. Je pense par exemple à l'exclusion de la base éligible de l'ensemble des frais de montage ou au plafonnement des avantages fiscaux.

Il est légitime de s'interroger, comme nous le faisons aujourd'hui, sur le modèle d'aide à privilégier. Qu'il me soit cependant permis d'observer à l'intention des tenants du « tout subvention » que les contraintes budgétaires qui sont aujourd'hui les nôtres ne nous permettraient pas de compenser la suppression du dispositif de défiscalisation si celle-ci venait à être décidée. Cette suppression ne signifierait d'ailleurs pas nécessairement celle de la dépense fiscale correspondante : on risque tout simplement d'assister à un report sur d'autres niches – à moins que toutes ne soient supprimées.

Veillons en tout cas à ne pas assécher les flux d'épargne à destination de l'outre-mer, car les autres dispositifs permettant de soutenir les entreprises, en particulier ceux qui font intervenir les banques, ne donnent guère satisfaction. Mieux vaut donc, je crois, maintenir le dispositif de défiscalisation – en nous attachant à améliorer son encadrement et son contrôle – en complément du dispositif de subvention.

M. le président Jérôme Cahuzac. Avant de donner la parole à notre rapporteur spécial, j'aimerais vous poser deux questions.

La loi de finances pour 2011 a appliqué à un certain nombre de dépenses fiscales un « coup de rabot » de 10%, qui a épargné la défiscalisation en faveur du logement social, instituée par la loi pour le développement économique des outre-mer, mais qui a été appliqué au plafonnement global des niches fiscales, dont le niveau a été abaissé de 40 000 à 36 000 euros. Or, la semaine dernière, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative relatif à la fiscalité du patrimoine, le Gouvernement a fait adopter un amendement portant ce plafond à 40 000 euros pour les investissements réalisés dans le logement social outre-mer.

On peine à comprendre les raisons de cette mesure. Le montant de la dépense fiscale évaluée pour 2010 a en effet été ramené de 110 à 20 millions d'euros, tandis que pour 2011, l'évaluation initiale s'établit à seulement 60 millions d'euros. Quelle logique peut-il y avoir, dans ce contexte de faibles dépenses fiscales, à relever le plafond de défiscalisation autorisé ? S'agit-il de protéger certains contribuables tenant à bénéficier de la défiscalisation dans ce secteur ? Si oui, lesquels ? Si non, pourquoi cette décision apparemment contradictoire avec la réalité ?

Ma deuxième question porte sur un autre amendement au collectif, que l'Assemblée a adopté contre l'avis du Gouvernement : il s'agissait de créer un

fonds d'investissement de proximité. Ce « FIP-DOM » ayant été annoncé par le Président de la République, je m'explique mal que le Gouvernement s'y soit opposé...

M. Claude Bartolone, rapporteur spécial sur l'outre-mer. Je commencerai par deux remarques sur la présentation et le contenu du rapport annuel de performances (RAP).

C'est sur la base des RAP que le Parlement s'assure, au moment de l'examen du projet de loi de règlement, que l'autorisation budgétaire délivrée en loi de finances initiale a bien été respectée par le Gouvernement. La première information que l'on doit trouver dans le RAP est donc un exposé synthétique mais clair sur la source, l'emploi et les motifs des principaux mouvements de crédits intervenus en cours d'exécution. Or, en dépit des remarques formulées par mes soins, par le président de la Commission lorsqu'il était lui-même rapporteur spécial et par la Cour des comptes, il demeure particulièrement difficile, voire parfois impossible, de retracer avec précision ces mouvements.

Prenons l'exemple des crédits transférés en 2010, au titre du plan de relance de l'économie, en faveur du logement. Le RAP indique d'abord que ces transferts se sont élevés à 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 29,7 millions en crédits de paiement ; mais quelques pages plus loin, il donne des chiffres différents – 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11 millions en crédits de paiement. Comment s'y retrouver ?

Ma seconde remarque porte sur le dispositif de mesure de la performance du programme *Conditions de vie outre-mer*. Composé pour l'essentiel d'indicateurs de moyens et non de résultats, qui pour certains ne correspondent à aucune des actions du programme, il doit être revu. Il devrait notamment, comme le réclame depuis des années la Cour des comptes, comporter un volet consacré à la satisfaction de la demande de logement social, particulièrement importante outre-mer.

En espérant que ces remarques conduiront à des modifications pour l'exercice 2011, j'en viens à l'exécution 2010. J'évoquerai dans ma contribution écrite au rapport sur le projet de loi de règlement de nombreux sujets épineux, comme le montant de la dette de l'État auprès des organismes de sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations spécifiques à l'outre-mer. Aujourd'hui, je m'en tiendrai à des sujets dont l'incidence budgétaire est moindre, mais qui ont intéressé la Commission lorsqu'elle a examiné le rapport sur l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), que j'ai présenté avec mon collègue Gaël Yanno.

Pour la deuxième année consécutive, l'aide au fret prévue par la LODEOM n'a pas été versée, faute de décret d'application. Destinée à abaisser le coût des « intrants » et des « extrants » afin de favoriser la transformation sur place des produits manufacturés, elle est pourtant très attendue par les acteurs économiques

locaux. Pourquoi donc le décret d'application n'est-il toujours pas publié plus de deux ans après le vote de la loi ?

De même, pouvez-vous faire le point sur la mise en œuvre de la réforme de la continuité territoriale ? La publication tardive des premiers actes d'application, en novembre dernier, n'a pas permis de verser en 2010 les aides du fonds de continuité territoriale créé par la LODEOM. Qu'en sera-t-il en 2011 ?

Si nous souhaitons vous entendre également sur l'articulation entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales, c'est que, comme l'a rappelé le président, les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Outre-mer* sont supérieures de moitié aux crédits de paiement, soit près de 3,2 milliards d'euros. Or elles ne font l'objet d'aucune évaluation, ce que déplore une nouvelle fois la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget 2010, tout en relevant que votre administration centrale est désormais dotée d'un service chargé d'évaluer l'efficacité des politiques publiques. Ma question est donc simple : comptez-vous procéder à une évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales ? À quelle échéance et avec quels moyens ?

Cette question se pose d'autant plus que l'efficacité de certaines de ces dépenses est manifestement limitée. Le président vous a interrogée sur la défiscalisation du logement social. J'aimerais pour ma part que vous nous expliquiez comment s'articulent cette aide fiscale et la ligne budgétaire unique (LBU), support habituel du financement du logement social outre-mer.

Craignant que la défiscalisation ne se substitue à la LBU, le législateur a clairement posé qu'elle devait rester un simple complément de financement, ayant vocation à abonder la LBU, non à la remplacer. Or, dans une circulaire du 1^{er} juin 2010, vous avez indiqué aux préfets que *le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention, voire à une absence totale de subvention*. Le rapport d'application de la LODEOM a été clair : ce n'est pas l'esprit de la loi. Nous attendons donc vos explications.

La création d'un dispositif de défiscalisation du logement social est emblématique de ce que j'appellerai la préférence pour la dépense fiscale : l'outil fiscal est très souvent mobilisé pour financer la politique de l'État outre-mer, sans qu'il soit toujours aisé de comprendre pourquoi.

Notre Commission a eu l'occasion de s'intéresser à la défiscalisation des investissements outre-mer il y a trois ans, dans le cadre de sa mission d'information sur les niches fiscales. Cette dernière a montré que la défiscalisation provoquait une certaine « évaporation fiscale ». Pour apporter un soutien de 100 à l'outre-mer, il en coûte 100 lorsque le soutien de l'État passe par une subvention, et environ 130 lorsqu'il passe par la défiscalisation. Cette « évaporation fiscale » correspond à la rémunération du contribuable sous forme de réduction d'impôt, sachant que celui-ci rémunère à son tour le cabinet de défiscalisation à l'origine du montage.

Facteur de surcoût, la défiscalisation l'est aussi de complexité, surtout lorsqu'il s'agit de financer des opérations de logement social, pour lesquelles les bailleurs avaient l'habitude de percevoir une simple subvention auprès de la direction départementale de l'équipement. Il faut en effet collecter auprès des particuliers des « capacités fiscales » et les réunir dans une société de portage, qui doit conserver l'investissement pendant cinq ans et le louer à des bailleurs sociaux auxquels elle rétrocède une partie de l'avantage fiscal acquis par les contribuables, au moyen d'une bonification des loyers. Encore n'est-ce là qu'une description très simplifiée du dispositif ! Pourquoi une telle « usine à gaz », surtout s'agissant du logement social ?

J'avais déposé, avec le président de la Commission et le rapporteur général, un amendement au projet de loi de finances pour 2011 pour demander que le Gouvernement nous remette un rapport *étudiant la possibilité de transformer en dotations budgétaires les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission Outre-mer*. Adopté à l'unanimité par notre Commission, il a été rejeté en séance publique à votre demande. Comment justifiez-vous cette opposition radicale ? Quelles sont les dépenses fiscales qui pourraient selon vous être transformées en dépenses budgétaires ? Elles peuvent certes paraître moins exposées à être supprimées qu'une ligne budgétaire, mais il faut bien voir qu'elles finissent aussi par avoir un coût.

Je vous remercie d'avance pour vos réponses précises.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Lors de la mission d'information que nous avons conduite il y a deux ans, nous avons mis en garde nos collègues d'outre-mer contre la transposition de montages de défiscalisation au logement social, dénonçant un miroir aux alouettes. La motivation première était en effet de réduire le montant des crédits afin de respecter la contrainte dite du « zéro volume » pour l'évolution des dépenses. Nous redoutions en outre que ce dispositif ne complique le montage des opérations de logement social – ce qui n'a pas manqué de se produire. Bref, les résultats sont décevants. La demande d'en revenir à la LBU est donc pleinement justifiée.

J'aimerais par ailleurs avoir votre point de vue, s'agissant du « dispositif Girardin », sur l'investissement sous agrément et sur agrément. L'agrément étant il est vrai une procédure assez lourde, il me semble qu'on assiste à une dérive vers le « sous agrément », qui ne débouche pas sur des investissements aussi utiles qu'on pourrait l'espérer. Pourquoi donc ne pas envisager, quitte à adopter une procédure allégée, de baisser les seuils d'agrément ?

Mme la ministre. Pour répondre à vos interrogations sur le financement du logement social, je rappellerai les termes du débat que nous avons eu au moment de la LODEOM : il s'agissait à la fois de continuer à soutenir le développement de nos économies ultramarines et de moraliser un système dont on connaissait les effets pervers – je pense notamment à l'utilisation qui a pu être faite du « dispositif Girardin ». Nous avons donc pris le parti d'orienter la

défiscalisation vers le logement social tout en organisant une sortie « en sifflet » du « dispositif Girardin ». Ce choix était-il pertinent ? Je puis vous rassurer à cet égard : même si les effets ne s'en feront pas sentir immédiatement sur le nombre de logements livrés, nous avons doublé notre capacité de financement. Nous sommes en effet passés de 3 500 logements financés en 2007 à 6 500 aujourd'hui, dont plus de la moitié financés de manière mixte, c'est-à-dire à la fois par la LBU et par la défiscalisation. La défiscalisation a donc eu un effet de levier. Il faut rappeler qu'avec la LBU, nous disposions d'une enveloppe d'environ 300 millions d'euros, même si nous avons bénéficié de rallonges budgétaires. Sans la défiscalisation, nous n'aurions jamais pu financer autant de logements sociaux.

M. le président Jérôme Cahuzac. Le logement social outre-mer a donc bénéficié d'une enveloppe de 300 millions d'euros au titre de la LBU ?

Mme la ministre. 274 millions d'euros exactement en 2010.

M. le président Jérôme Cahuzac. Vingt millions de défiscalisation assurent donc un effet de levier sur cette enveloppe ?

Mme la ministre. Les 20 millions correspondent à des opérations de 2009. Les décrets n'étant sortis qu'en octobre, les effets se feront sentir sur le prochain budget.

Pour répondre au rapporteur spécial, il y a sans doute eu une incompréhension sur la circulaire de juin 2010. En vérité, le Gouvernement n'a jamais entendu privilégier la défiscalisation au détriment de la LBU. Nous avons rédigé une circulaire complémentaire pour lever toute ambiguïté : le financement du logement social outre-mer est assuré en premier lieu par la LBU, et en complément par le dispositif de défiscalisation – parfois par les deux ensemble. Cela nous a permis de débloquer le financement de plus de 1 000 logements fin 2010, puisque nous avons pu revoir un certain nombre de critères.

L'évaluation des dépenses fiscales faisait partie des orientations définies pour le ministère de l'outre-mer dans le cadre de la RGPP. Je rappelle que notre administration a changé, puisqu'elle est devenue délégation générale à l'outre-mer. Mais dès 2010, nous avons procédé à des contrôles *a posteriori*. Sur les 30 qui ont été menés auprès des entreprises, 27 ont conclu au respect des engagements pris. Nous envisageons en outre un certain nombre d'études thématiques sur la défiscalisation, concernant le logement ou encore les bateaux de plaisance. La Commission nationale d'évaluation des politiques de l'outre-mer mise en place dans le cadre de la LODEOM pourra se saisir de ces rapports pour aller plus loin dans l'encadrement de cette politique.

S'agissant de l'aide au fret, nous avons effectivement pris du retard dans la publication du décret. Il a d'abord fallu obtenir l'approbation des instances communautaires, mais la rédaction de ce texte s'est en outre révélée délicate, la situation des départements étant différente de celle des collectivités d'outre-mer.

Le décret a donc été publié seulement à la fin de 2010. Néanmoins, nous avons pu en constater de premiers effets, notamment à Mayotte.

J'en viens à la continuité territoriale. Plus de 40 000 bons ont été distribués. Comme le dispositif n'était pas encadré, le Gouvernement a défini des critères sociaux afin que cette enveloppe de 45 millions d'euros bénéficie en priorité aux personnes ayant le plus besoin d'un soutien de l'État. Nous avons également tenu à nouer des partenariats avec les collectivités territoriales, sous forme de groupements d'intérêt public, dont la création est en cours. Les conventions que nous avons déjà passées permettent aux collectivités locales de compléter l'aide apportée par l'État – qui va de 170 à 240 euros par billet d'avion. C'est ce qui se fait à La Réunion et en Martinique, et se fera bientôt, je l'espère, en Guyane et en Guadeloupe.

Quant au montant de la dette de l'État auprès des organismes de sécurité sociale, question dont nous avons déjà débattu lors de la présentation du budget, je puis vous dire que nous nous attachons à le réduire. Il est vrai qu'il y a un décalage entre les besoins exprimés par les organismes et les crédits budgétaires, évalués à un moment où nous ne disposons pas encore de toutes les données, mais les chiffres du ministère sont en général justes. En tout cas, nous avons considérablement réduit cette dette en trois ans.

La décision de créer le FIP-DOM avait été prise lors du conseil interministériel de l'outre-mer. L'amendement présenté aussitôt au Sénat par le Gouvernement a été adopté, mais l'Assemblée n'a pas suivi. C'est aussi qu'entre-temps, le débat sur la réduction des dépenses fiscales avait été lancé et le Gouvernement a considéré qu'il n'y avait pas lieu de surseoir à la mesure. Je me félicite néanmoins de constater une avancée sur ce point, puisque l'amendement en question a été adopté, même s'il n'est pas tout à fait identique à celui que le Gouvernement avait présenté au départ, puisqu'il est limité aux seuls résidents ultramarins.

J'en viens à la question des « sous agrément ». Lorsque le débat sur la réduction des dépenses fiscales a été lancé, j'étais très partagée entre une conception consistant à passer le rabot sur toutes et une approche niche par niche. Dans ce cadre, j'étais ouverte à l'idée d'alléger la procédure et d'abaisser le seuil de l'agrément. J'avais même été plus loin, en suggérant qu'on pourrait envisager, niche par niche, un meilleur encadrement de la dépense fiscale. J'étais en revanche très réservée sur l'idée de revenir sur la défiscalisation du logement social, considérant que c'était revenir sur les principes mêmes de la LODEOM. C'est pourquoi le Gouvernement a présenté un amendement excluant la défiscalisation du logement social du « coup de rabot ».

M. le rapporteur spécial. Selon vous, le montant des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission outre-mer ne s'établirait pas à 3,2, mais à seulement 1,4 milliard d'euros. Tous les documents officiels en notre possession,

y compris les documents budgétaires, font cependant état de 3,2 milliards. Quelle explication pouvez-vous nous donner ?

Par ailleurs, votre ministère doit nous donner des explications sur cette question du logement social. Nous ne pouvons en rester à une politique menée « au doigt mouillé ». Lorsque nous avons rédigé le rapport sur l'application de la LODEOM, plusieurs DDE nous ont dit qu'il pourrait y avoir un « effet de bosse », car certains programmes de logement social qui devaient être financés en « loi Scellier » seraient finalement vendus en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) du fait de la suppression de cet avantage fiscal. Compte tenu de l'importance du logement social pour l'outre-mer, nous devons savoir si cet effet se fait sentir et quels sont les permis de construire à l'étude.

Je me suis livré à un petit calcul à partir des chiffres que vous nous avez donnés. Avec 3 500 logements construits grâce à 20 millions d'euros de défiscalisation, on arrive à 5 700 euros par logement. Je ne suis pas sûr que l'effet de levier soit aussi important... Bref, nous avons tout intérêt à savoir plus précisément ce que l'on peut attendre de ces dépenses.

Vous souhaitez vous aussi, nous avez-vous dit, savoir exactement à quoi correspond la défiscalisation et vous avez commencé votre intervention en déclarant que vous n'y étiez pas favorable « par principe ». Pourquoi donc vous êtes-vous opposée à l'amendement voté à l'unanimité par notre Commission, qui aurait permis d'y voir un peu plus clair ?

M. Alain Rodet. Il conviendrait également d'y voir clair sur les dispositifs de défiscalisation concernant les produits pétroliers. A-t-on une idée de ce qu'ils représentent au titre de la TVA ou des exonérations de TIPP ?

M. Charles de Courson. Je pensais que nous allions parler plus en détail des 3,2 milliards d'euros de dépenses fiscales – 3 172 millions exactement. La plus importante d'entre elles, qui représente près du tiers de cette somme, est le régime dérogatoire en vigueur en matière de TVA. Aucune étude n'a démontré que c'était le consommateur qui bénéficiait de ce milliard. C'est pourtant le but ! Au contraire, on entend souvent dire, notamment aux Antilles ou à La Réunion, que ces mesures servent d'abord à conforter les marges des « oligopoleurs » que sont les sociétés de distribution.

L'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC) représente quant à elle 99 millions d'euros. Là encore, est-ce vraiment le consommateur qui en bénéficie, ou cela ne va-t-il pas gonfler les marges de cet incroyable monopole que nous connaissons tous ?

Je suis par ailleurs perplexe quand je lis l'analyse des résultats des exonérations de charges sociales, qui restent il est vrai bien plus modestes que les exonérations fiscales, puisqu'elles ne représentent que 350 millions d'euros. Notre système fiscal encourage-t-il au travail et à l'investissement, ou à la consommation et à l'absence de travail ? L'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié

dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales et le taux de croissance global de l'emploi salarié outre-mer s'établit à moins 2 % en 2010. L'emploi croît donc moins vite dans les entreprises exonérées de cotisations sociales que dans celles qui ne le sont pas... En revanche, si l'on rapporte ce même taux à celui des entreprises analogues de métropole, l'écart serait cette fois positif...

Mme la ministre. Dans les 3,2 milliards de dépenses fiscales dont vous parlez, monsieur le rapporteur spécial, 1,8 milliard correspondent au différentiel de TVA et à l'exonération de la TIPP. Mais on oublie de dire qu'à la TVA s'ajoute l'octroi de mer. La dépense fiscale correspondant au différentiel de TVA s'analyse donc comme un transfert au bénéfice des collectivités d'outre-mer ; elle ne peut être considérée comme un soutien à l'investissement ou à l'économie.

De même, il n'y a pas d'exonération de TIPP, puisque la TIPP n'existe pas en outre-mer. Il existe en revanche une taxe sur les carburants, qui constitue une part non négligeable des recettes des collectivités.

M. Charles de Courson. Pardonnez-moi, mais l'exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants figure en toutes lettres à la page 70 du RAP pour 99 millions.

Mme la ministre. Comprenez-moi bien : l'entrepreneur paye l'octroi de mer et la taxe sur les carburants. Que le produit des taxes revienne à l'État ou à la collectivité, la charge est la même pour lui. Il faut donc retenir ce qui correspond au soutien à l'investissement, soit 1,4 milliard. Les entreprises ne bénéficient pas de marges considérables du fait des taux de TVA plus bas qu'en métropole.

Je le rappelle, le ministère de l'outre-mer n'est pleinement en charge de l'évaluation des politiques publiques que depuis 2010. Je compte cependant bien revoir les critères de performance. Je ne suis en effet pas sûre que ceux qui ont été retenus soient les bons indicateurs pour mesurer l'efficacité des politiques. Ainsi, les exonérations de charges permettent dans bien des cas de maintenir l'emploi, donc d'éviter une hausse du taux de chômage qui se répercuterait inévitablement sur d'autres dispositifs – RSA, aides aux familles...

Permettez-moi, pour finir, de préciser ma pensée. Je ne suis pas pour la défiscalisation à tout prix. Simplement, je considère que c'est un bon outil pour l'outre-mer : dès lors que son utilisation est encadrée et contrôlée, elle permet de soutenir des économies qui souffrent de handicaps structurels considérables. J'ai bien sûr conscience que la réflexion menée aujourd'hui par le Gouvernement et par votre Commission sur la maîtrise de la dépense fiscale doit s'y appliquer – c'est d'ailleurs la seule façon de préserver cet outil. La dépense budgétaire ne pourrait cependant pas prendre le relais : pour gérer 12 685 dossiers d'agrément, il faudrait des services et des fonctionnaires en plus – bref, on ne ferait guère d'économies ! C'est donc par pragmatisme que je soutiens la défiscalisation. Elle

a permis de relancer la croissance et de créer des emplois. Sans elle, ce n'est pas un taux de chômage de 27 % que nous aurions outre-mer, mais de plus de 40 %, avec toutes les tensions sociales que cela induit.

M. Michel Diefenbacher, président. Madame la ministre, nous vous remercions.

*

* *

**AUDITION DE M. SERGE LASVIGNES ET MME VÉRONIQUE MÉLY
MERCREDI 15 JUIN À 18 HEURES**

La Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Serge LASVIGNES, secrétaire général du Gouvernement, et Mme Véronique MÉLY, directrice du service d'information du Gouvernement (SIG), sur le projet de loi de règlement pour 2010 (n° 3507) : l'activité et les moyens du SIG.

M. Yves Censi, président. Poursuivant nos auditions sur l'exécution budgétaire de l'année 2010, nous avons le plaisir d'accueillir M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement, et Mme Véronique Mély, directrice du service d'information du Gouvernement (SIG), accompagnés de M. Patrick Mille, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, à qui je souhaite la bienvenue. Le président Jérôme Cahuzac, retenu par ailleurs, vous prie d'excuser son absence et m'a demandé de présider cette réunion.

Monsieur le secrétaire général, au titre de vos fonctions, vous êtes, sur le plan budgétaire, le responsable du programme *Coordination du travail gouvernemental*, où sont retracés les crédits du SIG. Comme vous le savez, cette audition a été proposée par notre collègue Jean-Pierre Brard, notre rapporteur spécial sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* : dans le cadre de son programme de contrôle pour cette année, il a choisi de s'intéresser en particulier au SIG. Plusieurs de nos collègues se sont en effet interrogés sur le fonctionnement et le rôle de ce service, ainsi que sur ses relations avec la Présidence de la République, notamment au cours de la période 2008-2010. Le point de départ de ces interrogations était un référé de la Cour des comptes, transmis à notre Commission en 2010, qui soulignait l'absence de document précisant les objectifs assignés au SIG et la stratégie qu'il devait adopter. Peut-être pourriez-vous, ainsi que Mme la directrice, introduire notre discussion en nous indiquant les suites données à ce référé.

M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement. Permettez-moi de vous présenter l'organisation des responsabilités à Matignon en matière d'information du Gouvernement.

Comme vous l'avez dit, je suis responsable du programme qui accueille les crédits du SIG. Par ailleurs, le décret qui régit le SIG précise que celui-ci est rattaché pour sa gestion au Secrétariat général du Gouvernement. Si j'ai cette responsabilité de gestion, en revanche je n'ai pas d'autorité hiérarchique sur la directrice du SIG – ce qui le différencie d'autres services comme la Direction de l'information légale et administrative (Dila). Je n'ai donc pas de responsabilité fonctionnelle ; le pilotage stratégique du SIG est assuré directement par le cabinet du Premier ministre.

Nous avons mis en œuvre une grande partie des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son référé, auquel le Premier ministre lui-même avait répondu. La présentation de l'activité du SIG dans ses divers aspects sera l'occasion d'entrer dans le détail.

Mme Véronique Mély, directrice du Service d'information du Gouvernement (SIG). Les missions assignées au Service d'information du Gouvernement par le décret du 18 octobre 2000 sont les suivantes : analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias, et en informer l'exécutif ; diffuser au public l'information sur l'action gouvernementale ; entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel ; apporter une assistance technique aux administrations publiques et coordonner la communication des ministères.

Directrice du SIG depuis à peine plus de deux mois, j'ai pu constater qu'il disposait de nombreux atouts, mais aussi que des évolutions étaient nécessaires. Je suis notamment très attachée à la fonction de coordination de la communication gouvernementale, qui doit se fonder sur une légitimité technique du SIG dans les différents métiers de la communication. Nous avons donc défini, avec le cabinet du Premier ministre et le Secrétaire général du Gouvernement, trois objectifs principaux.

Le premier est de renforcer le SIG dans son rôle de plateforme interministérielle dans tous les domaines de la communication. Ainsi, nous devons impérativement renforcer l'expertise du SIG en matière d'achats publics, dans une logique de rationalisation de la dépense. De même, le SIG doit se positionner comme un expert reconnu sur le *web* : les difficultés rencontrées depuis quelques années sur les projets *web*, notamment *France.fr*, ont entaché sa crédibilité ; il faut absolument faire changer son image.

Le deuxième objectif est, précisément, de placer le *web* au cœur de la communication gouvernementale. Ce support d'information et de dialogue devient essentiel pour nos concitoyens ; investir dans le *web*, c'est non seulement être plus efficace aujourd'hui, mais aussi préparer la communication de demain.

Le troisième objectif, dans le cadre d'une organisation administrative de plus en plus déconcentrée, est que la communication gouvernementale soit plus proche de ses publics. Je souhaite donc développer la communication territoriale de l'État.

M. Jean-Pierre Brard. C'est un privilège de recevoir le Secrétaire général du Gouvernement, poste qui n'a été occupé depuis la Libération que par un petit nombre de personnes et qui constitue pour notre État un élément de stabilité très important.

M. Yves Censi, président. C'est d'ailleurs sans doute la première fois qu'un Secrétaire général du Gouvernement est auditionné par la Commission des finances.

M. Jean-Pierre Brard. Madame Mély, les questions que je vais vous poser résultent pour partie de ma rencontre avec votre prédécesseur, M. Thierry Saussez, qui avait d'ailleurs essayé de se soustraire à son audition. Nombreux sont ceux qui se sont émus de la manière dont le SIG fonctionnait sous sa direction.

M. Saussez était une sorte d'ovni, habitant une constellation située quelque part entre Matignon et l'Élysée. Je suis heureux d'avoir entendu à l'instant l'affirmation claire que, si le Secrétaire général du Gouvernement n'a pas d'autorité hiérarchique sur le SIG, la direction stratégique de ce service est assurée par le cabinet du Premier ministre. Mon impression avait été différente lors de mon entretien avec M. Saussez qui, formellement nommé par le Premier ministre, avait en réalité été choisi par le Président de la République.

Où en est-on du processus de réforme de la communication gouvernementale ? Qu'en est-il de la fonction de délégué interministériel à la communication ?

Où en sont les remboursements par la Présidence de la République d'études et sondages effectués à son profit ?

Quelle a été la consommation effective de crédits d'études et de sondages en 2010 ? Quelles sont les prévisions pour 2011 ? La presse s'est émue du volume des crédits consacrés aux sondages mais à mes yeux, c'est l'objet des sondages qui pose problème : normalement, on en fait pour connaître l'état de l'opinion sur tel ou tel sujet concret ; or on en a fait pour savoir quelles belles histoires les Français avaient envie d'entendre, en particulier sur les retraites, afin de construire un discours adapté à leurs attentes. Mes propos n'engageant que moi-même, je vais m'exprimer trivialement : le but était d'embobiner nos concitoyens.

Comment la dépense dédiée aux activités d'analyse tous médias et de veille Internet évolue-t-elle ? Comme opère-t-on la coordination, en matière de veille Internet, avec la Présidence de la République, en particulier depuis 2008 ? N'est-il pas un peu difficile de démêler ce qui est destiné au Premier ministre et ce qui est destiné à la Présidence de la République ? Ne faudrait-il pas dès lors, comme je l'avais dit à M. Saussez – même si je tiens beaucoup à ce que le SIG ne relève que du Premier ministre –, affirmer clairement que sur certains sujets, l'exécutif constitue un pôle unique ?

Nous aimerions aussi avoir quelques informations sur les rémunérations au SIG car M. Saussez n'avait pas voulu répondre à mes questions sur ce point. Il m'avait néanmoins parlé de primes versées aux fonctionnaires, en me disant qu'elles étaient attribuées en fonction de l'efficacité – qu'il ne paraît pas simple de mesurer... Quant aux personnes qui font le même travail que les fonctionnaires, je trouve très anormal qu'elles soient payées hors critères ; l'opacité sur le sujet nourrit les fantasmes.

Quelles ont été les dépenses effectives de frais de représentation en 2009 et 2010 ? Quelle est à vos yeux la légitimité des critiques qui ont été formulées ? Pour ma part, les frais de représentation ne me choquent pas, à condition que l'on sache clairement à quoi ils servent.

Enfin, pouvez-vous faire le point sur le coût et l'imputation des dépenses afférentes à l'opération *France.fr* ?

M. Yves Censi, président. Merci, cher collègue, d'avoir précisé que certaines de vos appréciations n'engagent pas la Commission tout entière ! J'ajoute que la charge d'établir le rapport spécial sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* confère des prérogatives très larges de contrôle sur pièces et sur place, ce qui me paraît être un gage de transparence et d'équilibre des pouvoirs.

M. Jean-Pierre Brard. Si on m'avait écouté au sujet du Conseil d'analyse de la société, le Gouvernement aurait évité le problème que l'on sait avec M. Luc Ferry ! Mieux vaut supprimer ce qui ne sert à rien sinon à produire des rapports que personne ne lit...

Mme Véronique Mély. Je suis directrice du SIG mais je n'ai pas le titre de délégué interministériel à la communication, contrairement à mon prédécesseur qui, je pense, souhaitait avoir une capacité d'expression publique plus autonome que celle dont disposent habituellement les directeurs d'administration centrale. Lors de ma nomination, et après discussion avec le Secrétaire général du Gouvernement et le cabinet du Premier ministre, nous avons souhaité en revenir à un rôle plus classique de directeur d'administration centrale. Pour autant, aucune prérogative interministérielle du SIG n'a été supprimée ou amoindrie. Je dois non seulement diriger une administration centrale, mais aussi coordonner la communication gouvernementale ; le rôle interministériel du SIG me paraît devoir être conforté. M'appuyant sur mon expérience antérieure, je considère que la communication gouvernementale ne peut pas se faire sans les ministères ni contre eux ; dès lors que cette communication peut difficilement être totalement intégrée, il faut développer un modèle de coordination approfondie, en renforçant les procédures d'agrément mais en laissant aux ministères la marge d'autonomie nécessaire. Mon souhait, je le répète, est de conforter l'expertise du SIG afin d'asseoir sa légitimité.

M. Serge Lasvignes. J'ajouterai trois remarques. Tout d'abord, du point de vue juridique ou administratif, il n'y a pas de véritable différence entre un délégué et un directeur d'administration centrale ; en principe, le délégué interministériel a davantage vocation à entrer en contact direct avec le public, sans préjudice du rôle de coordination interministérielle. En deuxième lieu, les services de Matignon ont pour vocation de faire de la coordination interministérielle – ce qui est la tâche de Mme Mély. Enfin, la coordination et la mutualisation sont au premier rang des ambitions de ce gouvernement, afin de mieux maîtriser la dépense publique, point sur lequel nous attendons beaucoup de Mme Mély. Il ne faut donc surtout pas voir dans la disparition de la fonction de délégué interministériel une régression de la coordination interministérielle.

Mme Véronique Mély. J'en viens tout de suite à la question des frais de représentation, partiellement liée, précisément, à la fonction de délégué interministériel à la communication. Il n'y a pas au SIG de ligne dédiée à la communication événementielle ; les frais de réception que celle-ci engendre entrent dans les frais de représentation – ce qui n'était pas le cas dans le budget

que je gérais auparavant. Mon prédécesseur a souhaité, dans le cadre de sa mission de délégué interministériel, organiser des événements tels que les *Rencontres du SIG* – avec des membres du Gouvernement, des professionnels de la communication des secteurs public, parapublic et privé –, les *Entretiens de l'Esplanade*, forums d'échanges et de formation pour les communicants publics, ou encore le lancement de campagnes pilotées par le SIG, en présence des ministres ou des autorités en charge des thématiques traitées. Ces différentes opérations ont induit une augmentation des frais de représentation. Une inflexion des dépenses a été amorcée en 2010 et confirmée en 2011, sans pour autant limiter la fréquence des rencontres interministérielles mais en les configurant de façon un peu différente. J'ai souhaité diviser par deux les crédits qui restaient encore disponibles sur la ligne *Frais de représentation*, pour assurer un redéploiement vers ce qui me paraissait plus essentiel, à savoir l'équipement informatique du service.

J'en viens aux relations avec l'Élysée. Le SIG étant rattaché au Premier ministre, mes interlocuteurs quotidiens sont les membres de son cabinet, ainsi que les ministères et les membres des cabinets ministériels. Compte tenu de notre organisation politique, il est évident qu'il peut y avoir des contacts avec la Présidence de la République, à l'initiative du cabinet du Premier ministre. Les décisions stratégiques sont prises en collaboration avec l'Élysée, mais toujours à l'initiative du cabinet du Premier ministre.

S'agissant du remboursement des crédits relatifs à certains sondages, deux conventions ont permis de régulariser totalement la situation, l'une pour 2009 et l'autre pour 2010. Depuis 2011, plus aucune étude du SIG ne concerne l'action ou l'image du Président de la République.

En ce qui concerne la consommation effective des crédits, le montant global des autorisations d'engagement consommées par le département « études et sondages » en 2010 s'élève à 2,83 millions d'euros : 280 000 euros pour les outils barométriques du SIG, 400 000 euros pour le suivi de la réforme des retraites, essentiellement à travers des études *ad hoc* et des études en ligne, 792 000 euros pour le suivi des questions d'actualité – questions que nous posons hebdomadairement sur des sujets d'actualité –, 776 000 euros pour la réalisation d'un ensemble d'autres études que je pourrais vous détailler, 580 000 euros pour des études diverses.

Quant aux sondages effectués par le SIG, ils sont pour l'essentiel consacrés à évaluer l'opinion et la manière dont elle perçoit les mesures prises par le Gouvernement – ce qui entre parfaitement dans les missions dévolues au SIG par le décret de 2000. Par ailleurs, des études sont réalisées en accompagnement de la communication, mais c'est le rôle normal d'un communicant que de faire des études pour adapter son discours et ses messages aux attentes et aux besoins d'information de la cible.

L'analyse tous médias et la veille *web* sont à distinguer l'une de l'autre pour des raisons méthodologiques. La première consiste en l'analyse de la parole des journalistes, quel que soit le support de presse, tandis que la seconde vise à observer l'opinion telle qu'elle s'exprime sur le *web* à travers les forums, les réseaux sociaux ou les sites ; dans un cas il s'agit de discours construits, dans l'autre d'une expression spontanée, ce qui nous conduit à un traitement différent. Le budget du département « analyse des médias » s'élevait à 650 000 euros en 2010 ; celui du département « veille et ressources d'information », cumulant veille Internet et revues de presse, à 300 000 euros, dont 90 000 euros pour la veille *web*.

En matière de veille, si le cabinet du Premier ministre le souhaite et si le cabinet du Président de la République le demande, nous transmettons nos notes de synthèse, mais la coordination ne va pas au-delà.

S'agissant enfin de l'affirmation d'un pôle unique sur certains sujets, je crois vous avoir en partie répondu : notre organisation politique fait que certains besoins sont communs, ce qui nous conduit à transmettre les résultats de nos études à la Présidence de la République.

M. Patrick Mille, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre. Quelques mots pour répondre, en toute transparence, à vos interrogations sur les rémunérations, la direction que j'ai l'honneur de diriger gérant au quotidien les contrats et les salaires des agents des différents services.

Le budget « masse salariale » du SIG s'établit à environ 6 millions d'euros, pour 104 emplois en équivalent temps plein. Du fait des vacances qui se produisent, le nombre d'emplois réellement occupés est plutôt de 95 ou 96 équivalents temps plein travaillés. La moyenne des rémunérations perçues par les agents du SIG s'établit donc entre 60 000 et 65 000 euros.

Compte tenu de l'activité du SIG, il est fait appel à de nombreux contractuels, notamment « spécialistes du *web* », dont les compétences sont assez recherchées sur le marché de l'emploi et qui prétendent à des rémunérations nettement supérieures à celles qui sont servies aux fonctionnaires. Ces contractuels représentant les deux tiers des effectifs du service, le poids de leurs rémunérations est important dans l'ensemble.

Dans le rapport qu'elle avait établi à la suite de son audit de 2009, la Cour des comptes avait observé que, sur la période des sept exercices budgétaires allant de 2003 à 2009, les salaires avaient augmenté, pour la partie indemnitaire, d'environ 50 %. Ce n'est pas une réalité propre au SIG car c'est le résultat de la politique indemnitaire menée pour l'ensemble des services du Premier ministre, dans le cadre d'un rattrapage par rapport aux moyennes interministérielles. Quant aux rémunérations principales, la Cour avait noté qu'elles avaient augmenté de 18 %. Depuis l'exercice 2009, les évolutions n'ont pas fait l'objet de mesure spécifique au SIG, à l'exception d'une seule : après accord de la direction du Budget, a été instaurée au bénéfice des agents contractuels du SIG une part

variable de rémunération, qui a coïncidé avec l'instauration dans les services du Premier ministre de la prime de fonctions et de résultats (PFR). Cette part variable représente 90 000 euros, soit environ 1,5 % de la masse salariale totale.

Mme Véronique Mély. Vous m'avez par ailleurs questionnée sur *France.fr*. Le projet était né de la volonté de combler l'absence en France, contrairement à la plupart des pays industrialisés, d'un « portail pays ». Je ne reviens pas sur les dysfonctionnements qui se sont produits l'an dernier ; ayant assuré le pilotage, le SIG en assume la responsabilité. Il me faut aujourd'hui prendre les mesures nécessaires pour que ces dysfonctionnements ne se reproduisent pas. Je n'envisage pas de fermer *France.fr* car le besoin existe ; il faut faire évoluer le site de manière progressive, conformément aux usages du *web*, en résolvant petit à petit les problèmes qui ont été identifiés – à commencer par son positionnement : la plupart des portails pays sont positionnés soit sur un public interne, en offrant un ensemble de services aux habitants du pays, soit sur une cible étrangère, en constituant ainsi un outil de rayonnement ; *France.fr* a été positionné à cheval sur les deux cibles, mais n'a finalement répondu aux besoins ni de l'une, ni de l'autre. Sur la cible française, il était concurrencé par d'autres sites ; sur la cible internationale, il n'était pas correctement configuré – notamment par le choix d'une traduction complète en plusieurs langues, forcément très coûteuse.

Nous allons faire en sorte de rendre le site plus attractif pour les étrangers. Nous allons notamment sélectionner, en fonction des besoins de chaque pays, les éléments que nous traduisons, et par ailleurs nous engager dans la traduction en langues non européennes, en particulier en chinois. Nous allons d'autre part faire progressivement évoluer l'ergonomie du site, sur lequel les études montrent que les internautes ne restent malheureusement pas très longtemps. J'espère que d'ici un an, le site sera réellement rénové.

Si l'on considère les montants toutes taxes comprises – comme on le fait toujours dans le public, alors que dans le privé on raisonne hors taxes –, le coût estimé de *France.fr* depuis son lancement et jusqu'à la fin du marché actuel – qui se terminera cet été – est de 2,5 millions d'euros, dont 1,5 million avant le lancement et un million après, se décomposant en 100 000 euros d'hébergement, 200 000 euros de traductions et 700 000 euros de rédaction, développement, ergonomie.

Quant à la fréquentation du site, elle est actuellement assez faible : le rythme est de 100 000 visiteurs par mois, avec des pointes de fréquentation à 600 000 visiteurs. Par rapport aux sites étrangers comparables, nous sommes à un niveau acceptable, mais à mes yeux c'est tout à fait insuffisant.

M. Jean-Marie Binetruy. Si dans sa réalisation le site *France.fr* a pu être considéré comme un échec, dans son principe il me paraît essentiel : il est indispensable que nous disposions d'un site pays. *France.fr* me semble d'ailleurs offrir une bonne synthèse d'informations, même si je comprends le problème de

positionnement dont vous parlez. J'entends avec satisfaction votre choix de ne plus limiter les traductions aux langues européennes et de faire progressivement évoluer le site.

Pourriez-vous nous dire quelle est la part du SIG dans l'ensemble de la communication de l'État ? Serait-il possible de savoir ce que représente la communication des collectivités territoriales par rapport à celle de l'État ?

M. Jean Launay. En tant que rapporteur spécial de la mission *Pouvoirs publics*, je vous sais gré d'avoir évoqué les conventions de régularisation passées avec l'Élysée pour les années 2009 et 2010. Le référé de la Cour des comptes évoquant des pratiques en cours depuis 2007, pourquoi n'y a-t-il pas eu de convention de régularisation au titre des années 2007 et 2008 ? Ces conventions de régularisation se sont-elles traduites par des versements financiers ?

La Cour des comptes avait par ailleurs préconisé la mise en place d'outils d'évaluation des résultats des études menées, afin de mieux maîtriser le nombre et le rythme des commandes de sondages. Que comptez-vous faire ?

Pouvez-vous nous préciser les procédures de mise en marché, ainsi que les modalités de suivi des prestations ? Le règlement se fait-il toujours, comme indiqué dans le référé de la Cour des comptes, sur attestation de service fait ?

Enfin, les évolutions que vous avez présentées devront-elles à vos yeux conduire à modifier les indicateurs de performance ?

Mme Véronique Mély. L'audit RGPP réalisé en 2010 a établi le montant des dépenses de communication de l'État à 338 millions d'euros en 2009, soit 0,12 % des dépenses de l'État : 121 millions dépensés par les ministères centraux et le SIG, dont 20 millions pour ce dernier ; 190 millions dépensés par les principaux organismes sous tutelle émetteurs de communication, tels que l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), l'Institut national du cancer (INCa), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou la Sécurité routière ; 27 millions dépensés par les services déconcentrés de l'État. Mais l'absence de nomenclature de la dépense publique en matière de communication conduit à une appréciation variable du contenu des postes budgétaires ; il est donc très difficile – et le problème se pose aussi pour les collectivités territoriales – de consolider les dépenses. C'est un chantier sur lequel je souhaite travailler avec les ministères dans les mois qui viennent. Il sera également très utile pour l'évaluation de la performance.

S'agissant de l'organisation de la communication gouvernementale sur le *web*, le rapport remis par M. Franck Riester en février dernier nous a fixé pour objectif de diviser par dix le nombre de sites Internet de l'État. Le processus avance puisqu'à ce jour, 134 sites ont été fermés, soit 24 % de ceux qui avaient été recensés. Nous voulons en fermer autant en 2011, pour arriver à 50 % à la fin de l'année ; l'effort devra évidemment être poursuivi en 2012. C'est un enjeu

stratégique majeur car il en va de la lisibilité de l'action gouvernementale sur le *web* et de l'accès des usagers à un service plus cohérent.

S'agissant des relations financières avec l'Élysée, les deux conventions qui ont été passées ont permis la prise en charge financière par l'Élysée des études réalisées de façon conjointe qui concernaient l'action ou l'image du Président de la République. En 2009, une distinction avait été faite entre les études sur l'image et les études sur l'action, les premières faisant l'objet d'un marché spécifique passé par l'Élysée, tandis que les secondes, visant une action très proche de celle du Premier ministre, pouvaient consister en études barométriques nécessitant une comparabilité des données. Le SIG et la Présidence de la République ont souhaité clarifier la situation par ces deux conventions, dont l'une a porté sur 47 000 euros et l'autre sur 322 000 euros ; le règlement étant fait, la question de la transparence financière ne se pose plus.

La question des outils d'évaluation et des indicateurs de performance est, en matière de communication, extrêmement compliquée. Il est en effet très difficile de déterminer la contribution de chacun des acteurs à la réussite ou à l'échec d'une opération. Le SIG dispose de deux nouveaux indicateurs de performance globaux : le taux de satisfaction des personnes exposées aux campagnes gouvernementales, ainsi qu'un indicateur de contexte, le pourcentage de la population exposé à ces campagnes. L'indicateur précédent était le taux de pénétration des sites gouvernementaux dans la population internaute – taux qui était d'ailleurs supérieur aux objectifs qui avaient été fixés. Par ailleurs, le SIG s'est doté, avec l'aide de la mission d'expertise du Secrétariat général du Gouvernement, d'un tableau de bord interne complet qui détaille la performance du SIG dans ses différentes missions. Je ne pense donc pas qu'il soit nécessaire de réformer totalement le système ; en revanche, il faut diffuser la culture de l'évaluation et de la performance, même si c'est un sujet compliqué en communication. Nous devons travailler à un niveau interministériel ; j'incite systématiquement les ministères à procéder à des évaluations de leurs opérations.

En ce qui concerne les marchés, oui, monsieur Launay, le paiement des factures s'effectue sur la base de l'attestation de service fait.

M. Jean Launay. Est-ce le seul élément dont on dispose pour vérifier qu'une commande, en particulier de sondage, a bien été faite ?

Mme Véronique Mély. Il y a aussi le résultat du sondage...

M. Jean-Pierre Brard. Nous avons remarqué que pour les marchés de sondages, Euro RSCG bénéficiait d'une affection particulière... La situation a-t-elle évolué vers un peu plus de concurrence et de transparence ?

Vous avez parlé d'un nombre très important de sites Internet de l'État qui ont été fermés. Cette fermeture étant passée assez inaperçue, on peut imaginer que ces sites ne servaient pas à grand-chose. Qui avait donc pris la décision de les créer ?

À propos des sondages, vous avez parlé de la nécessité pour un communicant d'adapter son discours : n'est-ce pas risquer de passer de l'information à la propagande ? Cela étant, je vous remercie de vos réponses claires et plutôt rassurantes, qui nous changent de votre prédécesseur. Vous avez dit que la coopération avec la Présidence de la République passait par le cabinet ; permettez-moi donc une question indiscreète : M. Buisson vous téléphone-t-il souvent ?

Quant aux critères de performance, ils me laissent, en une telle matière, fort sceptique...

Monsieur Mille, vous avez parlé de rémunération moyenne, mais chacun sait qu'une moyenne ne veut pas dire grand-chose...

Enfin, qu'en est-il des locaux du SIG ?

Mme Véronique Mély. Euro RSCG n'a plus du tout de marché avec le SIG. Cette agence était titulaire du marché « boîte à outils » mais celui-ci a fait l'objet d'une nouvelle mise en concurrence et a été attribué à Publicis.

J'ai parlé de la fermeture de nombreux sites mais il s'agit en fait souvent d'une intégration dans d'autres sites, sur lesquels l'internaute est redirigé – ce qui implique d'ailleurs parfois des investissements importants pour modifier l'arborescence du site d'accueil. Certains sites réellement inutiles – et créés parce que c'était facile – ont été totalement fermés.

M. Serge Lasvignes. Nous sommes confrontés dans l'administration à une approche institutionnelle de la communication : chaque direction, chaque service considère qu'il n'existe pas vraiment s'il n'a pas sa lettre, sa revue ou son site Internet. C'est pourquoi nous avons souhaité un effort de coordination : il y a eu le « rapport Riester » pour les sites Internet ; nous avons par ailleurs mis en place un conseil d'orientation, afin de disposer d'une vision panoramique des publications dans les diverses administrations et, partant, de formuler des recommandations et de rationaliser les coûts en proposant des formules moins onéreuses que celles auxquelles les services ont souvent recours. Non seulement la communication et l'édition publiques ne font pas l'objet d'une véritable nomenclature comptable ou budgétaire, mais chaque service s'institue éditeur sans en avoir les compétences ; l'effort en cours est donc de professionnaliser cette activité, en incitant les services à se tourner vers nous lorsqu'ils veulent publier.

Mme Véronique Mély. Sur le *web*, nous gérons non seulement le stock, mais aussi le flux : nous essayons de limiter drastiquement la création de nouveaux sites. Nous finalisons actuellement une circulaire renforçant les procédures d'agrément, à laquelle sera annexée la Charte Internet de l'État.

La question la plus simple qui m'ait été posée est : M. Buisson m'appelle-t-il ? La réponse est non.

Quant aux indicateurs de performance, ils sont assez simples : nous mesurons, par étude et sondage, combien de personnes ont reçu un message de communication gouvernementale ; puis parmi elles, nous mesurons le taux de satisfaction. La fréquentation des sites est un indicateur objectif, que nous maintenons dans notre tableau de bord, mais insuffisant pour évaluer la performance globale du SIG.

M. Patrick Mille. En ce qui concerne les rémunérations au SIG, je peux compléter le chiffre moyen que je vous ai donné – et qui s’entendait toutes charges comprises, celles de l’employeur incluses – : les rémunérations les plus hautes atteignent 85 000 ou 90 000 euros, les plus basses avoisinent 40 000 euros – pour des fonctionnaires de catégorie C ou assimilés.

En tant que gestionnaire de l’immobilier des services du Premier ministre, la rumeur m’a appris que le SIG avait l’intention de s’installer dans le bâtiment immédiatement mitoyen de celui qu’il occupe ; mais cette rumeur a disparu aussi vite qu’elle était arrivée... Il n’y a jamais eu, dans les services du Premier ministre, d’étude sur un tel projet.

M. Jean-Pierre Brard. Nous en prenons acte.

Ce que vous dites sur les rémunérations montre qu’il y a eu des départs de contractuels sur-rémunérés – qui étaient sans doute, madame la directrice, très attachés à la présence de votre prédécesseur...

M. Patrick Mille. Les personnes auxquelles vous pensez étaient des conseillers, placés auprès du délégué interministériel et non du directeur du SIG. Il me semble que leurs rémunérations se situaient aux environs de 4 500 euros nets par mois, soit, en ajoutant les charges, le haut de la fourchette que je vous ai indiquée.

M. Yves Censi, président. Nous vous remercions d’avoir répondu à nos questions.

*

* *

**AUDITION DE M. FRÉDÉRIC PÉCHENARD
ET DU GÉNÉRAL JACQUES MIGNAUX
MERCREDI 22 JUIN À 16 HEURES 15**

La Commission entend M. Frédéric Péchenard, directeur général de la Police nationale, et le général Jacques Mignaux, directeur général de la Gendarmerie nationale, sur le projet de loi de règlement pour 2010 (n° 3507) : les principales leçons de l'exécution budgétaire de la mission Sécurité.

Jérôme Cahuzac, président : Je rappelle que cette audition sur la mission *Sécurité* s'inscrit dans le cadre de notre examen du projet de loi de règlement pour 2010 et du suivi de l'exécution budgétaire. M. Frédéric Péchenard, directeur général de la Police nationale, et le général Jacques Mignaux, directeur général de la Gendarmerie nationale sont tous deux responsables des programmes qui composent la mission *Sécurité* même si la Police nationale et la Gendarmerie nationale exercent leurs missions sur des territoires et dans des conditions différentes. Messieurs les directeurs généraux, je vous donne la parole afin que vous nous présentiez brièvement les principaux enseignements que vous tirez de l'année 2010 sur le plan budgétaire.

M. Frédéric Péchenard, directeur général de la Police nationale : Avant de vous parler du projet de loi de finances pour 2012 en cours de préparation, il me paraît utile de vous restituer en quelques mots le contexte général de mon budget. Le programme 176 *Police nationale* représente près de 8 milliards d'euros de rémunérations et de contributions au compte d'affectation spéciale – CAS – *Pensions*, soit les crédits de titre 2, auxquels s'ajoute 1 milliard d'euros de crédits de fonctionnement, équipement et investissements hors titre 2. Le programme comporte un effectif de l'ordre de 144 000 ETP.

Le plan triennal 2011-2013 se traduit par un rebasage de la masse salariale, ce qui est une bonne chose, mais ce rebasage est financé sur les crédits de fonctionnement et d'investissement, ce qui annonce de grandes difficultés. Pour la première fois depuis 3 ans, mon budget ne me fait pas craindre une situation critique sur le titre 2. Grâce au rebasage obtenu fin 2010, soit 108 millions d'euros hors CAS *Pensions* et 153 millions d'euros avec les contributions au CAS, je peux donc enfin mettre en correspondance les emplois et la masse salariale. Pour 2011, j'avais d'ailleurs donné instruction à mes services de présenter un document prévisionnel de gestion – DPG – prévoyant la mise en réserve sur le titre 2 d'un montant supérieur à 40 millions d'euros.

Au total, les moyens budgétaires de la police nationale présentent en programmation triennale une hausse globale, tous titres confondus, de presque 3 %. Toutefois, hormis le rebasage, l'augmentation provient essentiellement de l'augmentation des dotations au CAS *Pensions* et de l'impact du glissement vieillesse technicité – GVT.

S'agissant des effectifs, la police a naturellement contribué à la RGPP avec une diminution de 4 000 ETPE entre la fin de 2007 et 2011 mais les recrutements complémentaires d'agents de sécurité – ADS – que vous avez autorisés ont permis d'atténuer, sur 2010-2011, les baisses d'effectifs. En l'état actuel de la programmation, les plus fortes diminutions d'effectifs sont prévues en 2012, 1 682 ETPE et en 2013, 1 681 ETPE.

Je vous avoue que ma principale crainte aujourd'hui s'est déplacée sur les moyens de fonctionnement et l'investissement. Le triennal consacre et accélère la baisse du budget de fonctionnement. À titre d'exemple, je n'ai pu renouveler en 2011 que 1 000 véhicules sur les 28 000 de la Police nationale. À ce rythme, la durée de vie d'un véhicule sera de 28 ans, ce qui est impossible pour des voitures qui tournent 24 heures sur 24. Cette situation implique des choix drastiques. La nécessité de maintenir la capacité opérationnelle de la police a conduit à une baisse de l'investissement logistique, technologique et immobilier. Mais cette situation n'est pas durable.

Général Jacques Mignaux, directeur général de la Gendarmerie nationale : La gendarmerie qui est avant tout une arme d'hommes et de femmes a connu ces dernières années d'importantes transformations, ce qui a nécessité de fortes adaptations. Elle a néanmoins tenu à maintenir ce qui fait sa raison d'être, le lien de proximité avec la population.

En 2010, en conséquence de la RGPP, le plafond d'emploi a été abaissé de 1 303 ETP : j'ai choisi de faire porter cette diminution sur les emplois de soutien mais également sur certaines unités opérationnelles tout en essayant de ne pas altérer la performance. En effet, nous avons été désengagés de la surveillance des centres de rétention administrative. Il y a eu également une réduction des transfèrements grâce au développement de la visioconférence. En 2010-2011, 15 escadrons de gendarmes mobiles ont été ou seront supprimés. Ces opérations se sont accompagnées d'un redéploiement sur le terrain. Par ailleurs, nous transformons chaque année 500 emplois au titre du recentrage sur le cœur de métier. En revanche, il n'y a pas eu et il n'y aura pas de suppression de brigade territoriale afin de continuer à couvrir la totalité du territoire national avec la même efficacité.

Avec un plafond d'emploi de 98 155 ETPT en 2010, en baisse de 1 354 par rapport à 2009, notre masse salariale devait nous permettre d'atteindre 96 940 effectifs moyens réalisés, finalement notre réalisation moyenne en 2010 a été de 96 179 ETPT. Alors pourquoi cet écart ? Le départ des gendarmes adjoints volontaires s'est accéléré alors que nous avons eu du mal à en recruter de nouveaux, ainsi que des personnels civils primordiaux pour nos performances opérationnelles.

Aussi, et malgré un surcoût de 10,5 millions d'euros dû aux opérations extérieures, 62 millions d'euros ont été annulés en fin de gestion. Dans le même temps, les dotations du titre 2 ont permis d'améliorer les conditions des personnels

et une revalorisation de la grille indiciaire des militaires. Pour 2011, notre dotation de titre 2 votée en loi de finances initiale devrait nous permettre de déployer un maximum d'effectifs sur le terrain grâce notamment au plan de mobilisation des forces de sécurité qui nous a autorisé à relever notre plafond d'emploi de 200 ETP d'ici la fin de l'année.

Pour les moyens de fonctionnement et d'investissement, la LOPPSI promulguée en mars dernier nous apporte des moyens nouveaux. Elle opère un saut technologique : la rénovation des centres opérationnels qui assure la réception de tous les appels des usagers et la gestion des interventions, les déploiements de centrales radio qui permettent la géolocalisation des véhicules, l'essor de la visioconférence qui évite des déplacements, le déploiement de 220 véhicules de lecture automatisée des plaques d'immatriculation – LAPI – qui ont commencé à donner des résultats intéressants pour l'identification des voitures volées. Ces moyens nouveaux ne compensent pas toutefois la contraction des crédits observée dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013. En 2011, pour préserver la capacité opérationnelle des unités, j'ai tenu à maintenir en volume les dotations de fonctionnement, au détriment de l'investissement dont les crédits ont subi une baisse de 50 % en 4 ans. La programmation votée dans le cadre triennal n'a pas suivi l'élan de la LOPPSI. Concrètement, je ne suis pas en capacité de lancer de grand programme immobilier alors que le parc domanial vieillit, ni de procéder au renouvellement naturel des véhicules dont l'âge moyen est de 6 ans. De même, le renouvellement et la mise à niveau du parc informatique prennent du retard. Sur le hors titre 2, en 2010, 62 millions d'euros ont été gelés et je n'ai obtenu que le dégel de 13,2 millions d'euros pour financer les besoins nécessités par les opérations extérieures et 8 millions d'euros pour l'acquisition en 2011 d'un hélicoptère EC 135. Cette année, nous avons obtenu avec beaucoup de satisfaction le dégel total des crédits, ce qui va nous permettre de faire face aux charges liées à la réforme de la garde à vue.

En définitive, si les perspectives budgétaires ne s'améliorent pas, la baisse de mon budget d'investissement constituera ma principale préoccupation.

M. Michel Diefenbacher. Nous constatons en effet que la dépense globale de la mission *Sécurité* en 2010 a été conforme aux prévisions de la loi de finances initiale. Au-delà de cette observation générale, l'analyse plus précise des crédits montre l'existence de deux distorsions. La première se situe entre les services de police et ceux de gendarmerie. La police a consommé un peu plus que les prévisions initiales, de l'ordre de + 1,23 %, la gendarmerie consommant un peu moins, - 1,56 %.

La deuxième distorsion se trouve entre les crédits de rémunérations d'une part et les crédits de fonctionnement et d'investissement d'autre part. Comme viennent de l'évoquer les deux directeurs généraux, nous sommes en présence d'une difficulté particulière pour la DGPN : la maîtrise des rémunérations. En 2010 a été observé un dépassement de 68 millions d'euros des dépenses de rémunérations par rapport aux inscriptions en loi de finances initiale sur le

programme *Police nationale*. Cela a évidemment provoqué un certain nombre de conséquences sur les autres dépenses, qu'il a fallu comprimer pour maintenir l'enveloppe globale. Apparaissent ainsi en fait deux difficultés : la gestion de la masse salariale, en particulier celle de la police nationale, et la nécessité de faire face à l'ensemble des besoins opérationnels, compte tenu de la compression des crédits de fonctionnement et d'investissement.

Je souhaite poser six questions aux directeurs généraux.

La première concerne la gestion de la masse salariale et s'adresse essentiellement au directeur général de la Police nationale. Le « rebasage » en loi de finances initiale pour 2011 devrait permettre une correspondance des dotations avec les besoins plus précise que par le passé. Comment se passe la gestion de ces crédits en 2011 et quelles sont les perspectives pour 2012 ? Les ajustements en cours d'exercice, observés par le passé, seront-ils évités ? En ce qui concerne la gendarmerie, comment s'expliquent les départs à la retraite nettement plus importants que prévus en 2010 – 3 223 départs pour 2 380 prévus ? Quelles sont là encore les perspectives pour 2011 et les années suivantes ?

La deuxième question porte sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, et plus particulièrement sur les dépenses immobilières de loyers et les opérations de partenariat public privé – PPP. Ces dépenses sont en augmentation et représentent des charges très lourdes pour les deux services. Les loyers représentent ainsi 36 % des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie nationale. Il s'agit là d'un paramètre qui peut s'avérer important en gestion.

Quelle est votre appréciation sur les opérations de PPP ? Il est apparu dans un premier temps que ces dispositifs pouvaient permettre de mener à bien un certain nombre de projets : cinq opérations sont en cours de réalisation pour la direction générale de la police nationale, six pour la direction générale de la gendarmerie nationale, une septième étant prévu en 2012. Cependant la lecture des documents budgétaires montre que ces opérations risquent d'être en réalité plus coûteuses que prévues. Partagez-vous ce constat ? Quelles conclusions en tirer pour l'avenir ?

En ce qui concerne la réorganisation des forces de sécurité qui est l'objet de ma troisième question, l'importance des mesures prises ces dernières années ne peut que nous impressionner : restructuration des services, modernisation des méthodes, renforcement des moyens. Si l'on s'attache à la seule restructuration des services, il faut rappeler le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, le redéploiement des zones de police et de gendarmerie, la mutualisation des moyens, la création de services communs, en particulier les groupements d'intervention régionaux – GIR –, le regroupement des services de renseignement au sein de la police nationale, la création de la police d'agglomération, le renforcement de la police de proximité, etc.

Globalement, les résultats correspondent aux attentes : avec des moyens mieux maîtrisés, les résultats en termes de délinquance et de taux d'élucidation continuent à s'améliorer. Il manque cependant l'appréciation de ces différentes mesures de restructuration, en termes d'efficacité de la gestion budgétaire. Dans la perspective de poursuivre ou non la mise en œuvre de ces dispositifs, il est important d'en évaluer précisément l'efficacité. S'agissant notamment des redéploiements territoriaux entre police et gendarmerie, un certain nombre de circonscriptions de police demeurent encore situées en dessous du seuil de 20 000 habitants. Doit-on appliquer ce seuil de 20 000 habitants à l'ensemble du territoire national et ce seuil est-il définitivement pertinent ? Il apparaît indispensable d'évaluer précisément l'efficacité des mesures de redéploiement territorial déjà intervenues si un nouveau seuil – 30 000 habitants ou plus – devait être défini.

La quatrième question porte sur les forces de maintien de l'ordre. Comme l'ont indiqué les deux directeurs généraux, les mesures de compression des effectifs de CRS d'une part, et de suppression d'escadrons de gendarmerie mobile d'autre part, ont été menées différemment dans les deux services. Pour les CRS, les réductions d'effectifs ont entraîné une modification du format des compagnies, sans en modifier leur nombre. La solution adoptée pour les escadrons de gendarmerie mobile est exactement inverse : leur nombre a été réduit et le format de chacun des escadrons a été maintenu. Compte tenu de l'expérience acquise, existe-t-il un instrument de la mesure de la pertinence de ces choix différents ? Ces choix peuvent-ils être remis en question par l'un ou l'autre des services ?

La cinquième question porte sur la police scientifique et technique. Ce domaine a connu une véritable révolution au cours de ces dernières années. Est-il possible de faire le point sur cette politique, en particulier en ce qui concerne le développement des grands fichiers de la police scientifique : le fichier automatisé des empreintes digitales – FAED – et le fichier national d'analyse des empreintes génétiques – FNAEG. Quelles sont les perspectives de développement de la police technique et scientifique, sachant que ce domaine doit être, de mon point de vue, celui à privilégier en cas d'investissement majeur ?

Enfin, la sixième question concerne la réforme de la garde à vue. Malgré le peu de recul que nous avons sur la mise en œuvre de la réforme, pouvez-vous confirmer les évaluations budgétaires associées au projet de loi de finances rectificative pour 2011, ou est-il déjà indispensable de mettre en œuvre des investissements plus importants pour adapter les locaux de garde à vue aux nouvelles règles fixées par la Cour de cassation ?

M. Frédéric Péchenard. En ce qui concerne la gestion de la masse salariale en 2011 et 2012, je rappelle que les difficultés réelles observées en 2009 et 2010 dépendent, au-delà du coût des mesures catégorielles, de plusieurs facteurs, de celui du GVT, mais également du changement de comportement des policiers pour leur départ à la retraite. Alors que, jusqu'à présent, les policiers partaient à la retraite entre 52 ans et 57 ans au maximum, la possibilité leur a été

offerte de rester en activité jusqu'à 65 ans, sans que l'administration puisse intervenir. Cela a eu pour conséquence le maintien dans les cadres d'un certain nombre d'officiers, de commissaires, de majors, en général les plus gradés et les plus anciens, et il en est résulté un accroissement incontestable de la masse salariale. Ces difficultés proviennent essentiellement d'un défaut initial de « rebasage » des crédits de rémunérations en loi de finances initiale pour 2009. Pour 2011 et 2012, l'évolution des dépenses de titre 2 ne m'inspire aucune inquiétude : 8,118 milliards d'euros de crédits ont été ouverts, qui incorporent un « rebasage » de 150 millions d'euros. Une réserve de 40,5 millions d'euros a été constituée en gestion 2011. Cette réserve va permettre de financer le plan de mobilisation des moyens présenté par le ministre de l'Intérieur, avec pour objectif l'augmentation de la présence et de la visibilité de la police par le recrutement de 800 ADS, le financement de 35 000 vacances supplémentaires de réservistes et un paiement d'heures supplémentaires ciblées. Le dégel de la réserve de précaution a été demandé ainsi qu'un abondement des crédits hors titre 2, au titre de la fongibilité asymétrique, à hauteur de 10 millions d'euros.

Je répète que mes inquiétudes portaient sur les dépenses de personnels en 2009 et 2010, elles concernent les dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 pour 2011 et 2012.

La procédure du PPP s'apparente à un achat à crédit : c'est plus rapide, mais c'est plus cher ! Le PPP permet de construire rapidement des commissariats, mais cela coûte cher sur le long terme. Il ne s'agit pas d'exclure *a priori* la possibilité de recourir à cette procédure : elle peut se révéler nécessaire pour lancer certaines opérations prioritaires. Il convient cependant d'y prêter attention car cela engage l'avenir de la police nationale et des loyers.

Je confirme vos propos sur la réorganisation des forces de sécurité. J'ajoute cependant que deux directions ont été supprimées au sein de la police nationale dans le cadre de la RGPP. La direction centrale du renseignement intérieur – DCRI – a été créée en fusionnant la DST et la Direction centrale des renseignements généraux – DCRG. Pour donner davantage de cohérence à l'action de formation et de recrutement, la Direction de l'administration de la police nationale – DAPN – et la direction de la formation ont été également fusionnées pour créer la direction des ressources et des compétences de la police nationale – DRCPN.

Nous continuons à travailler en étroite intelligence avec la gendarmerie pour le déploiement de la police d'agglomération et de la police des territoires. La démarche est de prévoir une force de sécurité par bassin de délinquance : les victimes et les auteurs des faits doivent être traités au même endroit dans un souci de cohérence de notre action. Ces redéploiements sont effectifs pour les agglomérations de Paris et de Lille, ou en cours de mise en œuvre à Lyon au 1^{er} juillet, à Marseille et Bordeaux avant la fin de l'été.

M. Frédéric Péchenard. Nous avons procédé à la création de services communs à la police et à la gendarmerie, en particulier la direction de la coopération internationale – DCI – et également le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure – STSISI. Il ne semble pas souhaitable de créer de nouvelles structures communes, compte tenu de l'intérêt de conserver deux forces de sécurité distinctes. Par ailleurs, nous continuons de procéder à des achats communs pour les véhicules ou pour les pistolets automatiques SIG Sauer, par exemple.

Nous avons fait un choix différent quant aux réductions d'effectifs dans les unités de maintien de l'ordre. Les compagnies de CRS n'ont pas subi de suppression organique. Il demeure onze compagnies constituées maintenant de quatre sections au lieu de six, ce qui correspond à une diminution d'effectifs équivalant à 5,5 compagnies. Chaque compagnie comprend 140 ETPT au lieu de 150, ce qui permet de disposer de 85 CRS en opérations. Je considère que la conservation des unités constituées de CRS est une réussite.

Je suis pleinement d'accord avec M. Diefenbacher sur l'intérêt de la police technique et scientifique – PTS. Un audit complet a été diligenté dans le cadre d'une mission qui continue ses activités. L'amélioration des deux fichiers de PTS, le fichier automatisé des empreintes digitales – FAED – et le fichier national d'analyse des empreintes génétiques – FNAEG –, ne suffit pas. Le déplacement systématique de fonctionnaires spécialistes ou polyvalents est indispensable sur les scènes d'infractions pour assurer le recueil des indices. Les premiers réussissent à prélever environ 30 % de plus de traces exploitables que les polyvalents, qui bénéficient de stages de formation. Il faut améliorer la PTS et l'on se dirige vers la création d'un troisième fichier de reconnaissance faciale, qui pourrait servir à l'exploitation des données de vidéo surveillance.

Par ailleurs, on développe la mise en œuvre de logiciels de rapprochements judiciaires, comme, à partir de janvier 2012, un instrument permettant de mettre en commun les fichiers d'antécédents de la police et de la gendarmerie. On ne peut que se féliciter de la très forte diminution des homicides volontaires en France, qui est l'un des résultats obtenus par le développement de la PTS : 1 500 homicides en 1990 et 670 en 2010. Entre ces deux dates, le taux d'élucidation a progressé de 70 % à 90 % environ.

La réforme de la garde à vue m'a causé un motif de satisfaction et un sujet d'inquiétude. Ce véritable tsunami procédural, résultant de décisions de la Cour de cassation d'application immédiate, exigeant la présence d'un avocat en garde à vue, a suscité la réaction très positive des fonctionnaires de police. Cependant, l'inquiétude demeure car les agents de police judiciaire continuent leur travail dans un cadre juridique non sécurisé.

Général Jacques Mignaux. Les départs à la retraite ont été plus importants que prévu dans la gendarmerie en 2010, alors que traditionnellement, les deux tiers des gendarmes partent avant la limite d'âge et un tiers à la limite d'âge. On peut penser que le débat sur la réforme des retraites en 2010 a pu peser sur la décision des personnels concernés. En 2011, le flux de retraités est un peu plus élevé que prévu, mais il est prématuré d'en tirer des conclusions sur l'ensemble de l'année. Je déplore dans ces départs une perte d'expérience et de maturité professionnelle qui est préjudiciable au fonctionnement de l'arme. Ces écarts par rapport aux prévisions posent quelques problèmes pour l'organisation des recrutements, en particulier pour les officiers.

Les opérations de partenariats public privé – PPP –, conduites à partir de 2002, ont donné d'excellents résultats. Elles ont permis la construction rapide de casernes, plus rapide que les trois ou quatre ans qui étaient nécessaires lorsqu'il s'agissait de suivre une procédure habituelle. Cela étant, on peut estimer un surcoût de loyers d'environ 30 % en cas de bail emphytéotique administratif – BEA. Les PPP présentent également l'inconvénient de cristalliser les crédits de fonctionnement et de nous faire perdre nos marges de manœuvre budgétaires. Alors que nous avons environ 3 400 casernes à construire et entretenir, les loyers de la gendarmerie connaissent également une augmentation supérieure à celle de l'inflation.

Le travail de réorganisation de nos forces et les redéploiements police gendarmerie constituent une tâche de grande ampleur. Les résultats sont au rendez-vous, qu'il s'agisse de la baisse de la délinquance ou de l'amélioration des taux d'élucidation. Il s'y ajoute l'amélioration des méthodes, le développement des groupes d'intervention régionaux – GIR –, et la forte croissance de l'utilisation des grands fichiers de police technique et scientifique – FAED et FNAEG.

Nous poursuivons, policiers et gendarmes, le travail en commun sans sacrifier à quelque dogme de mutualisation à tout crin. Ainsi, nous refusons d'envisager la mise en place d'un commandement départemental commun, car des problèmes d'autorité pourraient survenir.

Les redéploiements géographiques font l'objet d'une enquête de la Cour des comptes, à votre demande. Cette démarche a du sens, mais la réorganisation des compétences territoriales génère des surcoûts dans un premier temps, qu'il s'agisse de la gestion des personnels ou d'accompagnement social de leurs familles. La démarche sera poursuivie finement par des ajustements équilibrés. Nous avons mis en place également un dispositif de coopération opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires – CORAT. Ce nouveau cadre de coopération, l'habitude que nous avons de nous prêter main-forte en cas d'urgence, illustrent, s'il en était besoin, les bonnes pratiques qui unissent la police et la gendarmerie.

Depuis une dizaine d'années, le seuil de 20 000 habitants sert à délimiter le partage des compétences entre la gendarmerie et la police. Oui, il faut se poser la question de l'évolution de ce critère lorsque l'on est en présence de petites agglomérations, qui peuvent comprendre plus de 20 000 habitants, mais qui devraient cependant logiquement être transférées à la gendarmerie nationale. Il faut agir au cas par cas avec souplesse.

La création du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure – STSISI – répond à la nécessité d'une bonne gouvernance du ministère de l'Intérieur en matière de systèmes d'information. Il convenait de rationaliser la recherche-développement dans ce domaine.

La gendarmerie participe également au développement de la PTS de proximité et dispose de 5 000 techniciens d'identification criminelle de proximité.

La réforme de la garde à vue génère des surcoûts : les brigades de gendarmerie peuvent disposer de locaux de garde à vue mais il convient d'améliorer la confidentialité des entretiens. Nous avons fait l'acquisition de détecteurs de métaux afin d'améliorer la dignité des personnes interrogées, de kits d'hygiène, et de 450 équipements de visio conférence permettant la liaison à distance de l'officier de police judiciaire avec le procureur de la République lorsque la garde à vue doit être prolongée au-delà de 24 heures.

Le chiffrage des besoins qu'exige la réforme n'est pas encore certain même si les moyens dont nous disposons ne suffisent pas tout à fait. La mise en œuvre de la réforme est préoccupante, on peut craindre la prolifération des questions préalables de constitutionnalité et des interventions de l'avocat qui pourtant devrait rester « taisant ». Si un même avocat assiste simultanément plusieurs gardés à vue sur une même affaire, il est évident que l'efficacité des entretiens en sera diminuée.

M. Jean-Jacques Urvoas. Pouvez-vous me confirmer que, pour les principaux corps de fonctionnaires et militaires, les suppressions d'effectifs dans la police et la gendarmerie ont été moins importantes que prévues en 2010 : 2 904 emplois rendus au lieu des 3 264 prévus en PLF ? Par ailleurs, est-il confirmé que les suppressions d'emplois ont été plus importantes dans la gendarmerie que dans la police ?

Le ministre de l'Intérieur vient d'annoncer que 4 000 personnels supplémentaires seraient consacrés à la voie publique. Ne s'agit-il pas en fait d'ETPT reconstitués, à savoir, environ 1 000 gendarmes adjoints volontaires – GAV – et adjoints de sécurité – ADS –, des réservistes dont les contrats prendront fin au plus tard le 31 décembre, et des ETP correspondant à des jours de repos travaillés et rémunérés ?

Je souhaiterais avoir des précisions sur les ouvertures de crédit dans la police en gestion 2010 – il s'agirait de 127 millions d'euros – alors que des annulations ont été également opérées.

Le directeur général de la Police nationale peut-il confirmer ses déclarations au Sénat, selon lesquelles une nouvelle diminution des effectifs des forces mobiles serait envisageable voire souhaitable, mais difficile à annoncer juste avant des élections générales. Cette déclaration constitue-t-elle une invitation à diminuer ces effectifs ou bien un regret d'y être contraint ?

Enfin, la gendarmerie dispose de plusieurs formations musicales. Sont-elles menacées par la RGPP ?

M. Jean-Claude Mathis. Le directeur général de la Gendarmerie nationale a souhaité le recentrage de la gendarmerie sur son cœur de métier. J'ai le souvenir d'un syndicaliste de la police qui avait indiqué que 30 à 40 % des policiers étaient occupés à tout autre chose que la sécurité des biens et des personnes. Quelle est la marge de progrès ?

Il a évoqué aussi sa préoccupation en matière de dépenses immobilières alors que les collectivités territoriales participent de différentes façons au financement de la construction des locaux de gendarmerie. Les réajustements de loyers pèsent-ils fortement sur l'enveloppe des crédits de fonctionnement ?

M. Frédéric Péchenard. En réponse à Monsieur Urvoas, j'indique que les plafonds d'ETPT de la police sont passés de 146 180 en loi de finances initiale pour 2009 à 144 790 en loi de finances initiale pour 2010.

Les renforts de policiers sur la voie publique annoncés par le Gouvernement se répartissent de la façon suivante : 800 ADS recrutés au-delà des prévisions avant la fin de l'année, 35 000 vacations de réservistes, et des heures supplémentaires rétribuées notamment pour la police des transports.

Je m'exprime franchement et je souhaite préciser mes propos tenus au Sénat. J'ai d'abord indiqué qu'il convenait de sanctuariser les effectifs dédiés à l'investigation judiciaire, en particulier ceux de la PTS. Cela a été autrefois une erreur d'opérer des prélèvements sur ces effectifs pour renforcer la police de proximité. En effet, l'investigation judiciaire permet d'augmenter les mis en cause et les taux d'élucidation. J'ai ajouté qu'il fallait préserver les effectifs de la direction centrale du renseignement intérieur – DCRI –, compte tenu de la menace constante du terrorisme islamiste. Nous avons préservé la France jusqu'à présent de tout attentat, grâce à la qualité du renseignement et à une législation adaptée permettant des arrestations préventives. J'ai considéré aussi qu'il fallait sanctuariser les effectifs des services généraux, compte tenu de la nécessité de déployer sur le terrain des policiers visibles comme les « patrouilleurs ».

Alors, où pourrions-nous envisager une nouvelle baisse des effectifs, très éventuelle et dépendant d'ailleurs du résultat des échéances politiques de 2012 ?

Le dispositif de formation a déjà été réduit mais on pourrait se contenter de 5 écoles importantes de gardiens de la paix. Il existe donc une marge de manœuvre réduite. Ensuite, j'ai ajouté que la réduction des forces mobiles, si elle n'était pas souhaitable, risquerait d'apparaître nécessaire.

Il faudrait aussi s'attaquer aux charges indues pour recentrer la police sur son cœur de métier. Deux expériences sont actuellement menées au plan régional pour que la prise en charge des personnes transférées soit assurée par l'administration pénitentiaire. Je regrette que l'on continue d'obliger les fonctionnaires de police à assurer la charge des formalités de vote par procuration. Cela étant, l'ouverture de la réserve de la police à des non policiers va nous permettre de recruter des réservistes dédiés à cette tâche. Comme vous, je suis d'accord sur le fait que les policiers ont pour mission d'arrêter les voyous !

Le général Jacques Mignaux. Le plafond d'ETPT est passé de 99 509 en loi de finances initiale pour 2009 à 98 155 en loi de finances initiale pour 2010. L'effectif des ETP réalisés a été réduit de 97 416 au 31 décembre 2009 à 96 107 au 31 décembre 2010. Les personnels supplémentaires annoncés par le ministre de l'Intérieur ont les mêmes caractéristiques que pour la police : des recrutements nouveaux, des réservistes, et des heures de récupération travaillées. Cela apporte une vraie marge de manœuvre.

Environ 74 millions d'euros de masse salariale n'ont pas été consommés en 2010, 60 millions d'euros ont été annulés et environ 14 millions d'euros ont été reportés sur 2011 en moyens de fonctionnement et d'investissement. Sur ce même poste des moyens hors titre 2, 49 millions d'euros de crédits mis en réserve ont été annulés en 2010.

La gendarmerie dispose de deux formations musicales, celle de la Garde républicaine et celle de la Gendarmerie mobile, qui assurent tout le service du protocole de l'État. 25 ETPT seront supprimés en 2012-2013, mais je ne suis pas favorable à un regroupement de ces deux formations qui ont une identité très forte. Les manifestations protocolaires doivent être marquées d'un certain décorum qu'il convient d'entretenir, même si nous ne nous produisons pas dans les kiosques et les chefs lieux de cantons.

Je ne suis pas non plus favorable à une nouvelle diminution des effectifs des forces mobiles de la gendarmerie qui sont soumises à des missions outre mer très exigeantes, leur imposant des contraintes très fortes de rotation.

Qu'est ce que le cœur de métier pour la gendarmerie ? Nous disposons de trois catégories de personnels : des militaires sous statut de gendarme accomplissant des missions de police administrative et judiciaire, dont le coût est élevé, mais l'activité absolument indispensable ; des militaires du corps de soutien ; et des civils. On peut envisager des transformations de postes.

Je suis également attaché à la présence des gendarmes sur la voie publique alors qu'ils sont trop souvent sollicités pour des procédures judiciaires et administratives éloignées de leur cœur de métier. Le maintien de gendarmes en nombre suffisant doit permettre d'éclairer le débat sur les polices municipales.

Je tiens à remercier les élus pour l'appui des collectivités territoriales au rajeunissement du parc immobilier de la gendarmerie, en particulier dans les zones rurales isolées où la qualité des emprises est une condition du maintien du maillage territorial. Elle aide les familles à mieux supporter l'isolement des brigades. Mon souci principal est celui de l'entretien de l'immobilier domanial qui a subi ces dernières années un net vieillissement, voire un processus de paupérisation. Aucun gendarme présent à Aubervilliers ne regrette les locaux de la gendarmerie mobile qu'ils viennent de quitter, compte tenu de leur état. Le coût des loyers augmentant davantage que le budget de fonctionnement, la solution consiste à augmenter les dotations budgétaires.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je tiens à remercier très vivement les directeurs généraux que nous venons d'auditionner pour la franchise de leurs propos et la très grande qualité des réponses qu'ils nous ont apportées. Parmi toutes les auditions que la commission des Finances a menées sur le projet de loi de règlement, cet entretien est incontestablement l'un des plus intéressants.

*

* *

**AUDITION DE MME NATHALIE KOSCIUSKO-MORIZET
ET M. CHRISTIAN DESCHEEMAER
MERCREDI 22 JUIN À 17 HEURES 45**

La Commission entend Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, et M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes, sur le projet de loi de règlement pour 2010 (n° 3507) : le grand port maritime de Marseille, les principaux enseignements de l'exécution budgétaire en 2010, le schéma national d'infrastructures de transport et l'écotaxe aux frontières

M. Yves Censi, président. Madame la ministre, monsieur le président de la septième chambre de la Cour des comptes, au nom de mes collègues et du président Jérôme Cahuzac qui, retenu avec le président de l'Assemblée nationale, m'a demandé de présider cette réunion, je vous souhaite la bienvenue à la commission des Finances.

Mes chers collègues, avant d'évoquer avec Mme la ministre l'exécution budgétaire et plusieurs dossiers d'actualité, nous allons commencer par un échange sur la situation du Grand Port maritime de Marseille. Le président Descheemaeker va nous présenter les travaux de la Cour des comptes, c'est-à-dire à la fois le rapport particulier de 2010 et l'insertion au dernier rapport public. Puis notre rapporteur spécial, Hervé Mariton, nous présentera brièvement les conclusions qu'il tire de la mission qu'il a effectuée il y a quelques semaines à Marseille. Madame la ministre, vous pourrez ensuite nous faire part de votre sentiment sur ce dossier, avant que nous en venions aux questions.

M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes. La Cour des comptes a en effet contrôlé la gestion du Grand Port maritime de Marseille et fait connaître ses observations par deux voies. La première est ce que le code des juridictions financières appelle un « rapport particulier », mode obligatoire pour le contrôle des entreprises publiques, dont les grands ports maritimes font partie ; ce document a été transmis au directeur du port, aux ministres de tutelle et aux présidents des commissions des Finances des deux assemblées parlementaires le 10 décembre 2010. La deuxième est une insertion au rapport public annuel de la Cour, publié en février 2011.

Les nombreuses observations de la Cour peuvent être ainsi résumées.

D'abord, le Grand Port maritime de Marseille est en déclin. Composé des bassins Est, situés à Marseille même, et des bassins Ouest, situés à Fos-sur-Mer, il a pourtant un classement enviable : c'est le premier port français, le premier port de Méditerranée, et le troisième port pétrolier mondial. Il doit ce classement à ce qui peut être qualifié de « rente pétrolière » : c'est à Fos qu'aboutit l'oléoduc sud-européen. Mais son déclin est particulièrement net dans le domaine des conteneurs, en plein développement. Exception notable, sa part de marché s'accroît dans le secteur de la croisière, en développement rapide.

Les atouts géographiques du port de Marseille rendent particulièrement douloureux le constat de son déclin. C'est en effet un port en eaux profondes, d'accès facile et qui, grâce à Fos, dispose d'espaces sur terre. La seule difficulté géographique sérieuse est l'étroitesse de son *hinterland* : pour y remédier, des dessertes de qualité, notamment ferroviaires, sont nécessaires. Or aujourd'hui, hors oléoducs et gazoducs, les routes – qui ne sont pas toujours les plus adaptées au transport de fret – représentent les quatre-cinquièmes du trafic de desserte.

Grâce au pétrole, les résultats financiers du port sont globalement satisfaisants. En revanche, son endettement a fortement augmenté en raison de lourdes opérations d'investissement, à un rythme d'environ 90 millions d'euros par an – appelées à s'accroître encore aux termes du nouveau contrat pluriannuel. Vous trouverez toutes les précisions dans le rapport de la Cour.

S'agissant de la commande publique, la Cour n'a pas à contrôler tous les marchés du Grand Port de Marseille, mais elle a décelé de trop nombreuses irrégularités. L'une des causes en est la dispersion de la décision d'achat entre les services du port ; une réorganisation s'impose donc, d'autant que le même constat avait déjà été fait. Pour le reste, le code des marchés publics est fait pour être appliqué.

La part des charges de personnel dans les charges totales excède la moyenne de celle des autres ports. Les objectifs de maîtrise des effectifs et de la masse salariale fixés par le plan d'entreprise pour les années 2005 à 2009 n'ont pas été atteints – même si l'année 2009 marque une inflexion. L'absentéisme du personnel est particulièrement élevé. L'action sociale au bénéfice des agents du port est particulièrement généreuse : les taux sont vingt fois plus élevés qu'à Rouen, au Havre ou à Nantes. De plus, depuis 2008, cette action sociale est entièrement financée par le port, alors qu'auparavant, les salariés en supportaient le tiers. Les prestations de restauration collective appellent de nombreuses critiques – qui ne relèvent pas seulement du formalisme administratif ; alors qu'elles avaient déjà été formulées par la Cour lors de son précédent contrôle, il y a quatre ou cinq ans, rien n'a changé, ce qui est difficilement acceptable.

La Cour a voulu, à l'occasion de son rapport public annuel, tirer la sonnette d'alarme sur les relations sociales à Marseille. Je n'apprends rien à personne en disant que les conflits sociaux minent la situation du port. En dégradant sa fiabilité, indicateur essentiel pour les armateurs, ils profitent aux ports concurrents, situés à l'étranger. Pour la Cour, il ne s'agit nullement de fatalité. Le monde des quais et des docks est traditionnellement rude, mais la loi doit s'y appliquer. Les violences qui s'exercent dans la zone portuaire doivent être sanctionnées. Or le plus souvent, elles ne le sont pas, soit qu'il n'y ait pas de dépôt de plainte, soit que la plainte soit retirée sous la menace, soit aussi que les procédures judiciaires s'enlisent – sans que je puisse me prononcer sur les raisons de cet enlèvement. Bref, nous dénonçons un climat d'impunité face à la violence dans les relations sociales.

La Cour critique aussi des reculs difficiles à admettre de la part du ministère de tutelle. Ainsi, il est arrivé qu'un directeur du port ayant fait preuve d'un peu d'autorité et de fermeté se voie désavoué avant même l'achèvement du conflit, pire situation qui soit pour lui-même et pour son successeur.

En conclusion, le Grand Port maritime de Marseille est à la croisée des chemins. La réforme de 1992, qui visait à transférer les ouvriers de la manutention horizontale vers les entreprises de manutention, n'y est pas encore appliquée en totalité ; la réforme de 2008 le sera-t-elle ? Des mesures vont-elles être prises pour faire échapper le port à la spirale du déclin ? La Cour achève actuellement le contrôle de l'application, dans chaque grand port maritime, de la loi du 4 juillet 2008. Sont à l'étude aujourd'hui l'adoption des projets stratégiques des grands ports – dont celui de Marseille –, la cession des outillages, le transfert de l'exploitation des terminaux et enfin celui des personnels : il s'agit désormais de transférer non plus seulement les personnels de la manutention horizontale – les dockers – mais aussi ceux de la manutention verticale, portiqueurs et grutiers.

M. Hervé Mariton, rapporteur spécial des crédits des *Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes*. En ma qualité de rapporteur spécial, j'ai rencontré sur place, en avril dernier, aussi bien des responsables du Grand Port maritime de Marseille que des représentants de son personnel. J'ai également procédé à des auditions à Paris. Ces rencontres me conduisent à vous poser, madame la ministre, les questions suivantes.

Concernant notamment les bassins Ouest, autrement dit le site de Fos, nous avons été alertés sur les problèmes de cohérence entre les stratégies d'investissement de l'État pour les transports et l'application de dispositions liées aux politiques d'environnement : lorsqu'on entend un préfet expliquer que si des projets ne peuvent pas avancer, c'est du fait de l'opposition de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), on est conduit à s'interroger sur la pertinence de l'action menée. Que pouvez-vous nous en dire ?

Comme le président Descheemaeker vient de l'évoquer, le transfert des activités de manutention verticale – autrement dit de grutage –, en application de la loi du 4 juillet 2008, s'est fait en partie vers des entreprises filiales de l'établissement public « Grand Port maritime de Marseille », ce qui ne paraît pas conforme à l'esprit de la loi. Le Gouvernement considère-t-il cette situation comme transitoire ? Est-elle susceptible d'évoluer dans la durée ? Si oui, comment ?

L'embauche à Marseille semble continuer à être contrôlée par une organisation syndicale – la CGT. Envisagez-vous l'évolution de cette situation ?

La Cour des comptes a relevé l'importance de l'absentéisme et l'ampleur des dépenses d'action sociale. Quelle est l'évolution prévisible dans ces domaines ?

Enfin, il nous est apparu que, en cumulant l'ensemble des dispositifs, certains personnels peuvent bénéficier d'une retraite anticipée de sept années par rapport au droit commun. L'application à des grutiers, postés par définition à quelques dizaines de mètres au-dessus du sol, des dispositifs destinés aux personnels ayant été exposés à l'amiante au fond des cales des bateaux paraît étonnante. Au-delà d'un période transitoire, considérez-vous, madame la ministre, qu'une telle situation puisse être durable ?

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement. Sans éluder les questions posées, je voudrais d'abord, monsieur le président, faire le point des actions conduites pendant l'année 2010, qui ont fortement modifié la situation dans les grands ports, notamment celui de Marseille. Le sujet est ancien : la Cour des comptes avait elle-même commencé à travailler sur ces questions en 2006. L'action menée a porté ses fruits. Nous avons cessé de perdre des parts de marché et des places dans le classement des ports européens.

Les deux années passées ont été majeures, aussi bien quant à l'ouverture de perspectives de développement qu'en matière d'investissements de l'État. Ceux-ci sont considérables ; les ports ne sont pas seulement l'objet de réformes statutaires.

La réforme portuaire a dû partir d'une situation d'obsolescence absolue des statuts, d'une absence d'unité de commandement, et de règles très contraignantes dont une gouvernance inadaptée permettait le contournement systématique.

Sur ses points essentiels, la loi du 4 juillet 2008 est aujourd'hui effectivement mise en œuvre. Depuis la mi-juin 2009, les projets stratégiques des grands ports maritimes, dont celui de Marseille, ont été adoptés. Toutes les instances de gouvernance – conseils de surveillance, directoires à trois, conseils de développement et conseils de coordination interportuaires – sont désormais en place. Les négociations de gré à gré sur le transfert de l'outillage et des personnels de manutention sont closes. Elles n'ont pourtant pas été simples à conduire. Au 3 mai 2011, soit, à quelques jours près, à l'échéance prévue par la loi, le transfert des quelque 930 personnes a été effectué, dont près de 410 agents pour le port de Marseille, et cela, je crois, dans de bonnes conditions ; c'était la partie la plus sensible de la réforme portuaire.

M. le rapporteur spécial. Ces personnels ont été en partie transférés à des filiales.

Mme la ministre. Le transfert dans des filiales n'a concerné que le secteur pétrolier. Eu égard à son intérêt stratégique, celui-ci a été regardé comme spécifique. On a considéré qu'un actionnariat du Grand Port de Marseille dans les sociétés de manutention pétrolière n'était pas illégitime.

Dans les derniers mois de la discussion sur les retraites, l'un des grands enjeux était de donner suite aux engagements qui avaient pu être pris ou compris comme tels en matière de pénibilité, tout en respectant l'esprit de la réforme des retraites intervenue entre-temps ; cela n'a pas été simple.

Par ailleurs, des investissements considérables, cohérents avec le Grenelle de l'environnement, ont été consentis pour l'*hinterland* du port de Marseille. Ils figurent au schéma national d'infrastructures de transport – SNIT. Tous financements confondus, cet effort représente une enveloppe de près de 2,4 milliards d'euros.

Une part conséquente de ces investissements doit être consacrée à l'entretien des accès maritimes, à l'amélioration des dessertes et à la création d'opérateurs ferroviaires de proximité. La situation actuelle n'est pas satisfaisante : près de 85 % des marchandises sont acheminées par la route, alors que, dans d'autres ports européens, ce mode de transport représente moins de 60 % du trafic.

Au projet stratégique du port de Marseille, adopté en avril 2009, 600 millions d'euros d'investissements sont inscrits pour la période 2009-2013. Ce projet prévoit un rééquilibrage des parts modales des acheminements de conteneurs au profit des modes fluvial et ferroviaire. D'ici quelques années, ceux-ci devraient représenter, à eux deux, environ 40 % du trafic, comme dans le cas des autres grands ports européens, au lieu de 20 % aujourd'hui.

Les investissements sur le réseau ferroviaire visent également l'amélioration de l'accès aux bassins Est, notamment grâce à la réouverture du raccordement de Mourepiane et à la mise au gabarit de l'itinéraire Avignon - Port de Marseille/Fos, lequel doit permettre de raccorder le port à l'autoroute ferroviaire Perpignan-Bettembourg.

Sur la période 2009-2013, l'effort financier de l'État devrait atteindre 92,5 millions d'euros, dont 7,5 millions d'euros au titre du plan de relance de l'économie, 50 millions d'euros au titre du plan de relance portuaire et 35 millions d'euros au titre du contrat de projets conclu entre l'État et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le rapport de la Cour des comptes a bien trouvé un écho auprès de la direction du Grand Port de Marseille. Dès le 25 février, le directeur général a présenté la manière dont il entendait y donner suite et mettre fin à un certain nombre d'anomalies. Dix mesures ont été annoncées pour répondre aux critiques les plus appuyées de la Cour. En cours de mise en œuvre, elles font l'objet d'un rapport périodique au conseil de surveillance du port sur leur degré d'avancement. Ces mesures portent principalement sur les procédures de gestion de la commande, le contrôle des moyens humains, de la masse salariale et des ressources humaines, l'observation de la compétitivité du passage portuaire. Je tiens à votre disposition leur liste complète.

Pour ce qui concerne l'âge de départ à la retraite, monsieur le rapporteur spécial, le cumul des différents dispositifs, dont le dispositif amiante, est légal. Il n'a en effet pas été jugé opportun de revenir sur le périmètre de ce dispositif, afin de pouvoir faire aboutir une négociation complexe de la manière la plus juste possible, notamment au regard des engagements pris en matière de pénibilité.

M. le rapporteur spécial. Il semble qu'il y ait une certaine ambiguïté sur les transferts de personnel. Les personnels sont-ils transférés de manière définitive, ou détachés avec un droit de retour ? Respecte-t-on parfaitement la loi ?

Par ailleurs, le programme ambitieux d'investissement pour la période 2009-2013 est-il réalisable ?

Mme la ministre. La loi prévoit une mesure qui s'applique à tous les personnels : il s'agit d'un transfert définitif, sans droit de retour.

Quant à la réalisation du programme d'investissement, elle n'a pas pris de retard. En 2011, 81 millions d'euros sont notamment destinés à la chaîne logistique du parc industriel de La Feuillane – 9 millions d'euros –, aux travaux du port Ouest destinés à permettre le traitement des colis lourds du projet ITER – 2,5 millions d'euros –, le projet 2XL – 2 millions d'euros et aux terminaux permettant d'accueillir des navires rouliers plus grands – 17 millions d'euros. En 2012, les investissements atteindront 131 millions d'euros, avec Fos 2XL, les travaux de reconstruction des bâtiments du Grand Port et d'autres travaux sur les postes rouliers. En 2013, ils seront de 129 millions d'euros, pour la poursuite de travaux déjà évoqués, le poste n° 6, le dragage lié à la création du terminal cimentier et le chantier multimodal de Mourepiane. En 2014, la fin du programme représentera 108 millions d'euros – achèvement du chantier multimodal de Mourepiane pour 32 millions d'euros, poste n° 7 pour 5 millions d'euros, poursuite des travaux de la liaison fluviale pour 20 millions d'euros.

M. Yves Censi, président. Merci, madame la ministre.

Nous passons aux autres points de l'ordre du jour : les principaux enseignements de l'exécution budgétaire en 2010, le schéma national d'infrastructures de transports – SNIT – et l'écotaxe aux frontières.

Madame la ministre, avant de donner la parole au rapporteur spécial, je souhaite vous poser une question portant sur le volet ferroviaire du schéma national des infrastructures de transport. Afin de développer l'effet de levier pour le développement des nouvelles lignes à grande vitesse prévues dans le SNIT, le Gouvernement envisage de mettre en place des partenariats public-privé, ce qui est novateur pour ce type d'investissements. La ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux sera un premier test de la mise en œuvre de ces partenariats. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur le contrat relatif à cette ligne, signé par le groupement LISEA, mené par Vinci et Réseau ferré de France, en nous indiquant les modalités de la rémunération du partenaire privé et les règles de la garantie qui lui est apportée sur l'évolution du trafic ? Du fait de cette garantie, RFF ne supporte-t-il pas seul les risques liés à l'exploitation de la ligne ?

M. le rapporteur spécial. En l'état actuel, le projet de SNIT laisse peu de place aux enjeux du renouvellement, de la régénération et de l'entretien, tant pour la route que pour le ferroviaire – pour lequel les prévisions sont inférieures aux préconisations du « rapport Rivière ». Le Gouvernement envisage-t-il de modifier son approche ?

Par ailleurs, la capacité à mobiliser les 260 milliards correspondant aux travaux d'infrastructures envisagés étant pour le moins incertaine, la crédibilité du SNIT suppose de définir des priorités. Le Gouvernement prévoit-il de travailler dans ce sens ?

Enfin, pour ce qui est de l'exécution budgétaire, le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, rappelait ce matin le décalage entre les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et ses engagements. Alors qu'à la fin de 2009, les recettes et les paiements s'élevaient à 10 milliards d'euros et les engagements 17 milliards d'euros, ces derniers devraient atteindre 24 milliards d'euros à l'horizon de 2014. Où sont les recettes correspondantes ?

Il faut à ce propos souligner deux difficultés. La première est celle de l'évolution du compte d'affectation spéciale (CAS) radars qui, géré désormais par le ministère de l'Intérieur, et non plus par celui de l'Écologie, vous donne moins de maîtrise encore des affectations de ces ressources. La seconde tient aux incertitudes liées à la perception de la taxe poids lourds : quelles sont vos prévisions à cet égard, dans le contexte du contentieux en cours – l'État ayant, je le rappelle, perdu en première instance et attendant pour le début juillet la décision de cassation ? Dans les différentes hypothèses, comment envisagez-vous la relance du processus ? Quels seront les moyens disponibles et le calendrier ?

Mme la ministre. Dès le stade de la procédure d'appel d'offres, le contrat de la ligne Sud-Europe-Atlantique Tours-Bordeaux est une réussite : nous inventons un nouveau modèle de financement pour ce type d'infrastructures – ce qui n'est pas sans créer quelques crispations de la part de nouvelles collectivités territoriales, les anciennes lignes ayant été financées sans faire appel aux moyens des collectivités, pourtant fortement bénéficiaires des dessertes. Les concours publics représentent 40 % des financements, soit 10 % de moins que prévu – ce qui correspond à notre objectif initial –, le consortium privé apportant 3,8 milliards. Je précise à ce propos, pour rectifier certaines interprétations erronées, que tous les risques liés à la réalisation de la nouvelle infrastructure, en termes de coûts, de délais et de prévisions de trafic, sont bien portés par le concessionnaire. La subvention versée par l'État et les collectivités territoriales est destinée à compenser l'écart entre le coût d'investissement et les recettes de péage, ce qui ne se traduit donc pas par un enrichissement indu de la société. Les profits qui peuvent être réalisés par l'entreprise privée justifient la clause de retour à bonne fortune, traditionnelle dans les montages de ce type.

Il importe aussi, pour éviter toute ambiguïté, de préciser que la garantie de l'État a été accordée, au moment de la crise financière, en raison du taux des instruments financiers disponibles alors sur le marché. Cette garantie, qui porte sur une partie de la dette du concessionnaire d'un montant d'un milliard d'euros, concerne donc un risque conjoncturel, et non pas, par exemple, le risque lié au trafic. Il ne s'agit donc pas d'un avantage accordé par l'État au secteur privé.

Quant aux collectivités territoriales, toutes n'ont pas eu la même attitude. Si la plupart se sont finalement engagées, en demandant généralement des garanties de desserte et de maintien de lignes locales, certaines font défaut : il s'agit de quelques petites collectivités et d'une grosse – la région Poitou-Charentes, dont la participation aurait dû être d'un peu plus de 90 millions d'euros. L'État devra compenser la défaillance de ce « passager clandestin » et en tirera des conséquences quant aux investissements qu'il pourra être amené à faire ultérieurement dans cette région, car la participation des collectivités ne procède aucunement du fait accompli et avait été clairement convenue à l'avance.

J'apprécie que l'on reconnaisse la visibilité enfin donnée dans le cadre du SNIT à la régénération et aux investissements dans l'existant. L'investissement dans ce domaine a néanmoins un effet paradoxal sur le réseau, les travaux se traduisant dans l'immédiat par des retards pénalisant les usagers sur certaines liaisons. Ces désagréments, qui dureront plusieurs années, seront particulièrement sensibles à partir de la fin de 2011, du fait de la modification du service annuel 2012, avec le passage au cadencement lié à l'entrée en service de la LGV Rhin-Rhône, et de l'ajustement de certains horaires, lié aux nombreux travaux actuellement engagés.

Je travaille actuellement sur la nouvelle version du SNIT, dans laquelle j'envisage de porter de 25 à 50 milliards d'euros par an le montant consacré à la régénération dans le fer. De fait, la montée en puissance engagée est encore insuffisante et l'investissement d'un milliard d'euros sur les voies doit s'accompagner d'un investissement du même montant sur les superstructures. Ces chiffres sont cependant indicatifs car il est difficile d'anticiper sur 20 ou 30 ans les besoins de régénération du système ferroviaire.

Il existe bien un décalage entre les ambitions du SNIT et les capacités de financement de l'État dans les prochaines années. Le SNIT n'est cependant pas une loi de programmation, mais un projet exprimant ce que souhaite l'État, en concertation avec les collectivités territoriales et dans la perspective définie par le Grenelle de l'environnement. Sans doute serait-il opportun d'y définir des priorités car il se borne aujourd'hui à distinguer deux périodes – avant et après 2020 –, mais ces priorités doivent tenir compte de la mobilisation des collectivités. Ainsi, je gage que, si la forte mobilisation des élus se maintient pour soutenir le projet de ligne qui doit doubler celle de Lyon en passant par le Massif Central, inscrit pour la période postérieure à 2020, cette ligne sera la première à être réalisée. Au moment où l'État fait appel au financement des collectivités territoriales, la hiérarchisation des priorités ne peut pas relever d'une décision

solitaire, mais elle doit être partagée avec les acteurs locaux. Je suggère donc de proposer à l'AFITF et à son nouveau président de travailler, pour l'État, sur une programmation sur cinq ans et de demander aux collectivités territoriales de prendre position face à cette programmation.

Pour ce qui est de l'exécution budgétaire, j'ai sollicité un arbitrage sur le transfert du compte d'affectation spéciale (CAS) radars. En effet, tant que la gestion de ce compte relevait de mon ministère, son solde finançait les projets de l'AFITF et permettait notamment de compenser le défaut de la taxe poids lourds. La gestion en ayant été transférée au ministère de l'Intérieur, j'ai demandé que le ministère de l'Écologie et des transports puisse néanmoins disposer d'un financement correspondant à celui dont il disposait précédemment. L'arbitrage n'a pas encore été rendu, mais il est en tout cas certain que le montant ne suffira pas à compenser le défaut de la taxe poids lourds, dont le montant prévu était de l'ordre de 900 millions d'euros par an, avec un retard de moitié en 2012. Il a donc été décidé de doter le programme d'un supplément de 160 millions d'euros. Nous nous efforçons par ailleurs d'obtenir une mise en œuvre aussi rapide que possible de cette taxe et attendons prochainement la réponse du pourvoi en cassation déposé par l'État contre la décision du tribunal administratif. Le fait que le rapporteur public ait proposé l'annulation de l'ordonnance du tribunal administratif de Cergy et le rejet du référé nous laisse espérer une issue favorable, qui se traduirait par un retard de six mois seulement par rapport au calendrier initial, alors qu'une annulation de la mesure nous contraindrait à relancer toute la procédure, ce qui serait beaucoup plus long. Nous devrions être fixés très vite.

M. Michel Diefenbacher. Les difficultés de financement du programme LGV conduisent l'État à se tourner vers les collectivités territoriales pour des montants considérables, qui risquent de déstabiliser durablement leurs finances. De plus en plus de voix s'élèvent donc pour suggérer, sans pour autant abandonner les études sur les lignes à grande vitesse, d'examiner une solution de repli, consistant à moderniser les lignes existantes. Cette demande se fait particulièrement insistante sur le parcours Bordeaux-Toulouse. Quel est votre avis ?

M. Marc Francina. Nos amis suisses mettent beaucoup d'espoir dans la réalisation du projet « CEVA » – de liaison entre les réseaux ferroviaires du canton de Genève et de la Haute-Savoie. Ils ont commencé les travaux, mais il n'en va pas de même du côté français. La région, le département et la communauté d'agglomération d'Annemasse ont pris des engagements ; l'État va-t-il accepter d'augmenter sa participation ?

M. Yves Censi, président. À l'occasion de la discussion par notre Commission du schéma national d'infrastructures de transport, il a été souligné que les routes nationales restant à la charge de l'État ont vocation à devenir des voies rapides mais que cela suppose des investissements, notamment des contournements de ville moyenne ; or le SNIT est muet sur ce sujet. Pouvez-vous nous apporter une réponse ?

Mme la ministre. En matière ferroviaire, la position de principe du ministère est aujourd'hui de considérer toutes les options, plutôt que de se focaliser sur les LGV. Même si on parle beaucoup du TGV, ceux de nos concitoyens qui en sont des habitués ne sont pas si nombreux. C'est le sens des Assises du ferroviaire que je lancerai au mois de septembre : nous voulons demander aux usagers et aux cheminots de dire ce qu'ils souhaitent à l'horizon 2030 ; le désir de LGV peut être celui des élus plus que celui de nos concitoyens.

Pour la liaison Bordeaux-Toulouse, le débat public a eu lieu et il a conclu à l'intérêt économique d'une ligne nouvelle. Dans ce cas précis, donc, les choses sont assez claires. En ce qui concerne la branche de la ligne Sud Europe Atlantique (SEA) située au Pays basque, j'attends du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une étude de trafic qui permettra de mieux évaluer la pertinence du projet. Il y a eu en effet une polémique locale sur les prévisions de trafic et les délais dans lesquels la ligne actuelle serait saturée. Les résultats de l'étude seront présentés aux élus prochainement.

En ce qui concerne le CEVA, le préfet a pour mandat de boucler le financement, étant entendu que l'État est prêt à « actualiser » sa contribution. Les choses avancent bien.

Quant aux routes nationales, elles ont fait l'objet d'un tri : certaines sont revenues aux départements, les autres sont restées dans le giron de l'État avec la perspective d'être mises à deux fois deux voies – dans le cadre des programmes de développement et de modernisation des itinéraires routiers (PDMI). Si des concessions sont possibles pour aller plus vite, nous en examinerons la possibilité. Je n'ai pas d'opposition de principe à la mise en concession ; mais il arrive que celle-ci soit proposée alors qu'il n'y a pas d'itinéraire de substitution, ce qui impose de trouver des solutions pour les trajets locaux : il est fort peu agréable pour les habitants d'avoir le sentiment que ce qui avait toujours été gratuit devient payant – même si l'infrastructure est améliorée et n'aurait pas pu l'être hors concession. Il faut donc bien choisir les endroits où l'on place les péages, afin d'épargner les itinéraires locaux ; mais c'est au risque d'augmenter les pertes du concessionnaire, donc son besoin d'une subvention d'équilibre, que l'État n'a pas forcément les moyens de verser...

M. le rapporteur spécial. Notre collègue Jérôme Bignon s'inquiète des moyens, notamment humains, qui seront mobilisables pour le réseau de parcs naturels marins, dans le cadre du programme 113 *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité*.

M. Marc Francina. L'étude lancée par la région Rhône-Alpes sur la ligne ferroviaire, dite « du Tonkin », entre Évian et la Suisse, côté Est, a fait apparaître que la mise aux normes coûterait 120 millions d'euros. Avez-vous un avis sur ce dossier ? Par ailleurs, peut-on m'indiquer la qualité juridique du lac Léman ? Je rappelle qu'entre Evian et Lausanne, il y a 583 000 voyageurs par an ; la Suisse subventionne la ligne Lausanne – milieu du lac, mais pour la partie jusqu'à Evian, nous n'avons jamais rien obtenu.

Mme la ministre. Le Grenelle de l'environnement a réaffirmé des priorités fortes sur la biodiversité et les territoires ; ces priorités se traduisent en termes financiers et en emplois. En 2012, l'Agence des aires marines protégées sera dotée de 20 millions d'euros et de 120 agents— l'augmentation étant de 35 agents en trois ans. S'ajoutent 6,5 millions d'euros – au lieu de 2 – pour la directive cadre sur les milieux marins, 2,5 millions pour Natura 2000 en mer, 3 millions pour la lutte contre les pollutions. Au total, on arrive à plus de 40 millions d'euros. Par ailleurs, la taxation de l'éolien *off-shore* bénéficiera notamment à la pêche durable et à la protection des littoraux.

S'agissant des liaisons avec la Suisse, la priorité est le CEVA. Je propose que nous nous intéressions à la Ligne du Tonkin dans le prochain contrat de projet État-région (CPER). S'agissant du statut du lac Léman, j'en référerai aux juristes de mon ministère.

M. Marc Francina. J'ai déjà posé la question à beaucoup de ministres, au fil du temps... Elle est importante car la réglementation n'est pas la même selon la qualité retenue.

M. Yves Deniaud. Pourquoi la France est-elle l'un des seuls pays d'Europe où l'on a systématiquement préféré construire des lignes nouvelles, plutôt que de moderniser les lignes et d'adopter le TGV pendulaire – pour un prix de revient de l'ordre du tiers ?

Mme la ministre. Sur les longues distances, tout gain de vitesse est important dans la concurrence avec l'avion. Pour les distances moyennes, il faut en effet examiner les choses de près. Il faut notamment savoir s'il s'agit de désengorger la ligne existante, en la doublant – c'est le cas pour le doublage de la ligne Paris-Lyon par le centre de la France – ou s'il s'agit seulement d'accélérer le service. La question a été discutée pour la ligne Paris-Le Havre, mais d'une façon générale les collectivités territoriales veulent avoir leur TGV. Les Assises du ferroviaire nous permettront d'avancer dans la connaissance des attentes de nos concitoyens, et dans la mise au point de réponses différenciées. Le TGV ne doit pas être considéré comme la solution miracle : certaines villes ont vu arriver, avec le TGV, de nouveaux problèmes, par exemple une forte hausse de l'immobilier.

M. le rapporteur spécial. Fin 2009, le décalage entre les recettes et les engagements de l'AFITF était de 7 milliards d'euros. À l'horizon 2014, la différence devrait dépasser 10 milliards d'euros. Comment l'AFITF va-t-elle couvrir ses engagements dans les mois et les années qui viennent ?

Mme la ministre. Je cherche des solutions à court terme pour pallier le retard de la taxe poids lourds. Celle-ci pourrait éventuellement monter en puissance plus rapidement. Il y a aussi la directive Eurovignette 3.

M. le rapporteur spécial. Autrement dit, la possible extension de la taxe poids lourds sur le réseau autoroutier. Mais pourquoi ne pas choisir tout simplement la budgétisation ?

Mme la ministre. Mieux vaut faire preuve de créativité dans le financement que renoncer à l'existence de l'agence ; c'est plus conforme à l'esprit du Grenelle de l'environnement.

M. Yves Censi, président. Merci beaucoup pour cet échange.

La Commission autorise la publication du rapport d'information de M. Hervé Mariton sur le Grand Port Maritime de Marseille.

*

* *