

N° 2069

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (N° 1984) *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013*,

TOME II

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

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,

Rapporteure générale,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	7
<i>Rapporteur spécial : M. Pascal Terrasse</i>	
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	17
<i>Rapporteur spécial : M. Thomas Thévenoud</i>	
AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	29
<i>Rapporteur spécial : M. Charles de Courson</i>	
AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	39
<i>Rapporteur spécial : M. Éric Alauzet</i>	
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	47
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Mancel</i>	
ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	59
<i>Rapporteur spécial : M. Gérard Terrier</i>	
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT	69
<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Vigier</i>	
CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE	79
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i>	
CULTURE : PATRIMOINES	91
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Lamour</i>	
DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR	105
<i>Rapporteur spécial : M. François Cornut-Gentille</i>	
DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE	111
<i>Rapporteur spécial : M. Jean Launay</i>	
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	119
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Marie-Christine Dalloz</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : PRÉVENTION DES RISQUES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER	129
<i>Rapporteur spécial : M. Hervé Mariton</i>	

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE	141
<i>Rapporteur spécial : M. David Habib</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE	149
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Goua</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; CONTRÔLE ET EXPLOITATIONS AÉRIENS	163
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Fruteau</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES ; AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES	173
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Rodet</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES ; SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS	185
<i>Rapporteur spécial : M. Olivier Faure</i>	
ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	197
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Louis Gagnaire</i>	
ÉCONOMIE : TOURISME	207
<i>Rapporteur spécial : M. Éric Woerth</i>	
ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR	217
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Monique Rabin</i>	
ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ; ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	229
<i>Rapporteur spécial : M. Thierry Robert</i>	
ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE : ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT	237
<i>Rapporteur spécial : M. Christophe Caresche</i>	
ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE : VILLE	255
<i>Rapporteur spécial : M. Dominique Baert</i>	
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	261
<i>Rapporteur spécial : M. Victorin Lurel</i>	
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	275
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Fauré</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	287
<i>Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca Serra</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	295
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Karine Berger</i>	

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE ; PROVISIONS	305
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Pajon</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT ; GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	315
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Louis Dumont</i>	
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION	327
<i>Rapporteur spécial : M. Laurent Grandguillaume</i>	
JUSTICE	341
<i>Rapporteur spécial : M. Étienne Blanc</i>	
MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES ; GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT ; AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	357
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Marie Beffara</i>	
OUTRE-MER	373
<i>Rapporteur spécial : M. Patrick Ollier</i>	
POLITIQUE DES TERRITOIRES	389
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Vergnier</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE	399
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Claeys</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE	429
<i>Rapporteur spécial : M. François André</i>	
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS	441
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Censi</i>	
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	451
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Christine Pires Beaune</i>	
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS	463
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Éva Sas</i>	
SANTÉ ; AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE	471
<i>Rapporteur spécial : M. Claude Goasguen</i>	
SÉCURITÉS ; POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE, CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS	485
<i>Rapporteur spécial : M. Yann Galut</i>	
SÉCURITÉS ; SÉCURITÉ CIVILE	497
<i>Rapporteur spécial : M. Patrick Lebreton</i>	
SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES	507
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Sansu</i>	
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	517
<i>Rapporteur spécial : M. Régis Juanico</i>	

TRAVAIL ET EMPLOI ; FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE.....	531
<i>Rapporteur spécial : M. Christophe Castaner</i>	
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS.....	543
<i>Rapporteur spécial : M. Guillaume Bachelay</i>	

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Pascal TERRASSE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE HAUSSE APPARENTE DE LA DÉPENSE	8
A. UN PHÉNOMÈNE CONJONCTUREL EXPLIQUE L'ÉVOLUTION ÉRRATIQUE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS.....	8
B. LA MASSE SALARIALE RALENTIT SA PROGRESSION.....	8
II. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE	9
A. UNE HAUSSE ARTIFICIELLE DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES	9
B. LA MASSE SALARIALE PROGRESSE MOINS VITE.....	10
C. LA DIPLOMATIE FRANÇAISE TIENT SON RANG.....	10
III. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE	11
A. UN BUDGET EN BAISSÉ, MARQUÉ PAR LE POIDS DES OPÉRATEURS.....	12
B. LA MASSE SALARIALE A SENSIBLEMENT DIMINUÉ.....	12
C. LA PERFORMANCE EST MARQUÉE PAR UNE STABILITÉ GLOBALE.....	13
IV. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES	14
A. DE SUBSTANTIELLES ÉCONOMIES ONT ÉTÉ RÉALISÉES	14
B. LA MASSE SALARIALE AUGMENTE MOINS VITE	14
C. DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE MÉTHODE RENDENT DIFFICILE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE	14

I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE HAUSSE APPARENTE DE LA DÉPENSE

Le programme temporaire 332 *Présidence française du G20 et du G8* créé en 2011 pour regrouper les dépenses liées à la préparation, à l'organisation et au déroulement des sommets en question s'est éteint en 2012, ramenant la mission à son architecture traditionnelle divisée en trois programmes : 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

A. UN PHÉNOMÈNE CONJONCTUREL EXPLIQUE L'ÉVOLUTION ÉRRATIQUE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

En 2013, les dépenses en autorisations d'engagement se sont élevées à 2 989,7 millions d'euros alors que 3 078,6 millions d'euros étaient disponibles, compte tenu des abondements provenant de fonds de concours ainsi que des ouvertures et des annulations de crédits. Le taux de consommation final s'est donc élevé à 97,1 %. Les crédits de paiement ont évolué d'une façon similaire : avec 2 989,7 millions d'euros dépensés pour 3 059,4 millions d'euros disponibles (loi de finances initiale, fonds de concours et ouvertures ou annulations de crédits), le budget de la mission a été consommé à hauteur de 97,7 % des crédits disponibles.

Cette consommation traduit une hausse apparente de la dépense publique par rapport à 2012 (+ 10 % en autorisations de programme, 7,9 % en crédits de paiement) qui provient du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* et résulte principalement du report sur 2013 – indépendant de la volonté de notre pays – d'une partie de la contribution due à l'ONU au titre de 2012 (*cf. infra*).

En contrepartie, la gestion rigoureuse des programmes 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* a permis de réaliser de sensibles économies et de réduire la dépense publique de plusieurs dizaines de millions d'euros.

B. LA MASSE SALARIALE RALENTIT SA PROGRESSION

Le plafond d'emplois de la mission *Action extérieure de l'État* avait été fixé à 12 531 ETPT ; son exécution s'est établie à 12 320 emplois. Le nombre d'agents travaillant effectivement pour cette mission a été réduit de 118 (- 0,9 %) par rapport à 2012. Pourtant, en 2013, les dépenses de personnel ont continué à croître et se sont élevées à 899,9 millions d'euros (+ 0,9 % contre + 3,4 % en 2012). L'évolution favorable du taux de change de l'euro en 2013 a plus certainement aidé à la maîtrise de la masse salariale que la réduction des effectifs qui, bien que continue depuis une dizaine d'années, n'a jamais permis de stabiliser les charges en personnel.

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

Ce programme a pour finalité la mise en œuvre des orientations de politique étrangère française, et a notamment pour objectif de contribuer au rayonnement de la France par le biais de la construction d'une Europe consolidée et du renforcement de la sécurité internationale. À cet effet, il rassemble tous les moyens du ministère des Affaires étrangères et européennes autres que ceux destinés aux affaires consulaires, à la coopération scientifique, technique et culturelle et à l'aide publique au développement. Ces moyens représentent près des deux tiers des crédits et des emplois du ministère.

A. UNE HAUSSE ARTIFICIELLE DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES

Les autorisations d'engagement consommées en 2013 se sont élevées à 1 923 millions d'euros pour 1 856 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. 150 millions d'euros issus de fonds de concours ou résultant d'ouvertures en cours d'exercice sont venus abonder la ressource globale ainsi portée à 2 006 millions d'euros. Le taux de consommation final s'est établi à 95,9 %.

Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 1 921 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale de 1 865 millions d'euros. Divers abondements survenus en cours de gestion (115,9 millions d'euros d'ouvertures de crédits et 5,3 millions d'euros de fonds de concours) ont porté le total des crédits disponibles à 1 987 millions d'euros. Au total, la consommation finale des crédits de paiement s'est établie à 96,7 %.

Dans les deux cas (autorisations d'engagement et crédits de paiement), la consommation des crédits augmente fortement, respectivement de + 19,8 % et de + 17,1 %, en raison de la hausse des contributions internationales acquittées par la France. En effet, le principal poste de dépense de ce programme est constitué par l'action 4 *Contributions internationales*, qui est passée de 623 millions d'euros en 2012 à 897 millions en 2013 (+ 44 %).

La forte hausse de ce poste budgétaire s'explique principalement par une modification exceptionnelle du calendrier de versement à l'ONU des contributions aux opérations de maintien de la paix. En effet, l'approbation tardive par l'Assemblée générale des Nations unies d'un nouveau barème des quotes-parts pour la répartition de ces dépenses n'a pas permis à l'ONU, comme elle le fait d'habitude, d'appeler avant le 31 décembre 2012 la totalité des contributions au titre de l'année 2012. Un montant de 185,2 millions d'euros a donc été versé par la France au cours du premier semestre 2013 pour solder l'année 2012. La création d'une nouvelle opération de maintien de la paix explique également la hausse de ce poste de dépense. Ces deux facteurs d'augmentation ont toutefois été modérés par la révision du barème des contributions des Nations unies qui a ramené la quote-part de la France de 6,123 % à 5,593 % pour l'ONU et les institutions spécialisées, et de 7,554 % à 7,219 % pour les opérations de maintien de la paix.

En 2013, 526 millions d'euros ont été versés par notre pays au profit des opérations de maintien de la paix. Les opérations les plus onéreuses ont été celles organisées au Darfour (104,6 millions d'euros), en République démocratique du Congo (91,7 millions d'euros), au Soudan du sud (74,7 millions d'euros), en Haïti (46,3 millions d'euros), en Côte d'Ivoire (47,4 millions d'euros), etc.

Au-delà de ces opérations, la diplomatie française a également versé les contributions dues par notre pays au fonctionnement d'un grand nombre d'organisations internationales, au premier rang desquelles l'ONU (107,6 millions d'euros), l'OTAN (26,8 millions d'euros), l'Organisation mondiale de la santé (23,5 millions d'euros), l'OCDE (20,6 millions d'euros), le bureau international du travail (17,1 millions d'euros), l'Agence internationale de l'énergie atomique (16,6 millions d'euros), etc.

B. LA MASSE SALARIALE PROGRESSE MOINS VITE

En 2013, le programme comptait 7 968 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 8 168. L'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 200 emplois, contre 235 en 2012. Par rapport à 2012, le nombre de postes pourvus a diminué de 30 emplois. Pour autant, la hausse des crédits consacrés aux rémunérations et charges sociales n'est pas enrayée : en 2013, cette charge a représenté 604,5 millions d'euros contre 595,2 en 2012, soit une hausse de 1,6 % qui fait suite à une augmentation de 4,4 % enregistrée lors de l'exercice précédent.

C. LA DIPLOMATIE FRANÇAISE TIENT SON RANG

La performance du programme est mesurée par quatre objectifs auxquels sont associés onze indicateurs. Les résultats sont justifiés de manière très détaillée.

L'objectif n° 1 *Construire l'Europe* est associé à un indicateur qui mesure la présence des Français et l'usage de notre langue au sein des institutions européennes. La proportion de personnels français au sein des instances de l'Union s'est stabilisée depuis 2011 après une diminution qui n'était pas étrangère aux différents élargissements de l'Union qui ont fait passer le nombre de langues officielles de 11 à 24 depuis 2004. Ainsi, les Français ne représentaient plus que 11 % des effectifs en 2013, mais cette proportion est stable depuis trois ans. De la même manière, 10 % seulement des documents de l'Union européenne étaient de « langue source » française en 2013, chiffre stable depuis 2011. Le ministère rappelle que notre langue reste la deuxième pratiquée (après l'anglais) et que l'usage du français à l'oral, non quantifié, est plus fréquent que son usage écrit.

L'objectif n° 2 *Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français* est assorti de deux indicateurs. L'un des deux évalue la politique de coopération, de sécurité et de défense en mesurant le taux de hauts responsables étrangers en activité formés par la France sous l'égide de la direction de la

coopération de sécurité et de défense. Il ressort de cet indicateur que 44 % des stagiaires formés par la France occupent une place de responsabilité dans leur pays. Ce chiffre est en phase avec un objectif qui a été revu à la baisse (43,5 % en 2013 contre 50 % en 2012), et témoigne d'une quasi stabilité par rapport à l'exercice précédent (43,9 %).

L'objectif n° 3 *Promouvoir le multilatéralisme* est associé à trois indicateurs qui mesurent la présence des Français et l'usage de notre langue dans les organisations internationales. On y apprend qu'en 2013, 100 % des candidats français présentés à un poste électif ont été effectivement élus contre 53 % en 2012. S'il se félicite de ce résultat, le Rapporteur spécial relève que le faible nombre de postes concernés peut engendrer, d'une année sur l'autre, d'importantes variations de pourcentage.

En 2013, 5,7 % des agents d'encadrement de l'ONU étaient des Français, contre 4,9 % un an auparavant mais 5,9 en 2011. 16,5 % des interventions de la session d'ouverture de l'Assemblée générale des Nations unies ont été prononcées en français, chiffre globalement stable par rapport à 2012 (17 %) et 2011 (15 %). Enfin, 23 % des propositions de résolutions de résolution déposées par la France au Conseil de sécurité de l'ONU ont été adoptées contre 21 % en 2012.

L'objectif n° 4 *Assurer un service diplomatique efficient et de qualité* était assorti en 2013 de cinq indicateurs. Les indicateurs d'efficience de la fonction support mettent en évidence des résultats globalement conformes aux prévisions. À titre d'exemple, le coût des postes informatiques – 1 231 euros – est resté inférieur à l'objectif, fixé à 1 244 euros. L'indicateur d'efficience de la gestion immobilière affiche des ratios de coûts d'entretien qui sont soit stables par rapport aux exercices précédents, soit en phase avec les objectifs. En revanche, l'indicateur relatif au respect des coûts et délais des grands projets d'investissement souligne une proportion de 38 % de projets en dépassement de coût pour un surcoût évalué à 2,8 millions d'euros, (contre 7,8 millions d'euros lors de l'exercice précédent). 30,7 % des projets d'investissement ont subi, en 2013, un retard, contre 50 % en 2012.

III. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE

Ce programme a pour objet de promouvoir les positions économique, politique et culturelle françaises, de développer l'usage de la langue française et de faire entendre la position de notre pays dans les débats internationaux. Il s'appuie sur ses propres structures, sur des partenariats mais aussi sur des opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), les Instituts français, Campus France et France expertise internationale.

A. UN BUDGET EN BAISSÉ, MARQUÉ PAR LE POIDS DES OPÉRATEURS

Les autorisations d'engagement consommées en 2013 se sont élevées à 716,6 millions d'euros pour un montant de 749,5 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. 2,4 millions d'euros issus de fonds de concours et 32,9 millions d'euros annulés en cours d'exercice sont venus perturber la gestion de ce programme, dont le total des autorisations ouvertes s'est établi à 719 millions d'euros.

Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 716,2 millions d'euros pour une dotation initiale de 749,5 millions d'euros. Les annulations et apports par voie de fonds de concours survenus en cours de gestion ont été du même ordre que pour les autorisations d'engagement ce qui a porté le total des crédits disponibles à 719,4 millions d'euros. La consommation finale des crédits disponibles s'est établie à 99,6 %.

En 2012, les crédits consommés par ce programme s'étaient élevés à 739 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 740 millions d'euros en crédits de paiement. L'exercice 2013 a donc dégagé une économie substantielle d'environ 24 millions d'euros (3,2 %).

Le programme 185 est marqué par le poids toujours plus important des opérateurs qui représentent désormais 72 % de son budget (70 % en 2012, 67 % en 2011). L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est l'opérateur principal de la mission et du programme et a bénéficié en 2013 comme en 2012 d'une subvention pour charge de service public de 420 millions d'euros. Le Rapporteur spécial constate qu'après une hausse continue des effectifs employés par ces opérateurs, une diminution a commencé à s'opérer en 2013 (- 2,1 % pour 10 769 ETPT). Il se félicite également de la baisse des dépenses de ces opérateurs dont le budget global a été réduit de 524 millions d'euros en 2012 à 518 millions d'euros en 2013 (- 1,1 %).

B. LA MASSE SALARIALE A SENSIBLEMENT DIMINUÉ

En 2013, le programme comptait 903 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 973. En l'absence de toute variation de périmètre, l'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 70 emplois. Par rapport à 2011, les emplois pourvus sont en régression de 73 postes qui viennent s'ajouter aux 141 emplois déjà supprimés lors de l'exercice précédent. Dans ces conditions, la diminution régulière du nombre d'emplois commence à agir sur la masse salariale qui, après s'être stabilisée en 2011 (87,8 millions d'euros), a commencé à se contracter en 2012 et s'est établi à 80,9 millions d'euros en 2013, en baisse de 4,2 millions d'euros (- 5 %).

C. LA PERFORMANCE EST MARQUÉE PAR UNE STABILITÉ GLOBALE

L'objectif n° 1, qui consiste à *Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde*, est mesuré par trois indicateurs. Le premier fournit le nombre de visiteurs ainsi que le coût par visiteur du site du ministère consacré à la base de connaissances produites par les services scientifiques. Le nombre de visiteurs, en hausse constante (7,5 millions en 2011, 10,4 millions en 2012, 10,8 millions en 2013), dépasse largement une cible trop timorée (8,2 millions). De manière logique, le coût moyen d'une visite sur le site, qui est lié au nombre de visiteurs, diminue (0,0058 euro en 2013 contre 0,0061 en 2012) et dépasse l'objectif établi à 0,0088 euro.

Le second indicateur, qui mesure le nombre d'inscrits dans les cursus francophones, met en exergue un tassement du nombre d'inscrits dans des sections scolaires bilingues : 1,64 million en 2013 contre 1,69 en 2012. Si le nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements culturels français progresse faiblement (1,082 millions en 2013 contre 1,079 millions en 2012), en revanche le nombre d'heures de cours de français proposé diminue sensiblement : 43 millions en 2013 contre 45 en 2012 et 44,2 en 2011. De son côté, le nombre de candidats aux tests de langue française poursuit sa progression fulgurante : + 8,4 % en 2013 après + 25 % en 2012.

Le troisième indicateur souligne la quasi stabilité du taux de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France : 48 %. Le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français enregistre une légère augmentation (132 000 en 2013) tout en restant inférieur à la cible (143 000).

Le second objectif du programme consiste à *Améliorer le pilotage et l'efficience dans la gestion des crédits*. Il est mesuré par plusieurs indicateurs qui mettent en évidence la hausse continue du montant des co-financements levés (100 millions d'euros en 2009, 128 en 2010, 175 en 2011, 187 en 2012, 205 en 2013) mais aussi une légère diminution du taux d'autofinancement des établissements culturels de 68 % en 2012 à 66,4 % en 2013.

L'indicateur qui évalue la performance des opérateurs par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens souligne la faiblesse des performances dans ce domaine : l'Institut français ne remplit que 81 % des objectifs assignés, l'AEFE (Agence pour l'enseignement du français à l'étranger) 91 % et France expertise internationale 91 %. La performance de Campus France, opérateur récent, n'est pas encore mesurée.

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

Ce programme rassemble les crédits des 233 consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassades dans le monde. Conjointement avec le ministère de l'Intérieur, ce programme contribue notamment à la définition de la politique de délivrance des visas et tend à répondre le mieux possible aux demandes des étrangers en la matière.

A. DE SUBSTANTIELLES ÉCONOMIES ONT ÉTÉ RÉALISÉES

Les autorisations d'engagement consommées en 2013 se sont élevées à 349,2 millions d'euros pour un montant de 368,8 millions au cours de l'exercice précédent, ce qui correspond à une baisse d'environ 20 millions d'euros (-5,3 %). Le taux de consommation final s'est établi à 99 %. Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 349,4 millions d'euros contre 370,6 millions consommés en 2012, soit une baisse de 21 millions (-5,7 %). La consommation finale des crédits de paiement disponibles s'est également établie à 99 %.

Ces baisses bienvenues ont pour cause principale la suppression, décidée au cours de l'été 2012, de la coûteuse prise en charge des frais de scolarité, dont le coût avait augmenté de 91 % entre 2007 et 2012. Cette mesure, conjuguée à un effet change favorable en raison de l'appréciation de l'euro, a conduit à un redéploiement des crédits non utilisés vers l'activité « bourses scolaires » et a donc permis, de maîtriser la dépense.

B. LA MASSE SALARIALE AUGMENTE MOINS VITE

En 2013, le programme comptait 3 331 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 3 390. En l'absence de variation de périmètre, l'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 59 emplois. Par rapport à 2012, le nombre de postes pourvus a diminué de 13. À défaut de décroître, la masse salariale (214,6 millions d'euros) semble progresser selon un rythme plus modéré : +1,3 % entre 2012 et 2013. Cette hausse fait suite à deux fortes augmentations de 3,2 % et 3,3 % enregistrées en 2012 et 2013.

C. DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE MÉTHODE RENDENT DIFFICILE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

La performance de ce programme est quantifiée par un seul objectif (*Assurer un service consulaire de qualité*), mesuré par trois indicateurs eux-mêmes subdivisés et regroupant à la fois les prestations destinées aux ressortissants français (cartes d'identité, passeports, état-civil...) et celles destinées aux étrangers (visas).

Le premier indicateur, qui s'attache aux délais de traitement des différents actes, fournit des résultats contrastés. La performance reste correcte pour la délivrance des passeports, qui s'effectue en moyenne en 11,8 jours pour un objectif fixé à 10. Ce délai est quasiment stable : il était de 12 jours en 2012. La délivrance des cartes d'identité avait enregistré une amélioration notable en 2012, le délai ayant été réduit de 60 jours en 2011 à « seulement » 44 jours en 2012. En 2013, les progrès n'ont pas été poursuivis et le délai s'est légèrement dégradé, passant à 45 jours, ce qui est en phase avec l'objectif de fixé à 40-45 jours mais semble encore trop élevé au Rapporteur spécial qui trouverait logique que le délai de délivrance des CNI soit aligné sur celui des passeports.

Les demandes de visas court séjour sont traitées en 3,5 jours ce qui, traduit un résultat légèrement dégradé par rapport à 2012 (3,3 jours), malgré des renforts en effectifs. Ce délai, observé dans un contexte de forte augmentation de la demande de visas de court séjour (+ 10 %), reste éloigné de l'objectif compris entre 2 et 3 jours. Rappelons qu'en janvier 2014, le Quai d'Orsay a promis un délai de 48 heures pour la délivrance de visas court séjour aux touristes chinois.

Le deuxième indicateur s'attache aux coûts des documents délivrés. Tous les coûts sont en hausse et presque aucun objectif n'est atteint. En 2013, un passeport a coûté 38 euros (contre 36,90 en 2012) pour un objectif de 35 euros ; une carte d'identité est revenue à 48,90 euros contre 47,50 en 2012 et 46 euros un an plus tôt (objectif : 40 à 45 euros). La délivrance d'un acte d'état-civil a coûté 64 euros en moyenne, contre 60 en 2012 et 49 en 2011. Ces chiffres s'éloignent de plus en plus de l'objectif d'un coût compris entre 40 et 45 euros par acte. Le ministère évoque une évolution méthodologique du mode de calcul pour expliquer cette évolution.

Enfin, la délivrance d'un visa a coûté en moyenne 18,70 euros en 2013 contre 16,30 euros en 2012 pour un objectif compris entre 16 et 19 euros. Cette augmentation de 15 % est assez peu compréhensible dans la mesure où l'augmentation continue du nombre de visas délivrés (2,8 millions, toutes catégories confondues, soit une hausse de 9 %) devrait avoir pour effet de réduire les coûts unitaires. Le Quai d'Orsay justifie ces chiffres par une modification de périmètre.

Le dernier indicateur met en évidence la productivité des agents consulaires en divisant le nombre de documents délivrés par le nombre d'employés. Les résultats sont apparemment décevants, notamment pour les visas dont le nombre délivré par agents semble diminuer d'année en année : 332 visas délivrés par agent en 2013, après un résultat de 342 en 2012 et de 350 en 2011. Le ministère des affaires étrangères, qui impute cette diminution à un changement méthodologique, évoque un « niveau particulièrement élevé de performance » et souligne que, à périmètre constant, le nombre de visas délivrés par agent se serait élevé à 364.

*

* *

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Thomas THÉVENOUD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE	18
1. Des dépenses de personnel conformes à la prévision	19
2. Des financements croisés avec l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) qui ne contribuent pas à la clarté des budgets exécutés	20
3. Un réseau de qualité mais une performance en retrait sur plusieurs indicateurs ...	22
II. LE PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	23
1. Une baisse des crédits exécutés résultant de l'absence de scrutin national	24
2. Les crédits consommés sur les autres actions sont en revanche restés stables	24
3. Une performance qui n'est pas correctement mesurée	25
III. LE PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	25
1. Les dépenses de personnel sont conformes à la loi de finances initiale, malgré des mises à disposition irrégulières qui ne font pas toujours l'objet d'un remboursement	26
2. Les dépenses de contentieux pour mise en cause de l'Etat sont toujours sous-évaluées	27
3. Une performance difficile à évaluer	27
4. Un opérateur récent qui monte en puissance : le CNAPS	28

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* rassemble les moyens relatifs au réseau préfectoral (programme 307 *Administration territoriale*), au financement des élections et de la vie politique (programme 232 *Vie politique, culturelle et associative*), et aux fonctions transversales du ministère de l'Intérieur (programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*). Ces trois programmes ont pour point commun de relever du secrétaire général du ministère de l'Intérieur.

En 2013, la mission *Administration générale et territoriale de l'État* a consommé 2 578 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 607 millions d'euros en crédits de paiement (CP), contre 2 715 millions d'euros en AE et 2 735 millions d'euros en CP en 2012, soit une baisse de 5 % en AE et de 4,7 % en CP. Cette baisse est concentrée sur le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* et s'explique par l'absence d'élections majeures durant l'année 2013.

Les dépenses de personnel de la mission se sont élevées à 1 882 millions en AE et en CP (contre 1 835 millions d'euros en 2012) pour 33 235 équivalents temps pleins travaillés (ETPT). Ces dépenses ont représenté plus de 72 % des crédits de la mission.

I. LE PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme 307 *Administration territoriale* recouvre l'ensemble des missions des préfetures, des sous-préfetures et des représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer. Il rassemble les principaux moyens qui assurent la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire.

Il s'agit du plus important programme de la mission puisqu'il représente, avec plus de 1 751 millions d'euros exécutés en AE et en CP, les deux tiers de la consommation de crédits de l'ensemble de la mission.

PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE

(en millions d'euros)

	AE	CP
Exécution 2012	1 698,7	1 702,3
Loi de finances initiale pour 2013	1 700,5	1 712,6
Crédits finalement ouverts en 2013	1 838,5	1 779,2
Exécution 2013	1 751,5	1 751,9

Les crédits consommés sont en hausse de 3,1 % pour les AE et de 2,9 % pour les CP par rapport à l'exercice précédent. Ils sont aussi supérieurs de 3 % en AE et de 2,4 % en CP à ce qui avait été prévu par la loi de finances initiale.

Les quatre premières actions du programme portent les quatre grandes responsabilités préfectorales à savoir :

– l’ordre public (action 1 *coordination de la sécurité des personnes et des biens* : 187,3 millions exécutés en AE et en CP),

– la délivrance de titres établissant l’identité (action 2 *Réglementation générale, garantie de l’identité et de la nationalité et de la délivrance des titres* : 697,7 millions exécutés en AE et 696,3 millions exécutés en CP),

– le contrôle de légalité en application de l’article 72 de la Constitution (action 3 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales* : 156,3 millions exécutés en AE et en CP),

– et la coordination de l’action interministérielle (action 4 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* : 478,8 millions exécutés en AE et 477 millions exécutés en CP).

La cinquième et dernière action est plus transversale (action 5 *Animation et soutien du réseau* : 231,3 millions exécutés en AE et 234,9 millions exécutés en CP).

Les dépenses d’investissement du programme se sont élevées à 35,6 millions d’euros en AE et 37,5 millions d’euros en CP. L’ensemble des dépenses d’investissement de la mission s’est limité à 41,6 millions d’euros en AE et 47,1 millions d’euros en CP. Le programme *Administration territoriale* a donc financé près de 80 % des investissements de la mission.

Les opérations d’investissement du programme ont notamment porté sur la remise aux normes électriques de la préfecture de Foix (Ariège), la restructuration de la sous-préfecture de Reims (Marne), la démolition et la reconstruction d’un bâtiment de la préfecture de Fort-de-France (Martinique) et le relogement de la sous-préfecture de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis).

1. Des dépenses de personnel conformes à la prévision

Le nombre d’emplois pour le programme s’est élevé à 27 758 en ETPT dont :

– 58 en administration centrale (depuis mars 2013, les emplois d’administration centrale en lien direct avec la gestion des personnels de préfectures ont été rattachés à ce programme),

– 904 dans les services régionaux (secrétariats généraux pour les affaires régionales, services zonaux de défense, directions régionales),

– et 26 796 dans les services départementaux (préfectures, sous-préfectures).

Selon le rapport annuel de performance, après transferts de gestion, la sous-exécution est de 84 ETPT par rapport au plafond imposé par la loi de finances initiale. À périmètre constant, 450 emplois ont été supprimés pour 1 004 départs en retraite. L'administration a donc recruté en moyenne 1,10 agent pour deux agents partant en retraite.

Les dépenses de personnel ont représenté 85 % des crédits du programme. Elles se sont élevées à 1 500,6 millions d'euros en AE et en CP, soit un montant inférieur aux 1 513,7 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale.

Toutefois, la réalisation de la prévision s'explique essentiellement par le fait que le montant de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions s'est limité à 448 millions d'euros (pour une prévision de 468 millions d'euros) grâce à une baisse du taux du Compte d'affectation spéciale Pensions des personnels civils employés dans les ministères au titre du mois de décembre 2013 (passage de 74,28 % à 44,28 %). Par ailleurs, les mesures catégorielles nouvelles exécutées en 2013 se sont limitées à 7,83 millions d'euros pour une prévision de 10,3 millions d'euros, en raison d'une revalorisation des régimes indemnitaires plus faible que prévue, et d'un report de la titularisation de personnels contractuels.

2. Des financements croisés avec l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) qui ne contribuent pas à la clarté des budgets exécutés

L'ANTS, seul opérateur du programme, a en charge la production des principaux titres (passeport biométrique, permis de conduire au format européen, titres de séjours et de voyage). Le nombre d'emplois de l'agence s'est élevé à 115 ETPT pour un plafond de 118.

Les multiples financements croisés entre l'État et l'ANTS ne contribuent pas à la clarté de la lecture de son budget exécuté et des dépenses de fonctionnement du programme.

L'ANTS a perçu les recettes correspondantes à la nouvelle carte nationale d'identité qui devait inclure des fonctions électroniques permettant à son titulaire de s'identifier sur les réseaux de communication électroniques. Mais le dispositif a été censuré par une décision du Conseil constitutionnel aux motifs que le législateur n'avait pas suffisamment encadré le dispositif (décision n° 2012-652 du 22 mars 2012).

Dans ce contexte, les dépenses liées à la production de la carte nationale d'identité traditionnelle ont été imputées sur le programme 307 et ont fait l'objet d'un remboursement partiel par l'ANTS. On peut regretter qu'aucune décision définitive n'ait été prise concernant la production de la carte nationale d'identité électronique.

Cette situation explique en partie les raisons pour lesquelles les dépenses de fonctionnement du programme ont été sous-évaluées par la loi de finances initiale. Elles avaient été prévues à 145,7 millions d'euros en AE et 145 millions en CP alors qu'elles se sont élevées finalement à 180,5 millions d'euros en AE et 179 millions d'euros en CP.

Une partie de la sur-exécution des crédits s'explique par le financement de la production et de l'acheminement de la carte nationale d'identité (CNI) pour un montant de 21,99 millions d'euros en AE et 19,18 millions d'euros en CP, compensés à hauteur de 20,96 millions d'euros en AE et de 17,54 millions d'euros en CP par la perception du fonds de concours en provenance de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS). Une autre partie de la sur-consommation s'explique, selon le ministère, par le rattachement de divers fonds de concours et par un redéploiement de crédits. On peut regretter que le rapport annuel de performance ne soit pas suffisamment explicite sur ce point.

Par ailleurs, le programme a dû supporter une dépense d'intervention de 34,7 millions d'euros qui n'avait pas été prévue dans la loi de finances initiale. Cette dépense correspond au reversement à l'ANTS de l'attribution de produit pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation de véhicules.

Outre la redevance de l'État de 34,7 millions d'euros pour l'acheminement des certificats d'immatriculation, l'ANTS a perçu 169,6 millions d'euros de ressources fiscales affectées telles que le droit de timbre sur les passeports ou la taxe sur les certificats d'immatriculation.

Les charges de l'ANTS se sont élevées à 207,5 millions d'euros, dont 16,9 millions d'euros de remboursement à l'État au titre des dépenses supportées par le programme de production et d'acheminement de la carte nationale d'identité.

Au final, l'ANTS a enregistré une perte de 1,8 million d'euros en 2013. L'équilibre a été réalisé, comme l'an dernier, par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'organisme.

3. Un réseau de qualité mais une performance en retrait sur plusieurs indicateurs

La performance du programme est évaluée à travers 5 objectifs et 9 indicateurs.

Dans l'ensemble, ces indicateurs affichent des résultats satisfaisants. Ainsi, le taux de réalisation des PCS (Plans communaux de Sauvegarde) est en augmentation constante depuis 2005. Le nombre d'actes télétransmis est passé de 598 163 en 2009, à 815 393 en 2010, 1 161 543 en 2011, 1 447 592 en 2012 pour atteindre 1 778 194 en 2013. Il a donc connu une variation positive de 22,83 % entre 2012 et 2013. En outre, depuis le 1^{er} juillet 2013, l'ensemble des préfetures de métropole et des hauts-commissariats ont reçu le label Marianne ou Qualipref (43 préfetures et hauts-commissariats sous Label Marianne, 61 sous label Qualipref) par un organisme certificateur extérieur.

Mais ces bons résultats ne doivent pas occulter le fait que d'autres indicateurs font apparaître des performances en net retrait pour 2013.

Ainsi, le taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à PPI (plans particuliers d'intervention) s'est établi à 77 % en 2013 alors que la cible avait été fixée à 90 %. Le rapport annuel de performance indique que ce résultat s'explique par un trop grand nombre de sites soumis à ces exercices. Il conviendrait donc de déterminer si la cible est trop ambitieuse, si l'administration manque de moyens pour l'atteindre, ou bien si des efforts sont encore nécessaires.

Le délai moyen d'instruction des dossiers des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) s'est élevé à 313 jours en 2013 alors que l'objectif initial était de 310 jours. Cet indicateur marque une forte dégradation par rapport à 2012, année au titre de laquelle le délai moyen d'instruction n'était que de 263 jours. Le rapport annuel de performance justifie ce résultat par l'existence de recours qui prolongent les délais d'instruction pour les dossiers environnementaux très complexes.

Par ailleurs, en matière de contrôle de légalité, le taux de contrôle des actes prioritaires a atteint 93 %, alors que l'objectif était fixé à 100 %. Le ministère justifie ce résultat décevant par l'augmentation du nombre d'actes prioritaires due à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale.

On note aussi une dégradation du délai moyen de délivrance des titres : 75,1 % des passeports biométriques ont été mis à disposition dans un délai inférieur à 15 jours alors que ce taux s'élevait à 82 % en 2012. Le rapport annuel de performance explique ce résultat par la recrudescence des demandes de passeport.

Enfin, l'objectif de détection des fraudes dans le cadre de la mission de délivrance des titres n'a pas été atteint. La moyenne des fraudes détectées pour 1 000 dossiers traités s'est élevée à 0,37 alors que la cible était de 0,45 (ce qui correspond à 8 103 fraudes avérées en 2013).

II. LE PROGRAMME 232 *VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE*

Bien qu'il s'agisse du plus petit programme de la mission, le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* joue un rôle important dans la vie démocratique de la Nation puisqu'il assure le financement de l'organisation des élections et de la vie politique. Ce programme rassemble également les crédits nécessaires à l'entretien immobilier des édifices culturels relevant du régime concordataire en Alsace-Moselle.

PROGRAMME 232 *VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE*

(en millions d'euros)

	AE	CP
Exécution 2012	359,4	361,9
Loi de finances initiale pour 2013	145,2	143,4
Crédits finalement ouverts en 2013	164,6	163,2
Exécution 2013	151,8	150,7

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 151,8 millions d'euros en AE et 150,7 millions d'euros en CP, contre 359,4 millions en AE et 361,9 millions en CP au titre de l'exercice 2012 au cours duquel une élection présidentielle et des élections législatives avaient été organisées.

Malgré cette baisse, les montants consommés sont supérieurs de 4 à 5 % à ce qui avait été prévu par la loi de finances initiale. On ne peut pas en conclure pour autant que la prévision n'était pas sincère. En effet, des crédits afférents à l'année 2012 ont dû être reportés sur l'exercice 2013 à hauteur de 54,2 millions d'euros en AE et 54,6 millions d'euros en CP, essentiellement pour faire face aux remboursements forfaitaires des dépenses de campagne des candidats à l'élection présidentielle qui n'ont pu être versés en 2012 (les décisions relatives aux comptes de campagne n'ayant été notifiées qu'à partir du 20 décembre 2012).

Les crédits non consommés (12,8 millions d'euros en AE et 12,5 millions d'euros en CP) représentent tout de même 7,8 % des AE et 7,7 % des CP de l'ensemble des crédits finalement disponibles. Cette situation s'explique notamment par la décision du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2013 excluant un candidat à l'élection présidentielle du bénéfice du remboursement forfaitaire de ses dépenses de campagne électorale.

Pour rappel, l'invalidation des comptes de campagne de ce candidat a été justifiée par un dépassement du plafond des dépenses autorisées. Le Rapporteur spécial souligne que cette invalidation n'a malheureusement pas entraîné, pour le budget de l'État, une économie budgétaire égale au montant non remboursé. En effet, le candidat en question a lancé un appel à la générosité de ses partisans - appel connu sous le nom de « Sarkothon » – qui a permis de récolter plus de 11 millions d'euros selon les déclarations des dirigeants de son parti. Or, les dons versés ont ouvert droit à une réduction d'impôt de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable. Le « Sarkothon » a donc coûté à l'État une somme que l'on peut évaluer à 7,2 millions d'euros.

1. Une baisse des crédits exécutés résultant de l'absence de scrutin national

La baisse des crédits exécutés se concentre essentiellement sur l'action n° 2 *Organisation des élections* qui a consommé seulement 76 millions d'euros en AE et 73,7 millions d'euros en CP, contre 282,3 millions en AE et 283,8 millions en CP au titre de l'année 2012. Aucun scrutin d'ampleur nationale n'a effet été organisé en 2013. De plus, le nombre d'élections partielles a été plus faible qu'anticipé. Le rapport annuel de performance précise que 34,8 millions d'euros ont été dépensés au titre du remboursement des dépenses des candidats à l'élection présidentielle.

2. Les crédits consommés sur les autres actions sont en revanche restés stables

L'action n° 1 *Financement des partis* a consommé 70,1 millions d'euros en AE et en CP. Ce montant est stable par rapport à l'an dernier. Il s'agit en effet d'une dépense d'intervention dite de guichet : son montant n'est pas discrétionnaire mais résulte de l'application des lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

L'action n° 3 *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* a consommé 3,4 millions d'euros en AE et 4,5 millions d'euros en CP. Il s'agit de la seule action du programme au titre de laquelle des dépenses de personnel ont été rattachées. Les dépenses de personnel se sont élevées à 3 millions d'euros en AE et en CP pour 34 ETPT.

L'action n° 4 *Cultes* a consommé 2,1 millions d'euros en AE et en CP. Les dépenses ont été destinées essentiellement aux édifices culturels, les emplois étant financés quant à eux par le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Les crédits de l'action n° 5 *Vie associative* se sont élevés à 244 243 euros en AE et 238 000 euros en CP. Ils ont servi à la maintenance du répertoire national des associations

3. Une performance qui n'est pas correctement mesurée

La mesure de la performance pose problème pour ce programme.

Seulement deux indicateurs ont été prévus et aucun ne permet de juger véritablement de la performance du programme en 2013. Le premier indicateur, relatif au coût des élections, n'avait pas de cible pour 2013 en raison de l'absence de scrutin d'ampleur national. L'autre indicateur, relatif au délai de publication au Journal officiel des comptes de partis et groupements politiques, peut être jugé artificiel, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes, dans la mesure où il ne dépend pas de l'action ministérielle mais relève de la Commission nationale des comptes de campagne et des finances politiques.

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

Le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* rassemble les moyens relatifs aux fonctions de pilotage du ministère de l'Intérieur au travers des activités d'état-major, d'expertise, de contrôle et de conseil qu'il assure.

PROGRAMME 216 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR*

(en millions d'euros)

	AE	CP
Exécution 2012	656,6	670,8
Loi de finances initiale pour 2013	673	699,6
Crédits finalement ouverts en 2013	684,5	708,5
Exécution 2013	674,2	704,5

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 674,2 millions d'euros en AE et 704,5 millions d'euros en CP. Ces montants sont légèrement supérieurs à ce qui avait été prévu par la loi de finances initiale. Ils sont aussi supérieurs de 2,7 % en AE et de 5 % en CP aux montants consommés en 2012.

La majorité des dépenses d'investissement du programme (5,6 millions d'euros d'AE, 8,7 millions d'euros de CP) sont liées aux systèmes d'information et de communication (SIC) et aux opérations immobilières (par exemple, financement de l'immeuble du siège de la direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux).

1. Les dépenses de personnel sont conformes à la loi de finances initiale, malgré des mises à disposition irrégulières qui ne font pas toujours l'objet d'un remboursement

Le programme rassemble les ministres du culte, l'essentiel du personnel de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, des agents affectés dans les services zonaux des systèmes d'information et de communication et dans les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP). Quelques agents sont également affectés dans les préfectures.

Les dépenses de personnel se sont élevées à 378,4 millions d'euros en AE et en CP, contre 342,6 millions d'euros en 2012. Elles ont été mieux évaluées que l'an dernier puisque, contrairement à 2012, il n'a pas été nécessaire d'ouvrir des crédits de titre 2 supplémentaires par décrets de virement et d'avance.

Le nombre d'emplois financés a été de 5 443 ETPT contre 5 133 ETPT en 2012. La hausse du nombre d'emplois s'explique par un transfert des emplois (+ 506 ETPT) et crédits de personnel de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du programme 303 *Immigration et asile* vers le programme 216 depuis le 1^{er} janvier 2013.

L'essentiel des dépenses de personnel relève de l'action n° 1 *État-major et services centraux*. Elles se sont élevées à 342 millions d'euros en AE et en CP pour 4 902 ETPT. Cette action inclut notamment les 1 365 ETPT relatifs aux ministres des cultes, ce qui ne permet pas d'isoler cette dépense et de mesurer le poids salarial du régime concordataire.

Pour l'ensemble du programme, on observe une sous-exécution de 355 ETPT par rapport au plafond prévu, après transferts de gestion. On note aussi que 158 emplois ont été supprimés alors que le schéma d'emplois ne prévoyait que 134 suppressions. Le ministère justifie cet écart de 24 ETP par des réductions d'emplois intervenues en avance de phase dans le périmètre des emplois culturels en Alsace-Moselle. Ces suppressions, attendues en 2014, ont été effectuées dès 2013.

Par ailleurs, 126 agents ont été mis à disposition d'autres programmes. Or, il semblerait qu'un nombre important de ces mises à disposition ne fasse pas l'objet de remboursement ce qui est contraire à la règle de spécialité des crédits. La Cour des comptes, inquiète sur ce sujet, a recommandé de mettre fin aux mises à disposition irrégulières.

2. Les dépenses de contentieux pour mise en cause de l'État sont toujours sous-évaluées

Le programme a financé les dépenses de contentieux pour mise en cause de l'État à travers l'action 6 *Affaires juridiques et contentieuses*.

Cette année encore, ces dépenses ont été nettement sous-évaluées par la loi de finances initiale. L'écart entre la réalisation (100,6 millions d'euros) et la prévision initiale (82 millions d'euros) s'établit à 18,6 millions d'euros, ce qui a rendu nécessaire le dégel partiel de la réserve de précaution pour poursuivre les indemnisations.

Cette situation perdure depuis de nombreuses années. La sincérité budgétaire des dépenses de contentieux doit être améliorée, malgré la difficulté qu'il peut exister pour prévoir ce type de dépenses.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE CONTENTIEUX

(en millions d'euros)

	LFI (I)	Réalisation (II)	Écart (II - I)
2008	82,4	94,2	11,8
2009	86,4	124,4	37,9
2010	86,9	141,6	54,7
2011	83	148,4	65,4
2012	82	102,5	20,5
2013	82	100,6	18,6
2014	82		

Source : Cour des comptes.

3. Une performance difficile à évaluer

La performance est mesurée à travers cinq indicateurs. Ainsi que la Cour des comptes l'a souligné, ces indicateurs « *portent davantage sur les missions du ministère, en général, que sur le résultat de l'emploi de ses crédits – par exemple, aucun indicateur ne porte sur les dépenses de contentieux* ». Dans ce contexte, la performance du programme est difficile à évaluer.

Les résultats de deux indicateurs méritent des commentaires.

Tout d'abord, le nombre moyen de mois nécessaires pour publier les décrets d'application enregistre une forte baisse puisqu'il ressort à 1,99 en 2013 contre 11,95 en 2012, pour une cible de 6. Toutefois, ainsi que le souligne le rapport annuel de performances, cet excellent résultat doit être relativisé. Il est dû à une situation exceptionnelle du fait de l'entrée en vigueur différée de 18 mois d'une loi publiée en mars 2012. Les résultats de cet indicateur doivent donc être maniés avec précaution. Son maintien se justifie néanmoins par la nécessité de mesurer la réactivité du gouvernement dans la publication des textes d'application des lois.

Ensuite, l'indicateur gérant-géré, qui mesure le pourcentage d'agents en charge de la gestion des ressources humaines, s'établit à 2,15 % en ligne avec la prévision.

4. Un opérateur récent qui monte en puissance : le CNAPS

Le seul opérateur du programme est le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), créé en 2011. Il s'agit d'un établissement public administratif chargé de l'agrément, du contrôle et du conseil des professions de sécurité privées.

En 2013, le CNAPS a reçu une subvention de 15,9 millions d'euros, soit un million de moins que ce qui était prévu par la loi de finances initiale. Cette subvention était nettement inférieure au produit de la taxe acquittée par les professionnels du secteur (27,4 millions d'euros). Une réflexion a été engagée en 2014 pour revoir l'assiette et le taux de cette taxe dont le rendement excède ce qui était attendu.

Les dépenses globales du CNAPS se sont élevées à 15,6 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement, d'un montant de 3,4 millions d'euros ont nettement augmenté en 2013 (+ 165 %), ce que le ministère explique par la montée en puissance de l'opérateur créé en décembre 2011.

Le nombre d'emplois de l'opérateur s'est élevé à 211 ETPT pour un plafond de 214.

Le Rapport annuel de performances mentionne que 1 488 entreprises ou établissements ont été contrôlés en 2013 par le CNAPS : ces contrôles ont donné lieu à 2 536 visites de sites. 6 882 agents de sécurité en situation opérationnelle ont fait l'objet d'un contrôle et 10 844 manquements de différentes natures ont été relevés.

*

* *

**AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :
POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET
RURAL**

Commentaire de M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION CONFORME À L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE, DANS UNE ANNÉE DE RÉDUCTION DES CRÉDITS ALLOUÉS	30
A. LA MISSION NE REPRÉSENTE QU'UNE PART MINORITAIRE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE	30
B. UNE ENVELOPPE FINANCIÈRE RESPECTÉE DANS UN CONTEXTE DE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS	32
II. UNE PERFORMANCE ACCRUE, MAIS QUI RESTE CONTRASTÉE	34
A. PROGRAMME 154 : UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE	34
B. PROGRAMME 149 : UNE ANALYSE LIMITÉE EN RAISON DE RENSEIGNEMENTS TOUJOURS LACUNAIRES	36
C. PROGRAMME 215 : UNE ADMINISTRATION QUI PARAÎT, DE FAÇON GÉNÉRALE, PLUS EFFICACE	37
D. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIAL <i>DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</i> : UNE MESURE TOUJOURS EMBRYONNAIRE DE LA PERFORMANCE	38

I. UNE EXÉCUTION CONFORME À L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE, DANS UNE ANNÉE DE RÉDUCTION DES CRÉDITS ALLOUÉS

Pour 2013, les crédits disponibles de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* ont représenté 3,334 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,343 milliards d'euros en crédits de paiement. En exécution 2013, les crédits se sont élevés à 3,066 milliards d'euros pour les autorisations d'engagement (AE) et à 3,315 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

A. LA MISSION NE REPRÉSENTE QU'UNE PART MINORITAIRE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

La mission, dont la moitié des crédits est constituée de dépenses d'intervention et pour 27 % de dépenses de personnel, comporte quatre programmes distincts :

– le programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* qui regroupe la majorité des crédits budgétaires de la mission (54 %) et de la dépense fiscale qui lui est rattachée.

– le programme 149 *Forêt* qui comporte 9 % des crédits budgétaires de la mission ;

– le programme support 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, pour 22 % des crédits budgétaires de la mission

– le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*.

Le périmètre de la mission a évolué en 2013, en raison du rattachement de l'action 16 *Gestion durable des pêches et de l'aquaculture* au programme 205 *Sécurité et affaires maritimes*, de la mission *Écologie, développement et aménagement durable*. Cette action était auparavant comprise dans le programme 154, dont le libellé a été modifié en conséquence en 2013.

L'action de l'État en faveur de l'agriculture et des affaires rurales est aussi financé par le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* qui comporte deux programmes visant à soutenir les structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs. Ces programmes sont financés par une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. Le tableau ci-dessous présente, par programme et par action, les crédits de ce compte d'affectation.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET PAR ACTION DU COMPTE
D'AFFECTATION SPÉCIALE**

(en euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2012	Exécution 2013
775 Développement et transfert en agriculture	55 501 813	54 820 870	57 995 372	54 853 069
01 Développement et transfert	55 455 668	54 738 526	57 936 783	54 793 642
02 Fonction support	46 115	82 344	58 589	59 427
776 Recherche appliquée et innovation en agriculture	55 496 408	56 455 457	56 357 089	52 124 099
01 Recherche appliquée et innovation	55 823 236	56 188 897	54 904 476	51 883 943
02 Fonction support	- 326 828	266 560	1 452 613	240 156

Source : RAP 2013.

Apprécier l'ensemble des concours publics à l'agriculture implique d'y inclure les mesures relatives à la politique agricole commune (les concours de l'Union Européenne s'élèvent à 9,4 milliards, soit 2,8 fois les crédits budgétaires ouverts à la mission) et le poids des dépenses fiscales (touchant particulièrement la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), rattachées dans le programme *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* pour un montant qui devrait être inférieur aux 3,102 milliards inscrits dans la loi de finances initiale.

Enfin, il convient de mentionner le rôle des opérateurs. Sur le programme 154, le financement de l'État à destination de FranceAgriMer (196 millions) et de l'Agence de service et de paiement (899 millions) en crédits de paiement, inscrit en loi de finances initiale, représente ainsi 60,2 % en CP des crédits à destination du programme. De même, l'Agence de service et de paiement et l'Office National des forêts (ONF) reçoivent une large majorité des crédits du programme 149 *Forêt* : ce dernier est ainsi financé à hauteur de 193,4 millions d'euros par l'État en crédits de paiement (loi de finances initiale 2013), soit 54 % des crédits de paiement de ce programme.

L'État a d'ailleurs été obligé, pour la seconde année consécutive, de mobiliser 16,4 millions d'euros supplémentaires pour faire face aux difficultés conjoncturelles de trésorerie rencontrées par l'ONF, dont la situation financière s'est néanmoins améliorée après une année 2012 difficile, du fait de la reprise des cours du bois au second semestre, des effets du CICE et d'efforts de maîtrise des charges externes.

B. UNE ENVELOPPE FINANCIÈRE RESPECTÉE DANS UN CONTEXTE DE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS

Données en M€	Programme 154		Programme 149		Programme 206		Programme 215		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale	1 779,6	1 792,7	290,8	315,4	511,0	511	728,7	739,14	3 310,2	3 358,24
Ouvertures/annulations prévues (y.c FDC et ADP)	13,2	-6,2	-14,2	-18,5	12	13	13,23	-3,3	24,23	-15
Total des crédits disponibles	1 792,8	1 786,5	276,6	296,9	523,0	524	742,0	735,84	3 334,4	3 343,24
Crédits consommés	1 568,8	1 782,3	271,3	295,9	505,8	504,7	720,2	732,3	3 066,1	3 315,2
Taux de consommation	0,88	1,00	0,98	1,00	0,97	0,96	0,97	1,00	0,92	0,99

Source : RAP 2013.

1. Une baisse relativement forte des crédits alloués

Conformément aux objectifs de réduction des dépenses présentés dans le budget triennal de l'État, la mission a vu ses crédits diminuer en loi de finances initiale à hauteur de 11,5 % en AE et de 11 % en CP par rapport à la loi de finances initiale de 2012. Cette baisse reste de 10 % en autorisations d'engagement et de 9,5 % en CP si l'on tient compte de la modification du périmètre de la mission. Elle est en revanche plus modérée si l'on ne prend pas en compte la mesure non mise en œuvre par le précédent Gouvernement d'exonération de charges sur les salariés permanents (la diminution des crédits alloués s'élève alors à 4,6 % en AE et 4 % en CP).

Cette diminution des dépenses concerne l'ensemble des titres de la mission, y compris les dépenses de fonctionnement (contrairement à l'année précédente), mais à l'exception du titre 2 (dépenses de personnel, + 0,5 %). Les dépenses d'intervention concentrent 90 % de la baisse des CP de la mission.

2. Une trajectoire d'exécution respectée en l'absence de crise majeure

La trajectoire ainsi définie a été respectée lors de l'exécution du budget de la mission en 2013. **En premier lieu, les crédits disponibles en 2013 pour la mission ont enregistré de faibles modifications en cours d'année** avec une hausse de 0,7 % en AE et une baisse de 0,5 % en CP par rapport à la loi de finances initiale (ils étaient de 3,310 milliards en AE et de 3,358 milliards en CP en loi de finances initiale). Cette stabilité s'explique par les ouvertures de crédit par fonds de concours et attributions de produits (à hauteur de 27 millions en AE et CP) mais aussi par des reports de crédit (43,79 millions en AE et 40,54 millions en CP, venant principalement du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*), qui sont venus contrebalancer les annulations de crédits intervenues en loi de finances rectificative (de 41,61 millions d'euros les autorisations d'engagement et de 75,52 millions les crédits de paiement disponibles).

Comme souligné par la Cour des Comptes, **l'absence d'événement climatique ou sanitaire majeur et la faiblesse relative du refus d'apurement communautaire** (46 millions d'euros, qui ont été financés presque entièrement par des redéploiements de crédits, à comparer aux 406,7 millions d'euros prévus par la Cour des comptes pour 2014) ont permis à la mission de contribuer à l'équilibre budgétaire général en LFR, sans avoir à demander d'importantes ouvertures supplémentaires de crédits.

Surtout, **l'enveloppe financière initiale n'a pas été dépassée, et ce pour la seconde année consécutive, ce qui reste atypique** pour une mission nécessitant bien souvent l'ouverture de crédits supplémentaires pour soutenir le milieu agricole ou sylvicole face aux aléas climatiques. Ainsi, l'exécution est inférieure aux crédits de la loi de finances initiale en paiements (-1,3 %) et en engagements (-7,4 %). En exécution 2013, les crédits se sont élevés à 3,066 milliards d'euros pour les AE et à 3,315 milliards d'euros pour les CP, ce qui représente un taux d'exécution des crédits disponibles de 99,1 % pour les CP et de seulement 92 % pour les AE.

La sous-consommation des autorisations d'engagement sur l'ensemble de la mission vient du programme *Forêt* (l'exécution des crédits prévus en loi de finances initiale, comprenant attributions de produits et fonds de concours, s'élevant à 93,3 %) et surtout du programme *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* (taux d'exécution de 88,15 % seulement). La sous-consommation porte essentiellement sur l'action 12 *Gestion des crises et des aléas de production*, ainsi que sur les actions 13 *Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles* (78 millions de crédits utilisés sur les 196 millions d'AE prévues en loi de finances initiale) et 14 *Gestion équilibrée et durable des territoires*. La sous-exécution des autorisations d'engagement s'explique néanmoins, s'agissant des actions 13 et 14, par la mise en application des recommandations de l'audit ASP « Fiabilisation de la comptabilité d'engagements » qui s'est traduite par un retrait d'engagements sur années antérieures de 218,44 millions d'euros (consistant notamment en l'annulation du solde d'engagements juridiques de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE), financée par l'État sur la période 2007-2013).

Enfin, la mission a **respecté son plafond de crédits sur le titre 2** (dépenses de personnel) et est même allée au-delà, avec une baisse en exécution d'environ 1,7 % en crédits de paiement par rapport aux crédits disponibles. Ceci fut aussi vrai pour le plafond d'emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) fixé à 13 819, atteignant 13 754 en exécution 2013. Les effectifs de la mission ont donc une nouvelle fois diminué en 2013, tant en prévision (moins 452 emplois ETPT) qu'en exécution (moins 462 emplois ETPT).

À l’instar de la Cour des comptes, il convient néanmoins de **souligner la capacité limitée de la mission de trouver en son sein les ressources pour faire face à d’éventuelles crises sanitaires ou climatiques**. Le respect de l’enveloppe initiale a été rendu possible grâce à la levée, même partielle, de la mise en réserve du programme 154. C’est de même la mobilisation de la trésorerie des opérateurs (à hauteur 23 millions d’euros) et le décalage en 2014 du paiement de compensation aux banques pour les prêts modifiés (30,7 millions) qui a permis la participation de la mission à l’équilibre du budget général en loi de finances rectificative.

II. UNE PERFORMANCE ACCRUE, MAIS QUI RESTE CONTRASTÉE

A. PROGRAMME 154 : UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE

Ce programme a pour objet d’améliorer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires, et de faciliter leur adaptation aux exigences environnementales et sociales. Une importance toute particulière doit être portée à la performance de ce programme, puisqu’il représente 54 % des crédits budgétaires de la mission. En outre, le gouvernement a placé le renforcement de l’organisation économique et l’amélioration de la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires sur les marchés nationaux et internationaux au rang de ses priorités, dans la présentation du projet de loi de finances pour 2013.

Il convient de rappeler que l’année 2013 n’a connu aucune crise majeure, ce qui était de nature à favoriser la réalisation des objectifs fixés.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 154 ÉCONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, ET DES TERRITOIRES

Objectif 1	Développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité
Indicateur 1.1	Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U)
Objectif 2	Renforcer l'organisation économique et assurer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires sur les marchés national et international
Indicateur 2.1	Évolution des regroupements d'organisations de producteurs
Indicateur 2.2	Taux de pénétration de l'assurance récolte
Objectif 3	Concilier activités économiques et préservation des milieux
Indicateur 3.1	Part des surfaces agricoles contractualisées en zone Natura 2000 sur le total des surfaces agricoles en Natura 2000
Objectif 4	Favoriser l'attractivité des territoires ruraux
Indicateur 4.1	Taux de renouvellement des chefs d'exploitation
Indicateur 4.2	Part des exploitations en zones défavorisées dans l'ensemble des exploitations
Indicateur 4.3	Coût moyen pour l'État de l'installation aidée par hectare installé
Objectif 5	Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 5.1	Coût de gestion des aides PAC
Indicateur 5.2	Délai moyen de mobilisation des aides d'urgence dans le cas des calamités agricoles
Indicateur 5.3	Taux de pénalité financière (refus d'apurement) au titre de la PAC

De façon générale, les indicateurs des deux premiers objectifs présentent une certaine amélioration, mais celle-ci est souvent plus lente que prévue, en deçà des prévisions, ce qui laisse à penser que les objectifs fixés pour 2015 ne seront pas atteints pour la plupart des indicateurs.

En matière de **superficies cultivées en agriculture biologique** (objectif 1, indicateur 1.1), si l'indicateur présente une amélioration, la cible pour 2015 - certes ambitieuse – paraît délicate à atteindre, la tendance de conversion en bio des terres agricoles ayant poursuivi le ralentissement entamé en 2012.

Les résultats sont tout autant contrastés en ce qui concerne la **compétitivité des filières** : une amélioration par rapport à 2012 sur le regroupement d'organisations de producteurs, en ligne avec les prévisions, est à souligner, mais les résultats de l'indicateur 2.2 sont plus décevants, quant au développement du recours à l'assurance récolte, qui semble souffrir de problèmes structurels pour s'implanter plus largement (à savoir une inadéquation de l'offre aux spécificités de certaines productions combinée à l'absence de stratégie de gestion des risques chez certains producteurs). Plus généralement, la question de la pertinence des indicateurs retenus pour ce second objectif se pose car ceux-ci n'entretiennent pas *a priori* de rapport direct avec la politique de compétitivité des filières agricoles, dont la performance se trouve donc insuffisamment mesurée.

L'objectif de préservation des milieux (objectif 3) souffre, quant à lui, d'une mesure relativement insuffisante de la performance, puisque la réalisation 2013 de l'indicateur, après la modification du périmètre du programme, ne sera disponible qu'à compter de début juin 2014. Les réalisations des années précédentes, qui concernent donc part des surfaces agricoles contractualisées en zone Natura 2000 laissent en outre présager que la cible pour 2015 ne sera pas atteinte.

Les résultats des quatrième et cinquième objectifs sont plus décevants. En ce qui concerne **l'attractivité des territoires ruraux** (quatrième objectif), l'efficacité des politiques d'aides à l'installation ne s'améliore pas autant que prévu dans le projet annuel de performance de 2013, avec un coût moyen de l'installation aidée par hectare installé qui diminue de 7,5 %, à comparer aux 20 % de baisse espérés. Cet indicateur 4.3 reste cependant en ligne avec la cible pour 2015.

Surtout, la performance dans la **mise en œuvre des politiques nationales et communautaires** est parfois critiquable : si le délai moyen de mobilisation des aides d'urgence dans le cas des calamités agricoles (indicateur 5.2) est estimé au niveau de la cible pour 2015, il ne cesse de croître depuis 2012, et en particulier en 2013 (avec une augmentation de 20 %). De même, si **le coût de gestion des aides de la PAC** reste maîtrisé et en ligne avec la cible pour 2015, il n'en est pas moins supérieur, pour les deux « piliers » aux prévisions (de 6 % en moyenne).

B. PROGRAMME 149 : UNE ANALYSE LIMITÉE EN RAISON DE RENSEIGNEMENTS TOUJOURS LACUNAIRES

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 149 *FORÊT*

Objectif 1	Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois
Indicateur 1.1	Récolte annuelle de bois commercialisée
Objectif 2	Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier
Indicateur 2.1	Part des surfaces des forêts publiques aménagées
Objectif 3	Dynamiser la gestion des forêts privées
Indicateur 3.1	Part des surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion dans la surface théorique devant relever d'un tel plan
Objectif 4	Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt
Indicateur 4.1	Taux d'extinction des feux de forêt « naissants »

Comme pour les exercices précédents, **l'analyse de la performance doit s'accommoder de résultats connus tardivement** pour trois des quatre indicateurs du programme. L'indicateur 4.1 ne peut ainsi être correctement utilisé, dans la mesure où les données provisoires sur le taux d'extinction des feux de forêt « naissants » divergent radicalement avec l'analyse des résultats effectuée dans le rapport annuel de performances.

Sous cette réserve, il faut souligner les très bons résultats obtenus dans la gestion durable des forêts relevant du régime forestier (indicateur 2.1) et dans la couverture par un plan simple de gestion des surfaces forestières privées (indicateur 3.1). Ces deux indicateurs présentent en effet des résultats supérieurs aux prévisions (dans la quasi-totalité des cas), et en ligne avec la cible pour 2015.

Les résultats plus insatisfaisants de la récolte annuelle de bois commercialisée qui semblent éloignés de la cible pour 2015 et inférieurs aux prévisions s’expliquent notamment par une pluviométrie exceptionnellement élevée.

C. PROGRAMME 215 : UNE ADMINISTRATION QUI PARAÎT, DE FAÇON GÉNÉRALE, PLUS EFFICACE

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 215 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE*

Objectif 1	Faciliter et simplifier l'accès des usagers aux données et procédures du ministère
Indicateur 1.1	Taux de pénétration des télé-procédures
Objectif 2	Optimiser l'efficacité de la gestion des ressources humaines et accompagner les agents dans l'évolution de leurs missions
Indicateur 2.1	Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines
Objectif 3	Être une administration exemplaire
Indicateur 3.1	Coût immobilier et d'entretien du poste de travail en administration centrale
Indicateur 3.2	Dépense moyenne de fonctionnement courant par agent (hors loyers et charges immobilières)
Indicateur 3.3	Ratio d'efficacité bureautique
Indicateur 3.4	Respect des coûts et délais des grands projets
Indicateur 3.5	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 86-517 du 10 juillet 1987
Indicateur 3.6	Délais de publication des textes d'application des lois
Objectif 4	Mettre en œuvre les actions ministérielles dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 4.1	Efficacité des services

Les actions de ce programme support ont fait l’objet de nombreuses réformes en 2013, s’inscrivant dans le cadre des décisions prises lors des comités interministériels pour la modernisation de l’action publique (CIMAP). L’objectif consiste à rendre l’administration plus efficace, ou exemplaire (objectif 3), tout en améliorant la relation entre les usagers et l’administration. Tenir ces objectifs est en outre indispensable pour être en ligne avec la baisse des dépenses de fonctionnement prévue en loi de finances initiale.

Les indicateurs présentent des résultats globalement satisfaisants. Ceci est vrai pour le taux de pénétration des téléprocédures (indicateur 1.1), supérieur aux prévisions et à la cible pour 2015. L'administration a de même accru son efficacité au cours de l'exercice 2013 en matière de gestion des ressources humaines, par la centralisation des effectifs de gestion (la cible pour 2015 devrait être atteinte, avec des résultats en ligne avec les prévisions) et son efficacité sur les délais de publication des textes d'application des lois (indicateur 3.6), délais qui présentent de sensibles améliorations.

Quelques nuances doivent néanmoins être apportées, s'agissant de l'efficacité générale des services (avec un ratio d'effectifs consacrés aux fonctions supports qui connaît une amélioration moins forte que prévue, pour l'indicateur 4.1) mais aussi de l'objectif d'exemplarité de l'administration. Sur ce dernier point, les résultats en demi-teinte sur la plupart des indicateurs s'expliquent par des événements de calendrier ou administratifs, tels que les retards pris sur les projets immobiliers (fortes intempéries, contraintes sur les bâtiments historiques) tandis que le changement d'outil de messagerie et d'agenda a impacté le ratio d'efficacité bureautique.

D. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL : UNE MESURE TOUJOURS EMBRYONNAIRE DE LA PERFORMANCE

Le nombre d'objectifs et d'indicateurs associés au compte d'affectation spéciale reste identique à l'année précédente, et donc reste faible. De surcroît, ceux-ci renvoient surtout au bon fonctionnement des organismes et de l'administration, sans chercher véritablement à évaluer l'efficacité des actions engagées.

Ainsi, le programme *Développement et transfert en agriculture* qui vise à orienter et soutenir les structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs n'a pour seul indicateur que la part d'emplois à temps plein chargés du conseil aux agriculteurs vers le développement durable et ses résultats ne sont pas encore disponibles, même s'ils sont attendus au niveau de la cible, et n'ont presque pas varié (aux alentours de 39–40 % d'ETP) depuis 2011.

Le caractère limité de la mesure de la performance dans ce compte d'affectation spéciale se vérifie aussi à l'étude du programme *Recherche appliquée et innovation en agriculture*. Celui-ci soutient la conduite d'études, l'analyse des innovations de terrain et la réalisation d'expérimentations mais ne se voit assigner comme indicateur que la part des financements correspondant aux priorités retenues pour l'évolution qualitative des appels à projets. Ceci réduit donc la mesure de la qualité de l'action de soutien opérée par ce programme à un indicateur strictement financier, restant à une logique de moyens alors que la mise en œuvre de la LOLF implique de passer à une logique de résultats. Sous cette réserve, étant entendu qu'il est toujours délicat de traduire par voie chiffrée des éléments qualitatifs, les deux sous-indicateurs de cet objectif ont connu une progression favorable qui dépasse d'ores et déjà la cible prévue pour 2015.

**AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

Commentaire de M. Éric ALAUZET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. EN 2013, DES CONDITIONS D'EXÉCUTION FAVORABLES	40
1. Des dépenses inférieures aux prévisions.....	40
2. La maîtrise des coûts de personnel	41
3. Une situation épidémiologique favorable	42
II. UNE MESURE DES ACTIONS PARFOIS ÉCLAIRANTE, MAIS QUI RESTE TROP PARTIELLE	43
1. Une couverture seulement partielle des actions par les objectifs	43
2. Des résultats globalement de qualité.....	43

I. EN 2013, DES CONDITIONS D'EXÉCUTION FAVORABLES

1. Des dépenses inférieures aux prévisions

Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* de la mission *Agriculture* a pour objet de garantir la qualité de l'état de santé des végétaux et animaux destinés à la consommation, dont la santé humaine est fortement dépendante.

Pour l'accomplissement de cette mission, le ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (ou plus précisément, à l'échelon central, sa direction générale de l'alimentation) conduit des actions destinées à assurer la maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires, à promouvoir la qualité et la diversité des produits alimentaires et à garantir la transparence en matière de composition, d'origine et de mode de production des denrées et des aliments pour animaux, notamment par la mise en œuvre de contrôles et d'inspections.

Au contraire des années précédentes, la dépense au titre de ce programme aura été inférieure non seulement à la prévision de dépense – qui, outre les crédits votés, inclut de substantiels fonds de concours de l'Union européenne – mais aussi au montant des crédits votés.

En effet, alors que pour les crédits de paiement la prévision de dépense, fonds de concours compris, était de 525,15 millions d'euros, et les crédits votés en loi de finances initiale de 511,04 millions d'euros, l'exécution fait apparaître une dépense de 504,69 millions d'euros seulement. L'économie est donc de 6,34 millions d'euros par rapport aux crédits votés (- 1,24 %) et surtout de 20,46 millions d'euros (- 3,9 %) par rapport à la prévision de dépense.

Deux raisons permettent de rendre compte de l'essentiel de ces modalités d'exécution.

La première a été la bonne situation épidémiologique de l'agriculture française en 2013, tant pour les animaux que pour les végétaux. Le budget de la sécurité alimentaire est pour l'essentiel un budget d'intervention. Une situation épidémiologique très favorable se répercute directement sur la dépense.

La deuxième tient, comme pour l'ensemble du ministère, **à la maîtrise des coûts de personnel.** Au sein du programme, ceux-ci sont regroupés au sein de l'action 6, qui y est quasi-exclusivement consacrée ; l'exécution de cette action fait apparaître une économie de 5 millions d'euros environ.

Le tableau ci-après retrace les mouvements de crédits en gestion.

PROGRAMME 206 : DÉPENSES EXÉCUTÉES EN 2013

(en euros)

Intitulé de l'action	Crédits ouverts en loi de finances initiale 2013	Exécution 2013	Total y compris FDC et ADP prévus en loi de finances initiale 2013	Écart à la prévision 2013
01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	20 677 909	16 666 913	20 777 909	– 4 110 996
02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	109 498 802	111 084 700	122 618 802	– 11 534 102
03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	14 977 965	17 469 001	15 872 888	+ 1 596 113
04 – Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	73 911 839	72 899 805	73 911 839	– 1 012 034
05 – Élimination des farines et des coproduits animaux	4 000 000	4 000 000	4 000 000	0
06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	283 783 601	278 773 009	283 783 601	– 5 010 592
08 – Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4 187 500	3 800 792	4 187 500	– 386 708
Total	511 037 616	504 694 220	525 152 539	– 20 458 319

Source : rapport annuel de performances et commission des Finances.

2. La maîtrise des coûts de personnel

C'est par les crédits de l'action 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation* que le Rapporteur spécial commencera cette année son analyse. La réalisation de cette action, budgétée pour 283,78 millions d'euros, n'a en effet coûté que 278,77 millions d'euros, faisant ainsi apparaître une économie de 5,01 millions d'euros.

Cette économie est même légèrement supérieure si l'on limite l'analyse aux charges de personnel. Prévues pour 283,12 millions d'euros, elles n'ont été que de 277,77 millions d'euros, en diminution de 5,35 millions d'euros. Ce gain important a permis de faire passer les dépenses de fonctionnement de 664 723 euros à un million d'euros, soit un accroissement de plus de moitié (+ 51,19 %).

Parmi les éléments marquants de cette évolution figure d'abord le respect du schéma d'emplois.

En exécution, le schéma d'emplois est égal à ce qui était prévu, soit – 69 ETP. La part de son impact sur la diminution de la masse salariale est de – 2,9 millions d'euros, montant partiellement compensé par la mise en œuvre des mesures catégorielles (+ 0,9 million d'euros), des mesures générales (0,1 million d'euros) et l'effet du glissement vieillesse/technicité (+ 0,27 million d'euros en solde). Hors cotisations au CAS *Pensions*, les dépenses de personnel se sont élevées à 202,28 millions d'euros.

Le solde de l'économie est à rechercher pour l'essentiel dans l'évolution de la contribution au CAS *Pensions* : la contribution d'équilibre qui lui a été versée a été de 74,94 millions d'euros, contre 78,25 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale.

3. Une situation épidémiologique favorable

- Les crédits de l'action 1 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*, d'un montant initial de 20,78 millions d'euros, n'ont été dépensés qu'à hauteur de 16,67 millions d'euros, laissant un solde d'exécution positif de 4,11 millions d'euros. Selon le rapport annuel de performances (RAP), cette sous-consommation s'explique principalement par la moindre cotisation des arboriculteurs à la caisse de solidarité dédiée à la lutte contre la sharka et donc à la réduction concomitante de la part État, ainsi que par une sous-consommation « *sur le plan de biovigilance* » ainsi qu'en matière de promotion des modes de production respectueux de la santé et de l'environnement, ces actions étant en fait largement prises en charge dans le cadre du plan Écophyto, et non sur les crédits du programme.

- L'action 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* aura elle aussi été marquée en 2013 par une sous-consommation de ses crédits. Pour 122,62 millions d'euros de dépenses prévues (fonds de concours européens compris), la dépense effective aura été de 111,08 millions d'euros soit une économie de 11,53 millions d'euros.

Selon le RAP, « *la sous-consommation par rapport à la LFI est liée à l'occurrence d'une année 2013 exceptionnellement "saine" notamment par rapport aux années passées. Ces moindres dépenses sont dues en particulier à un nombre de foyers de tuberculose bovine moins important qu'en 2012, ainsi qu'au recours plus fréquent à des abattages partiels plutôt qu'à des abattages totaux des troupeaux atteints.* »

- L'action 3 *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* est au contraire marquée par une surconsommation de 1,6 million d'euros. Celle-ci a essentiellement pour origine une sous-évaluation au sein du PAP des crédits nécessaires aux opérations d'inspection sanitaire et le surcroît d'activité du SIVP (service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières) « *du fait de l'augmentation régulière des flux d'animaux, de végétaux et de leurs produits à l'importation* », « *alors qu'aucune réévaluation n'avait été programmée* ».

- Enfin, l'exécution en légère diminution des crédits de l'action 4 *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires* a pour origine essentielle le retard pris par la refonte du système d'information de la DGAL.

II. UNE MESURE DES ACTIONS PARFOIS ÉCLAIRANTE, MAIS QUI RESTE TROP PARTIELLE

1. Une couverture seulement partielle des actions par les objectifs

Comme en 2012, la réalisation du programme est sous-tendue par le respect de quatre objectifs, que mesurent sept indicateurs.

En préalable, le rapporteur spécial ne peut que réitérer les deux principales observations qu'il avait déjà formulées à propos des indicateurs du programme 206.

La première concerne **le caractère partiel de la couverture du champ du programme par les objectifs formulés et les indicateurs mis en place** : il n'existe toujours ni objectifs ni indicateurs pour les actions 4 *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires*, 5 *Élimination des farines et coproduits animaux* et 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation*, action qui regroupe pourtant la totalité des crédits de personnels du programme.

Ce dernier élément fonde la deuxième observation du Rapporteur spécial : il l'amène en effet à conclure, à l'instar de la Cour des comptes, que « **la corrélation entre démarche budgétaire et démarche de performance reste ténue** ». Du reste, un seul des sept indicateurs est formulé « du point de vue du contribuable » ; les six autres le sont « du point de vue du citoyen ».

Une amélioration sous ces deux aspects serait donc hautement souhaitable. Le Rapporteur spécial est cependant conscient que, ces critiques rejoignant des recommandations d'amélioration formulées depuis plusieurs années par la Cour des comptes pour l'ensemble de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, leur prise en compte dépasse l'échelle de la direction générale de l'alimentation.

2. Des résultats globalement de qualité

• L'objectif 1 est désormais intitulé « Prévenir et réduire les risques sanitaires liés à la production primaire dans le respect de l'environnement et de l'activité économique. » Les libellés des trois indicateurs qui le mesurent sont les mêmes que l'an dernier.

L'indicateur 1.1 mesure le « taux de non-conformité au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits phytopharmaceutiques ». Il fait apparaître un taux de non-conformité de 2,9 % pour une cible 2015 de 2,2 %, et, surtout, une réalisation en 2012 de 2,22 %. Dans son commentaire, le ministère explique cette évolution déroutante par deux éléments. Le premier est une réforme de la méthodologie des inspections. « *Les résultats de cette nouvelle méthode d'inspection, expose-t-il, se traduisent par des inspections exhaustives de meilleure qualité, une homogénéisation des pratiques et des appréciations des*

contrôleurs, une meilleure justification réglementaire et un léger renforcement des contrôles. » Il poursuit : *« l'interprétation chiffrée de l'indicateur en est rendue délicate, l'augmentation du taux de non-conformité témoignant pour partie de l'efficacité des contrôles. »*

Un autre élément est tout simplement *« le renforcement de la réglementation »*. En règle générale, l'évolution des pratiques suivant, et non précédant, celle de la réglementation, il est logique qu'une évolution réglementaire entraîne une dégradation temporaire du résultat de l'indicateur.

L'indicateur 1.2 « Nombre de doses unités de pesticides », ou NODU, est un indicateur de la mise en œuvre du plan Écophyto 2018, plan destiné à entraîner une forte réduction de l'utilisation des pesticides. La cible 2015 fixée au PAP 2013 est de 45 millions de doses. La prévision pour 2013 du même PAP était de 53 millions de doses ; cette prévision a été revue à 75,6 millions de doses par le PAP 2014. La réalisation 2013 n'est pas mentionnée dans le rapport annuel de performance. Les dernières données disponibles sont une réalisation de 87,7 millions de doses en 2011 et de 82,7 millions de doses en 2012. Une réduction de l'utilisation des pesticides serait donc effectivement en cours, mais à un rythme nettement moins rapide que celui qui avait été ambitionné.

L'indicateur 1.3 est désormais libellé *« Respect des normes de santé publique vétérinaire dans les domaines de l'identification, de la traçabilité et du médicament vétérinaire. »* Il reste composé de trois sous-indicateurs.

Le taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire dans le domaine de l'identification et de la traçabilité des bovins est en 2013 de 11,4 %, pour une cible de 11 % mais des résultats de 12,1 % en 2011 et 11,7 % en 2012. Cette amélioration, moins forte que celle attendue, devrait se confirmer en 2014.

Le taux d'identification par repères électroniques des populations ovine et caprine continue sa rapide progression. Il est désormais de 87 % pour une prévision de 82 % seulement et une cible 2015 de 85 %.

Le nouveau sous-indicateur *« Niveau d'exposition des animaux aux antibiotiques critiques »* (qui remplace un sous-indicateur partiel ne portant que sur les seuls porcins) a pour objet de mesurer la diminution de la consommation de deux familles d'antibiotiques dits critiques (fluoroquinolones et céphalosporines de 3^{ème} et 4^{ème} générations). L'objectif est celui d'une réduction de 25 % sur la période 2012-2016.

La mesure est établie en rapportant la masse des animaux traités à celle qui serait susceptible de l'être. L'objectif 2015 est une masse de 3,64 %. Les résultats sont de 4,55 % en 2011 et 4,52 % en 2012. Les résultats 2013 ne sont pas disponibles. Selon le ministère, *« après une période de forte augmentation de l'exposition des animaux à ces deux familles d'antibiotiques, il apparaît une inflexion (...) la tendance étant à la stabilisation. La diminution globale de*

l'exposition aux antibiotiques observée ces dernières années confirme l'impact positif des différentes actions et initiatives prises depuis la fin 2010, notamment dans le cadre du plan Écoantibio lancé en 2012. »

● L'objectif 2 est désormais intitulé « Prévenir et réduire les risques alimentaires liés aux denrées alimentaires ». Comme l'an dernier, il n'est cependant mesuré que par un seul indicateur, le taux d'infection aux salmonelles (*salmonella enteritidis* et *salmonella typhimurium* qui l'a supplantée comme agent le plus fréquent des toxi-infections alimentaire collectives) des élevages de poules pondeuses. **La mesure de l'objectif ne comporte donc toujours pas d'indicateur relatif aux élevages porcins, ovins, bovins, ni aux conditions de transformation des produits animaux, voire végétaux, ce qui est très regrettable.**

L'indicateur montre en revanche **un taux d'infection des élevages très faible** (0,9 %), en diminution par rapport aux années 2011 et 2010, et très inférieur aussi bien à la cible 2015 (1,3 %) qu'au taux fixé par la réglementation européenne, qui est de 2 %. Cet excellent résultat permet au ministère de se féliciter de « *la solidité du programme français de maîtrise du danger des salmonelles dans le secteur avicole* ».

● L'objectif 3 a pour objet de « s'assurer de la maîtrise des systèmes de contrôle sanitaire dans le cadre d'une organisation efficiente ». L'indicateur est composé de deux sous-indicateurs. Intitulé « Coût unitaire d'une inspection sous démarche qualité », le premier, dont l'objet est donc financier, fait apparaître une hausse de ce coût, désormais de 528 euros au lieu de 518 euros en 2012. Le ministère attribue cette hausse « *pour partie à la hausse mécanique de la masse salariale mais également à l'augmentation du coût de l'analyse par les laboratoires agréés des prélèvements réalisés dans le cadre des plans de surveillance et plans de contrôle, à mettre en perspective avec le taux d'inflation 2013 proche de 1 %* ». Dans ces conditions, il est surprenant que la prévision pour 2013 soit restée fixée à 500 euros maximum, de même que la cible 2015. Soit le ministère est en situation d'agir sur les coûts, et il doit alors indiquer quelles mesures il souhaite prendre pour que le coût effectif rejoigne les prévisions qu'il formule, soit la maîtrise de la hausse des coûts est hors de sa portée, et il serait alors souhaitable que les objectifs fixés soient plus réalistes.

Le deuxième sous-indicateur, qui porte sur le « taux de re-contrôles suite à mise en demeure avec délais », mesure donc la qualité du suivi des dossiers par l'administration. Ce taux est en continuelle progression puisqu'il atteint 59,4 % (pour une prévision de 60 %), après 52 % en 2012 et 45 % en 2011, la cible pour 2015 étant de 85 %.

● **La mesure de l'objectif 4 « Assurer à la population une alimentation de bonne qualité nutritionnelle » suscite depuis l'origine la perplexité du Rapporteur spécial.**

L'indicateur 4.1 mesure le « taux d'enfants bénéficiant de l'action " un fruit pour la récré " ». Avec 11 %, il continue à progresser. Son importance au regard de l'objectif doit cependant être éclairée par ses conditions de réalisation. En effet, selon le RAP, « *un élève est répertorié s'il reçoit six fruits frais pendant un trimestre* », autrement dit un fruit frais chaque quinzaine d'un des trois trimestres de son année scolaire.

Le nouvel indicateur 4.2 semble plus intéressant, puisqu'il mesure le « taux de conformité constaté en restauration scolaire lors des inspections nutritionnelles ».

Malheureusement, le commentaire est clair : « *compte tenu des arbitrages que le responsable du programme 206 a eu à rendre sur les missions d'inspections prioritaires menées par les agents du programme dont il assume la responsabilité, les contrôles portant sur la qualité nutritionnelle des repas servis en restauration scolaire n'ont pu être déployés en 2013. En conséquence, cet indicateur de performance ne peut être alimenté et a été supprimé de la maquette du programme 206.* » Cet indicateur a donc vocation à disparaître après ne jamais avoir été alimenté.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'intérêt du maintien de cet objectif 4 au sein du RAP.

*

* *

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

Commentaire de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	48
I. LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT	49
A. LES DÉPENSES D'INTERVENTION	52
B. PILOTAGE ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	52
II. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT	54
A. UNE EXÉCUTION DES DÉPENSES QUI LAISSE À DÉSIERER	55
B. UNE AMÉLIORATION SOUHAITABLE DU PILOTAGE	57

INTRODUCTION

La mission *Aide publique au développement* a bénéficié jusqu'en 2012 d'un statut dérogatoire qui la faisait échapper au respect de la norme des dépenses de l'État. Elle participe désormais, quoique dans une moindre mesure, à l'effort de rétablissement des finances publiques.

Cette mission regroupait jusqu'en 2012 les crédits des trois grands programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI), le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, qui ressort du ministère des Finances et des comptes public, et le programme 301 *Développement solidaire et migrations*, piloté par le ministère de l'Intérieur. Ce dernier a été supprimé en 2013, et son action 3 *Autres actions bilatérales de développement solidaire* a été réintégrée au programme 209 sous le titre : « Actions de co-développement ».

En 2013, la mission a connu une réduction globale de sa dotation en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale, principalement due à une baisse de 23,8 % du programme 110 en AE (et de 2,6 % en CP). À l'inverse, la dotation en LFI du programme 209 était en hausse de 1,5 % (compte tenu notamment de la modification de périmètre intégrant les opérations de co-développement).

La mission se caractérise par l'importance des dépenses d'intervention qui représente 80 % des dépenses en autorisations d'engagement et 67 % des dépenses en crédits de paiement. Les crédits regroupés au sein des deux programmes transitent par trois canaux : bilatéral, européen et multilatéral hors Union européenne.

Il faut cependant rappeler que cette mission ne recense qu'une partie de l'effort budgétaire en faveur du développement. En effet, **la politique transversale en faveur du développement est dispersée entre 25 programmes et 15 missions**, pour un montant de dépenses budgétaires total de 7,515 milliards d'euros en 2013 (mais une aide publique au développement évaluée au sens du Comité d'aide au développement de l'OCDE sensiblement inférieure, de l'ordre de 5,9 milliards d'euros en crédits de paiement)

En 2013, **les crédits de la mission ne représentaient que 41 % environ de l'effort** total d'aide publique au développement au sens du Comité d'aide au développement, (28 % en 2012 et 48 % en 2011) ce qui limite le sens et la portée du contrôle parlementaire.

Le Rapporteur spécial observe chaque année que le pilotage de la politique d'aide au développement souffre de la dispersion des crédits, des instruments, des objectifs et des fonds opérationnels. Surtout, la démarche globale de performance

et l'évaluation de l'efficacité de la mission sont insuffisantes. Il a toutefois apprécié que le CICID, Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, instance de pilotage interministérielle, placée sous l'autorité du Premier ministre, qui ne s'était pas réuni depuis 2009, se réunisse enfin le 31 juillet 2013 et redéfinisse, certes de façon beaucoup trop extensive, les priorités géographiques et les objectifs de la politique de développement pour 2014.

La Cour des comptes constate en mai 2014, comme les années précédentes et à l'appui des observations du Rapporteur spécial, que : « *la mission Aide publique au développement n'offre qu'une faible visibilité globale, tant au plan budgétaire qu'au plan de sa performance et de ses résultats* »

En ce qui concerne l'exécution des crédits, malgré des postes de dépenses dynamiques et rigides, celle-ci se maintient dans la trajectoire triennale 2013-2015. Sachant que les mouvements budgétaires de l'année 2013 ont eu un impact négatif sur les crédits disponibles, réduits respectivement de 8 % en autorisations d'engagement et de 11 % en crédits de paiement. La consommation moyenne au regard des crédits disponibles de la mission s'élève à 94 % en AE et à 99 % en CP.

Des efforts d'évaluation bienvenus ont par contre été conduits en 2013 portant notamment sur le Fonds mondial sida (Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme) qui a mobilisé environ 360 millions d'euros par an entre 2011 et 2013, dont 60 millions d'euros en provenance de la taxe sur les billets d'avions, ainsi que sur le Fonds de solidarité prioritaire, dont le Rapporteur spécial lira avec intérêt les conclusions.

Enfin, l'action du gouvernement est marquée par la présentation au Parlement d'un projet de loi d'orientation et de programmation de la politique de développement et de solidarité internationale, qui a été définitivement adopté en juin 2014.

I. LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Le programme 209 met en œuvre l'aide bilatérale française conformément aux décisions du CICID. Il participe, en outre, au financement de l'action européenne et multilatérale de la France (Fonds Européen de Développement, Fonds Mondial Sida, ainsi qu'aux divers fonds multilatéraux relevant des programmes des Nations Unies).

Ce programme, qui représentait 62 % des crédits de paiement de la mission en LFI, s'organise depuis 2013 autour de cinq actions (bilatérale – action 2 ; multilatérale – action 5 ; communautaire – action 7 ; dépenses de personnels concourant au programme – action 8 et action de co-développement anciennement financée sur le programme 301 – action 9) répondant à quatre enjeux :

– la lutte contre la pauvreté et l’atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;

– l’appui à une croissance économique équitable, durable et créatrice d’emploi ;

– la bonne gestion des biens publics mondiaux ;

– la promotion de la gouvernance démocratique, de l’état de droit et du respect des droits de l’homme.

Le tableau ci-dessous retrace l’exécution des crédits du programme en 2013.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 209 EN 2013

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel (*)	Autres titres (*)	Total y.c. FDC et ADP	Titre 2 Dépenses de personnel (*)	Autres titres (*)	Total y.c. FDC et ADP
<i>Prévision LFI</i>						
<i>Consommation</i>						
02 Coopération bilatérale	67 757	609 970 183 597 573 502	609 970 183 597 641 259	67 757	605 171 022 622 883 268	605 171 022 622 951 025
05 Coopération multilatérale		414 728 840 385 179 332	414 728 840 385 179 332		436 795 506 387 549 549	436 795 506 387 549 549
07 Coopération communautaire		688 695 000 637 703 308	688 695 000 637 703 308		688 695 000 637 602 746	688 695 000 637 602 746
08 Dépenses de personnels concourant au programme « Solidarité à l’égard des pays en développement »	210 085 603 208 722 718	0 0	210 085 603 208 722 718	210 085 603 208 722 718	0 0	210 085 603 208 722 718
09 Actions de co-développement	100 670	11 024 000 22 774 069	11 024 000 22 874 739	100 670	18 524 000 15 757 421	18 524 000 15 858 091
<i>Total des crédits prévus en LFI</i>	210 085 603	1 724 418 023	1 934 503 626	210 085 603	1 749 185 528	1 959 271 131
Ouvertures/annulations y.c. FDC et ADP	- 936 052	-36 042 022	- 36 978 074	- 936 052	- 83 221 854	- 84 157 906
Total des crédits ouverts	209 149 551	1 688 376 001	1 897 525 552	209 149 551	1 665 963 674	1 875 113 225
Total des crédits consommés	208 891 145	1 643 230 211	1 852 121 356	208 891 145	1 663 792 984	1 872 684 129
Crédits ouverts - crédits consommés	+ 258 406	+ 45 145 790	+ 45 404 196	+ 258 406	+ 2 170 690	+ 2 429 096

(*) hors FDC et ADP pour les montants de la LFI.

Source : RAP 2013.

En loi de finances initiale, le total des crédits inscrits au programme 209 était de 1,93 milliard d’euros d’autorisations d’engagement (AE) et 1,96 milliard d’euros de crédits de paiement (CP). Ont finalement été ouverts 1,89 milliard (AP) et 1,87 milliard d’euros (CP). Le total des crédits consommés se monte à 1,85 milliard d’euros (AP) et 1,87 milliard d’euros (CP).

L'écart entre crédits disponibles en LFI et dépenses nettes est de 4 % en AE et de 5 % en CP. Il s'explique notamment par la mise en réserve légale de précaution, une mise en réserve additionnelle, des reports de crédits et un surgel.

Les écarts entre crédits ouverts et crédits consommés se limitent à 2,4 millions d'euros (CP). Ils s'expliquent par les économies réalisées en raison du ralentissement des décaissements des projets du Fonds européen de développement (51 millions d'euros par rapport à la LFI), ainsi que par la fermeture du GIP ENA, opérateur créé pour promouvoir l'éducation numérique en Afrique, qui a été dissous le 23 août 2013. D'autre part, le programme 209 a bénéficié d'un fonds de concours de 207 369 euros au profit de l'aide d'urgence aux victimes de crises humanitaires et de catastrophes naturelles. Une aide d'urgence de 2,5 millions d'euros a été versée à la Syrie, 1 million d'euros aux Philippines et 10 millions d'euros aux Territoires palestiniens.

Les dépenses du programme ont été complétées par des financements extrabudgétaires concernant notamment :

– le versement au Fonds mondial sida : d'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, ce versement se compose, outre 276 millions d'euros de crédits budgétaires en 2013, de 64 millions d'euros provenant des recettes extrabudgétaires des financements innovants et de 20 millions d'euros sur crédits 2014, à partir d'économies attendues du Fonds européen de développement en 2014 ;

– un versement de 20 millions d'euros à l'Alliance GAVI, réalisé à partir des recettes des financements innovants (et non pas du programme 209 comme prévu initialement). L'avis du contrôleur budgétaire a été favorable.

La nouvelle action n° 9 *Co-développement* du programme 209 correspond au transfert de compétences au MAEDI d'une action de l'ancien programme 301 rattaché au ministère de l'Intérieur, dotée en loi de finances initiale de 11 millions d'euros en AE et de 18,5 millions d'euros en CP. La Cour des comptes remarque que les objectifs assignés aux actions de co-développement, et présentés au sein du projet annuel de performance 2013, apparaissent dissociés des objectifs initiaux définis dans le cadre du programme 301. Ici encore le Rapporteur spécial aurait jugé utile de disposer d'un bilan évaluatif des conventions passées antérieurement et des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires.

Le programme 209 représente moins d'un tiers des rémunérations (18 %) du ministère des Affaires étrangères et 14,7 % des ETPT.

A. LES DÉPENSES D'INTERVENTION

Les dépenses d'intervention, qui représentent 87 % des dépenses de la mission en CP, ont été les suivantes :

– les dons-projets de l'AFD (259 millions d'euros), les C2D de l'AFD (105,9 millions d'euros), le Fond Mondial Sida (276 millions d'euros) et le FED, avec en 2013, une contribution d'un montant de 637 millions d'euros. Ces deux derniers postes représentent à eux deux, en 2013 (et malgré la réduction de contribution au FED), 56 % (contre 53,4 % en 2012) des dépenses d'intervention mises en œuvre par le ministère ;

– les dépenses bilatérales discrétionnaires dont la programmation a été maintenue à structure constante : gouvernance, aide budgétaire post-conflit et sortie de crise, fonds de coopération Pacifique, volontariat international, coopération décentralisée, fonds d'urgence humanitaire et aide alimentaire ;

– les projets du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) dont le montant total des projets validés en 2012 s'élève à 25 millions d'euros.

Le ciblage géographique des dépenses d'intervention n'est pas conforme aux priorités de l'aide définies par le Cigid : parmi les dix premiers pays bénéficiaires de l'APD au sens du comité d'aide au développement, la Chine occupe la quatrième position, et le Brésil, la sixième position (contre la deuxième en 2012). Seulement quatre pays d'Afrique subsaharienne figurent parmi ces dix bénéficiaires. Et parmi eux, hors contributions multilatérales, seule la République démocratique du Congo figure dans la liste des pays pauvres prioritaires arrêtée par le CIGID en juillet 2013. Même si les prêts à la Chine ne sont pas bonifiés, ces résultats sont surprenants.

B. PILOTAGE ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le Rapporteur spécial constate que la démarche de performance présente trop peu de liens avec la présentation budgétaire.

La distribution des crédits répond à des critères politiques, diplomatiques ou techniques qui ne sont pas toujours en phase avec l'objectif d'aide au développement et les indicateurs d'activité prennent souvent le pas sur les indicateurs de résultats. S'agissant des programmes multilatéraux, les responsables français ont peu de marge pour agir sur la performance et générer des économies. Enfin, l'allocation des moyens alloués aux postes et aux services centraux varie avec la stratégie du MAEDI.

Le Rapporteur spécial souligne que les résultats en termes d'objectifs souffrent toujours d'une faible traçabilité. Pour le FED et l'AFD, les indicateurs sont conformes aux cibles fixées mais ceux-ci évaluent moins la performance que l'activité, et plus l'ampleur des moyens que les résultats. Le Rapporteur spécial souligne, en particulier, l'insuffisance des objectifs factuels

fixés à l'AFD pour les engagements concourant à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en matière de lutte contre la pauvreté, comme pour la part d'engagements concourant directement à une croissance équitable et durable. Il ne lui paraît pas impossible **d'obtenir des chefs de programme et de l'AFD des résultats concrets**, qui permettraient de mieux argumenter un débat national sur la politique d'aide au développement.

Il n'en demeure pas moins, contrairement aux années précédentes, qu'un effort en matière d'évaluation a été conduit par la direction générale de la mondialisation, se traduisant par la production de six rapports d'évaluation portant sur : le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; la lutte contre la traite des êtres humains ; l'évaluation de la contribution française au FED ; l'évaluation de l'instrument FSP ; l'évaluation conjointe avec l'AFD de leurs interventions dans le cadre de l'initiative Muskoka ; une revue conjointe (MAE/AFD/DGT) des contrats de désendettement et développement (C2D). Les rapports d'évaluation portant sur la période 2011/2012 sont instructifs et contrastés, certaines conclusions sont franchement négatives (politique de suppression du paiement des soins au Burkina Faso, Mali et Niger). Le Rapporteur spécial regrette leur transmission tardive à la Commission des finances (mai 2014).

Pour le programme 209, cinq nouveaux objectifs de performance ont été définis :

Objectif n° 1 « Lutter contre la pauvreté et réduire l'inégalité ». L'indicateur de performance a le même intitulé que son objectif. Il se décline en « part des engagements du FED dans un secteur donné » : infrastructures, services sociaux, santé, lutte contre la pauvreté, sans traduire ces objectifs en résultats concrets. Les cibles ne mesurent donc que l'affectation sectorielle des crédits. La part de l'engagement de l'AFD concourant directement à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) est de 55 % en réalisation 2013, l'objectif fixé est de dépasser 60 % en 2015 ⁽¹⁾. Un seul sous-indicateur est lié à la performance de l'AFD : « le nombre de personnes gagnant un accès pérenne à une source d'eau potable améliorée chaque année ». **Le Rapporteur spécial souligne que cet indicateur est un des rares indicateurs de résultat concret permettant d'apprécier un réel progrès pour les populations concernées.**

Le cas est identique pour l'objectif n° 2 « Préserver les biens publics mondiaux » dont l'indicateur est « préserver les biens publics mondiaux ». Les indicateurs : tonnes d'équivalent Co2 évitées par an grâce aux projets AFD diminuent en réalisation depuis 2011, de 2045 à 1389 tonnes évitées. La part des engagements de l'AFD concernant les biens publics mondiaux diminuent légèrement de 45 à 44 %, avec une cible limitée à 40 % qui est peu incitative.

(1) Adoptés en 2000 par les Nations-Unies, les OMD sont au nombre de huit et recouvrent les grands enjeux humanitaires. Ces objectifs doivent être réalisés pour 2015.

Trois autres objectifs sont définis : l'objectif n° 3 « Mettre en œuvre les partenariats différenciés et promouvoir nos priorités géographiques » dont l'indicateur porte sur la concentration des subventions et la part de l'APD allouée à l'Afrique subsaharienne, qui augmente de 37,1 % à 41 %, ce qui est un résultat encourageant, avec une cible de 50 % en 2015 ; l'objectif n° 4 « Renforcement des partenariats et l'évaluation de la performance des opérateurs » connaît des résultats contrastés selon les acteurs, ONG, collectivités décentralisées, et positifs à 90 % concernant les résultats des opérateurs concernant leur contrat d'objectifs et de moyens : AFD, France volontaires, GIP Esther.

L'objectif n° 5 « Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire » et son indicateur « taux de projets de développement solidaire impliquant des migrants » n'ont pas fait l'objet de suivi en 2013. La Cour des comptes constate que la nouvelle action intégrée au programme 209, l'action 9, ne se distingue plus, par les priorités affichées au sein du PAP 2013, des autres actions de développement traditionnellement conduites par le ministère. L'objectif initial était d'introduire des éléments de négociation pour une maîtrise des flux migratoires. Cette nouvelle action « *ne fait qu'ajouter un instrument de dépense supplémentaire aux autres instruments, déjà nombreux dans ce domaine* ». Elle rappelle la nécessité d'assurer, cependant, la continuité des accords passés, malgré la disparition progressive de l'action.

Par ailleurs, la suppression en 2013 du programme 301 ⁽¹⁾ ne semblait pas avoir donné lieu, jusqu'à présent, à une analyse des résultats concrets attendus (au-delà du nombre de conventions signées), alors : « *qu'un total de près de 114 millions d'euros de crédits a été dépensé depuis 2009* ». Le MAEDI signale toutefois qu'une évaluation a été lancée sur un certain nombre d'accords.

II. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110, qui ne dispose pas de crédits du titre 2, et dont les fonctions « support » sont assurées par d'autres programmes, a pour mission principale de contribuer à réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement fixés pour 2015 (OMD). Il concentre l'aide économique et financière multilatérale qui transite par les banques et les fonds sectoriels d'aide au développement (action 1), les interventions bilatérales de l'Agence française de développement (action 2), et le

(1) *Le programme 301 - Développement solidaire et migrations participait à la politique française d'aide publique au développement et visait à « favoriser le développement en s'appuyant sur les migrations, dans le cadre de relations partenariales fondées sur la recherche de l'intérêt mutuel entre pays d'accueil et pays d'origine des migrations, en particulier en Afrique subsaharienne ». Ce programme, qui disparaît en 2013, avait vocation à soutenir deux types de projets : ceux portés par des migrants en faveur du développement de leurs pays d'origine, quelles que soient la nature et les modalités de leur contribution ; ceux participant dans ces pays à une meilleure maîtrise des flux migratoires. Il était mis en œuvre par le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.*

traitement de la dette des pays pauvres (action 3). En réalité, le programme 110, mis en œuvre par le directeur du Trésor, 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.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 110 EN 2013

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Titre 2 Dépenses de personnel (*)	Autres titres (*)	Total y.c. FDC et ADP	Titre 2 Dépenses de personnel (*)	Autres titres (*)	Total y.c. FDC et ADP
<i>Prévision LFI</i>							
<i>Consommation</i>							
01	Aide économique et financière multilatérale		63 050 000	63 050 000		672 897 576	672 897 576
			58 781 421	58 781 421		670 256 496	670 256 496
02	Aide économique et financière bilatérale		431 540 238	431 540 238		374 932 716	374 932 716
			323 348 110	323 348 110		309 736 313	309 736 313
03	Traitement de la dette des pays pauvres		417 075	417 075		113 118 142	113 118 142
			1 417 710	1 417 710		114 118 778	114 118 778
Total des crédits prévus en LFI			495 007 313	495 007 313		1 160 948 434	1 160 948 434
Ouvertures/annulations y.c. FDC et ADP		0	- 22 017 203	- 22 017 203	0	- 54 258 951	- 54 258 951
Total des crédits ouverts		0	472 990 110	472 990 110	0	1 106 689 483	1 106 689 483
Total des crédits consommés			383 547 241	383 547 241		1 094 111 587	1 094 111 587
Crédits ouverts - crédits consommés		0	+ 89 442 869	+ 89 442 869	0	+ 12 577 896	+ 12 577 896

(*) hors FDC et ADP pour les montants de la LFI.

Source : RAP 2013.

A. UNE EXÉCUTION DES DÉPENSES QUI LAISSE À DÉSIERER

Le programme 110 a connu une modification de périmètre en 2013. Le financement de « l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique » de la Banque africaine de développement est, en effet, assuré désormais par le Fonds de solidarité pour le développement, alimenté par la taxe sur les transactions financières.

En LFI 2011, il avait été prévu que certaines actions du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) seraient financées par le programme 782 *Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce*, en utilisant les recettes du compte d'affectation spéciale (CAS)

Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Ces recettes devaient provenir de la vente de « quotas carbone » internationaux (ou unités de quantités attribuées, UQA). En l'absence de recettes en 2012, la direction générale du Trésor ne prévoyant pas davantage de recettes pour 2013, le financement de l'ensemble des engagements du FEM a été assuré, au cours des deux années, par le programme 110. Les montants supplémentaires corrélatifs financés en 2013 par le programme 110 se sont élevés à 34 millions d'euros en CP (contre 30 millions d'euros en 2012). Conformément à la recommandation de la Cour, le compte d'affectation spéciale (CAS) du programme 782 a finalement été supprimé par la loi de finances pour 2013.

L'exécution du programme 110 est inférieure aux crédits ouverts en LFI (1,16 milliard d'euros). Les crédits consommés s'élèvent à 1,094 milliard d'euros alors que les crédits disponibles au 30 décembre 2013 étaient de 1,106 milliard d'euros. La LFR du 29 décembre 2013 a annulé les crédits restants.

Les sous-consommations ont concerné essentiellement :

– en AE (pour un montant total de – 151,53 millions d'euros) : les bonifications d'intérêt de l'AFD en faveur des États étrangers (– 29,8 millions d'euros) et les aides budgétaires globales (ABG, – 6,50 millions d'euros notamment ;

– en CP (– 84,06 millions d'euros) : le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé FASEP (– 27,80 millions d'euros) : suite au retard pris par trois projets, en Égypte, en Serbie et au Maroc (à cause d'un blocage d'émission de factures), les bonifications d'intérêt de l'AFD versées aux États étrangers (– 19,66 millions d'euros) et les aides budgétaires globales (– 21,50 millions d'euros).

La baisse de la consommation d'AE de l'année 2013 (– 43,51 %) par rapport à 2012 s'explique en grande partie par :

– les moindres engagements sur le titre 7 (– 84 %) : en effet, il n'y a pas eu, à l'inverse de 2012, d'engagements complémentaires au titre des compensations au Fonds africain de développement et à l'Association internationale de développement, ni d'annulations de dettes multilatérales décidées lors du sommet du G8 en 2005 (124,43 millions d'euros en 2012), ni de reconstitution de fonds multilatéraux importante. Seul, le Fonds international pour le développement agricole (35 millions d'euros) a vu ses crédits renouvelés en 2013 ;

– la baisse de 60 % des aides budgétaires globales du titre 6, en l'absence d'engagement sur les aides budgétaires régionales ;

En revanche, les dépenses du titre 3 ont progressé suite à la mise en œuvre d'un nouveau « programme renforcé des capacités commerciales » pour lequel l'AFD est rémunérée.

La baisse des CP de 5,41 % s'explique par celle des dépenses du titre 6 (contribution de la France au Fonds pour l'environnement mondial (- 30 millions d'euros) ainsi que par celles des aides budgétaires globales (- 20,5 millions d'euros). Cette baisse est compensée partiellement par l'augmentation des dépenses du titre 3 (même explication qu'en AE) et par l'augmentation des dépenses du titre 7 (notamment par compensation des annulations de dettes multilatérales).

Comme en 2012, le CBCM a émis un avis défavorable sur la soutenabilité du programme, et constaté notamment que les ressources ne permettaient pas de couvrir les dépenses obligatoires et inéluctables. Dans l'attente d'une programmation cohérente avec des ressources certaines, il a été demandé au Trésor de limiter les dépenses à la couverture des engagements qui ne peuvent être remis en cause par l'État français.

B. UNE AMÉLIORATION SOUHAITABLE DU PILOTAGE

En particulier, la participation de la France à la reconstitution des fonds multilatéraux alors qu'elle est traitée par le Trésor comme un facteur de poids de notre pays dans les organisations internationales, n'est pas assurée d'un contrôle suffisant sur les résultats en termes de développement. De même, 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*. Il est regrettable que les résultats des organisations internationales comme de la vingtaine de fonds sectoriels qui reçoivent les contributions françaises ne soient pas mieux évalués.

S'il est difficile d'évaluer l'efficacité de l'aide dispensée au travers des organisations multilatérales, puisque celle-ci est automatiquement reconduite, le contexte budgétaire contraint des pays donateurs devrait conduire à évaluer le ratio entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention pour identifier la part financière réellement utilisée à des opérations de terrain.

Selon la direction générale du Trésor, « les indicateurs de performance du programme 110 ont été créés pour informer la représentation nationale du respect de certains objectifs de l'aide publique au développement française. Indicateurs de respect d'un cadre donné plus qu'indicateurs de l'efficacité d'une dépense, ils n'interviennent pas dans les choix de budgétisation ; mais ceux-ci sont naturellement faits en cohérence avec ce même cadre stratégique. »

Le Rapporteur spécial estime pour sa part que l'évaluation des crédits alloués aux organismes d'aide multilatéraux et des résultats atteints est encore insuffisante. Il rappelle que nos voisins britanniques n'hésitent pas à faire preuve de pragmatisme en envoyant les services du DfID (*Department for international development*) ou bien de l'ICAI (*Independent commission for aid impact*) vérifier sur place dans les pays aidés les résultats et les méthodes des fonds et des banques multilatérales.

Le Rapporteur spécial émet donc les recommandations suivantes, identiques à celles de l'année précédente :

1) Donner une information précise, détaillée par année et sur toute leur durée, sur (de façon similaire au tableau produit par le MAE) les autorisations d'engagement déjà ouvertes ou à ouvrir en raison d'engagements politiques pris ou probables ; les crédits de paiement restant à ouvrir ; l'endettement de l'AFD ou des autres opérateurs associés ; les risques associés à ces engagements et à l'endettement (risques de change, de taux, etc.).

2) Inscrire les crédits du programme 110 dans un cadrage pluriannuel et **l'assortir d'indicateurs de résultats.**

3) Veiller à articuler les projets de développement mis en œuvre dans le cadre des accords de gestion concertée (ex-301) avec les projets conduits dans le cadre des fonds adéquats du ministère ou de l'AFD.

4) Présenter en fin d'exécution budgétaire une ventilation par pays de l'APD représentative des crédits budgétaires de chacun des programmes, permettant ainsi un suivi régulier et une comparaison de l'affectation de leurs crédits selon les zones géographiques.

*

* *

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Commentaire de M. Gérard TERRIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE VERTUEUSE.....	60
A. LE PROGRAMME 167 : UNE GESTION RIGOUREUSE DES CRÉDITS DE LA DIRECTION DU SERVICE NATIONAL ET UN NOUVEL ACCROISSEMENT DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE.....	62
B. LE PROGRAMME 169 : UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS	62
C. LE PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION UNE FOIS DE PLUS EN LOGIQUE DIMINUTION	64
II. UNE RECHERCHE RÉVOLUE DE LA PERFORMANCE.....	65
A. LE PROGRAMME 167 : DES OBJECTIFS TOUJOURS PLUS EXIGEANTS.....	65
B. LE PROGRAMME 169 : UNE PROGRESSION DE LA PERFORMANCE QUI MARQUE LÉGÈREMENT LE PAS	65
C. LE PROGRAMME 158 : DES VALEURS-CIBLES VOLONTAIREMENT FIGÉES.....	66

La mission interministérielle *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* s'articule autour de trois programmes.

Le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* a pour objet la promotion de l'esprit de défense et de citoyenneté au sein de la population. Il inclut la dimension mémorielle.

Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* témoigne de la reconnaissance de la Nation envers les anciens combattants et les victimes de guerre. Il a pour fonction de garantir et de gérer les droits des anciens combattants et la qualité des prestations qui leur sont fournies.

Le programme 158 enfin, qui relève du Premier ministre, porte sur *l'Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale*.

Budgétairement, ces trois programmes ne concourent pas de façon égale au budget de la mission. Avec 2,84 milliards d'euros, le programme 169 représentait en 2013 92,52 % des crédits de paiement votés, le programme 167, avec 119,67 millions d'euros, 3,90 % seulement, et le programme 158, 3,59 %, avec 110,01 millions d'euros.

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE VERTUEUSE

Pour une prévision de dépenses de 3 068,38 millions d'euros, fonds de concours inclus, fixée par la loi de finances initiale, la consommation des crédits de paiement s'est élevée à 3 013,98 millions d'euros. L'économie en gestion se monte donc à 54,39 millions d'euros, soit 1,77 % du budget initial. Par rapport à l'exécution 2012 (3 123,3 millions d'euros dépensés), l'économie est de 109,32 millions d'euros, traduisant une diminution de 3,5 % sur l'année (après une baisse de 4,06 % entre 2011 et 2012).

Comme chaque année, ce résultat a pour première cause la rationalisation de la gestion de la mission.

Ainsi, avec 77,99 millions d'euros dépensés, au lieu de 84,11 millions d'euros prévus, soit une diminution de 7,28 %, les dépenses de personnel concourent pour 6,12 millions d'euros à la bonne exécution du budget.

Cette minoration de la dépense est la conséquence d'une diminution des ETPT plus importante que prévue. Le plafond d'emploi en fin d'année ne se monte qu'à 1 367, dont 1 345 au titre du programme 167 et 22 au titre du programme 158, pour une prévision de 1 547 (1 519 et 28). L'exécution par rapport aux prévisions fait ainsi apparaître une diminution de 180 ETPT (172 ETPT entre 2011 et 2012), soit 11,64 % du plafond prévu.

Les dépenses de fonctionnement ont quant à elles été contenues à 95,54 millions d'euros pour 102,71 millions d'euros prévus, soit une économie de 7,17 millions d'euros.

Les dépenses d'investissement ont été nulles en 2013 : il a été dépensé zéro euro à ce titre.

En 2013, les dépenses d'intervention, qui constituent la raison d'être du budget de la mission, ont elles aussi concouru à l'économie constatée : elles se sont montées à 2 840,45 millions d'euros, soit 1,42 % mais surtout 40,99 millions d'euros de moins que les montants programmés (2 881,44 millions d'euros). Le versement des prestations concourt ainsi pour plus de la moitié aux économies constatées en gestion.

L'exécution 2013 traduit ainsi clairement la qualité de la prévision des ressources nécessaires au paiement des pensions et autres prestations.

Le tableau ci-après permet de faire apparaître, programme par programme mais surtout action par action, le détail de l'évolution des crédits dépensés.

**CRÉDITS DE PAIEMENT 2013
CONSOMMATION PAR PROGRAMME ET ACTION**

(en euros)

Programme / action	Prévision LFI y.c. FDC et ADP	Consommation	Écart	Écart en %
167 Liens entre la Nation et son armée	119 665 626	112 924 876	- 6 740 750	- 5,63 %
01 Journée défense et citoyenneté	102 168 200	94 634 078	- 7 534 122	- 7,37 %
02 Politique de mémoire	17 497 426	18 290 798	+ 793 372	+ 4,53 %
169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 838 699 480	2 802 629 841	- 36 069 639	- 1,27 %
01 Administration de la dette viagère	2 312 000 000	2 298 652 013	- 13 347 987	- 0,58 %
02 Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	162 618 953	159 397 353	- 3 221 600	- 1,98 %
03 Solidarité	354 080 527	343 903 662	- 10 176 865	- 2,87 %
06 Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français	10 000 000	676 813	- 9 323 187	- 93,23 %
158 Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la 2nde guerre mondiale	110 008 040	98 424 278	- 11 583 762	- 10,53 %
01 Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	56 124 214	46 853 405	- 9 270 809	- 16,52 %
02 Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la 2 nd e guerre mondiale	53 883 826	51 570 873	- 2 312 953	- 4,29 %

A. LE PROGRAMME 167 : UNE GESTION RIGOUREUSE DES CRÉDITS DE LA DIRECTION DU SERVICE NATIONAL ET UN NOUVEL ACCROISSEMENT DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

● Alors que les crédits demandés pour 2013 étaient en augmentation de 1,54 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, l'exécution du programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* fait apparaître une dépense inférieure de 6,74 millions d'euros et 5,63 % par rapport aux prévisions.

Comme en 2012, ce résultat d'exécution est la résultante d'une non consommation sensible (de 7,534 millions d'euros et 7,37 %) des crédits consacrés à la Journée défense et citoyenneté (JDC) et d'une hausse, en exécution, des crédits initialement destinés à l'action 2 du programme, relative à la politique de mémoire (de 793 372 euros, soit + 4,53 %).

● Une analyse plus détaillée fait apparaître que, comme en 2012, les économies de gestion générées sur l'action 1 sont d'abord le résultat de mesures relatives au personnel. Les crédits consacrés au personnel y passent en effet de 82,22 millions d'euros prévus à 76,51 millions d'euros consommés, soit une diminution de 5,71 millions d'euros, cette évolution traduisant, pour un nombre de jeunes stable, la diminution des effectifs mobilisés pour la Journée défense et citoyenneté, qui passent d'une prévision de 1 519 ETPT à une réalisation de 1 345 ETPT.

L'effort de gestion sur les crédits de fonctionnement (qui passent de 19,84 millions d'euros prévus à 18,09 millions d'euros consommés) est plus faible (1,75 million d'euros) ; les crédits consommés n'en sont pas moins inférieurs de 3,1 % à ceux de 2012.

● Les crédits consacrés à l'action 2 *Politique de mémoire*, fortement accrus en loi de finances initiale en prévision de la commémoration du centenaire de la Première Guerre mondiale et du 70^{ème} anniversaire de la Libération poursuivent leur progression en exécution, puisqu'ils augmentent de 793 372 euros et de 4,53 % par rapport à la dotation initiale.

B. LE PROGRAMME 169 : UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS

Le programme 169 est lui aussi exécuté en diminution. Les crédits finalement consommés auront en effet été de 2 802,63 millions d'euros au lieu de 2 838,70 millions d'euros, soit 36,07 millions d'euros et 1,27 % de moins que la prévision. Quoique dans des conditions différenciées, chacune des six actions du programme est exécutée en baisse.

- Les crédits consacrés à l'action 1 *Administration de la dette viagère*, qui, avec 2 298,65 millions d'euros consommés, constituent l'essentiel du programme, sont exécutés en diminution de 13,35 millions d'euros, soit un écart de 0,58 % seulement. Il faut dire que c'est sans doute l'action dont la prévisibilité budgétaire est la plus forte.

Avec 1 475,13 millions d'euros (1 577,46 millions d'euros en 2012) pour 1 490,7 millions d'euros inscrits, les crédits consommés au titre de l'action 10 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la Guerre et allocations rattachées* sont inférieurs de 1,04 % seulement à la prévision.

Avec 823,52 millions d'euros au lieu de 821,3 millions d'euros, l'exécution des crédits consacrés à la retraite du combattant est, comme l'année précédente, en hausse par rapport à la prévision, mais de 2,22 millions d'euros (+ 0,27 %) seulement.

Il faut noter que la dépense fiscale créée par la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant, initialement chiffrée à 270 millions d'euros pour 2013, s'établit en fait à 330 millions d'euros, soit une progression de 50 millions d'euros, après un surcoût de 40 millions d'euros constaté en gestion en 2012. Aussi peut-on se demander si les conséquences fiscales de l'arrivée progressive à l'âge de 75 ans des anciens d'Algérie sont vraiment chiffrées avec précision lors de l'élaboration du projet de loi de finances.

- Les crédits de l'action 2 *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité* se sont finalement montés à 159,4 millions d'euros pour une prévision de 162,42 millions d'euros, soit un écart de 3,02 millions d'euros (- 1,86 %).

- Avec un montant exécuté de 343,9 millions d'euros, les crédits de l'action 3 *Solidarité* sont en diminution de 2,86 % par rapport aux prévisions. La dépense reste cependant supérieure à celle de 2012.

- Enfin le dernier élément justificatif de l'exécution des crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2013 est constitué par l'action 6 *Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français*.

Comme à l'accoutumée, et même s'il est en hausse par rapport à 2012, le pourcentage des crédits effectivement dépensés est très faible : 676 813 euros, 6,77 % de la dotation. C'est donc 9,32 millions d'euros sur 10 millions d'euros qui n'ont pas été dépensés.

Afin de mettre fin aux soupçons que fait peser sur le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) l'écart considérable entre les crédits provisionnés au titre de l'action 6 et les crédits dépensés, la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a transformé le CIVEN en autorité administrative indépendante.

En conséquence, les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions du CIVEN seront transférés à compter de 2014 du programme 169 vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'un décret d'application, les dossiers sont instruits sous la forme actuelle.

Pour sa part, comme il l'avait exposé dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2014, le Rapporteur spécial avait effectué un déplacement spécifique sur place pour s'assurer des modalités de travail du CIVEN : il en avait conclu au très grand professionnalisme qui présidait à l'examen des dossiers.

C. LE PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION UNE FOIS DE PLUS EN LOGIQUE DIMINUTION

L'exécution du programme 158 est, une fois de plus, en diminution par rapport aux crédits votés, de 11,584 millions d'euros soit 10,53 %.

L'explication est logique. Le programme 158 regroupe deux dispositifs, relatifs le premier à l'indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (action 1), le deuxième à l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde Guerre mondiale (action 2).

- Sur l'action 1, le RAP expose pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation que : « *L'activité de la CIVS connaît une baisse : une moyenne mensuelle de 32 dossiers nouveaux a été enregistrée en 2013 (...) contre 35 en 2012 et 44 en 2011* » (pour 22 623 dossiers transmis aux services du Premier ministre depuis octobre 2000).

Pour l'indemnisation des orphelins de victimes des persécutions antisémites, le RAP expose que : « *La quasi-totalité des bénéficiaires potentiels a d'ores et déjà fait valoir ses droits. Quelques très rares décisions nouvelles sont encore prises chaque année (18 en 2008, 35 en 2009, 28 en 2010, 49 en 2011, 22 en 2012 et 25 en 2013 (...))* »

- Sur l'action 2, il expose que : « *La majorité des décisions susceptibles de recevoir une réponse positive a été traitée. Néanmoins, de nouvelles décisions positives sont encore prises (...) : 926 en 2009, 507 en 2010, 276 en 2011, 150 en 2012. Pour 2013, 93 décisions nouvelles ont été signées.* »

Autrement dit, c'est le nombre limité d'ouvertures de dossiers nouveaux qui explique désormais, chaque année, la non consommation de la totalité des crédits.

II. UNE RECHERCHE RÉVOLUE DE LA PERFORMANCE

A. LE PROGRAMME 167 : DES OBJECTIFS TOUJOURS PLUS EXIGEANTS

Ce programme ne comporte qu'un seul objectif, qui ne concerne que la JDC : « *Sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une JDC de qualité et pour un coût maîtrisé* ». La performance est mesurée par trois indicateurs.

- « Le taux de satisfaction de l'utilisateur » comporte deux items. « La qualité de la prestation offerte par la Direction du service national (DSN) et par les armées » bénéficie d'une évaluation encore en progression, de 87,7 % pour 2013, après 86,2 % en 2012 et 85,5 % en 2011. Eu égard à cette progression continue, la cible 2015 est désormais fixée à 90 %, et pour une cible de 84 %. L'item « Impact de la JAPD sur l'image de la Défense et des armées », mis en place à compter de 2010, atteint 88,3 %, pour 86,5 % en 2012. Là aussi, la cible pour le taux de satisfaction en 2015 est désormais fixée à 90 %.

- « Le coût moyen par participant », de 150 euros en 2013, est en diminution par rapport à 2012, et inférieur à la cible fixée pour 2015 (160 euros). Le RAP expose que la DSN s'est résolument engagée dans une « révolution numérique » destinée à améliorer ses relations avec les usagers et à optimiser les ressources qui lui sont consenties.

B. LE PROGRAMME 169 : UNE PROGRESSION DE LA PERFORMANCE QUI MARQUE LÉGÈREMENT LE PAS

Les objectifs fixés pour le programme 169 visent à garantir à ses bénéficiaires des prestations de qualité au meilleur coût possible.

- Le délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité (indicateur 1.1), qui était de 539 jours en 2011, pour 370 jours en 2009, avait enfin commencé à décroître en 2012, année où il était passé à 455 jours. En revanche, alors que la prévision pour 2013 était de 350 jours (soit, - enfin -, moins d'un an), il est repassé à 500 jours.

La direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD) explique cette contre-performance par des raisons conjoncturelles.

La première viendrait du poids de la résorption totale du stock des dossiers issus des anciennes directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC). Prévue pour le 1^{er} juin 2013, elle n'a été achevée qu'à la fin du mois de juillet.

La seconde tiendrait au fait que, parallèlement, non seulement la sous-direction des pensions a tenu ses engagements de réduction d'effectifs de 82 ETPT en 2013, mais que 32 des 50 agents des commissions centres d'expertises médicales et de réforme, qui doivent être dissoutes en 2014, sont partis par anticipation.

En revanche, le délai de 180 jours calendaires nouvellement prévu au profit des blessés en OPEX pour la mise en paiement d'une pension temporaire a été respecté.

- Le nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent (indicateur 2.1), qui devait atteindre 18 000 en 2013, grâce au développement des flux de soins télétransmis, marque le pas : il n'atteint que 17 130, pour 17 175 en 2012, mais, néanmoins, 16 538 en 2011, 13 618 en 2010 et 12 637 en 2009.

- L'objectif 3 « Fournir les prestations de l'ONAC au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible » comporte deux indicateurs.

Le coût moyen (rémunérations et charges sociales – RCS – et fonctionnement) par acte de solidarité (indicateur 3.1) concerne en réalité l'instruction des demandes de secours (elles représentent 90 % des actes de solidarité). S'il se monte en 2013 à 152 euros contre 147 en 2012, la réalisation reste très en avance sur la cible 2015 (168 euros).

Reprise par l'ONAC, l'activité « cartes et titres », avait été fortement perturbée par divers retards et dysfonctionnement. En 2010, le nombre moyen de cartes et titres traités par agent (indicateur 3.2) était de 113, contre 473 en 2008. Après être remonté à 493 en 2011, puis à 957 en 2012, il marque légèrement le pas en 2013 (898). La valeur cible reste fixée à 1 000 pour 2015.

- L'indicateur 4.1 est relatif au Coût de la journée d'un pensionnaire de l'Institution nationale des Invalides (INI).

Les travaux d'amélioration de l'accessibilité des locaux ont permis de porter à 96 % le taux d'occupation des chambres. En conséquence le coût de journée, fixé en prévision à 409 euros, s'est finalement établi à 378 euros, pour une cible 2015 de 416 euros.

C. LE PROGRAMME 158 : DES VALEURS-CIBLES VOLONTAIREMENT FIGÉES

Depuis 2007, le programme est doté d'un objectif « Améliorer le délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations après l'émission des recommandations favorables ». Cet objectif est assorti de deux indicateurs, l'un pour les victimes résidant en France et l'autre pour les non-résidents.

Le délai moyen prévu, de 4,5 mois pour les résidents français et de 5,5 mois pour les non-résidents, est réalisé depuis 2008.

Selon le RAP, « *ces durées moyennes sont stables et difficilement compressibles compte tenu des délais nécessaires au retour des justificatifs bancaires des bénéficiaires et de la nécessité de réduire autant que faire se peut le risque juridique* ». La Cour des comptes avait aussi constaté que « *ces résultats sont obtenus par la mise en tension constante des personnels : les acteurs de la chaîne de traitement des dossiers d'indemnisation ont rationalisé leurs procédures respectives de traitement.* »

Ce délai ne prend toutefois pas en compte la phase complexe d'instruction des dossiers qui peut aller de 8 à 12 mois. Selon les informations communiquées précédemment par les services du Premier ministre, compte tenu de l'hétérogénéité des dossiers étudiés, un délai moyen de traitement ne serait pas significatif.

*

* *

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Philippe VIGIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	70
I. PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	72
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	72
B. LA POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	73
II. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	74
A. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES EN 2013	75
B. LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE	75
III. PROGRAMMES 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ET 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	76
A. UNE EXÉCUTION RIGOUREUSE DES CRÉDITS	76
B. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES	77

INTRODUCTION

La mission *Conseil et contrôle de l'État* a bénéficié en loi de finances initiale pour 2013 de 660,83 millions d'euros d'autorisations de programme sur lesquels 630,7 millions d'euros ont été consommés (95,53 %). Sur les 624,5 millions d'euros de crédits de paiement votés pour 2013, 610,49 millions d'euros ont été consommés (97,76 %). Cette mission regroupe quatre programmes distincts mais voisins, en raison de l'importance commune des dépenses de personnel (83,3 % des dépenses), des travaux immobiliers, et de l'équipement informatique. Ils bénéficient également de la dispense de la mise en réserve des crédits et de procédures allégées ou dérogatoires pour l'exécution des dépenses. Le Conseil économique social et environnemental (6 % des crédits) est notamment dispensé de contrôle financier et n'a pas de comptable public.

Le tableau ci-dessous retrace les grandes masses de consommation des crédits pour les trois programmes de la mission en 2013, le quatrième programme 340, créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 pour assurer l'autonomie du Haut Conseil des finances publiques installé en mars 2013, (0,06 % des crédits de la mission) ayant été en réalité alimenté en cours d'année par le programme 164 *Cour des comptes*.

**SYNTHÈSE DES CRÉDITS INITIAUX, DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS
ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2013**

(en millions d'euros)

		Programme 165		Programme 126		Programme 164		Programme 340		Mission	
		autorisations d'engagement	crédits de paiement	autorisations d'engagement	crédits de paiement	autorisations d'engagement	crédits de paiement	autorisations d'engagement	crédits de paiement	autorisations d'engagement	crédits de paiement
LFI		396,79	369,59	38,66	38,66	218,96	218,31	0,00	0,00	654,41	626,56
LFR		- 5,62	- 3,22	0	0	- 1,58	- 1,58	- 0,17	- 0,17	- 7,37	- 4,97
Total des mouvements de crédits		13,99	2,15	1,62	1,62	- 2,61	- 1,66	0,78	0,78	13,78	2,89
<i>Reports</i>	<i>Ouverture</i>	<i>14,53</i>	<i>2,69</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>6,49</i>	<i>7,44</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>21,02</i>	<i>10,13</i>
<i>Virement</i>	<i>Ouverture</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>
	<i>Annulation</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Transfert</i>	<i>Ouverture</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
	<i>Annulation</i>	<i>- 0,03</i>	<i>- 0,03</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 0,03</i>	<i>- 0,03</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 0,06</i>	<i>- 0,06</i>
<i>Avance</i>	<i>Ouverture</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,78</i>	<i>0,78</i>	<i>0,78</i>	<i>0,78</i>
	<i>Annulation</i>	<i>- 0,5</i>	<i>- 0,5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 7,78</i>	<i>- 7,78</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 8,28</i>	<i>- 8,28</i>
<i>Annulation</i>	<i>Annulation</i>	<i>- 0,4</i>	<i>- 0,4</i>	<i>- 0,39</i>	<i>- 0,39</i>	<i>- 2,3</i>	<i>- 2,3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 3,09</i>	<i>- 3,09</i>
<i>DDAI</i>	<i>Ouverture</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
	<i>Annulation</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>FdC et AdP</i>	<i>Ouverture</i>	<i>0,39</i>	<i>0,39</i>	<i>1,96</i>	<i>1,96</i>	<i>1,01</i>	<i>1,01</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3,36</i>	<i>3,36</i>
Total des crédits disponibles		405,16	368,52	40,28	40,28	214,77	215,07	0,61	0,61	660,82	624,48
Crédits consommés		384,8	363,8	40,28	40,28	205,86	206,05	0,36	0,35	631,30	610,48

Source : Cour des comptes.

Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, l'exercice 2013 ne fait pas ressortir de dérive des dépenses par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale, les trois programmes s'inscrivant dans la continuité des précédents exercices et de la budgétisation initiale. La consommation des crédits est en légère hausse par rapport à l'an passé. Par ailleurs, la démarche de performance, dont les résultats globaux sont satisfaisants, est prise en compte par les différentes structures de la mission. Enfin, la soutenabilité de la trajectoire budgétaire de la mission est avérée et les plafonds du triennal 2011-2013 ont été respectés.

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

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* rassemble les moyens affectés au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ces juridictions administratives ont pour mission la garantie du respect du droit par l'administration. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État est en outre amené à donner son avis sur les propositions de loi déposées par les membres du Parlement et, de plus en plus, sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Sur le programme 165, les écarts entre la loi de finances initiale et les crédits disponibles sont principalement le fruit, en autorisations d'engagement, du report, au sein des crédits d'investissement, d'autorisations affectées non engagées en fin d'année 2012 (pour un montant de 13,5 millions d'euros). La légère baisse en crédits de paiement est le fruit des mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice. Par ailleurs, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 a conduit à l'annulation de crédits à hauteur de 5,62 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,22 millions d'euros en crédits de paiement.

Quant aux écarts entre les crédits disponibles et la consommation, ils sont, en titre 2, le résultat de dépenses de personnel contenues en deçà du plafond de masse salariale (- 2,3 millions d'euros). Hors titre 2, les autorisations restantes sont la conséquence du stock destiné aux opérations d'investissement pour lesquelles il est prévu d'engager prochainement des travaux. L'écart en provient d'un léger décalage entre la programmation et l'exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Sur ce programme, les crédits consommés de titre 2 ont augmenté de 8,93 millions d'euros, soit 3,09 % entre 2012 et 2013. Cette évolution résulte de la création de 40 emplois, de l'extension en année pleine des emplois créés en 2012 et de la prise en compte de l'ensemble des mesures transversales, dont la progression du taux du CAS *Pensions*. Le programme 165 présente, en matière de

gestion des crédits de titre 2, des spécificités liées au statut des magistrats administratifs (inamovibilité) et des agents du greffe (gestion conjointe avec le ministère de l'Intérieur) qui contraignent les modalités de gestion et de rémunération de ces deux populations. Par ailleurs, le niveau des dépenses de fonctionnement de la juridiction administrative est fortement lié à l'évolution de l'activité juridictionnelle, comme on peut le voir avec l'évolution des frais de justice (+ 1,9 million d'euros en 2013 et + 1,35 million d'euros en 2014). Enfin, la juridiction administrative bénéficie de locaux en grande partie constitués d'immeubles classés, qui impliquent de lourdes dépenses d'investissement.

Pour les crédits hors titre 2, la hausse de la consommation d'autorisations d'engagement est le fruit du renouvellement, en 2013, du bail du bâtiment hébergeant la Caisse nationale du droit d'asile (27,3 millions d'euros) et de la conclusion d'un bail destiné au tribunal administratif de Lille (6,9 millions d'euros). Quant aux crédits de paiement, leur baisse en 2013 s'explique par une consommation exceptionnellement élevée en 2012, le Conseil d'État ayant pris en charge l'ensemble des coûts liés au déménagement de ses services sur le site de la rue de Richelieu.

B. LA POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Ces dernières années la juridiction administrative a fait face à la croissance régulière et importante du contentieux (+ 42 % en 10 ans). Les indicateurs poursuivent les objectifs de réduction des délais de jugement, de maintien de la qualité des décisions juridictionnelles, d'amélioration de l'efficacité des juridictions et de garantie de l'efficacité du travail consultatif confié au Conseil d'État.

Le délai moyen de jugement des affaires en stock est passé de 8 mois en 2011 à 7 mois en 2013. La cible 2015 (9 mois) apparaît donc peu ambitieuse ; Pour ce qui concerne le délai moyen de jugement des affaires ordinaires, il se réduit au Conseil d'État, et à la Cour nationale de droit d'asile (CNDA) où ce délai a diminué de 11 mois en 2011 à 8 mois en 2013.

La juridiction administrative s'inscrit, depuis plusieurs années, dans une logique de performance, traduite par un renforcement du dialogue de gestion et l'organisation de conférences de gestion annuelles avec les présidents des cours d'appel, des tribunaux, de la CNDA ainsi qu'avec les responsables des services du secrétariat général. Cette démarche a permis de dégager des économies grâce à la renégociation de certains baux et à la professionnalisation progressive de l'achat public, qui s'appuie sur un bureau des marchés centralisé et rattaché au secrétariat général du Conseil d'État. Le rattachement à des marchés interministériels ou la mutualisation des marchés propres à la juridiction administrative ont permis de dégager des économies d'échelles.

Grâce à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, la soutenabilité budgétaire du programme a pu être préservée, malgré la baisse globale des dotations de fonctionnement et d'investissement, qui s'établit, hors frais de justice, à 7 % sur le triennal 2013-2015. Les économies ont ainsi permis de financer les dépenses incompressibles de frais de justice, dont l'augmentation (+ 1,9 million d'euros en 2013 et + 1,35 million d'euros en 2014) est liée à l'accroissement du contentieux.

Cette économie est d'autant plus significative qu'elle est réalisée dans un contexte d'augmentation régulière et souvent très importante de l'activité contentieuse (droit au logement et revenu de solidarité active), notamment à la CNDA, qui a connu une progression de ses entrées et de ses sorties, respectivement de 27 % et 1 % depuis 2010. Dans les autres juridictions administratives, outre la multiplication des Questions prioritaires de constitutionnalité, l'année 2014 va se traduire par des contentieux liés aux élections municipales et au redécoupage des cantons. Face à l'accroissement de ces contentieux, le Rapporteur spécial s'interroge sur la capacité de réponse des juridictions administratives, dont le cadre d'emplois est restreint. Il s'est rendu sur place au tribunal administratif de Melun afin, notamment, d'évaluer la charge de travail liée au contentieux des étrangers et son évolution dans le temps.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'est engagé dans une démarche volontariste pour maîtriser ses frais de justice par la mise en exploitation de l'application « télérecours ». Celle-ci devrait permettre des économies importantes sur les frais postaux par la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure entre les juridictions administratives et les parties. Les économies sont évaluées à 1,5 million d'euros en 2015, soit environ 15 % de cette dépense.

II. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, permet à la troisième assemblée constitutionnelle de la République d'exercer la mission qui lui est confiée, principalement mieux associer la société civile à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la nation, mission confirmée et renforcée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 28 juin 2010. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) bénéficie désormais de nouvelles compétences en matière d'environnement. À ce sujet, le Rapporteur spécial souhaiterait disposer du nombre de rapports du CESE rendus sur des sujets environnementaux depuis l'attribution de cette nouvelle compétence, en précisant ceux qui relèvent de l'autosaisine.

Depuis quelques années la valorisation du palais d'Iéna a permis de dégager d'importantes recettes rendues indispensables pour assurer le financement de la caisse de retraite. Celle-ci nécessite toujours une subvention d'équilibre du budget général qui s'élève à 4,9 millions d'euros en 2013. Le Conseil économique, social et environnemental doit donc maintenir et accentuer son effort de redressement sur ce point.

A. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES EN 2013

Les crédits du CESE se montent à 38,66 millions d'euros en loi de finances initiale. La budgétisation s'est faite pour la dernière fois en autorisations d'engagement égales aux crédits de paiement. Cette pratique sera abandonnée, car elle est trop contraignante pour la soumission des marchés publics.

Les crédits disponibles sont majorés grâce à l'inscription de 1,96 million d'euros de fonds de concours provenant de la valorisation du Palais d'Iéna, en vertu du contrat de mise à disposition du Palais signé avec la maison de couture Prada jusqu'en 2017 et d'une subvention d'équilibre de 4,9 millions d'euros du budget général (3,4 millions d'euros en 2012). Par ailleurs, tous les crédits disponibles (40,28 millions d'euros) ont été consommés, et deux annulations de crédit à hauteur de 300 000 euros sont intervenues. En 2013 le programme a eu recours à la fongibilité entre actions et entre titres budgétaires.

Le Rapporteur spécial propose, conformément à la préconisation récurrente de la Cour des comptes, de placer le CESE sous le régime budgétaire et comptable du droit commun en application du décret du 7 novembre 2012.

Si l'article 70 de la Constitution permet déjà au Parlement de consulter le CESE, sur toute question économique notamment, le Rapporteur spécial propose d'aller encore plus loin afin d'aider le Parlement dans son rôle de contrôle de l'institution.

B. LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE

L'activité d'une assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative se prête mal à la mesure de la performance. Dans un souci de simplification, le CESE a diminué le nombre de ses indicateurs à de onze à six, conformément aux observations de la Cour et du Rapporteur spécial. Le principal objectif concerne le « cœur de métier » du CESE, qui est de contribuer à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation par les avis qu'il rend au Gouvernement, au Parlement et aux citoyens.

Il est renseigné par l'indicateur « production intellectuelle du CESE » qui constate l'augmentation du nombre d'avis produits de 17 en 2012 à 24 en 2013.

III. PROGRAMMES 164 *COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES* ET 340 *HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES*

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, dont le responsable est le Premier président de la Cour des comptes, regroupe les moyens affectés à la Cour des comptes, aux chambres régionales et territoriales des comptes, au Conseil des prélèvements obligatoires et à la Cour de discipline budgétaire et financière. Ce programme reflète l'impact de la réforme des chambres régionales des comptes, dont l'impact budgétaire, de 6,77 millions d'euros, est deux fois moindre que l'estimation initiale de 13,43 millions d'euros.

Le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques* créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, également placé sous la responsabilité du Premier président de la Cour des comptes, finance les moyens de fonctionnement de cette institution installée le 21 mars 2013.

A. UNE EXÉCUTION RIGOUREUSE DES CRÉDITS

En 2013, la Cour a consommé 206,05 millions d'euros de crédits de paiement sur les 218,31 millions d'euros votés en loi de finances initiale et 205,86 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur les 218,96 millions autorisations d'engagement votées. Ces crédits consistent principalement en des dépenses de personnel.

Sur le programme 164, l'écart entre la loi de finances initiale et les crédits disponibles est le fruit des ajustements intervenus en fin de gestion annulant 10,68 millions d'euros de crédits, notamment 7 millions d'euros du fait d'une moindre consommation que prévu des crédits du titre 2 en 2013. De même, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 a annulé des crédits à hauteur de 1,58 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, essentiellement en raison de l'abattement exceptionnel du taux de la contribution employeur au CAS Pensions. À l'inverse, le programme a bénéficié de reports de crédits (reports généraux et de fonds de concours et attributions de produits), ainsi que d'une attribution de produits.

La diminution du plafond d'emploi (- 94 ETPT) explique également les écarts entre crédits disponibles et consommation.

Les moyens du programme 340 n'ont été mis en place qu'en cours de gestion par le décret d'avance du 13 mai 2013 et prélevés à due concurrence sur les crédits ouverts sur le programme 164. Les crédits disponibles ont été ajustés par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013, avec l'annulation de 0,17 million d'euros de crédits.

L'exercice hors titre 2 a été marqué par l'achèvement des travaux d'aménagement des sept chambres régionales des comptes, par la progression des dépenses informatiques et par une baisse sensible de la consommation des crédits de fonctionnement.

Le solde des entrées et des sorties d'emploi est négatif de 42 ETP (- 37 ETP en 2012). Les cours régionales ont été regroupées et sept anciens sièges fermés. Si le coût des aménagements n'a pas permis de réaliser des économies nettes de fonctionnement en 2013, des économies immobilières sont attendues pour 2014. À ce titre, le Rapporteur spécial souhaiterait disposer d'une évaluation des économies réalisées, dans le cadre du regroupement des cours régionales, et de celles attendues pour les regroupements à venir.

B. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES

Le programme 164 compte six objectifs assignés aux juridictions financières, en extension constante depuis quelques années. Ceux-ci visent à garantir la qualité des comptes publics et mesurer les opérations de certification des comptes, à contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques, à assister les pouvoirs publics pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et l'évaluation des politiques publiques, à informer les citoyens et enfin à sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion. Six nouveaux indicateurs ont été introduits en 2013, relatifs aux délais des travaux, à l'efficacité des remarques de la Cour et incidemment à leur retombées médiatiques.

L'indicateur le plus pertinent est celui des « suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes », car il permet de mesurer la pertinence des recommandations formulées par ces dernières et l'implication des pouvoirs publics dans leur mise en œuvre. Son taux de réalisation était de 72,5 % en 2011, de 71,1 % en 2012, la prévision actualisée pour 2013 est de 75 %.

Cet indicateur concerne plus de 69 % des crédits du programme, répartis sur les actions *Examen des comptes publics*, *Contrôle des finances publiques*, *Contrôle des gestions publiques* et *Évaluation des politiques publiques*.

Quant au programme 340, il a été créé par décret d'avance et n'a pas eu d'objectif fixé en 2013. Un objectif unique lui a été assigné en loi de finances initiale pour 2014 : « contribuer à la qualité de l'élaboration des projets de textes financiers ».

*

* *

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

Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	80
I. LE PROGRAMME 131 <i>CRÉATION</i>	81
A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE	82
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS EST À SURVEILLER.....	83
C. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE À RÉÉVALUER.....	84
II. LE PROGRAMME 224 <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i>	85
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	85
B. LES ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE : DES DYNAMIQUES À CONTRÔLER	88
C. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE : UNE DÉMARCHE À RENFORCER	90

INTRODUCTION

La mission *Culture* regroupe plus de 70 % des crédits budgétaires destinés au ministère de la Culture (en LFI : 2,60 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,64 milliards d'euros en crédits de paiement) ; elle est composée de trois programmes, 175 ⁽¹⁾, 131 et 224. Font l'objet du présent commentaire :

– le programme 131 *Création*, confié au directeur général de la création artistique : 751,9 millions d'euros (AE) et 775,36 millions d'euros (CP) ouverts en LFI, soit respectivement 28,97 % des AE et 29,39 % des CP de la mission ;

– le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, confié au secrétaire général adjoint du ministère de la Culture : 1,07 milliard d'euros d'AE et 1,08 milliard d'euros de CP ouverts en LFI, soit respectivement 41,37 % des autorisations d'engagement et 41,16 % des crédits de la mission

L'effort financier *total* en faveur de la culture, comprenant des crédits provenant de 16 ministères et de 20 missions, y compris les taxes affectées (387 millions d'euros) et les dépenses fiscales (828 millions d'euros), a atteint 13,28 milliards d'euros de crédits de paiement en 2013.

En 2013 la part des crédits de la culture se montait à 1,01 % du budget de l'État. Par contre, dans le projet de loi de finances (LFI) pour 2014, et pour la première fois depuis 2005, les crédits destinés au ministère de la Culture représentaient moins de 1 % des crédits du budget général de l'État, soit 0,939 % des autorisations d'engagement (3,67 millions d'euros) et 0,941 % des crédits de paiement (3,72 millions d'euros).

(1) Programme faisant l'objet d'un commentaire de rapport distinct.

Le tableau ci-dessous retrace la programmation et l'exécution des crédits en 2013 pour les programmes 131 et 224, ainsi que celles du total des crédits de la mission *Culture*.

**PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2013
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT**

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement	Programme 131	Programme 224	Mission Culture
LFI	751,90	1 073,75	2 595,50
LFR	- 6,59	- 29,34	- 49,84
Total des mouvements de crédits	0,55	11,37	20,99
dont :			
<i>Reports</i>	0,55	21,27	31,02
<i>Virements</i>			
<i>Transferts</i>		- 1,15	- 0,82
<i>décrets d'avance</i>		- 3,75	- 3,75
<i>répartition dépenses accidentelles</i>			
<i>Annulations</i>			- 0,45
Fonds de concours et attribution de produits	1,58	2,22	18,44
Total des crédits disponibles	747,43	1 058,01	2 585,10
Crédits consommés	738,66	1 036,12	2 552,36
Crédits de paiement	Programme 131	Programme 224	Mission Culture
LFI	775,36	1 085,90	2 638,03
LFR	- 11,502142	- 31,31	- 85,53
Total des mouvements de crédits	2,38	8,33	63,99
dont :			
<i>Reports</i>	2,38	18,23	72,21
<i>Virements</i>			
<i>Transferts</i>		- 1,15	0,99
<i>décrets d'avances</i>		- 3,75	- 3,75
<i>répartition dépenses accidentelles</i>		0,00	0,00
<i>Annulations</i>			- 5,45
Fonds de concours et att. produits	1,58	2,22	38,83
Total des crédits disponibles	767,81	1 065,14	2 655,32
Crédits consommés	761,55	1 058,58	2 618,12

Source : ministère de la Culture et de la communication.

I. LE PROGRAMME 131 CRÉATION

Le tableau, ci-dessous, détaille l'exécution du programme 131 en 2013.

Le programme 131 *Création* a fait l'objet d'ouvertures de crédit en loi de finances initiale pour 2013 à hauteur de 751,90 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 775,36 millions d'euros de crédits de paiement (CP).

EXÉCUTION 2013 DU PROGRAMME 131

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Titre 2 Dépenses de personnel (*)	Autres titres (*)	Total y.c. FDC et ADP	Titre 2 Dépenses de personnel (*)	Autres titres (*)	Total y.c. FDC et ADP
	<i>Prévision LFI</i> Consommation						
01	Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant		679 334 391 670 388 721	679 334 391 670 388 721		712 868 871 699 868 103	712 868 871 699 868 103
02	Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques		72 566 545 68 266 392	72 916 545 68 266 392		62 492 041 61 685 157	62 842 041 661 685 157
<i>Total des crédits prévus en LFI</i>			751 900 936	752 250 936		775 360 912	775 710 912
Ouvertures/annulations y.c. FDC et ADP		0	-4 174 649	-4 174 649		-7 546 323	-7 546 323
Total des crédits ouverts		0	747 726 287	747 726 287	0	767 814 589	767 814 589
Total des crédits consommés			738 655 113	738 655 113		761 553 260	761 553 260
Crédits ouverts - crédits consommés		0	+9 071 174	+9 071 174	0	+6 261 329	+6 261 329

(*) hors FDC et ADP pour les montants de la LFI.

Source : ministère de la Culture.

A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE

À l'issue de la gestion 2013, 738,65 millions d'euros d'AE et 761,5 millions d'euros de CP ont finalement été consommés, soit, par rapport aux crédits disponibles, un taux de consommation de 98,7 % pour les AE et 99,18 % pour les CP. Le montant des crédits non consommés se monte à 9 millions d'euros en AE et 6,26 millions d'euros en CP. Outre les reports de crédits, la réserve de précaution initiale et une mise en réserve complémentaire, la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a annulé 6,59 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros de CP sur ce programme, annulations en grande partie supportées par l'Opéra national de Paris (4,5 millions d'euros).

S'agissant de la contribution respective de chaque programme de la mission à la mise en réserve de crédits, le programme 131 *Création* apparaît dans une situation sensiblement plus favorable : d'une part, le taux de mise en réserve total (réserve de précaution et surgel par rapport aux crédits ouverts en LFI) est inférieur à celui observé pour les autres programmes ; d'autre part, le pourcentage des crédits annulés y est nettement inférieur, le programme bénéficiant d'un taux de dégel de 82,29 % en AE et de 70,24 % en CP, alors que le taux de dégel moyen de la mission est de 67,97 % en AE et de 38,51 % en CP.

L'exécution budgétaire apparaît donc satisfaisante aussi bien en AE qu'en CP.

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS EST À SURVEILLER

Les dispositifs de soutien au spectacle vivant et à la création portés par le programme 131 représentent 35,33 % du total des dépenses d'intervention de la mission (461,2 millions d'euros consommés en 2013, soit - 1,38 % par rapport à 2012). Ils sont largement exemptés de l'objectif de réduction des dépenses d'intervention pilotables. L'ensemble des *dépenses d'intervention* en faveur du spectacle vivant bénéficient en outre de la technique dite de la « reconstitution des crédits en faveur du spectacle vivant » qui consiste à gager, en cours de gestion, l'équivalent de la réserve de précaution qui devrait leur être appliquée sur d'autres dépenses.

Les dépenses de soutien aux artistes ainsi qu'aux institutions de création et de diffusion des arts plastiques se sont élevées à 82,7 millions d'euros, soit 9,5 % des dépenses d'intervention. Les dépenses d'intervention en investissement pour la Philharmonie de Paris sont légèrement inférieures aux prévisions, 49,6 millions d'euros contre 50 millions d'euros en LFI, avec pour mémoire un coût global de projet de 381,53 millions d'euros depuis l'origine, au lieu de 336,53 millions d'euros estimés en LFI 2013, avec une participation globale de l'État de 180,76 millions d'euros.

Le programme 131 compte 15 opérateurs, dont 13 sont situés à Paris, notamment les théâtres nationaux, l'Opéra national de Paris, l'Opéra-Comique, le Centre national des arts plastiques, et 2 en région, le Théâtre national de Strasbourg et l'Établissement public de la Cité de la Céramique, qui regroupe la manufacture de Sèvres et le musée Adrien Dubouché de Limoges. En outre, la salle Pleyel et les caisses de retraite de la Comédie française et de l'Opéra de Paris, non-opérateurs, bénéficient de subventions de service public.

La Cour des comptes relève à juste titre l'importance de ces opérateurs en termes d'emplois et d'effort financier au regard du budget de la mission. Les opérateurs occupent effectivement une place prépondérante au sein du programme, et **si le Rapporteur spécial regrette les annulations de crédits, il s'interroge sur la possibilité de mieux mesurer les efforts de maîtrise de dépenses de fonctionnement éventuellement engagés par ceux-ci.** Les crédits de paiement votés en LFI pour les opérateurs en 2013 se montaient à 295 millions d'euros : 289 millions d'euros ont été consommés, dont 100 millions d'euros pour l'Opéra de Paris.

En réalité, l'effort budgétaire a principalement porté sur les établissements parisiens, car les crédits de fonctionnement des Directions régionales de l'action culturelle ont globalement été préservés (-0,6 % en crédits de paiement). En outre, la Cour des comptes remarque qu'une **simplification devrait être recherchée dans le pilotage des emplois des opérateurs, et que le ministère de la culture rencontre un sérieux problème de comptabilisation des emplois.**

Le Rapporteur spécial reprend à son compte la **recommandation** de la Cour des comptes tendant à demander au ministère de **fournir dans les PAP et les RAP un tableau de synthèse retraçant l'ensemble des grands travaux conduits par le ministère et par ses opérateurs (montant initial des travaux, dépenses exécutées, dépenses restant à engager et coût de fonctionnement estimé des nouvelles structures « en ordre de marche ».**

Enfin, le coût des *dépenses fiscales* de la mission *Culture* a diminué de près de 10 % (9,79 %) entre 2012 et 2013, de 429 millions d'euros à 387 millions d'euros, et cette baisse est majoritairement imputable au programme 131 *Création*. Le coût des dépenses fiscales rattachées à ce programme enregistre, en effet, une baisse de plus de 20 % en un an.

Elle s'explique en grande partie par l'évolution du taux super-réduit de TVA accordé aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles. Alors que le coût de cette mesure était de 60 millions d'euros en 2010 et 2011, il est passé à 90 (PAP 2013), puis à 100 millions d'euros (PAP 2014) pour l'année 2012. Cette hausse brutale, mais éphémère, de plus de 66 % s'explique en réalité par un changement du taux de TVA de référence. En 2012, un taux de référence de 7 % a été retenu par la Direction de la législation fiscale (au lieu de 5,5 %) pour l'estimation de cette dépense fiscale, en raison du passage du taux de TVA de 5,5 % à 7 % pour les spectacles concernés (article 278-0 *bis* du code général des impôts). Le retour à un taux de 5,5 % à partir du 1^{er} janvier 2013, puis à 5 % au 1^{er} janvier 2014, s'est donc traduit par un retour à l'estimation antérieure (70 millions d'euros en 2013, puis 60 millions d'euros en 2014).

C. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE À RÉÉVALUER

L'indicateur relatif à la part des artistes bénéficiant pour la première fois de commandes d'acquisitions et d'aides à la création par l'État se voit assigner une cible pour 2015 (au moins 46 %) bien peu exigeante au regard du résultat constaté en 2011 (48 %) et en 2012 (49 %). De même, la part des 18-25 ans résidents de l'Union européenne dans la fréquentation des collections permanentes des institutions patrimoniales et architecturales, qui a d'ores et déjà atteint 10,7 % en 2012, voit sa cible pour 2015 simplement fixée à plus de 10 %, ce qui est peu incitatif.

Enfin, le taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culture est mesuré par une cible unique, fixée pour l'ensemble des établissements (80 %), alors qu'il existe des différences substantielles en fonction du champ concerné : les établissements du spectacle vivant et du cinéma enregistrent des résultats bien au-dessus de la cible (91,31 % en 2012), mais les écoles nationales supérieures d'art présentent des résultats inférieurs de plus de 10 points à celle-ci (taux d'insertion de 68,03 % en 2012).

Le Rapporteur s'attache enfin à l'objectif essentiel qui est la diffusion des œuvres et des productions culturelles en France et à l'étranger, pour le spectacle vivant comme pour les arts plastiques, dont l'indicateur (nombre de représentations par spectacle produit) recule de 26 à 23 pour le théâtre, et ne permet pas de mesurer la diffusion à l'étranger. Cette action est pourtant cruciale pour l'économie des spectacles et la diffusion de la culture française.

Plus généralement Le Rapporteur regrette la faible implication des opérateurs dans une stratégie de performance, malgré les bons résultats de fréquentation de nombre de théâtres ; il note l'absence de contrat de performance en cours d'application à l'Opéra national de Paris, à l'Opéra-Comique, au Théâtre de l'Odéon, au Théâtre de la Colline ou à la Comédie Française. La nomination du nouveau directeur à l'Opéra national de Paris en 2014 pourrait être l'occasion d'entamer une nouvelle démarche, et de généraliser cette démarche contractuelle de performance.

II. LE PROGRAMME 224 *TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE*

Ce programme support assure la mutualisation des fonctions de soutien de l'ensemble du ministère (logistique, systèmes d'information, ressources humaines). Depuis 2011, il regroupe l'ensemble des crédits de personnel du ministère, c'est-à-dire les dépenses de titre 2 de la mission *Culture*, de la mission *Médias, livre et industries culturelles* et du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique*, soit 659,54 millions d'euros en loi de finances initiale 2013 (contre 642,2 millions d'euros en 2012 et 634,2 millions d'euros en 2011).

Les priorités du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, confié au secrétaire général adjoint du ministère de la Culture, s'articulent autour de l'attractivité de l'enseignement supérieur artistique et culturel français (101 établissements), l'insertion professionnelle des diplômés, la démocratisation de l'accès à la culture par la garantie d'un accès équitable, et l'optimisation des fonctions de soutien du ministère.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le programme 224 a fait l'objet d'ouvertures de crédit en loi de finances initiale à hauteur de 1,07 milliard d'euros en AE et de 1,08 milliard d'euros en CP, soit respectivement 41,37 % des AE et 41,16 % des crédits de la mission. En fin d'exercice, 1,036 milliard d'euros a été consommé en AE et 1,058 milliard d'euros en CP.

EXÉCUTION 2013 DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 224

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
<i>Prévision LFI 2013</i> Consommation 2013								
01	Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle		131 297 827 134 153 131	3 840 000 2 291 235	75 370 287 69 629 398	7 670 544 6 597 992	218 178 658 212 671 756	218 178 658
02	Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle (libellé modifié)		1 933 365 2 175 339		81 803 749 69 648 194		83 737 114 71 823 533	83 737 114
03	Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé				21 291 000 20 122 834		21 921 000 20 122 834	21 921 000
06	Action culturelle internationale		969 534		6 150 932 5 296 173		6 150 932 6 265 707	6 150 932
07	Fonctions de soutien du ministère	659 539 911 642 346 757	75 123 834 72 120 137	9 100 000 3 857 937	6 909 871		743 763 745 725 234 702	744 264 913
<i>Total des AE prévues en LFI</i>		659 539 911	208 355 026	12 940 000	185 245 968	7 670 544	1 073 751 449	1 074 252 617
Ouvertures par voie de FDC et ADP		+ 332			+2 822 369		+ 2 822 701	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)		- 16 968 585			- 997 302		- 17 965 887	
Total des AE ouvertes		642 571 658			416 036 605		1 058 608 263	
Total des AE consommées		642 346 757	209 418 141	6 149 172	171 606 470	6 597 992	1 036 118 532	

EXÉCUTION 2013 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 224

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de Fonction- nement	Titre 5 Dépenses d'investis- sement	Titre 6 Dépenses d'interven- tion	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
<i>Prévision LFI 2013 Consommation 2013</i>								
01	Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle		131 297 827 134 822 321	18 500 000 15 279 330	74 770 129 70 720 236	7 670 544 6 597 992	232 238 500 227 419 879	235 538 500
02	Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle (libellé modifié)		1 933 365 2 204 763		81 803 749 74 690 816		83 737 114 76 895 579	83 737 114
03	Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé				21 921 000 20 334 767		21 921 000 20 334 767	21 921 000
06	Action culturelle internationale		449 820		6 150 932 5 296 173		6 150 932 5 745 993	6 150 932
07	Fonctions de soutien du ministère	659 539 911 642 346 757	75 123 834 74 818 983	7 184 290 4 105 653	6 910 228		741 848 035 728 181 621	742 349 203
<i>Total des CP prévus en LFI</i>		659 539 911	208 355 026	25 684 290	184 645 810	7 670 544	1 085 895 581	1 089 696 749
Ouvertures par voie de FDC et ADP		+ 332			+ 2 822 369		+ 2 822 701	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)		- 16 968 585			- 6 007 102		- 22 975 687	
Total des CP ouvertes		642 571 658			423 170 937		1 065 742 595	
Total des CP consommés		642 346 757	212 295 887	19 384 983	177 952 220	6 597 992	1 058 577 839	

En 2014, les crédits du titre 2 seront désormais quasi intégralement regroupés sur une seule unité opérationnelle « paye », ce qui constitue une simplification bienvenue.

En dépense d'intervention, la priorité a été donnée au renforcement de l'éducation artistique et culturelle, priorité que le Rapporteur spécial soutient, compte tenu de l'apport essentiel des activités culturelles à la compétitivité française et au tissu économique national.

Dans sa note à l'appui de son avis de soutenabilité sur le programme, le contrôleur budgétaire émet une réserve importante s'agissant de l'imputation d'un gel de 1,73 million d'euros concernant **les bourses sur critères sociaux**. À juste titre, il fait remarquer que ce gel constitue une « anomalie à corriger sans tarder », dans la mesure où les bourses sur critères sociaux constituent des dépenses considérées comme inéluctables que le ministère devra en tout état de cause liquider. **Le Rapporteur spécial recommande donc de cesser de leur appliquer la réserve de précaution.**

D'un montant de 3,75 millions d'euros en AE et en CP, les annulations de crédits opérées par le décret d'avance ont porté exclusivement sur le titre 2 (hors CAS) du programme 224. La majorité des crédits annulés (2,3 millions d'euros), étaient constitués de crédits mis en réserve. Les annulations intervenues hors crédits mis en réserve (1,45 million d'euros) portaient sur des crédits devenus sans objet en raison de l'évolution prévisionnelle de la masse salariale d'ici fin décembre 2013 et ont donc été sans conséquence sur la gestion 2013.

Sur les crédits hors titre 2, ont été annulés 23,36 millions d'euros en AE et 25,33 millions d'euros en CP, tandis que 3,82 millions d'euros ont été annulés à tort, à la suite à une erreur matérielle dans la loi de finances rectificative. Les fonds de concours ont permis des ouvertures de crédits pour un montant de 1,92 million d'euros.

Le programme 224 présente également un montant de crédits disponibles non répartis (une fois constituée la réserve de précaution) de 5,7 % du total des dépenses du programme (21,25 millions d'euros en AE et 22,85 millions d'euros en CP), qui nuit tant à la précision qu'à la fiabilité de la programmation initiale.

En conclusion, on remarquera que le faible niveau de charges à payer (constitutives de dépenses obligatoires) sur le programme 224 par rapport au reste de la mission et la forte proportion de crédits disponibles non répartis au stade de la programmation doivent permettre au ministère de ne plus appliquer de gel sur les dépenses inéluctables.

B. LES ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE : DES DYNAMIQUES À CONTRÔLER

Les dépenses de titre 2 (642,35 millions d'euros) représentent 25 % des crédits de la mission Culture. Elles ont augmenté de 1,82 % en un an (630,88 millions d'euros en 2012), malgré l'objectif fixé par la lettre cadrage du 28 juin 2012, à savoir la stabilisation en valeur des dépenses de personnel sur le triennal 2013-2015.

Quant au plafond d'emplois ministériel (10 758 ETPT en 2013), il enregistre une baisse de 0,14 % sur un an, moins que l'objectif de réduction des effectifs de 2,5 % par an assigné aux secteurs non prioritaires de l'État (secteurs hors enseignement, sécurité et justice). La sous exécution du plafond d'emploi se caractérise par un écart de plus de 164 ETPT en moyenne sur la période 2011-2013, l'articulation entre plafonds et schéma d'emplois devrait donc être renforcée. **D'autre part, le ministère a recours à 11 sociétés de droit privé détenues par les opérateurs : salle Pleyel, Opéra de Paris production, Géode, Agence France muséums Théâtre du Vieux Colombier, BnF partenariats, etc. dont il ne peut évaluer le nombre d'emplois.**

Les dépenses d'intervention du programme 224, dites dépenses de guichet par opposition aux dépenses discrétionnaires, sont principalement les bourses sur critères sociaux qui s'élèvent à 28,8 millions d'euros. Le Rapporteur spécial s'interroge sur la définition des « autres dépenses » discrétionnaires, non rattachées à un programme par la Cour des comptes, évaluées à 312 millions d'euros (*cf.* le tableau ci-dessous).

LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'INTERVENTION

Catégorie	Dispositifs	Bénéficiaires	Montant	Part/total
Dépenses de guichet				
224 – bourses sur critères sociaux	4	Essentiellement ménages	28,81	3,31%
Dépenses discrétionnaires				
131 – Soutien aux institutions de création et de diffusion du spectacle vivant	55	Autres collectivités	307,64	35,33%
175 – Restauration monuments historiques hors État	7	CT ou propriétaires privés	106,90	12,28%
131 – Soutien aux artistes et équipes artistiques	21	Autres collectivités	54,64	6,27%
175 – Promotion et diffusion du patrimoine archéologique	4	CT et autres collectivités	32,4	3,72%
131 – Soutien aux institutions de création et de diffusion des arts plastiques	8	Autres collectivités	28,1	3,22%
Autres dépenses	179		312,37	35,87%
Total dépenses discrétionnaires	274		842,03	96,69%
Total dépenses d'intervention	278		870,84	100,00%

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

En ce qui concerne les emplois, sur les 42 opérateurs du programme, seuls sept connaissent une gestion unifiée sur titre 3 : l'Académie de France à Rome, le Centre national des arts du cirque, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon, l'École nationale supérieure de création industrielle, l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son et l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC).

Sans procéder à une uniformisation à marche forcée, une simplification devrait être recherchée dans le pilotage des emplois chez les opérateurs entre titre 2 et titre 3.

Les dépenses fiscales du programme 224 (36 % des dépenses fiscales de la mission) s'élèvent à 140 millions d'euros et concernent exclusivement des dispositifs de soutien au secteur audiovisuel et cinématographique. Pour l'ensemble de la mission *Culture*, les dépenses fiscales connaîtront une hausse

prévue de 3,88 % en 2014, soit 24 millions de dépenses fiscales supplémentaires, en raison de l'élargissement des dépenses éligibles, du relèvement du taux et du relèvement du plafond des crédits d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Cette hausse des dépenses éligibles concerne également le crédit d'impôt pour production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives (dit crédit d'impôt international). Le Rapporteur spécial estime que ces dépenses sont créatrices de valeur ajoutée.

C. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE : UNE DÉMARCHE À RENFORCER

Le ministère a conservé depuis 2009 les mêmes indicateurs représentatifs de la mission, permettant un véritable suivi dans le temps, notamment pour le programme 224 :

– le taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture ;

– la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle.

Un « indicateur transversal d'efficience de la fonction achat » commun à l'ensemble des ministères a été introduit en 2013, avec un résultat 2013 très inférieur à 2012.

En ce qui concerne le taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culture, une unique cible est fixée pour l'ensemble des établissements (80 %) alors qu'il existe des différences substantielles en fonction du champ concerné : alors que les établissements dans le champ du spectacle vivant et du cinéma enregistrent des résultats bien au-dessus de la cible (91,31 % en 2012, les écoles nationales supérieures d'art présentent des résultats inférieurs de plus de 10 points à la cible (taux d'insertion de 68,03 % en 2012).

Le rapport de la Cour des comptes intitulé « *Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle* » d'avril 2014, a émis des observations à l'attention du Centre national du cinéma et de l'image animée, opérateur important du programme 224, visant à rendre la politique de soutien au cinéma et à la production audiovisuelle plus efficace et plus transparente.

Le ministère de la Culture et de la communication indique toutefois clairement que « la non-atteinte des objectifs évaluée à partir des indicateurs de performance n'entraîne pas de conséquences budgétaires ».

*

* *

**CULTURE :
PATRIMOINES**

Commentaire de M. Jean-François LAMOUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX PATRIMOINES	92
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS SUPÉRIEURE AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	92
B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION PARFOIS TRÈS ÉLOIGNÉE DES PRÉVISIONS INITIALES	94
C. UNE DÉPENSE FISCALE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	99
II. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME PATRIMOINES	99
A. OBJECTIF N° 1 <i>AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES</i> : DES RÉSULTATS CORRESPONDANTS AUX PRÉVISIONS	100
B. OBJECTIF N° 2 <i>ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL</i> : DES PERFORMANCES GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LES OBJECTIFS.....	101
C. OBJECTIF N° 3 <i>ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS</i> : DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES.....	102

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX PATRIMOINES

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS SUPÉRIEURE AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE

Au sein de la mission *Culture*, le programme 175 *Patrimoines* finance les politiques publiques destinées, notamment, à la préservation et la mise en valeur du patrimoine. En 2013, avec 777,59 millions d'euros en autorisations d'engagement et 797,99 millions d'euros en crédits de paiement, il représente un peu moins d'un tiers (30,5 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) des crédits consommés sur la mission *Culture* (2,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,62 milliards d'euros en crédits de paiement consommés en 2013).

Rapportés aux crédits ouverts en loi de finances initiale (prévisions hors fonds de concours et d'attributions de produits), le taux de consommation s'élève à 101 % en autorisations d'engagement et 102,73 % en crédits de paiement.

Le rapport annuel de performance explique principalement ces dépassements par les reports de crédits entrants intervenus en cours d'exercice (*cf.* tableau *infra*).

En effet, compte tenu des différents mouvements de crédits intervenus en gestion, ce ne sont finalement pas moins de 893,73 millions d'euros en autorisations d'engagement – notamment grâce au report de près de 118,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement affectées et non engagées en 2012 – et de 824,22 millions d'euros en crédits de paiement, qui ont été ouverts en 2013 au bénéfice de la politique patrimoniale.

Dans ces conditions, le taux de consommation des crédits disponibles en 2013 s'élève à 87 % en autorisations d'engagement et à 96,8 % en crédits de paiement.

Les crédits mis en réserve se sont portés à 51,42 millions d'euros en autorisations d'engagements et 51,84 millions d'euros en crédits de paiements au total en 2013 (réserve initiale de 37,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 38,18 millions d'euros de crédits de paiement auxquels se sont ajoutés 13,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de surgel complémentaire). Le programme a bénéficié d'une levée de la réserve de précaution de 37,52 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 9,11 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits gelés résiduels ont été annulés en loi de finances rectificative pour 2013.

SYNTHÈSE DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES EN 2013

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Loi de finances initiale		769,85	776,78
Loi de finances rectificative	Ouvertures		
	Annulations	- 13,90	- 42,72
	Solde	- 13,90	- 42,72
Total des mouvements de crédits en gestion dont :		137,79	90,17
Décrets de transfert	Ouvertures	2,33	2,33
	Annulations	- 2,01	- 0,20
	Solde	0,33	2,13
Décrets d'annulation		- 5,10	- 0,45
Arrêtés de reports de crédits ouverts par voie de fonds de concours	Ouvertures	7,04	18,60
Arrêtés de reports de crédits ouverts hors fonds de concours et attributions de produits	Ouvertures	127,88	51,60
Fonds de concours	Ouvertures	6,73	17,38
Attribution de produits	Ouvertures	0,91	0,91
Total des crédits ouverts (a)s		893,73	824,22
Crédits consommés (b)		777,59	797,99
Taux de consommation des crédits ouverts (b/a en %)		87 %	96,8 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION PARFOIS TRÈS ÉLOIGNÉE DES PRÉVISIONS INITIALES

Le tableau ci-après retrace la consommation par action des crédits du programme *Patrimoine*.

CONSOMMATION PAR ACTIONS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES EN 2013

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévisions LFI (*)	Consommation	Taux de consommation	Prévisions LFI	Consommation	Taux de consommation
Programme 175 Patrimoines	771,48	777,59	100,79 %	786,49	797,99	101,46 %
01 Patrimoine monumental	349,17	317,40	90,90 %	330,85	299,89	90,64 %
02 Architecture	27,93	27,73	99,31 %	28,03	29,54	105,39 %
03 Patrimoine archivistique et collections nationales	354,06	341,24	96,38 %	383,14	376,70	98,32 %
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	21,94	21,68	98,79 %	26,05	24,87	95,5 %
07 Patrimoine linguistique	2,61	3,07	117,36 %	2,61	2,83	108,12 %
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	8,55	8,70	101,69 %	8,55	8,73	102,12 %
09 Patrimoine archéologique	7,21	57,77	801,74 %	7,26	55,43	763,45 %

(*) y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : rapport annuel de performance 2013.

● Action 1 *Patrimoine monumental*

Les crédits alloués en loi de finances initiale à l'action 1 *Patrimoine monumental*, qui retrace les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques ainsi que les autres crédits du patrimoine monumental, présentent des taux de consommation d'un peu plus de 90 % tant pour les autorisations d'engagement que pour les crédits de paiement (317,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 299,9 millions d'euros en crédits de paiement), ce qui témoigne d'une légère progression par rapport à l'exercice 2012.

Le Rapporteur spécial se félicite des progrès constatés en ce qui concerne le taux de consommation des crédits de cette action. Il tient à rappeler qu'en 2012, près du quart des crédits consacrés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques n'avaient pas été mobilisés.

L'essentiel des écarts constatés avec les prévisions de la loi de finances initiale portent sur les crédits consacrés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques « hors grands projets » et s'explique par plusieurs facteurs :

– les reports, mouvements réglementaires et annulations intervenues en loi de finances rectificative ;

– les mouvements de fongibilité intervenus au cours de l'exercice 2013 vers les autres actions du programme, notamment vers l'action 9 *Patrimoine archéologique*, destinées aux actions de promotions du patrimoine archéologique, de fouilles et de soutien aux centres de conservations et d'études à hauteur de 12,57 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 10,17 millions d'euros en crédits de paiement ;

– un mouvement au bénéfice de l'INRAP pour pallier l'absence de recouvrement de la redevance d'archéologie préventive perçue par la filière « urbanisme » à hauteur de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 27 millions d'euros en crédits de paiement ;

– un mouvement au profit du Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP) à hauteur de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

FINANCEMENTS CONSACRÉS À LA CONSERVATION, À L'ENTRETIEN ET À LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES

(en millions d'euros)

	LFI 2013		Exécution 2013	
	autorisations d'engagement	crédits de paiement	autorisations d'engagement	crédits de paiement
Monuments historiques « hors grands projets »	302,65	296,98	277,55	263,74
<i>Dont crédits d'entretien</i>	55,25	55,25	33,66	34,59
<i>Dont crédits de restauration</i>	240,14	234,47	234	219,25
Monuments historiques « grands projets »	20	12,30	16,8	12,3
Total crédits budgétaires	322,65	309,28	294,36	276,04
Ressources extra-budgétaires allouées au CMN (produit de la taxe sur les jeux en ligne)	8	8	8	8
TOTAL	330,65	317,28	302,36	284,04
Taux de consommation			91,4 %	89,5 %

Source : rapport annuel de performances 2013 et calculs du Rapporteur spécial.

● Action 2 Architecture

Avec 29,54 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2013, le rapport annuel de performances fait apparaître une surconsommation de 1,51 million d'euros en crédits de paiement au cours de cet exercice sur l'action 2 *Architecture*. Ce dépassement a été financé par redéploiement à partir de l'action 1 *Patrimoine monumental*.

L'essentiel des crédits consommés concerne la subvention pour charges de service public allouée à la Cité de l'architecture et du patrimoine qui s'élève à 15,51 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cette subvention intègre, notamment, le remboursement de la mise à disposition de personnels et la compensation de la gratuité de l'accès aux collections permanentes pour les enseignants titulaires du Pass-Educ.

En outre, des crédits auront été débloqués au bénéfice des ménages (0,57 million d'euros en crédits de paiement) et des entreprises (0,37 million d'euros en crédits de paiement) au titre des dépenses d'intervention de soutien aux travaux engagés par ces particuliers et sociétés aux abords des monuments historiques. Les collectivités territoriales auront également bénéficié d'une assistance budgétaire au titre du financement des dispositifs afférents au label Villes et pays d'art et d'histoire (2,38 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,58 millions d'euros en crédits de paiement) ainsi qu'aux dépenses en secteurs sauvegardés⁽¹⁾ (études relatives à de telles zones et travaux engagés par les propriétaires publics aux abords de monuments historiques situés dans celles-ci).

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

L'exécution des crédits consacrés au patrimoine muséal (341,24 millions d'euros en autorisations d'engagement et 376,7 millions d'euros en crédits de paiement) respecte les prévisions effectuées en loi de finances initiale avec des taux de consommation d'environ 96,4 % en autorisations d'engagement et 98,3 % en crédits de paiement.

La majeure partie des crédits consommés sur cette action (251,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et 252,16 millions d'euros en crédits de paiement alors que 264,58 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement étaient prévus en loi de finances initiale) correspond aux subventions pour charges de service public versées aux opérateurs. En 2013, les crédits de fonctionnements pour charges de service public intègrent pour la première fois la compensation pour la gratuité d'accès aux collections permanentes pour les jeunes de 18 à 25 ans résidents en Union Européenne à hauteur de 11,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il convient de noter que les subventions pour charges de service public des opérateurs strictement « musées » (Louvre, Branly, Orsay, Guimet, Fontainebleau, Picasso, Moreau, Rodin, Henner) ont fait l'objet d'une mise en réserve globale de 4,4 millions d'euros en 2013. Une mise en réserve complémentaire a été effectuée sur la subvention versée au musée du Louvre (2,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) ainsi que pour le musée d'Orsay et de l'Orangerie (3,12 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

(1) Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

Par ailleurs, la dissolution de la Maison de l'Histoire de France s'est traduite par un redéploiement de 2,64 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le développement du portail numérique de l'Histoire de France. Le Rapporteur spécial tient à souligner à ce sujet que la Cour des comptes, dans sa note sur l'exécution du budget (NEB), a relevé comme une anomalie survenue en cours de gestion 2013 les « *conditions contestables de dissolution de la maison de l'Histoire de France* », le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) la qualifiant même de « *dissolution chaotique* ». Le Rapporteur spécial regrette que la dissolution de cet établissement n'ait pas fait l'objet d'une « *liquidation en bonne et due forme* ».

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

Avec 21,68 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24,87 millions d'euros en crédits de paiement, l'action 4 présente des taux de consommation de crédits globalement conformes aux prévisions (environ 98,8 % en autorisations d'engagement et 95,5 % en crédits de paiement).

Il convient cependant de signaler que les dépenses de fonctionnement ont été supérieures aux prévisions de la loi de finances initiales et ont été compensées par une mesure de fongibilité de 1,49 million d'euros en autorisations d'engagement et 3,45 millions d'euros en crédits de paiement à partir des dépenses d'investissement.

● **Action 7 Patrimoine linguistique**

L'action 7 présente une surconsommation des crédits (17 % environ des autorisations d'engagement et 8 % des crédits de paiement). Cet écart, modeste en valeur absolue (de l'ordre de 0,46 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,22 million d'euros en crédits de paiement), a été financé par des mesures de fongibilité interne au programme abondant les crédits d'intervention contribuant au financement de multiples actions de valorisation et de promotion de la langue française et des langues de France, en particulier les financements déconcentrés.

● **Action 8 Acquisition et enrichissement des collections publiques**

L'exécution est globalement en ligne avec les prévisions de loi de finances initiales. Les crédits disponibles après mise en réserve s'élevaient à 8,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le musée du quai Branly a bénéficié d'un abondement de 0,28 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, par mesure de reports. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont par ailleurs procédé à quelques mouvements de fongibilité d'autres actions du programme au bénéfice de l'enrichissement des collections, afin de finaliser certaines acquisitions.

● Action 9 *Patrimoine archéologique*

Cette année encore, le Rapporteur spécial constate avec regret que l'exercice 2013 ne déroge pas à la tradition de surconsommation massive de crédits au titre de l'action 9, malgré la mise en œuvre des réformes du mode de financement de l'archéologie préventive votées entre 2011 et 2013 ⁽¹⁾.

En 2013, une nouvelle fois, l'action 9 a vu ses crédits budgétaires sensiblement majorés par des versements complémentaires et des mouvements en provenance d'autres actions du programme. L'exécution fait apparaître une surconsommation en autorisations d'engagement de 50,57 millions d'euros et de 48,17 millions d'euros en crédits de paiement. Ce dépassement a été financé par redéploiement à partir de l'action 1 *Patrimoine monumental* à hauteur de 22,57 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,17 millions d'euros en crédits de paiement et à partir du dégel de la réserve de précaution à hauteur de 28 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 millions d'euros en crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial indique ici qu'il reviendra dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances initiale sur la mise en œuvre difficile de la réforme de la redevance d'archéologie préventive (RAP) qui explique en grande partie ce phénomène de surconsommation. La Cour des comptes précise dans sa NEB que « *depuis la mise en place de la nouvelle taxe d'aménagement en mars 2013, aucun recouvrement de la part urbanisme de la RAP, liquidée par le ministère du logement, n'a pu être réalisé en raison de difficultés techniques liées au raccordement entre le logiciel du ministère du logement et Chorus* ».

De fait, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) aura bénéficié en gestion d'une subvention budgétaire exceptionnelle de 10 millions d'euros (autorisations d'engagement et crédits de paiement) financé par redéploiements à partir de l'action 1, ainsi que de mesures de transferts pour pallier l'absence de recouvrement de la RAP perçue par la filière « urbanisme » à hauteur de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 27 millions d'euros en crédits de paiement (*cf. supra*).

(1) Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (article 79) et loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances (article 101).

C. UNE DÉPENSE FISCALE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le montant total de la dépense fiscale rattachée au programme *Patrimoines* atteint 128 millions fin 2013 pour une prévision de 149 millions d'euros.

Les quatorze dispositifs relevant du programme *Patrimoines* poursuivent quatre objectifs différents :

– l'aide aux propriétaires pour la protection du patrimoine culturel privé (six dispositifs pour une dépense de 86 millions d'euros) ;

– le soutien à l'acquisition d'œuvres d'art par les institutions culturelles (six dispositifs pour 37 millions d'euros) ;

– l'aide au secteur artistique et le renforcement de l'attractivité du marché de l'art en France (deux dispositifs pour 5 millions d'euros).

Le projet annuel de performances ne fournit pas d'explication à la baisse des dépenses fiscales (– 6,8 %) observée en 2013. La diminution de 10 millions d'euros du coût de la réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques explique en grande partie cette évolution. Le coût de cette dépense fiscale est ainsi évalué à 6 millions d'euros en 2013 contre 16 millions d'euros en 2012. Les magistrats de la Cour des comptes observent qu'« *en l'absence de modifications législatives intervenues depuis 2004, et au regard de la très bonne fiabilité de calcul de cette dépense, la diminution constatée est imputable à un tarissement très marqué des versements en faveur de l'achat de trésors nationaux.* »

Comme les années précédentes, on peut regretter que la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du code général des impôts ne soit pas rattachée au programme *Patrimoines* comme dépense fiscale, alors que ce dispositif fiscal concerne notamment le mécénat culturel.

II. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

La performance du programme 175 *Patrimoines* s'analyse à travers un ensemble de trois objectifs, huit indicateurs et 18 sous-indicateurs qui couvrent 86 % des crédits du programme.

Pour l'exercice 2013, il convient de noter la création d'un nouvel indicateur relatif à l'archéologie préventive : Proportion des dossiers d'aménagements reçus faisant l'objet d'un arrêté de prescription de diagnostic et/ou d'un arrêté de prescription de fouilles préventives (indicateur 1.3).

A. OBJECTIF N° 1 AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES : DES RÉSULTATS CORRESPONDANTS AUX PRÉVISIONS

Les résultats de l'objectif n° 1 sont globalement en ligne par aux cibles assignées en loi de finances initiale 2013.

Le ministère poursuit l'avancement du récolement décennal des musées nationaux. Il s'agit de vérifier l'existence et la localisation de tous les biens inscrits sur leurs inventaires, au travers de procédures de signalement, de protection et de conservation (indicateur 1.1). Compte tenu de la particularité des collections à récoiler (volumétrie d'objets sans commune mesure) pour les deux musées de la préhistoire (musée d'archéologie nationale de Saint-Germain-en-Laye et musée de préhistoire des Eyzies-de-Tayac), l'indicateur est divisé en deux sous-indicateurs (sans et avec musées de la préhistoire) qui connaissent tous les deux une évolution favorable entre 2012 et 2013 (respectivement + 6,85 et + 15,14 points), même s'ils n'atteignent pas les valeurs prévisionnelles attendues.

Le développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques (indicateur 1.2) constitue l'axe prioritaire de la politique patrimoniale du ministère. Comme l'an dernier l'indicateur relatif à la part des crédits d'entretien par rapport aux crédits de restauration consacrés aux monuments historiques dépasse le niveau préconisé par l'audit de modernisation d'avril 2006 sur « *la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques* » (15,91 % pour une cible de 15 %), même si cette part est en retrait par rapport à 2012 où elle atteignait 19,22 %.

Concernant l'archéologie préventive (nouvel indicateur 1.3, *cf. supra*), il apparaît que les taux de prescription constatés en 2013 respectent les fourchettes définies comme cibles. Cet indicateur vise au maintien d'un taux de prescription de diagnostics et de fouilles préventives qui permette de garantir une réduction très significative du risque de découvertes fortuites des aménageurs et de préserver le patrimoine archéologique. Il faut de nouveau rappeler, comme le fait la Cour des comptes dans sa NEB sur l'exercice 2013, que les fouilles préventives ne doivent pas être financées par les crédits budgétaires du programme mais par la redevance d'archéologie préventive.

L'indicateur et les sous-indicateurs dédiés au suivi de la qualité de la maîtrise d'ouvrage de l'État témoignent de performances correctes et conformes aux objectifs.

B. OBJECTIF N° 2 ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL : DES PERFORMANCES GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LES OBJECTIFS

Les sous-indicateurs relatifs à l'accessibilité physique des collections – taux d'ouverture des salles, coûts de la surveillance et part services d'archives publiques offrant des services « web-collaboratifs » – enregistrent des résultats en deçà des prévisions, mais qui restent corrects.

Ainsi, le taux d'ouverture des salles est légèrement inférieur à l'objectif (92,41 % contre 95 %) et même en retrait par rapport à l'année 2012 (93,75 %).

De même, le coût de la surveillance des salles est en légère augmentation. Ainsi, entre 2012 et 2013, ce coût de surveillance a atteint 281,01 €/m², pour une cible légèrement inférieure fixée à 280 €/m². La quasi stabilité de l'indicateur enregistrée s'explique par une maîtrise des coûts à surface d'ouverture constante. Les résultats sont cependant hétérogènes d'un musée à l'autre, en raison des fermetures pour travaux de certains espaces muséographiques, mais surtout de la disparité des équipements et de la configuration des locaux.

Enfin, la part des services d'archives publiques offrant des services « web-collaboratifs » atteint 25 % pour une cible de 26 %, mais connaît une progression par rapport à 2012 où elle atteignait 21,15 %.

En ce qui concerne l'indicateur 2.2 « Fréquentation physique des institutions patrimoniales et architecturales », les résultats 2013 progressent globalement de 0,8 % par rapport à 2012 et atteignent près de 43,4 millions de visites, dépassant les valeurs prévisionnelles. Cette hausse fait suite à une augmentation exceptionnelle de 7,8 % entre 2011 et 2012. Elle correspond à une progression des visites des monuments nationaux (+ 1,3 %) et une stabilité relative de celles des musées nationaux (+0,5 %). La fréquentation se maintient à un niveau historique particulièrement élevé.

La part des moins de 18 ans (en visite scolaire ou non) accueillis par les musées nationaux et les monuments nationaux, ainsi que les scolaires accueillis par les services d'Archives nationales, s'établit à 14,18 % et se situe donc en deçà de la valeur prévisionnelle. Il convient de préciser que ce résultat, comme lors des exercices précédents devra faire l'objet d'une fiabilisation en cours d'année.

Au sein des musées nationaux plus de 4,1 millions de visites (hors activités culturelles à Versailles) concernent les moins de 18 ans et plus du tiers des établissements ont déjà dépassé l'objectif fixé dans le projet annuel de performances. Pour les monuments nationaux, la moyenne s'établit à 17,7 %, soit plus d'1,7 million de visites de moins de 18 ans.

Les mesures de gratuité en faveur des 18-25 ans résidant dans l'Union européenne, ont bénéficié à près de 3,9 millions de 18-25 ans dans les établissements relevant du programme *Patrimoines* en 2013. La part des 18-25 ans dans la fréquentation des monuments nationaux et des collections permanentes des musées nationaux a été de 11 % en 2013 et dépasse la valeur prévisionnelle attendue (10 %). Cette fréquentation reste plus élevée dans les musées et monuments nationaux (la part des 18-25 ans y représente 11,9 % de la fréquentation des collections permanentes) que dans les monuments nationaux (8,7 %).

Concernant ces indicateurs, la Cour des comptes relève que la cible relative au nombre de visiteurs ayant fréquenté des institutions patrimoniales et architecturales (fréquentation payante ou gratuite) semble encore « *peu ambitieuse* ». Les magistrats de la Cour des comptes ajoutent « *au regard de l'enjeu que recouvre la politique tarifaire pour les ressources propres des établissements concernés, il pourrait être envisagé de distinguer fréquentation payante et fréquentation gratuite de manière à mieux évaluer l'évolution de l'élasticité-prix à l'entrée de ces institutions.* » La Cour a par ailleurs constaté dans ses contrôles organiques récents (Cité de l'architecture et du patrimoine et Centre Pompidou), que le mode de comptabilisation des entrées était différent d'un musée à l'autre et recommande un important travail d'harmonisation des méthodes de comptage. Le Rapporteur spécial souscrit à cette préconisation.

Enfin, en ce qui concerne le taux de satisfaction du public (indicateur 2.3) Aucune enquête n'ayant été réalisée en 2013, seuls les résultats de l'enquête de 2012 sont renseignés : 24,1 % des visiteurs des musées nationaux et 23,8 % pour les monuments nationaux ont jugé que leurs attentes avaient été dépassées.

Le « score de recommandation » s'est inscrit à 46,4 pour les musées nationaux et à 31,5 pour les monuments nationaux. La prochaine enquête devrait avoir lieu en juin 2015.

C. OBJECTIF N° 3 ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS : DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES

La mobilisation de partenaires publics ou privés pour les inciter à participer aux opérations de travaux de restauration des monuments historiques et pour accroître la part de ressources propres des établissements publics et des organismes patrimoniaux placés sous sa tutelle fait partie des objectifs poursuivis par le ministère.

L'indicateur 3.1 concerne les travaux de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État. Il apparaît que l'effet de levier de la participation de l'État dépasse cette année encore la valeur cible : en 2013, lorsque l'État engage un euro, les partenaires ont engagé 2,14 euros (la cible est à 2 euros).

Les résultats 2013 relatifs aux taux de ressources propres des institutions patrimoniales (indicateur 3.2) sont bons et globalement supérieurs aux prévisions.

Le taux de ressources propres des opérateurs musées nationaux provenant des activités progresse par rapport à 2012 (42,32 % contre 40,76 %) et dépasse la valeur prévisionnelle fixée à 37 % minimum. Le projet annuel de performances explique de résultat par le maintien relatif des ressources propres dans un contexte d'économie accrue des ressources en provenance de l'État.

Le taux de ressources propres des opérateurs musées nationaux provenant du mécénat baisse de 4 % à 3,75 % entre 2012 et 2013. Ce taux n'atteint pas la valeur prévisionnelle attendue de 4 %. Il est précisé que l'évolution est hétérogène d'un établissement à l'autre et d'une année à l'autre, l'année 2013 étant marquée par un moindre apport du mécénat par rapport à 2012.

Le taux de ressources propres des opérateurs monuments nationaux et de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) augmente également entre 2012 et 2013 (60,68 % contre 57,91 %).

*

* *

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

Commentaire de M. François CORNUT-GENTILLE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN PROGRAMME 144 RENFORCÉ AU SEIN DE LA MISSION DÉFENSE.....	106
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE QUI CONFIRMENT LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA FONCTION DE RENSEIGNEMENT	106
B. DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES MALGRÉ DES INDICATEURS PARFOIS SUJETS À CAUTION	107
1. Une coopération européenne qui peine à s'affirmer	107
2. Des interrogations concernant la fiabilité des indications fournies sur le contrôle des sites sensibles et des exportations d'armements.....	108
II. LE PROGRAMME 146 EN 2013 : UNE ANNÉE DE TRANSITION.....	108
A. UNE SOUS-EXÉCUTION NOTABLE AU NIVEAU DES ENGAGEMENTS...	108
B. LA LIVRAISON DE NOUVEAUX MATÉRIELS N'ATTEINT PAS LES OBJECTIFS FIXES.....	110

La partie « Préparation de l'avenir » de la mission *défense* regroupe l'analyse des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 146 *Équipements des forces*.

I. UN PROGRAMME 144 RENFORCÉ AU SEIN DE LA MISSION DÉFENSE

Le programme 144 est le programme socle de la mission *Défense* puisqu'il représente pour une large part la traduction budgétaire de la fonction stratégique de connaissance et d'anticipation.

Placé sous la responsabilité du directeur chargé des affaires stratégiques (DAS), il regroupe des entités de l'état-major des armées (EMA) et de la direction générale de l'armement (DGA), la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD). Dans leur domaine d'action respectif, ces services contribuent à l'analyse du contexte stratégique, à la définition des futurs systèmes de forces, à la conduite de la diplomatie de défense et sont chargés de l'acquisition du renseignement de défense.

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE QUI CONFIRMENT LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA FONCTION DE RENSEIGNEMENT

Avec 1,9 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) ouverts sur l'année 2013, le programme 144 est le moins doté de la mission *Défense* sur le plan budgétaire. Il bénéficie néanmoins d'autorisations d'engagement supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2012 qui avait doté ce programme de 1,9 milliard d'euros en AE et de 1,78 milliard en CP.

Cette hausse se poursuit par l'augmentation, en LFI 2013, de 120 millions d'euros des CP par rapport à l'exécution 2012, qui s'explique principalement par l'effort effectué en faveur du renseignement extérieur (+ 40 millions d'euros).

Depuis plusieurs années l'exécution des CP ne présente pas d'écart important par rapport à la loi de finances initiale (LFI), tandis que l'utilisation des AE s'est révélée inférieure au montant de la LFI en 2013, comme en 2012, du fait d'une gestion prudente tenant compte des arbitrages politiques attendus dans le cadre de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM) en 2013.

**COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION
DU PROGRAMME 144**

(en millions d'euros)

AE	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	633,1	632,6	615,0	97 %
HT2	1 349,9	1 399,1	1 204,7	86 %
Total	1 983,0	2 031,7	1 819,7	90 %
CP	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	633,1	632,6	615,0	97 %
HT2	1 272,5	1 287,7	1 243,8	97 %
Total	1 905,6	1 920,3	1 858,8	97 %

* Y compris les attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 0,3 M€ (hors titre 2).

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative).

Source : ministère de la Défense.

On notera que la priorité accordée au renseignement se traduit également, en 2013, par la croissance des effectifs du programme 144 qui sont passés de 8 668 ETPT en 2012 à 8 794 ETPT en 2013. Toutefois, c'est en réalité le service de soutien aux exportations qui bénéficie de la principale hausse des effectifs : + 32 ETPT pour l'année 2013. Au sein de la mission Défense, le programme 144 est ainsi le seul à bénéficier d'une progression de ses effectifs.

B. DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES MALGRÉ DES INDICATEURS PARFOIS SUJETS À CAUTION

Le programme 144 comporte cinq objectifs et huit indicateurs. La plupart des indicateurs enregistrent des résultats supérieurs ou égaux aux prévisions qui témoignent du renforcement des moyens humains et financiers des principaux services de renseignement.

1. Une coopération européenne qui peine à s'affirmer

On note toutefois que le taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie se situe à un niveau inférieur à celui attendu, notamment pour les études amont (15,2 % en 2013). Cette moindre performance résulte de la non finalisation des négociations en 2013 menées en vue de la signature de nouveaux projets de recherche et technologie (R&T), en coopération avec le Royaume-Uni, comme cela avait été initialement prévu. Cela s'explique également, par une partie des paiements attendus en 2013 liée au démonstrateur de drone de combat NEUROn, qui a été reportée à 2014.

Par ailleurs, le lancement d'études prospectives et stratégiques au niveau européen est également confronté à des difficultés qui expliquent des résultats largement inférieurs à la cible (- 12 points). Cette démarche est notamment confrontée à une vraie difficulté technique de mise en œuvre d'une dynamique de

passation de marchés au profit de projets européens d'études. Cependant la politique de promotion de travaux partagés, l'initiation de consultances et d'études en lien avec des instituts et des centres de recherche européens étrangers ont permis de créer un réseau de compétences et de parvenir à accompagner cet élan.

2. Des interrogations concernant la fiabilité des indications fournies sur le contrôle des sites sensibles et des exportations d'armements

L'évaluation de la performance en matière de sécurité des sites relève de l'indicateur 2.3 « Taux des sites du domaine militaire et des sites industriels et économiques liés à la défense inspectés dans les délais prescrits ». Si le résultat affiché est de 94 %, soit conforme à la cible de 94 % fixée en PAP 2013, aucune information n'est donnée concernant la qualité de ces inspections. Le Rapporteur spécial s'inquiète ainsi des multiples échos de pénétration réussie de sites sensibles, notamment à l'arsenal de Brest où sont construits les sous-marins nucléaires français. Le maintien de cet indicateur dans l'état n'est donc que d'un intérêt très limité.

Enfin, en 2013, il convient de souligner que le délai moyen mensuel de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre rapporté au nombre de dossiers traités a été réduit de et de 2 jours pour la procédure continue mais a augmenté d'un jour pour la procédure normale. Ces résultats stables ou en amélioration dépassent les prévisions du PAP. La nouvelle législation qui entrera en vigueur le 4 juin 2014 introduira la notion de licence unique (fusion de l'agrément préalable et de l'autorisation d'exportation des matériels de guerre). Aussi, sous réserve que le système d'information correspondant soit stabilisé à partir de juin 2014, les demandes des industriels seront prises en compte, dans le cadre de processus interministériels entièrement réformés, dans un souci de simplification et de meilleure performance. La mise en place du nouveau sous-indicateur « délai moyen mensuel d'instruction Défense des demandes de licence » qui a été présenté au PAP 2014 sera donc effective à compter du mois de juin 2014.

II. LE PROGRAMME 146 EN 2013 : UNE ANNÉE DE TRANSITION

A. UNE SOUS-EXÉCUTION NOTABLE AU NIVEAU DES ENGAGEMENTS

Le premier semestre a été exécuté en adoptant une démarche prudente sur les engagements, afin de ne pas obérer les choix stratégiques en cours dans les travaux de programmation de la trajectoire 2014-2019. Ces travaux de programmation établis sur la base des nouveaux cadrages de ressources prévues dans la nouvelle LPM, ont nécessité une reprise du plan d'engagement de l'année se traduisant en particulier par une baisse de 25 % des engagements par rapport à ceux prévus au PLF principalement par le report ultérieur de commandes portant entre autres sur MRTT, BSAH, SLAMF, ARTEMIS, FSAF.

Ainsi, les engagements au profit de l'équipement des forces pour l'année 2013 se sont élevés à 10,58 milliards d'euros d'engagement, soit 500 millions d'euros de plus qu'en LFI (10,05 milliards d'euros), mais en retrait de près de 9 milliards d'euros par rapport aux ouvertures sur l'année.

La consommation sur les crédits de paiement s'élève à 10,42 milliards d'euros soit la totalité des ressources disponibles sur l'année (le programme 146 ayant fait l'objet d'annulations de CP à hauteur de 500 millions d'euros en fin d'année, pour un montant initial fixé à 10,93 milliards d'euros en LFI). Ces montants incluent également les ressources ouvertes sur le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*, à hauteur de 997,2 millions d'euros en crédits de paiement, dont ont bénéficié les opérations d'armement.

On constate donc une nouvelle fois que les crédits d'équipement du ministère de la défense servent de variable d'ajustement puisqu'ils concernent des engagements de long terme.

Par ailleurs, comme en 2012, on peut souligner un niveau d'engagement des AE sensiblement inférieur aux crédits disponibles en AE. Toutefois, comparés aux 6,47 milliards d'euros consommés en AE en 2012, l'année 2013 a marqué le redémarrage d'un grand nombre de programmes. Ce mouvement devrait se consolider en 2014, maintenant que la LPM a confirmé un certain nombre d'objectifs d'équipements à atteindre.

Enfin, il convient de rappeler que les engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2013 sur le programme 146 s'élèvent désormais à 34 milliards d'euros, qui concernent principalement les programmes pluriannuels à effet majeur (PEM), soit plus que la totalité des ressources de la mission *Défense*.

**COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DU
PROGRAMME 146**

(en millions d'euros)

AE	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	2 005,5	2 006,3	2 015,5	100 %
HT2	8 134,2	18 983,8	8 565,9	45 %
Total	10 139,7	21 074,7	10 581,3	50 %
CP	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	2 005,5	2 006,3	2 015,5	100 %
HT2	9 018,2	9 068,8	8 404,4	93 %
Total	11 023,7	11 159,7	10 419,8	93 %

* Y compris les attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 84,6 m€ (hors titre 2).

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative).

Source : ministère de la Défense.

B. LA LIVRAISON DE NOUVEAUX MATÉRIELS N'ATTEINT PAS LES OBJECTIFS FIXES

L'analyse de l'exécution des crédits du programme 146 montre que d'importants mouvements de crédits ont eu lieu en cours d'exercice 2013, parfois pour plusieurs dizaines de millions d'euros, sans que ne soient expliquées, au sein du RAP, les raisons qui ont poussé les responsables de programme à recourir ainsi à la fongibilité. En effet, s'il est satisfaisant de constater que ceux-ci n'hésitent pas à recourir au principe de « gestion mutualisée des crédits », qui leur est ouvert par la LOLF, il serait souhaitable que le Parlement puisse disposer d'éléments d'appréciation relatifs aux choix ainsi opérés par les deux responsables de programme.

Par ailleurs, on constate que, malgré de nombreuses acquisitions, le taux de réalisation des livraisons valorisées de 2013 n'atteint pas l'objectif fixé principalement en raison du décalage en 2014 de la livraison pour la France d'un avion A400M, de 8 hélicoptères NH 90, de 2 systèmes SAMP/T et de 25 torpilles MU 90.

Parmi les équipements acquis en 2013, on peut toutefois signaler la livraison du deuxième C160 Gabriel rénové, l'acquisition et la livraison du premier système drone MALE de type REAPER et la livraison de deux radars dans le cadre du programme SCCOA (livraison de 2 radars haute et moyenne altitude et du dernier radar d'approche prévu). Les capacités de transport stratégique et tactique ont été également renforcées avec la livraison de 2 CASA 235 rénovés et les deux premiers A400M (soutien initial et formation des premiers équipages compris). Au niveau du combat aérien, la livraison de 11 Rafale, de 6 hélicoptères Tigre et de 260 armements air sol modulaires AASM ont permis de renforcer les capacités air-air et air-sol. Enfin, la mobilité et la protection des forces terrestres ont été renforcées par la livraison de 83 véhicules blindés de combat d'infanterie et de 4 036 équipements FELIN.

*

* *

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Commentaire de M. Jean LAUNAY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES.....	112
A. UNE PROGRAMMATION INITIALE INSUFFISANTE	113
1. Une exécution 2013 qui se situe largement au-delà des crédits inscrits en loi de finances initiale	113
2. Un surcoût important lié aux opérations extérieures	114
3. Des dépenses de personnel en hausse, en dépit de la poursuite de la baisse des effectifs.....	114
4. La poursuite de la rationalisation et de la mutualisation des structures au cours de l'exercice 2013	115
B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS	115
1. Une obligation de régénération des matériels qui a affaibli la disponibilité de ceux-ci en 2013	116
2. Une augmentation des crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements qui demeure néanmoins inférieure aux besoins.....	116
II. LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	117
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS	117
B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE EN ADÉQUATION AVEC LES PRÉVISIONS	118

Le rapport spécial *Budget opérationnel de la défense* concerne deux programmes sur les quatre qui composent la mission *Défense* : le programme 178 *Préparation et emploi des forces*, qui concentre la majeure partie des crédits et des effectifs de la mission, et le programme 212 *Soutien de la politique de défense*.

L'année 2013 a été une année de transition pour la défense, dans l'attente du vote d'une nouvelle loi de programmation militaire (LPM) pour la période 2014-2019, vote finalement intervenu le 18 décembre. Elle a cependant été marquée par deux interventions majeures au Mali et en République centrafricaine (RCA) qui ont augmenté la consommation finale de crédits.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2013, la mission *Défense* a été dotée de 38,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 38,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en incluant les provisions pour pension. Hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, le budget voté en loi de finances initiale (LFI) était de 31,4 milliards d'euros.

Il est à noter que près de 12 milliards d'euros supplémentaires ont été autorisés en cours d'année en AE, principalement au profit du programme 146 afin de combler le retard pris dans certaines opérations d'acquisition d'équipements. Par ailleurs, 900 millions d'euros ont été ouverts en CP, principalement au profit du programme 178 (+ 1,4 milliard d'euros) et au détriment du programme 146 (- 500 millions d'euros).

Enfin, le schéma d'emplois montre une diminution des effectifs plus rapide que prévue, puisque 272 371 emplois, exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), ont été effectivement utilisés par rapport à un plafond d'emploi de 278 673 ETPT.

I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Le programme 178 *Préparation et emploi des forces* constitue le cœur de la mission *Défense* sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA). Il recouvre tous les aspects opérationnels de la défense, des ressources humaines (recrutement, rémunérations) à l'entraînement des forces, en passant par l'entretien de leurs matériels et les opérations extérieures (OPEX).

A. UNE PROGRAMMATION INITIALE INSUFFISANTE

1. Une exécution 2013 qui se situe largement au-delà des crédits inscrits en loi de finances initiale

Avec 23 milliards d'euros inscrits en AE et 22,4 milliards d'euros inscrits en CP en loi de finances initiale (LFI) pour 2013, soit des montants proches de ceux programmés en 2012, le programme 178 est le plus important de la mission s'agissant du montant des crédits.

Ce programme fait généralement l'objet d'abondements élevés en cours d'exercice, notamment en raison de l'insuffisance chronique des ressources prévues en loi de finances initiale pour financer les opérations extérieures et les dérapages de la masse salariale.

En 2013, 1,4 milliard d'euros ont été ouverts en cours d'année pour porter le total des CP à 23,8 milliards d'euros, ainsi que 2,5 milliards d'euros en AE, portant leur volume global d'autorisations en AE à 25,5 milliards d'euros.

En CP, le taux d'exécution dépasse légèrement 100 %, ce qui traduit le caractère inévitable des ouvertures de crédits infra-annuelles. En revanche, en AE, seuls 23,3 milliards d'euros ont été consommés, soit un taux d'exécution de 92 %.

Comme en 2012, le dérapage de la masse salariale (+ 200 millions d'euros par rapport à la prévision initiale) et le surcoût lié aux OPEX (+ 974 millions d'euros) expliquent largement ce décalage entre prévision et exécution.

COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178

(en millions d'euros)

AE	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	15 900,7	15 882,5	16 172,5	102 %
HT2	7 803,3	9 373,8	7 169,8	76 %
Total	23 704,0	25 256,3	23 342,4	92 %
CP	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	15 900,7	15 882,5	16 172,5	102 %
HT2	7 177,2	7 235,5	7 664,0	106 %
Total	23 077,9	23 118,0	23 836,5	103 %

* Y compris attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 644,9 M€ dont 368,8 sur le T2.

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative).

Source : ministère de la Défense.

2. Un surcoût important lié aux opérations extérieures

Si l'année 2012 avait connu une diminution du surcoût lié aux OPEX, après le pic de 2011 dû aux opérations en Afghanistan, en Côte d'Ivoire et en Libye, ce surcoût repart à la hausse en 2013 principalement du fait de l'opération Serval au Mali.

Le coût total des OPEX, hors titre 2, est retranscrit à l'action 6 du P178 et correspond à 909 millions d'euros (BOP OPEX à 582 M€ + surcoûts ex-post à 327 millions d'euros) auxquels on ajoute les dépenses de personnel (342 millions d'euros) soit un total de 1 250 millions d'euros en 2013, c'est-à-dire quasiment le double de la dotation initiale.

Cette dépense a été couverte à partir de 630 millions d'euros au titre de la provision inscrite en LFI 2013, 47 millions d'euros de recettes non fiscales (remboursement ONU notamment), 3 millions d'euros en provenance du programme 205 au titre de la protection des navires de pêche dans le cadre de la lutte contre la piraterie dans l'océan Indien et de 571 millions d'euros ouverts dans le cadre du décret d'avance de fin de gestion conformément à la LPM.

Il y a donc un problème récurrent de calibrage de la provision pour opérations extérieures qui risque de se répéter en 2014, notamment en raison des interventions au Mali et en Centrafrique. Si l'option d'une enveloppe plus importante pour les opérations extérieures n'a pas été retenue par la LPM, celle-ci prévoit néanmoins que tout dépassement de l'enveloppe de 450 millions d'euros résultant d'une opération exceptionnelle décidée par le pouvoir politique (comme c'est le cas au Mali et en Centrafrique) devra faire l'objet d'un financement interministériel. Le respect de cette clause est essentiel afin que les crédits consacrés aux équipements ne soient pas à nouveau la variable d'ajustement des dépassements liés aux OPEX et au dérapage de la masse salariale.

3. Des dépenses de personnel en hausse, en dépit de la poursuite de la baisse des effectifs

En 2013, les effectifs du programme 178 ont diminué de 8 762 ETPT (soit 7 277 militaires et 1 485 civils). Cette évolution est principalement due à des suppressions de postes (– 8 233 ETPT), mais aussi à des transferts (– 529 ETPT). En parallèle, une manœuvre coordonnée de dépyramidage des postes et des effectifs a été engagée.

Avec 15,9 milliards d'euros inscrits en LFI 2013, le titre 2 représente près de 70 % des crédits du programme 178. L'exécution se situe cependant à 16,1 milliards d'euros, soit 200 millions d'euros de plus que la prévision initiale. Les ouvertures de crédits en cours d'année ont permis de couvrir ce déséquilibre.

Pour la troisième année consécutive, le document prévisionnel de gestion du titre 2 du ministère de la Défense a donc fait l'objet d'un visa négatif de la part du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

La situation de 2013 marque cependant une amélioration par rapport aux années précédentes puisque le coût final des dépenses de titre 2 sur le programme 178 a diminué de 134 millions d'euros par rapport à 2012, ce qui laisse présager que l'on puisse enfin assister à une diminution des coûts de personnels sur la mission Défense, après des années de réduction continue des effectifs.

4. La poursuite de la rationalisation et de la mutualisation des structures au cours de l'exercice 2013

D'importantes réformes de structures ont été achevées ou poursuivies en 2013.

La base militaire française aux Émirats arabes unis a atteint sa pleine capacité, le pôle de coopération régionale du Sénégal est désormais opérationnel et les efforts de rationalisation se poursuivent, principalement à Djibouti, afin de rallier, en 2014, la cible en effectifs.

Sur le plan opérationnel, les effectifs de la Direction du renseignement militaire (DRM) ont été renforcés afin d'accroître la qualité de sa production, sa capacité d'anticipation et son action de coordination de la fonction interarmées du renseignement. Dans le même temps, le pôle de cyberdéfense des armées a poursuivi sa montée en puissance, tant en matière de ressources humaines et d'équipements, que de prise en compte des menaces.

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Le nombre d'indicateurs de ce programme s'est stabilisé par rapport à 2012, s'établissant à 13 contre 10 en 2011, articulés autour de 8 objectifs.

Pour la majorité des indicateurs, les résultats obtenus atteignent ou dépassent les prévisions.

L'indicateur correspondant au taux de satisfaction de la fonction « connaissance-anticipation » (indicateur 1.2) dépasse les prévisions fixées, ce qui témoigne d'une réactivité satisfaisante aux demandes de renseignement (le taux de satisfaction atteint 80 %), bien qu'inférieure de dix points par rapport à la prévision initiale. Les moyens accrus en effectifs et en crédits de la Direction du renseignement militaire (DRM) semblent donc porter leurs fruits.

De la même manière, l'indicateur 2.1 sur l'efficacité du pré-positionnement stratégique et sur la contribution des armées françaises à la formation des militaires étrangers est également satisfaisant (inférieure de deux points à la cible). La rationalisation des bases militaires françaises, notamment sur le continent africain, ne semble donc pas diminuer la réactivité des forces en cas de conflits.

D'autres indicateurs révèlent cependant des insuffisances au niveau de la disponibilité des matériels et du maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements.

1. Une obligation de régénération des matériels qui a affaibli la disponibilité de ceux-ci en 2013

Le matériel qui répond aux exigences de sa finalité principale est considéré comme disponible. Cela n'a pas été le cas en ce qui concerne les matériels de l'armée de terre : le PAP prévoyait une disponibilité de ceux-ci de 69 % mais seuls 46 % étaient effectivement disponibles en 2013. Cette situation concerne principalement les véhicules de l'avant blindés (VAB) dont seuls 40 % étaient disponibles contre un objectif de 70 %. Bien entendu, ces véhicules sont particulièrement utilisés dans le cadre des OPEX mais la question de leur vieillissement joue un rôle non négligeable dans ces résultats.

Si la disponibilité des équipements en opération donne satisfaction, en revanche elle est insuffisante en métropole.

2. Une augmentation des crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements qui demeure néanmoins inférieure aux besoins

En 2013, le coût de la fonction MCO s'est accru de 9,95 % par rapport à 2012. Cet écart s'explique principalement par :

– un emploi des matériels dans des conditions très exigeantes (sable abrasif, terrain rocailleux et températures extrêmes) au Mali ;

– la mise en œuvre des matériels de nouvelle génération, dont les coûts d'entretien sont plus élevés que ceux d'ancienne génération ;

– la remise aux normes métropolitaines des véhicules rentrant d'Afghanistan.

Malgré l'augmentation des crédits prévus pour le MCO en LFI, l'exécution montre que ceux-ci restent insuffisants, notamment pour le matériel de l'armée de terre (696 millions d'euros étaient prévus sur cette sous-action en LFI mais la consommation finale s'est établie à 885 millions d'euros).

Concernant l'acquisition de nouveaux matériels, notamment dans le domaine aéronautique, il convient de mieux intégrer dans la réflexion le coût global de possession des équipements, c'est-à-dire en incluant la maintenance future dans la décision d'achat initiale. L'effort pour renforcer les synergies entre services acheteurs et services de maintenance doit donc être poursuivi et amplifié.

II. LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Le programme *Soutien de la politique de défense* (212) regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisées au profit du ministère de la Défense. Il assure le pilotage et la coordination de politiques transversales (ressources humaines, finances, immobilier, logement, action sociale, systèmes d'information, achats...). À ce titre, il constitue l'un des principaux supports des réformes engagées par le ministère depuis 2008.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS

Le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* contient principalement les crédits de gestion centrale (500 millions d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2013), de politique immobilière (1 200 millions d'euros) et de système d'information (100 millions d'euros). Il porte aussi les dépenses d'accompagnement de la politique des ressources humaines (500 millions d'euros) et des restructurations (600 millions d'euros), dépenses en grande partie générées par la refonte de la carte militaire au cours des dernières années.

Ce programme a été doté de 3,56 milliards d'euros en AE et de 2,89 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2013, soit environ 8 % des crédits de la mission. Si les AE progressent de 170 millions d'euros, les CP étaient en revanche en diminution de près de 200 millions d'euros entre la LFI 2012 et la LFI 2013.

Cette politique de réduction constante des crédits destinés au soutien, si elle peut trouver des justifications en matière de rationalisation des implantations et de restructuration, n'en montre pas moins ses limites dès lors que sont également touchés les crédits destinés aux systèmes d'information. L'échec de Louvois, et de ses systèmes annexes, apparaît ainsi comme un cas d'école : la concentration des réductions de crédits sur le seul fonctionnement a fini par coûter bien plus cher que les économies réalisées *a priori*. En témoigne notamment le fait que les AE soient en hausse constante sur les exercices 2012, 2013 et 2014, notamment en ce qui concerne les systèmes d'information.

La consommation finale des crédits s'élève à 2,56 milliards d'euros en AE et 2,84 milliards d'euros en CP, globalement répartis en trois tiers (38 % pour les dépenses de personnel, 34 % pour les dépenses de fonctionnement et 25 % pour les dépenses d'investissement). Le taux d'exécution est ainsi de 67 % en AE et de 98 % en CP.

COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

<i>AE</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	1 216,8	1 216,4	1 188,3	98 %
HT2	2 306,6	2 570,0	1 394,6	54 %
Total	3 523,5	3 786,4	2 583,0	68 %
<i>CP</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	1 216,8	1 216,4	1 188,3	98 %
HT2	1 645,7	1 680,1	1 656,1	99 %
Total	2 862,5	2 896,5	2 844,4	98 %

* Y compris attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 15,7 M€ (hors titre 2).

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative).

Source : ministère de la Défense.

B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE EN ADÉQUATION AVEC LES PRÉVISIONS

Le programme 212 est articulé autour de 7 objectifs et de 12 indicateurs.

On note également que les nouveaux indicateurs créés en 2011, associés à l'objectif d'amélioration de l'accès à l'emploi des anciens militaires (5.1 et 5.3), affichent des résultats globalement positifs : le taux de reclassement du personnel militaire atteint 68 %, soit 7 points de moins que la cible visée et 6 points de moins qu'en 2012, mais cela s'explique notamment par la hausse du chômage et les tensions sur le marché de l'emploi. La part des personnes handicapées dans les effectifs du programme, dont l'obligation d'emploi est prévue par la loi du 10 juillet 1987, atteint 7 % (pour une prévision de 6,59 %).

Par ailleurs, on peut estimer que l'objectif portant sur la « transmission de l'esprit de Défense » est globalement atteint. En effet, la hausse de la fréquentation du site du ministère (indicateur 6.2), au-delà de la cible assignée dans le projet annuel de performances, démontre l'importance de la communication numérique pour le partage d'une culture commune de défense (le seuil d'un milliard de consultations en ligne a été dépassé). Les résultats sont légèrement moins satisfaisants au niveau de la fréquentation du musée de l'armée (98 % de l'objectif global de fréquentation) et du musée de l'air et de l'espace (89 % de l'objectif global de fréquentation), ce qui témoigne de la difficulté à accroître la fréquentation de ces espaces, notamment en raison d'importants travaux de rénovation.

*

* *

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

Commentaire de Mme Marie-Christine DALLOZ, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL ..	120
1. Une consommation chroniquement inférieure aux prévisions dans un contexte d'augmentation des moyens	120
2. Indicateurs de performance du programme <i>Coordination du travail gouvernemental</i>	123
II. LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS	124
1. Une consommation des crédits inférieure aux prévisions	124
2. Des résultats disparates en matière de performance	125
III. LE PROGRAMME MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	125
IV. LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE : UNE NETTE INFLEXION BUDGÉTAIRE	126
1. Des recettes inférieures aux prévisions, en particulier pour les annonces	127
2. Une consommation des crédits nettement inférieure aux prévisions	127

Les services du Premier ministre constituent un périmètre diversifié et fluctuant, en extension jusqu'en 2011.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* comportait trois programmes en 2012 : 129 *Coordination du travail gouvernemental*, 308 *Protection des droits et libertés* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. 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.

Il résultait de l'augmentation nette et 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, 532 millions en 2010, 1 034 millions en 2011, nets des dotations du programme *Présidence française de l'Union européenne* intégré à la mission en 2008 et 2009. La consommation des crédits, de 1 062 millions en 2012 et de 1 128 millions d'euros en 2013, est en progression modérée. Cela atteste de la stabilisation du périmètre de la mission dans un contexte de croissance de ses dépenses. En effet, l'augmentation des moyens répond à deux priorités : la montée en puissance des structures de sécurité nationale et en particulier de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information ; ainsi que la satisfaction des besoins croissants de certaines autorités administratives indépendantes.

D'une manière générale, l'exécution budgétaire en 2013 est globalement conforme aux prévisions, avec une sous-consommation des crédits de 6,7 % (6,1 % en 2012) et les mouvements habituellement constatés en gestion les années précédentes : transfert de crédits d'investissement dans le domaine de la défense à destination du ministère éponyme, abondement des fonds spéciaux, gestion décalée des rattachements de produits en matière de lutte contre la toxicomanie.

I. LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

1. Une consommation chroniquement inférieure aux prévisions dans un contexte d'augmentation des moyens

D'une manière générale, la consommation des crédits du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* a été moins élevée en 2013, comme en 2012, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. La consommation des crédits de paiement a représenté 495,1 millions d'euros, soit une sous-consommation de 11,5 % des 559,6 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2013, à comparer à une sous-consommation de 9,8 % en 2012.

La sous-consommation s'élève à 64,5 millions d'euros de crédits de paiement (à comparer à 57,9 millions en 2012 et 70,4 millions d'euros en 2011 de crédits non consommés). L'essentiel de l'écart s'explique par le transfert habituel de dotations au ministère de la Défense.

En effet, deux décrets de transfert ont été effectués en cours de gestion à destination du ministère de la défense (56,6 millions en AE et 64,6 millions en CP), au titre de projets interministériels concourant à la défense et à la sécurité nationales :

– le décret n° 2013-775 du 26 août 2013 a transféré 52,8 millions en AE et 56,8 millions en CP vers le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* ;

– le décret n° 2013-976 du 29 octobre 2013 a transféré 3,8 millions en AE et 7,8 millions en CP vers le programme 146 *Équipement des forces*.

En sens inverse, des abondements de crédits ont majoré les dotations des fonds spéciaux de 19,08 millions par trois décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles et un décret de transfert. Ainsi la consommation des crédits de fonds spéciaux s'est élevée à 68,8 millions d'euros en 2013, très comparable à 68,3 millions en 2012, pour une dotation initiale de crédits plus faible.

Les rattachements de produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants, dont la gestion est confiée à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) devenue, le 11 mars 2014, la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDCA), se sont élevés à 11,1 millions d'euros en 2013. La MILDT a bénéficié également en mars 2013 des reports des crédits des années antérieures pour 13,7 millions en AE et 20,5 millions en CP. La MILDT a ainsi consommé 30,9 millions de crédits de paiement en 2013 pour 21,9 millions ouverts en LFI.

La consommation des crédits de rémunérations de titre 2 a été inférieure de 6,2 millions d'euros aux dotations de la loi de finances initiale (14,2 millions en 2012, et l'exécution du plafond d'emploi est de 2 067 ETPT, soit une sous-consommation de 118 ETPT, résultant, principalement, d'un certain délai dans les remplacements, de retards dans les recrutements de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et d'un temps de vacance important entre les départs et les arrivées des agents du commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Cependant, les éléments comptables figurant dans le RAP mettent en évidence une consommation de crédits de personnel des seuls cabinets ministériels significativement supérieure aux montants prévus dans la réponse au questionnaire budgétaire de l'automne 2013 : 24,7 millions consommés sur le titre 2 à comparer à une prévision de consommation de moins de 22 millions.

La Rapporteuse spéciale a demandé le 28 mai 2014 au Secrétaire général du Gouvernement des explications à ce sujet.

Elle avait demandé la transmission des données suivantes :

– des éléments d’information globaux sur l’exécution 2013 pour les cabinets ministériels dépendant de la mission *Direction de l’action du Gouvernement* (Premier ministre, Relations avec le Parlement, Droits des femmes) sur le modèle de la réponse au questionnaire budgétaire de l’an dernier ;

– un état exact des dépenses de titre 2 supportées par les cabinets ministériels en distinguant les primes des rémunérations principales ;

– la présentation des états individuels anonymisés de rémunérations pour chaque membre de chaque cabinet civil et militaire (hors personnels chargés des fonctions support) sur toute l’année 2013 en distinguant les rémunérations principales et les primes et en précisant la durée d’emploi correspondante.

Elle avait demandé que les réponses lui soient transmises au plus tard le lundi 16 juin 2014. Seulement le mardi 1^{er} juillet 2014, une réponse a été transmise, très lacunaire, ne comportant aucune annexe ni les états individuels anonymisés de rémunérations, malgré les assurances données à la Rapporteuse spéciale par Madame Isabelle Saurat, directrice des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre.

Une telle désinvolture à l’égard de l’Assemblée nationale est inadmissible. Allait-il falloir faire application des dispositions relatives aux pouvoirs des rapporteurs spéciaux, en particulier l’article 59 de la loi organique relative aux lois de finances et le dernier alinéa de l’article 164 de l’ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 ?

Cette absence de réponse laissait à penser que le Gouvernement tient à cacher le coût des cabinets ministériels, alors que les dépenses de rémunérations des cabinets dépendant du Premier ministre sont en augmentation. Elles s’élevaient à 19,8 millions en 2011, à 22,5 millions en 2012 et ont atteint 24,5 millions en 2013.

La Rapporteuse spéciale s’est donc rendue le mercredi 2 juillet à la direction des services et financiers du Premier ministre pour y effectuer un contrôle sur pièces et sur places et y demander la transmission des éléments d’information manquants.

Elle a pu obtenir à cette occasion un tableau retraçant la consommation des cabinets ministériels en 2011, 2012 et 2013 et trois états de rémunérations pour les trois cabinets concernés retraçant individuellement les rémunérations des différents conseillers, sauf pour les directeurs et les directeurs-adjoints.

Elle a pu également obtenir des précisions sur les réponses transmises la veille. Ces éléments d'information sont trop tardifs pour être exploités dans le cadre du présent rapport mais la Rapporteuse spéciale ne manquera pas d'approfondir cette question dans le cadre de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2015.

Pour le reste, la consommation des crédits a diminué de 7,2 % de 2012 (533,2 millions d'euros) à 2013 (495,1 millions d'euros) alors qu'elle avait augmenté de près de 5 % de 2011 (509 millions d'euros) à 2012 (533,2 millions d'euros) sur le programme 129. Cette évolution est seulement optique, compte tenu du transfert en 2013 de 836 emplois pour un montant de 107,6 millions d'euros de rémunérations, vers le programme 333.

L'augmentation réelle des dépenses du programme 129 d'une année à l'autre résulte principalement de l'effort significatif qui a été consenti en faveur de la cybersécurité, avec le soutien à l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et à la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).

Pour les autorisations d'engagement, la consommation est nettement supérieure aux prévisions : elle a représenté 850,5 millions d'euros (+ 53,4 %) pour 554,4 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale. L'écart entre la ressource inscrite en LFI 2013 et l'exécution constatée pour les dépenses autres que de personnel, sur l'action *Soutien* du programme, soit 417,4 millions consommés en AE et 49,6 millions en CP, s'explique essentiellement par l'engagement pluriannuel du projet Ségur-Fontenoy, soit 369,7 millions en AE couverts financièrement par des reports de crédits de 2012 sur 2013.

2. Indicateurs de performance du programme *Coordination du travail gouvernemental*

Les deux indicateurs les plus représentatifs du programme sont le taux d'exécution des lois et le taux de déficit de transposition des directives européennes. Ils correspondent à un objectif fixé par le secrétaire général du Gouvernement. Les résultats du taux d'exécution des lois montrent que, pour les lois promulguées entre le 20 juin 2012 et le 30 juin 2013, avaient été mises en œuvre 81,57 % des mesures d'exécution nécessaires entre le 20 juin 2012 et le 31 décembre 2013. La comparaison avec les résultats de 2011 (84,21 %) et 2012 (85,48 %) est rendue difficile parce que les paramètres de calcul sont différents.

Le taux de déficit de transposition des directives européennes en droit interne est en 2013 de 0,4 % (0,3 % en 2012), taux nettement inférieur au plafond de 1 % fixé par le Conseil européen comme au taux moyen de déficit de transposition des directives des États membres (taux de 0,6 %).

À l'objectif d'optimisation du coût et de la gestion des fonctions support correspondent six indicateurs.

Le ratio d'efficacité bureaucratique (coût en euro par poste) présente de tels écarts d'une année sur l'autre (1 143 en 2012 selon le RAP 2012 et 4 217 en 2013 selon le RAP 2013) qu'il est difficile de le considérer comme sérieux.

En matière immobilière, le ratio de surface occupée par agent est de 15,35 m² en 2012 et de 15,03 m² en 2013, alors que la cible fixée à 14 m²/agent a été portée à 15 m² dans le PAP 2013.

Enfin, le taux d'emploi des personnes handicapées, dont la cible est fixée à 6 %, est de 2,82 % en 2013 à comparer à 4,62 % en 2012.

II. LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) se traduit par l'inscription de leurs crédits dans le cadre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Neuf autorités administratives et instances indépendantes avaient leurs crédits inscrits au programme 308 *Protection des droits et libertés* en 2013.

L'architecture budgétaire repose sur six actions, quatre pour chacune des principales autorités, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), le Défenseur des droits ; une pour les *Autres autorités indépendantes*, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ; et une action *Sécurité et protection des libertés* qui regroupe les moyens de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) et de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN).

1. Une consommation des crédits inférieure aux prévisions

L'exécution 2013 du programme 308 en crédits de paiement se monte à 86,7 millions de crédits consommés, dont 61,3 % de crédits de personnel (53,1 millions).

91,7 millions ayant été ouverts en loi de finances initiale, la sous-consommation est de près de 5 millions (5,4 % des dotations, très comparables aux 5,2 % de 2012).

Les mouvements de crédits ont été peu importants sur le programme 308. Des annulations sont intervenues pour 6 millions d'euros en fin d'année, sur les crédits mis en réserve.

2. Des résultats disparates en matière de performance

Sur le programme 308, la démarche de performance s'applique progressivement à des entités différentes non seulement quant à leur activité mais également quant aux moyens mis à leur disposition. Il apparaît donc difficile de tirer des conclusions générales de résultats d'indicateurs forts disparates, et le commentaire le plus synthétique figure dans la présentation stratégique du programme, page 112 du RAP.

III. LE PROGRAMME MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été créé au 1er janvier 2011. Il rassemble les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (DDI), les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'État, ainsi que l'ensemble des emplois déconcentrés placés sous l'autorité du Premier ministre.

La consommation de crédits de paiement s'est élevée à 546,4 millions d'euros pour 558,3 millions ouverts en loi de finances initiale 2013 à comparer à 440,6 millions pour 447,3 millions ouverts en loi de finances initiale 2012.

L'augmentation des dotations de 2012 à 2013 s'explique par un transfert en base de 836 emplois des administrations déconcentrées pour un montant de 107,6 millions de crédits de titre 2 et de 0,5 million de crédits hors titre 2.

L'exécution 2013 est caractérisée par une sous-consommation de CP pour 11,9 millions (2,1 %). Ce solde d'économies constatées en gestion retrace des mouvements contrastés : des économies sur les rémunérations (9 millions, 8,4 % des crédits ouverts en LFI) et sur les loyers (9,3 millions, 2,6 % des crédits ouverts en LFI) et des besoins de financement sur les moyens de fonctionnement courant (6,5 millions, 6,8 % des crédits ouverts en LFI).

Pour ce qui est des dépenses hors titre 2, la quasi-totalité des crédits disponibles a été consommée, à l'exception du solde de l'enveloppe consacrée aux loyers budgétaires impayés en 2011 et 2012, et de celle provisionnée pour les engagements pluriannuels de baux. Quant au titre 2, le niveau de consommation légèrement inférieur aux prévisions s'explique par des délais incompressibles pour certains recrutements.

Sur les moyens de fonctionnement courant, l'augmentation des dépenses trouve sa source notamment dans l'obligation d'assurer le parc automobile depuis le 1^{er} janvier 2013, par le surcoût de l'acquisition de véhicules hybrides et électriques, le renouvellement du parc bureautique et le financement de travaux d'entretien courant.

Les loyers et charges immobilières ont représenté 345,7 millions sur 447,8 millions de crédits hors titre 2 consommés (77 % de l'ensemble).

Ces montants correspondent aux loyers (budgétaires pour 139,2 millions et externes pour 89,1 millions) et aux autres dépenses à caractère immobilier pour 117,3 millions (dépenses des fluides, d'entretien immobilier et de charges connexes à la location). La consommation des loyers externes est restée globalement stable sous l'effet inverse de l'augmentation des loyers et de la diminution des surfaces et du nombre de sites (regroupements de services). En effet, la surface utile nette (SUN) occupée a continué de diminuer de fin 2012 à fin 2013, le nombre de sites concernés passant de 756 à 709 et la SUN de 384 300 m² à 373 100 m².

IV. LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE : UNE NETTE INFLEXION BUDGÉTAIRE

La mission *Publications officielles et informations administratives* est gérée par la direction de l'information légale et administrative (DILA), direction d'administration centrale rattachée aux services du Premier ministre, issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2010, des Journaux Officiels et de La Documentation Française.

Le budget annexe s'articule en deux programmes, le 623 *Édition et diffusion* qui concerne l'activité productive de la DILA, tandis que le 624 *Pilotage et activité de développement des publications* retrace notamment l'activité dite commerciale.

L'exercice 2013 constitue une rupture avec les exercices précédents : pour la première fois depuis 2007, les recettes d'annonces constatées sont inférieures aux prévisions (-3 %) et les dépenses sont également très inférieures aux prévisions (-17,7 %). Il en résulte une amélioration du solde d'exécution par rapport aux prévisions de la LFI, estimé à 7 millions d'euros en loi de finances initiale et de 26,7 millions d'euros en exécution.

Les crédits budgétaires ouverts au titre de la mission s'élevaient à 210 millions d'euros en autorisations d'engagement et 212,6 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits consommés sont de 184,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 174,9 millions d'euros de crédits de paiement (taux de consommation de 82,3 % à comparer à 92,8 % en 2012).

Ces dépenses doivent être comparées aux recettes du budget annexe qui se montent à 201,6 millions d'euros, pour une prévision de 219,6 millions en loi de finances initiale et des recettes effectives de 210,7 millions en 2012.

1. Des recettes inférieures aux prévisions, en particulier pour les annonces

En 2013, les recettes encaissées pour la DILA dans le cadre du budget annexe ont atteint 201,6 millions d'euros et sont inférieures de près de 18 millions d'euros à la prévision de loi de finances initiale (219,6 millions d'euros).

Les recettes sont inférieures aux prévisions sur tous les postes : pour les produits des annonces, de 188,4 millions d'euros en exécution à comparer à 194,4 millions d'euros selon les prévisions de la loi de finances initiale, et 194,1 millions de recettes d'annonces constatées en 2012.

Les recettes autres que les annonces continuent de régresser : elles représentaient 29,7 millions d'euros en 2009, 21,8 millions d'euros en 2010, 19,3 millions d'euros en 2011, 16,7 millions d'euros en 2012 et 13,2 millions en 2013. Le recul est général sur tous les postes : ventes de publications et abonnements, ventes diverses, prestations et travaux d'édition et autres activités.

La part des recettes d'annonces dans le total est passée de 85,7 % en 2009 à 92,1 % en 2012 et 93,5 % en 2013, dans la mesure où les mauvais résultats des recettes d'annonces sont moins accentués que l'effondrement des autres recettes.

Avec 95,1 millions d'euros en 2013, les recettes des annonces des marchés publics (BOAMP) représentent plus de la moitié des recettes d'annonces. Les recettes du BOAMP sont en baisse de 4,8 % par rapport à 2012 et inférieures de près de 12 % aux prévisions. L'explication est la même que pour 2012 : l'effet bénéfique sur les recettes de la mise en œuvre des forfaits d'annonces au 1^{er} juillet 2011 s'estompe alors que l'atonie de la commande publique est confirmée.

Les annonces civiles et commerciales (BODACC) représentent près de 45 % des recettes d'annonces. Elles régressent de 0,5 % (près de 84 millions en 2013 au lieu de 84,4 millions en 2012).

Les annonces légales obligatoires (BALO) et les annonces des associations représentent ensemble moins de 5 % des recettes d'annonces. Les recettes du BALO augmentent de plus de 3 % en 2013 mais elles avaient diminué en 2012 de 40,8 % par rapport à 2011. Les recettes des annonces des associations diminuent de 13,3 % mais sont cependant supérieures de 18,1 % aux prévisions.

2. Une consommation des crédits nettement inférieure aux prévisions

Depuis 2009, la consommation des crédits est inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale. Elle s'était élevée en 2012 à 173,6 millions d'euros de crédits de paiement à comparer aux 187,1 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale (- 7,2 %). Le phénomène s'est accentué en 2013 avec une consommation de 174,9 millions d'euros pour 212,6 millions de crédits ouverts en loi de finances initiale (- 17,7 %). La sous-consommation des crédits est sensible

sur les principaux postes, en particulier les rémunérations, et pas seulement sur l'investissement.

On constate une nouvelle diminution des effectifs de 25 ETPT. Les effectifs globaux sont passés de 947 en réalisation 2007 à 735 en exécution 2013. Les plafonds d'ETPT fixés par la loi de finances (973 en 2009, 898 en 2010 et 850 en 2011, 834 en 2012, 825 en 2013, 829 en 2014) sont très supérieurs aux emplois réalisés.

Les dépenses des deux programmes de la mission sont inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale comme aux dépenses constatées en 2011 aussi bien pour les opérations courantes que pour les opérations en capital.

Les principaux postes de dépenses ont été ceux du personnel (71,7 millions d'euros) et de la sous-traitance de pré-presses et d'impression confiée à la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACIJO), pour 43,1 millions d'euros, ainsi que des travaux d'entretien et réparations (8 millions), les opérations d'investissement (immobilier, appareil de production, informatique) pour 8,8 millions.

Les opérations en capital avaient été prévues en LFI à hauteur de 32,7 millions d'euros et la consommation effective a atteint 8,8 millions.

Les dépenses de fonctionnement sont en progression par rapport à 2012 du fait de l'informatique (6,8 millions en 2012 et 11,9 millions en 2013) même si le taux d'exécution est nettement inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale.

*

* *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ 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. Hervé MARITON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN PROGRAMME SUPPORT POUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION : LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER	130
1. Le schéma d'emploi a été respecté mais les dépenses de personnel ont été mal programmées mettant en défaut leur soutenabilité.....	131
2. Les autres dépenses sont globalement maîtrisées	133
3. L'administration a veillé à être exemplaire dans ses pratiques au regard du développement durable	134
II. PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES	134
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL, CONCENTRÉES SUR L'ASN, SONT MAÎTRISÉES MAIS DES PROGRÈS SONT NECESSAIRES EN MATIÈRE DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE.....	135
B. LA BAISSÉ DES AUTRES DÉPENSES A SURTOUT PORTÉ SUR LES OPÉRATEURS ET LES INVESTISSEMENTS	136
1. Dépenses de fonctionnement et transferts aux opérateurs	136
2. Dépenses d'investissement	137
C. LE FINANCEMENT INDIRECT DE DÉPENSES IMPRÉVUES RENDU POSSIBLE PAR LES SOUS-CONSOMMATIONS DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PPRT	138
D. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE AFFICHENT DES RÉSULTATS CONTRASTÉS.....	138

La mission *Écologie, développement et aménagement durables* a rassemblé des politiques publiques variées dans les domaines des transports routiers, ferroviaires et maritimes, de l'eau, de la biodiversité, de l'énergie et du climat, et des risques naturels et technologiques.

En 2013, les dépenses de la mission ont été de 10,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 10,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Les dépenses de personnel se sont élevées à 3,2 milliards d'euros pour un nombre d'emplois de 51 536 ETPT, auxquels s'ajoutent 18 726 ETPT rémunérés par les opérateurs de l'État. L'importance des dépenses d'intervention constitue l'une des spécificités de cette mission, avec près de 4,5 milliards d'euros consommés, dont 3,6 milliards pour le seul programme 203 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement ont été de l'ordre de 1,5 milliard d'euros pour chacune d'entre elles. L'importance des dépenses de fonctionnement s'explique notamment par le fait que la mission a participé au financement de 36 opérateurs. Ces opérateurs ont perçu également des ressources fiscales affectées à hauteur de 3,7 milliards d'euros.

Ces chiffres sont difficiles à comparer avec ceux de l'exercice 2012 car la mission a connu plusieurs changements de périmètre. Il convient donc de se référer aux commentaires de chacun des huit programmes.

Le présent commentaire porte sur l'exécution budgétaire de deux programmes emblématiques de cette mission :

– le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* qui est le programme support de la mission ;

– et le programme 181 *Prévention des risques*.

I. UN PROGRAMME SUPPORT POUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION : LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Le programme a financé les moyens humains et les fonctions supports du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère de l'Égalité des territoires et du logement (METL).

PROGRAMME 217

(en millions d'euros)

	AE	CP
Exécution 2012	4 292,8	3 759,6
Loi de finances initiale pour 2013	2 472,9	2 523,6
Crédits finalement ouverts en 2013	3 466,6	3 509,4
Exécution 2013	3 440	3 497,9

Source : RAP

Le tableau qui précède appelle les commentaires suivants :

– **la forte baisse constatée d'exécution à exécution** s'explique en grande partie par le fait que l'exercice 2012 avait été marqué par la prise à bail de la Tour esplanade dans le quartier d'affaires de la Défense pour 542 millions d'euros ; par ailleurs, une partie des personnels pris en charge par le programme en 2012 ont été affectés à d'autres programmes en 2013 ;

– **l'écart important entre les crédits ouverts en 2013 et les crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2013** s'explique essentiellement par un changement de périmètre : un décret du 15 avril 2013 a en effet transféré l'ensemble des effectifs (14 194 ETPT) et de la masse salariale (816,1 millions d'euros) du programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville* vers le programme 217 ; la Cour des comptes a regretté que ce transfert ait pour effet, d'une part, de retirer toute finalité à la fonction support du programme 337 et, d'autre part, de faire porter au programme 217 des moyens qui ne concourent pas directement aux politiques publiques qu'il a mises en œuvre ;

– **le taux d'exécution des crédits ouverts s'approche des 100 %** et témoigne d'une situation budgétaire tendue.

1. Le schéma d'emploi a été respecté mais les dépenses de personnel ont été mal programmées mettant en défaut leur soutenabilité

Le programme a financé, à l'exception des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire, l'ensemble des emplois du MEDDE et du METL, c'est-à-dire les personnels rattachés aux programmes de la mission, les personnels œuvrant dans certains domaines de la recherche, les personnels de la Commission du débat public, les personnels de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, certains personnels œuvrant dans les secteurs du transport aérien, ainsi que des personnels transférés aux collectivités territoriales.

Le nombre d'emploi s'est élevé à 51 175 ETPT dont 4 470 en administration centrale et 38 283 dans les services régionaux.

Le schéma d'emploi prévoyait la suppression de 1 357 emplois. Le rapport annuel de performance indique qu'à périmètre constant 1 380 emplois ont été supprimés. Le schéma d'emploi a donc été réalisé avec une surexécution de 23 emplois. Par ailleurs, 1 812 départs en retraite sont intervenus en cours d'exercice, ce qui signifie que l'administration n'a remplacé que 0,48 agent pour deux agents partant en retraite.

La sous-consommation des emplois par rapport au plafond disponible ressort à 836 ETPT contre 676 ETPT en 2012. Elle s'explique, selon le rapport annuel de performance, par des départs en retraite plus importants que prévus.

Les emplois et dépenses de personnel correspondant aux agents affectés dans les services du METL et du MEDDE sont répartis *a posteriori* entre 15 actions distinctes, dont sept actions dites « actions miroirs » permettant d'identifier et de répartir les moyens en personnel comme s'ils étaient inscrits directement dans les programmes correspondants de la mission.

RÉPARTITION DES ETPT PAR ACTION

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>	10 401
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Infrastructures et services de transports</i>	11 233
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et circulation routières</i>	731
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	3 006
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Paysages, eau et biodiversité</i>	3 013
Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique	2 351
Personnels relevant du ministère de l'égalité des territoires et du logement	11 651
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Prévention des risques</i>	3 457
Personnels relevant de programmes d'autres ministères	176
Personnels transférés aux collectivités territoriales	4 296
Personnels œuvrant pour les politiques des programmes <i>Énergie, climat et après-mine</i>	803
Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	37
Commission nationale du débat public	9
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	11

Source : RAP.

Les dépenses de personnel se sont élevées à 3,158 milliards d'euros en 2013, ce qui a représenté plus de 90 % de l'ensemble des crédits consommés du programme. Un décret d'avance a été nécessaire en cours de gestion pour y faire face. Ainsi, les dépenses consommées se situent à un niveau très proche des 3,165 milliards d'euros de crédits ouverts.

Au mois de décembre, la contribution employeur des ministères au compte d'affectation spéciale *Pensions* est passée de 74,28 % à 44,28 %, ce qui a permis une économie de 26,74 millions d'euros. Sans cette économie, les dépenses de personnel auraient excédé les crédits ouverts.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes, **cette situation de tension sur les dépenses de personnel était connue dès le début de la gestion. Elle aurait pu être anticipée dès la construction budgétaire.** Par ailleurs, et en dépit de cet état de fait, le ministère a relevé, en cours de gestion, sa cible de recrutement et a consommé quasi-intégralement l'enveloppe pour mesures catégorielles et mesures d'accompagnement des restructurations.

2. Les autres dépenses sont globalement maîtrisées

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 251,6 millions d'euros en AE et 309,2 millions d'euros en CP, en forte baisse par rapport à l'exercice précédent qui avait dû supporter la prise à bail de la Tour Esplanade. Si l'on neutralise cet événement, les dépenses de fonctionnement ont été assez stables, voire en légère baisse selon les diverses actions du programme.

Toutefois, les dépenses de fonctionnement de la Commission nationale du débat public ont progressé de 32 % en AE (765 582 euros en 2013 contre 579 917 euros en 2012). Le rapport annuel de performance justifie cette augmentation par la mise en œuvre de « *procédures innovantes* » dans la tenue des débats pour faire face aux difficultés rencontrées sur le projet Cigeo. Il est également expliqué qu'un chantier de refonte de la charte graphique du site internet de la commission a été engagé dans un souci de meilleure visibilité.

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 12,2 millions d'euros en AE et 12,8 millions d'euros en CP contre 12,6 millions en AE et 13,3 millions d'euros en CP en 2013. Elles apparaissent donc comme maîtrisées. On peut cependant observer que leur taux de consommation par rapport à la loi de finances initiale est assez faible (61 % en AE et 72 % en CP), ce qui peut suggérer qu'elles ont constitué une variable d'ajustement commode pour faire face à l'exécution tendue de l'ensemble du programme.

Les dépenses d'intervention ont également été maîtrisées. Elles se sont élevées à 17,9 millions d'euros en AE et 17,7 millions d'euros en CP contre 19 millions d'euros en AE et 19,2 millions d'euros en CP en 2012.

3. L'administration a veillé à être exemplaire dans ses pratiques au regard du développement durable

La performance du programme est mesurée au travers de trois objectifs.

L'objectif n° 1 est de mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable. Plusieurs indicateurs font apparaître des résultats en retrait par rapport aux cibles fixées. Ainsi, le taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable atteint 84 % en 2013 alors que la cible fixée dans le Projet annuel de performance était de 90 %. De même, la part des directives européennes transposées dans l'année par rapport au nombre de directives européennes à transposer a chuté à 75 % (contre 93 % en 2012). Le rapport annuel de performance justifie cette contre-performance par la difficulté à trouver un vecteur législatif pour la transposition de la Directive EURATOM.

L'objectif n° 2 porte sur l'exemplarité de l'administration. L'ensemble des indicateurs de cet objectif font apparaître des résultats souvent nettement meilleurs que la cible attendue, ou à défaut très proche. Ainsi, les émissions de CO₂ des voitures utilisées par les services ont poursuivi leur baisse entamée les années précédentes. L'administration a donc veillé à être exemplaire dans ses propres pratiques au regard du développement durable.

L'objectif n° 3 vise à appliquer une politique des ressources humaines responsables. Plusieurs indicateurs font apparaître des résultats décevants. Le nombre de jours de formation par agent a été de 5,98 pour une cible fixée à 7,5. Par ailleurs, le ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines (qui mesure le rapport entre les effectifs gérants et les effectifs gérés) n'est pas satisfaisant. Il s'est établi à 3,36 % contre une cible actualisée de 3,10 % et une cible initiale de 2,70 %. Il semble que les ministères rencontrent des difficultés à contenir la proportion des effectifs en charge des ressources humaines. Le rapport annuel de performance fournit un éventail d'explications pour justifier cette contre-performance (évolution des périmètres des ministères, complexité des processus de gestion due au raccordement à l'Opérateur National de Paye, gestion prévisionnelle des ressources rendue difficile par la réduction du nombre d'emploi).

II. PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES

Le programme 181 *Prévention des risques* 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-mine.

PROGRAMME 181

(en millions d'euros)

	AE	CP
Exécution 2012	228,1	261,3
Loi de finances initiale pour 2013	369,4	284,2
Crédits finalement ouverts en 2013	282,4	263,3
Exécution 2013	223,9	241,9

Le tableau qui précède appelle les commentaires suivants :

– d'exécution à exécution, les dépenses sont en baisse de 1,8 % en AE et de 7,4 % en CP ; la baisse est concentrée sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

– la loi de finances initiale avait prévu des crédits nettement supérieurs à ceux qui ont été finalement ouverts : le décret d'avance du 29 novembre 2013 a procédé à d'importantes annulations qui ont notamment concerné les Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et l'ADEME ;

– le taux de consommation des crédits ouverts est assez faible : environ 80 % en AE et 92 % en CP : le retard dans la mise en œuvre des PPRT explique ce constat ;

– le programme n'a donc rencontré aucun problème de soutenabilité budgétaire, à l'inverse du programme support *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* ; la Cour des comptes souligne que cette « *relative aisance* », résultant du retard pris par les PPRT, ne pourra pas être pérenne.

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL, CONCENTRÉES SUR L'ASN, SONT MAÎTRISÉES MAIS DES PROGRÈS SONT NECESSAIRES EN MATIÈRE DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

L'action *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* est la seule action du programme qui finance des dépenses de personnel. Ces dépenses concernent intégralement l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Elles se sont élevées en 2013 à 30,6 millions d'euros en AE et en CP contre 29,8 millions d'euros en 2012. Le nombre d'emplois financés par l'action a été de 361 ETPT contre 362 en 2012. Ce plafond d'emplois ne prend pas en compte les agents mis à sa disposition par divers établissements publics, au nombre de 104 ETPT en 2013.

À cet égard, la sincérité de la programmation budgétaire des dépenses de personnel pourrait être améliorée. Les crédits correspondants au remboursement des dépenses relatives aux agents mis à disposition ont été budgétés initialement en dépenses de personnel, de sorte que la loi de finances initiale avait prévu à ce

titre 39,8 millions d'euros. Cependant, comme l'an dernier, ces crédits ont été exécutés en dépenses de fonctionnement grâce à une mesure de fongibilité asymétrique de 8 millions d'euros. Or, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes, le principe de sincérité budgétaire voudrait que ces crédits soient inscrits en dépenses de fonctionnement dès la programmation budgétaire.

Les autres dépenses de personnel nécessaires à la mise en œuvre du programme ont été financées par le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*. Ainsi, et hors effectif de l'ASN, 3 457 ETPT ont concouru à la mise en œuvre des quatre actions du programme *Prévention des risques*.

La répartition des effectifs, donnée à titre indicatif par le rapport annuel de performances 2012, a été la suivante :

RÉPARTITION DES EFFECTIFS SELON LES ACTIONS DU PROGRAMME

Actions	Effectifs
Prévention des risques technologiques et des pollutions	1 997
Sûreté nucléaire et radioprotection (hors ASN)	7
Prévention des risques naturels et hydrauliques	1 418
Gestion de l'après-mine	35
Total	3 457

Source :RAP

B. LA BAISSÉ DES AUTRES DÉPENSES A SURTOUT PORTÉ SUR LES OPÉRATEURS ET LES INVESTISSEMENTS

1. Dépenses de fonctionnement et transferts aux opérateurs

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 148,9 millions d'euros en AE et 156,3 millions euros en CP, soit une baisse de 9,1 % pour les AE et 10,7 % pour les CP. La baisse observée a surtout porté sur les opérateurs.

Après prise en compte des transferts, le programme a participé à hauteur de près de 105 millions d'euros, contre 150 millions l'an dernier, au financement d'une dizaine d'opérateurs qui jouent un rôle important en matière de prévention des risques :

OPÉRATEURS DU PROGRAMME

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	7,4 M
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	1,8 M
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)	6,8 M
Bureau de recherches géologiques et minières	43 M
Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)	1,8 M
GEODERIS	6 M
Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	28,5 M
Institut de veille sanitaire (INVS)	0,3 M
Météo-France	3 M
Office national des forêts (ONF)	3,5 M

L'ANDRA, en charge notamment du projet de stockage géologique profond des déchets radioactifs, est exonérée de la norme de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement sur le triennal 2011-2013.

2. Dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement, qui avaient été prévues à 12,4 millions par la loi de finances initiale, se sont élevées à 4,5 millions d'euros en AE et à 8,4 millions d'euros en CP, en baisse de 58 % en AE et de 29 % en CP. La majorité de ces dépenses ont concerné le Plan Grands Fleuves (3,4 millions d'euros en AE et 4,3 millions d'euros en CP). Elles ont ainsi permis le financement du relèvement de digues de la Loire afin de réduire la vulnérabilité au risque inondation. **Plusieurs investissements prévus par la loi de finances initiale n'ont fait l'objet d'aucune consommation, ou d'une consommation très faible.** Par exemple, l'investissement sur le réseau de prévision des crues s'est limité à 1,1 million d'euros alors que la loi de finances initiale prévoyait 4,2 millions d'euros. Le rapport annuel de performances justifie cette sous-consommation par le fait que certaines dépenses ont été comptabilisées en dépenses de fonctionnement. Mais il ne précise pas les montants concernés et ne documente pas de manière précise les raisons de cette sous-consommation.

C. LE FINANCEMENT INDIRECT DE DÉPENSES IMPRÉVUES RENDU POSSIBLE PAR LES SOUS-CONSOUMMATIONS DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PPRT

La loi de finances initiale pour 2013 avait prévu 123,6 millions d'euros en AE de dépenses d'intervention pour les PPRT. **L'exécution s'est limitée à 2,5 millions d'euros, soit à seulement 2 % de ce qui était prévu. Cette importante sous-consommation perdue depuis plusieurs années** : le taux de consommation des crédits pour les PPRT en AE par rapport à la loi de finances initiale était ressorti, selon la Cour des comptes, à 1,4 % en 2012, 39 % en 2011 et 73,4 % en 2010.

Cette exécution, très inférieure aux prévisions, témoigne du temps nécessaire à la montée en charge progressive d'un dispositif dont la pleine exécution pourrait s'étaler sur une trentaine d'années. Les procédures sont plus longues que prévues et les crédits de délaissement et d'expropriation n'ont pu être engagés dans leur totalité.

Le rapport annuel de performance justifie ces retards par la crise économique qui a limité la visibilité des entreprises, et par la nécessité d'une concertation approfondie autour des PPRT délicats présentant de forts enjeux pour les acteurs locaux (collectivité locale, industriels, État, riverains de l'installation) et d'une analyse fine de leur impact sur les activités économiques à proximité des sites seveso.

Ainsi que l'a souligné la Cour des comptes, le financement de plusieurs dépenses imprévues n'a pas posé de difficultés grâce à des mesures de redéploiements internes rendus possibles par cette sous-consommation des crédits. Ont ainsi été dépensés 5,1 millions d'euros pour les inondations dans le sud-ouest, 5 millions d'euros pour les besoins exceptionnels de l'Autorité de sûreté nucléaire liés à l'installation dans son nouveau siège à Montrouge, et 5 millions d'euros pour le contentieux avec les anciens Charbonnages de France.

D. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE AFFICHENT DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

La performance du programme est mesurée au travers de cinq objectifs.

Le premier objectif vise à limiter l'exposition aux risques technologiques et à réduire l'impact des pollutions. À cet égard, l'indicateur « *Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection en ETPT* » permet de mesurer l'efficacité des services en matière de contrôle des installations industrielles et agricoles. La cible fixée n'a pas été atteinte en 2013 : 23,1 inspections pour une cible de 25. De même, le taux d'approbation des PPRT s'est établi à 68 % alors que la cible est de 90 %.

L'objectif n° 2 porte sur l'impact des déchets. Le taux de recyclage des emballages ménagers a augmenté d'un point par rapport à l'an dernier pour s'établir à 68 %. Il s'est rapproché ainsi de la cible fixée à 90 %. En revanche, le taux de collecte sélective de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers a régressé à 31,8 % contre 32,3 % en 2012, alors même que la cible était fixée à 43 %.

L'objectif n° 3 porte sur la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels et hydrauliques. S'agissant de la sécurité des barrages, le résultat de l'année 2013 a été en progression par rapport à 2012 mais est demeuré inférieur à l'objectif. Par ailleurs, la carte vigilance crues n'a pas encore atteint le degré de fiabilité attendu.

L'objectif n° 4 vise à assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et à renforcer l'information du public en la matière. Toutefois, les deux indicateurs afférents à cet objectif ne sont pas pleinement pertinents pour mesurer la performance du programme sur ce sujet : ils portent en effet, pour l'un, sur la maîtrise des délais de publication des décisions de l'ASN, et pour l'autre, sur le niveau de connaissance de l'existence de l'ASN auprès du grand public.

L'objectif n° 5 porte sur la mise en sécurité l'ensemble du territoire minier. En la matière, le niveau de réalisation des indicateurs a dépassé les objectifs des cibles.

*

* *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE**

Commentaire de M. David HABIB, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
LE PROGRAMME 205 <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE</i>	142
I. LE VOLET <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES</i> : UN BUDGET CALIBRÉ AU PLUS JUSTE	144
A. L'IMPORTANCE DE MAINTENIR UN NIVEAU D'ENGAGEMENT SUFFISANT	144
B. LA STRUCTURATION PROGRESSIVE DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME	145
II. LE VOLET <i>PÊCHE ET AQUACULTURE</i> : DES CRÉDITS INITIAUX ABONDÉS EN COURS D'EXERCICE	145
III. UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE	146
A. OBJECTIF N° 1 <i>RENFORCER LA SÉCURITÉ MARITIME ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT</i> : UN BILAN CONTRASTÉ.....	146
B. OBJECTIF N° 2 <i>PROMOUVOIR LA FLOTTE DE COMMERCE ET L'EMPLOI MARITIME</i> : UN FLÉCHISSEMENT À CONTENIR	147
C. OBJECTIF N° 3 : « <i>MIEUX CONTRÔLER LES ACTIVITÉS MARITIMES ET EN PARTICULIER LA PÊCHE</i> » : DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES	147

LE PROGRAMME 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE

Comme l'année dernière, le programme a été structuré autour des trois grandes priorités suivantes :

- renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement ;
- promouvoir la flotte de commerce et l'emploi maritime français ;
- assurer un meilleur contrôle des activités maritimes, en particulier des activités de pêche.

En loi de finances initiale pour 2013, le programme 205 avait fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de 194,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et DE 193,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

En 2013, les fonds de concours rattachés au programme *Sécurité et affaires maritimes* ont représenté 14,3 millions d'euros et ont eu pour objets principaux les rémunérations des prestations fournies par les services maritimes en métropole et outre-mer ainsi que la participation de l'Union européenne à la mise en œuvre du système d'information statistique des activités de pêche.

En outre, au titre des reports de l'exercice 2012, le programme a perçu un total de 5,9 millions d'euros en AE et 12,8 millions d'euros en CP. Pour l'essentiel des CP, soit 8,2 millions d'euros, ces reports concernent les dossiers relevant de l'action 6 *Gestion durable des pêches et de l'aquaculture*, pour lesquels les paiements n'ont pu intervenir en 2012. Les reports en AE sont également portés sur l'action 6, et sont liés à des opérations relatives au contrôle des pêches.

Par ailleurs, il convient de signaler, deux transferts sortants intervenus en cours de gestion vers la mission *Défense* :

– 2,99 millions d'euros en AE et CP ont été transférés de l'action 6 du programme 205 vers le programme 178 *Préparation et emploi des forces* ⁽¹⁾. Il s'agissait de financer les surcoûts liés aux dispositifs de protection des navires de pêche évoluant en zone de piraterie.

– 1,11 million d'euros en AE en provenance de l'action 1 Sécurité et sûreté et sûreté maritime au bénéfice du programme 146 *Équipement des forces* afin de participer financièrement à la fourniture et à l'entretien du système de surveillance maritime intégré au dispositif SPATIONAV V2 ⁽²⁾.

(1) En application du décret n° 2013-771 du 26 août 2013.

(2) Ce dispositif permet de fédérer les moyens de détection des Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (CROSS) et des sémaphores de la Marine nationale, traite les informations recueillies et les met à disposition de l'ensemble des services étatiques concernés par l'action de l'État en mer, qu'il s'agisse de la Marine nationale, de la Douane, des Affaires maritimes ou du Secrétariat Général de la Mer (par son centre opérationnel de la fonction garde-côtes).

En ce qui concerne les transferts entrants, 3,9 millions d'euros d'AE en provenance du programme 203 *Infrastructures et services de transports* ont permis la couverture du financement des aides consécutives à la mortalité ostréicole, en complément du dégel à hauteur de 3,15 millions d'euros de la réserve de précaution constitué en début et en cours d'année.

En effet, cette réserve a été tout d'abord constituée en début d'année à partir de 6 % des crédits du programme ⁽¹⁾, ce qui correspondait à un montant de 6,5 millions d'euros en AE et CP. Le programme a ensuite fait l'objet d'un surgel à hauteur de 9,6 millions d'euros en AE et CP.

Au total, en tenant compte de l'ensemble des crédits disponibles tous mouvements confondus, le taux de consommation des crédits atteint 94,8 % pour les AE, et 95,2 % pour les CP.

À la lumière de ces données l'exécution budgétaire est donc satisfaisante aussi bien en AE qu'en CP.

EXÉCUTION 2013 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205

Prévision LFI

Consommation

	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Sécurité et sûreté maritimes	28 405 578 24 982 564	27 560 308 24 664 815
02	Gens de mer et enseignement maritime	26 783 262 24 634 159	26 783 021 24 737 659
03	Flotte de commerce	72 151 381 67 983 190	72 150 733 67 983 190
04	Action interministérielle de la mer	11 315 514 8 485 645	11 225 708 7 931 104
05	Soutien au programme	6 620 607 10 964 849	7 019 254 10 339 850
06	Gestion durable des Pêches et de l'Aquaculture	59 300 632 53 557 611	59 300 166 46 629 795
<i>Total des crédits prévus en LFI</i>		<i>204 576 974</i>	<i>204 039 190</i>
Ouvertures / annulations y.c. FDC et ADP		+ 6 820 333	- 2 148 706
Total des crédits ouverts		201 033 922	191 527 099
Total des crédits consommés		190 608 018	182 286 413
Crédits ouverts - crédits consommés		+ 10 425 904	+ 9 240 686

Source : projet annuel de performance.

(1) Hors crédits affectés à l'action 3 « Flotte de commerce ».

I. LE VOLET *SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES* : UN BUDGET CALIBRÉ AU PLUS JUSTE

Concernant le volet *Sécurité et affaires maritimes*, qui comprend les actions 1 à 5 du programme, le montant total estimé des CP consommés sur engagements 2013 est de 128,9 millions d'euros soit 95 % des crédits ouverts par la LFI.

A. L'IMPORTANCE DE MAINTENIR UN NIVEAU D'ENGAGEMENT SUFFISANT

Ce volet est particulièrement marqué par le contexte de réduction progressif des moyens alloués. Si l'effort de redressement des comptes publics est nécessaire, les difficultés quotidiennes des agents de l'administration des affaires maritimes dans l'accomplissement de leurs missions sont réelles. Dans le domaine de la sécurité maritime par exemple, en 2013, les 16 centres de sécurité des navires (CSN) ont perçu 0,79 million d'euros en AE et 0,74 million d'euros en CP pour leur fonctionnement.

Or, à l'occasion d'une rencontre en mars 2014 avec les agents du CSN Antilles-Guyane, le Rapporteur spécial alors en charge de ce budget, Mme Annick Girardin, a été informé de l'obligation pour les inspecteurs et contrôleurs de renoncer à toute mission impliquant des frais de déplacements trop importants.

La plupart des budgets alloués aux différents services correspondent quasi exclusivement à des dépenses obligatoires, les enveloppes étant de ce fait consommées bien avant la fin de l'année budgétaire.

Il convient de rappeler ici les termes de la Cour des comptes qui énonçait très justement, à propos des CSN, que « *si le coût pour les finances publiques du système de contrôle, essentiellement composé de la masse salariale des inspecteurs peut apparaître relativement limité, en revanche, la valeur des services rendus, plus délicate à appréhender a priori, n'en est pas moins considérable. Les avantages que doit retirer la collectivité nationale de cette politique publique [...] doivent s'apprécier en termes de coûts humains et financiers, de risques matériels et environnementaux que peuvent faire courir les déficiences et les lacunes des contrôles de sécurité* »⁽¹⁾.

(1) *Cour des comptes - La sécurité des navires et de leurs équipages - novembre 2012.*

B. LA STRUCTURATION PROGRESSIVE DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME

Autre élément important de ce volet, l'action *Gens de mer et enseignement maritime* qui est marquée par le versement d'une subvention pour charge de service public de 17,2 millions d'euros en AE et en CP, à destination du seul opérateur du programme : l'École nationale supérieure maritime (ENSM).

Après une période difficile marquée par une situation financière précaire et une crise de confiance des enseignants comme des élèves, l'établissement est désormais entré dans une phase de maîtrise de ses dépenses et de ses recettes. Par ailleurs, le projet d'établissement fixant les grandes orientations de l'école a été adopté le 10 décembre 2013. Sa mise en œuvre vient tout juste de débiter. Le Rapporteur spécial sera attentif à ce que l'excellence reconnue de la formation maritime française soit préservée, et que le nouveau cursus permette à la France d'adapter ses formations aux technologies maritimes et para-maritimes émergentes.

Enfin, il convient de signaler que, comme l'année passée, l'exécution de l'action 3 *Flotte de commerce*, soit 68 millions d'euros en AE et CP, s'est révélée très inférieure aux crédits inscrits en LFI (- 4,17 millions d'euros en AE et CP). Selon le projet annuel de performance, cette sous exécution est de nouveau due à une moindre activité des armements maritimes, l'action regroupant essentiellement des compensations à l'ENIM⁽¹⁾ d'exonérations de charges sociales pour les armateurs dont les navires sont immatriculés au registre international français (RIF).

II. LE VOLET PÊCHE ET AQUACULTURE : DES CRÉDITS INITIAUX ABONDÉS EN COURS D'EXERCICE

L'exécution de l'action 6 *Gestion durable des pêches et de l'aquaculture* témoigne de la sensibilité de ce secteur aux aléas naturels ou aux catastrophes écologiques.

En l'espèce, deux calamités ont eu pour conséquence un transfert de crédits en provenance d'autres programmes pour y faire face.

En premier lieu, depuis 2008 les ostréiculteurs sont régulièrement confrontés à des crises de surmortalités d'huîtres plus ou moins importantes selon les années et les zones géographiques. Depuis cette date également, l'État a apporté son soutien aux professionnels, par le biais d'exonérations de redevance domaniale, d'allègements de charges et d'indemnités directes des pertes. Entre 2008 et 2012, plus de 120 millions d'euros ont été accordés sous ces diverses formes par l'État. Pour 2013, le montant des aides nationales⁽²⁾ destinées à l'indemnisation des mortalités ostréicoles s'est élevé à 9,7 millions d'euros, contre 14,8 en 2012.

(1) *Établissement national des invalides de la marine.*

(2) *Deux circulaires du 26 février 2013 ont précisées les nouvelles règles pour procéder à l'indemnisation des producteurs d'huîtres creuses affectés par les mortalités ostréicoles survenues en 2012.*

Malheureusement, les études menées entre 2012 et 2013 par la direction générale de l'alimentation n'ont pas encore permis de comprendre précisément les origines précises de ce phénomène.

En second lieu, le programme 205 a mobilisé 1,6 million d'euros pour cofinancer, avec le ministère chargé de l'outre-mer une aide d'urgence au titre de l'impact de la pollution à la chlordécone sur la pêche côtière en Martinique et Guadeloupe fin décembre 2012. Les reports sur 2013 en crédits budgétaires, de l'ordre de 2,6 millions d'euros, ont permis de faire face à cette crise.

Lors de son contrôle sur place en mars 2014, le précédent Rapporteur spécial a pu constater combien cette crise était paralysante pour les pêcheurs locaux. En effet, interdits de pêche en zone côtière, les pêcheurs tentent de se rendre au large, le plus souvent seuls, mais sans aucune adaptation de leurs embarcations légères. L'État doit impérativement, une fois l'aide d'urgence accordée, effectuer un travail de modernisation de la filière sans pour autant en abandonner totalement les pratiques traditionnelles et ancestrales. Les professionnels ne peuvent voir leur situation s'améliorer sans accepter de travailler à une évolution des navires et de l'organisation même du travail en mer.

III. UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE

Il convient de saluer bons résultats du programme en matière de suivi des objectifs de performance, même si cette évolution satisfaisante recouvre une moindre performance de certains indicateurs.

A. OBJECTIF N° 1 *RENFORCER LA SÉCURITÉ MARITIME ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT* : UN BILAN CONTRASTÉ

Le taux d'identification des navires à l'origine de pollutions ou de rejets illicites reste faible. Il s'établit pour l'année 2013 à 8,8 % pour une cible à 15 %. Selon le ministère, la baisse persistante de ce ratio depuis 2011 trouve son explication dans la meilleure performance des systèmes de première détection d'une part, et d'autre part dans le manque de coordination des administrations concernées.

Par ailleurs, le taux de contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports a légèrement baissé, passant de 98,7 % de l'obligation communautaire à 94,7 %.

En revanche, 98 % des personnes impliquées dans une détresse en mer ont été sauvées après une opération coordonnée par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

B. OBJECTIF N° 2 *PROMOUVOIR LA FLOTTE DE COMMERCE ET L'EMPLOI MARITIME* : UN FLÉCHISSEMENT À CONTENIR

Le taux des actifs maritimes parmi les anciens élèves des établissements d'enseignement maritimes après 5 ans d'activité reste élevé, même si depuis 2011 ce chiffre tend à diminuer. Pour 2013, il s'établit à 76 %, contre 80 % en 2011.

Le nombre d'emplois dans la filière du commerce maritime s'érode lui aussi légèrement, avec un chiffre pour 2013 de 133 050 contre 133 260 en 2011.

En outre, le nombre de navires de commerce sous pavillon français est passé, entre 2011 et 2013, de 305 à 282.

Le Rapporteur spécial sera attentif à ce que la tendance observée puisse être au minimum contenue au niveau actuel des indicateurs, et souhaite que les efforts entrepris sur le programme 205 permettent une inversion à moyen terme de cette courbe baissière.

C. OBJECTIF N° 3 : « *MIEUX CONTRÔLER LES ACTIVITÉS MARITIMES ET EN PARTICULIER LA PÊCHE* » : DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES

Cet objectif affiche pour 2013 des résultats très satisfaisants. Le taux d'infractions constatées à la pêche est de 7,52 % pour une cible initiale de 8 %. En parallèle, la diminution effective du nombre de contrôles réalisés s'explique par un meilleur ciblage des professionnels contrôlés.

Il est à noter que la grande majorité des contrôles portent sur la filière de commercialisation à terre, les sites de débarquement des navires de plaisance et les pêcheurs à pied professionnels (67 % des contrôles).

*

* *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE,
CLIMAT ET APRÈS-MINES ; FINANCEMENT DES AIDES AUX
COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

Commentaire de M. Marc GOUA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES	151
A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS SATISFAISANTE SAUF EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	151
1. L'exécution des crédits votés en loi de finances pour 2013 est globalement satisfaisante	151
2. La qualité de la programmation des crédits de l'action <i>Politique de l'énergie</i> s'est nettement améliorée	152
3. La qualité de la programmation des dépenses de l'après-mines, en décroissance naturelle depuis 2008, a fait l'objet d'une légère amélioration	153
4. La subvention de soutien au dispositif bonus-malus automobile vient nettement détériorer l'exécution 2013 de l'action <i>Lutte contre le changement climatique</i>	154
B. UNE DÉPENSE FISCALE EN NETTE DIMINUTION EN RAISON DU RESSERREMENT DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE	155
1. La dépense fiscale liée au crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie (CIDD) diminue pour la deuxième année consécutive de plus de 40 %	155
2. Certaines dépenses fiscales doivent faire l'objet d'un réexamen de cohérence avec les objectifs de la mission	156
C. UNE POLITIQUE DE PROMOTION DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE QUI A ATTEINT SES OBJECTIFS	156
1. Le dispositif de certificats d'économie d'énergie (CEE) a rempli ses objectifs et doit être prolongé	157
2. Le fonds chaleur constitue un dispositif particulièrement efficace dont le renforcement est indispensable	157
D. DES RÉSULTATS NETTEMENT INSUFFISANTS EN MATIÈRE D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR	157

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIAL FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE	158
A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS SATISFAISANTE MALGRÉ UNE PROGRAMMATION INITIALE ENCORE IMPRÉCISE.....	158
1. Les recettes sont globalement conformes aux prévisions initiales	158
2. Les autorisations d'engagement sont insuffisantes pour couvrir les dépenses tandis que les crédits de paiement sont sous-exécutés	159
B. DES INDICATEURS PEU SATISFAISANTS NE PERMETTANT PAS D'ASSURER UN SUIVI OPTIMAL DE LA PERFORMANCE DU COMPTE .	161

I. LE PROGRAMME 174 *ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES*

Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* a pour objectifs d'amorcer la transition énergétique, de garantir les droits collectifs des mineurs et la gestion économique et sociale de l'après-mines, et d'amplifier la lutte contre le changement climatique et la pollution atmosphérique.

Il a été doté par la loi de finances pour 2013 de 681,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 687,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP). **L'exécution budgétaire de ces crédits est jugée globalement conforme à la programmation initiale par le Rapporteur spécial, malgré une nette surconsommation des crédits de l'action *Lutte contre le changement climatique*.**

A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS SATISFAISANTE SAUF EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

1. L'exécution des crédits votés en loi de finances pour 2013 est globalement satisfaisante

Les crédits du programme 174 votés en loi de finances pour 2013 ont connu, à périmètre constant et hors subventions exceptionnelles destinées à équilibrer le dispositif bonus-malus, une diminution de l'ordre de 6 % par rapport à 2012. Cette baisse a encore été accentuée par les mouvements de crédits intervenus en gestion.

La loi de finances pour 2013 prévoyait initialement 681,6 millions d'euros en AE et 687,5 millions d'euros en CP. Les mouvements de crédits se sont soldés par une diminution de 15 millions d'euros en AE et de 12 millions d'euros en CP portant leurs montants respectifs à 666,9 millions d'euros et 675,9 millions d'euros.

À périmètre constant, la baisse des crédits constatés en 2013 sur le programme 174 par rapport à 2012 est donc de près de 8 %.

La dépense exécutée, c'est-à-dire le total effectif des crédits consommés, s'est élevée à 660,4 millions d'euros en AE et 664,5 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de l'ordre de 99 % des crédits disponibles et de 97 % des crédits votés.

Aussi le Rapporteur spécial se félicite-t-il de la bonne exécution des crédits votés en loi de finances pour 2013, qu'il juge globalement satisfaisante.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES* : TAUX
D'EXÉCUTION EN 2013**

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votées en LFI 2013	Consommées en 2013	Taux d'exécution 2013	Votées en LFI 2013	Consommées en 2013	Taux d'exécution 2013
Politique de l'énergie	5,6	4,8	85,7 %	6,4	5,9	92,2 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	589,2	545,5	92,6 %	594,2	548,7	92,3 %
Lutte contre le changement climatique	85 ⁽¹⁾	109,4	128,7 %	85 ⁽¹⁾	109,2	128,5 %
Soutien	1,9	0,9	47,4 %	1,9	0,7	36,8 %
Totaux	681,6	660,4	96,9 %	687,5	664,5	96,7 %
Totaux après mouvements ⁽²⁾	666,9	660,4	99,0 %	675,9	664,5	98,3 %

Sources : rapports annuels de performances de 2012 et de 2013.

- (1) intégrant 50 millions d'euros de subventions destinées à l'Agence de services et de paiement (ASP) pour équilibrer le dispositif bonus-malus automobile ;
- (2) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de 15 millions d'euros en AE et de 12 millions d'euros en CP.

Le programme a bénéficié de reports de crédits à hauteur de 1 million d'euros en AE et de 4,5 millions d'euros en CP. Dans le cadre des ajustements de fin de gestion, une annulation de crédits est intervenue au titre du décret n° 2013-1072 du 28 novembre 2013 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance pour un montant de 15 millions d'euros en AE et de 16 millions d'euros en CP, soit un taux de 2,3 % du total des crédits initialement votés en loi de finances pour 2013.

Le solde des ouvertures et annulations de crédits s'élève ainsi à – 15 millions d'euros en AE et – 12 millions d'euros en CP, soit pour des taux respectifs de 2,2 % et de 1,7 % du total des crédits initialement votés en loi de finances pour 2013.

2. La qualité de la programmation des crédits de l'action *Politique de l'énergie* s'est nettement améliorée

L'action *Politique de l'énergie* était dotée de 5,6 millions d'euros en AE et de 6,4 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2013. L'exécution 2013 s'élève à 4,8 millions d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP, soit des taux respectifs d'exécution de 86 % et 92 %. À l'inverse, les taux d'exécution en 2012 s'élevaient respectivement à 9 % en AE et 71 % en CP. **Le Rapporteur spécial se félicite de cette amélioration sensible de la qualité de la programmation par rapport à l'exécution 2012.**

L'essentiel des crédits de cette action est destiné à couvrir les subventions pour charges de service public de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), dotée d'une subvention de 3,9 millions d'euros. **Le Rapporteur spécial se joint à la critique portée par la Cour des comptes, en déplorant qu'il n'existe aucun indicateur de performance pour cet opérateur. Il se félicite toutefois de la signature d'un contrat quadriennal entre l'ANDRA et l'État pour la période 2013-2016.**

En revanche, et contrairement à la position de la Cour des comptes, il estime que le budget de l'ANDRA doit être pérennisé, y compris en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, en raison de la montée en charge prévisible au cours des prochaines années de ses activités de stockage et de recyclage des déchets nucléaires.

3. La qualité de la programmation des dépenses de l'après-mines, en décroissance naturelle depuis 2008, a fait l'objet d'une légère amélioration

Les dépenses de l'après-mines pour 2013 s'élèvent à 545,5 millions d'euros en AE et 548,7 millions d'euros en CP alors que les crédits votés en loi de finances s'élevaient respectivement à 589,2 et 594,2 millions d'euros. **Leurs taux d'exécution en 2013 s'élèvent par conséquent à 93 % pour les AE et 92 % pour les CP, soit une légère amélioration par rapport à l'exécution de 2012 qui affichait un taux d'exécution de 91 %.**

Cette amélioration sensible de la qualité de la programmation des dépenses de l'après mines est soulignée tant par la Cour des comptes que par Le Rapporteur spécial. L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) construisait jusqu'en 2012 une programmation des prestations à partir d'hypothèses de mortalité qui faisaient l'objet de désaccords et conduisaient à une surbudgétisation récurrente de l'action. Depuis cette année, ces hypothèses ont été revues, améliorant sensiblement la qualité de la programmation au regard des besoins constatés.

Les dépenses de cette action constituent l'essentiel des crédits du programme 174 – soit 93 % des crédits ouverts au titre du programme. Elles sont composées **majoritairement de dépenses d'intervention pour un montant de prestations servies de 520 millions d'euros.** L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) assure 92,3 % des prestations servies, le reste étant partagée entre la Caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines (CANSSM) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

Ces dépenses suivent l'évolution démographique de la population bénéficiaire et diminuent progressivement depuis 2008. Le nombre de bénéficiaires des prestations servies par l'ANGDM est passé progressivement de 153 400 en 2011 à 145 700 en 2012, pour atteindre 138 500 en 2013. La baisse annuelle moyenne du nombre de bénéficiaires est de l'ordre de 5 %.

L'efficacité et de la qualité de la gestion dans le versement aux mineurs des prestations qui leur sont dues est mesurée à travers deux indicateurs. Le premier indicateur, qui mesure le ratio entre les coûts de gestion et l'encours des prestations, est passé de 2,56 en 2011 à 2,63 en 2012 pour atteindre 2,71 en 2013. **Le Rapporteur spécial estime que si cette dégradation mécanique peut s'expliquer, d'une part, par la contraction du volume de prestations servies à charge de gestion inchangée, et d'autre part, par un accroissement des coûts engendrés par la gestion des contentieux sériels, elle n'en reste pas moins préoccupante.**

Le second indicateur, qui mesure le taux de recouvrement des créances, est quant à lui en légère baisse par rapport au mouvement d'amélioration constaté entre 2007 et 2012 – 96,3 % en 2012 contre 95,6 % en 2013. Il est néanmoins une nouvelle fois supérieur à la cible de 95 %.

4. La subvention de soutien au dispositif bonus-malus automobile vient nettement détériorer l'exécution 2013 de l'action *Lutte contre le changement climatique*

Le Rapporteur spécial porte une attention particulière à l'exécution de l'action *Lutte contre le changement climatique*, qui affiche un taux de consommation de l'ordre de 130 % des crédits votés.

En 2012, le programme 174 avait consenti une avance à l'Agence de services et de paiement (ASP) au titre du bonus-malus automobile, qui avait fait l'objet d'un remboursement en fin d'exercice, suivi d'une annulation partielle. Cette avance de trésorerie, supportée au titre 6, s'élevait à 74,99 millions d'euros.

En loi de finances pour 2013, il avait été prévu que le programme 174, et notamment l'action *Lutte contre le changement climatique*, intègre une subvention de 50 millions d'euros destinés à l'Agence de services et de paiement (ASP) pour équilibrer le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres*. **Cet abondement de la trésorerie de l'ASP a été majoré de 30 millions d'euros en fin d'année 2013 afin de faire face aux besoins non couverts par les recettes du CAS.**

Pour faire face à cette nouvelle dépense, la réserve du programme 174 a été partiellement dégelée à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP afin de compléter l'abondement de ce dispositif et de permettre à l'ASP de financer les dossiers d'aides en attente de paiement.

Le Rapporteur spécial tient à rappeler que cet abondement de 30 millions d'euros n'avait pas été budgété en loi de finances pour 2013. Le programme 174 a ainsi porté en 2013 une nouvelle dépense de 80 millions d'euros, en lieu et place de 50 millions d'euros, au titre du dispositif de bonus-malus écologique. Contrairement à la situation qui a prévalu en 2012, la dépense n'a pas fait l'objet d'un remboursement du CAS. Par conséquent, cette dépense nouvelle a entraîné une hausse des dépenses d'intervention de 13 %.

Le Rapporteur spécial partage l'analyse de la Cour des comptes, qui estime que le versement indirect d'une subvention de 80 millions d'euros au CAS Aides à l'acquisition de véhicules propres via l'ASP, sans constituer une irrégularité formelle au regard de l'article 21 de la LOLF, conduit à un détournement de cet article. L'article 21 de la LOLF précise que les versements du budget général ne peuvent compléter les recettes d'un compte d'affectation spécial que dans la limite de 10 % des crédits initiaux de ce compte. Le versement direct de 80 millions d'euros à l'ASP, et non au CAS, permet d'échapper à cette contrainte. Il représente, pour autant, 20 % des crédits initiaux du CAS (403,6 millions d'euros) et s'assimile à un contournement de l'article 21 de la LOLF.

Le Rapporteur spécial tient toutefois à souligner que cette dépense, et ce contournement, ne devrait pas se renouveler. En effet, une décision de baisse des bonus et de durcissement du barème des malus a été prise pour équilibrer le CAS dès 2014 et aucun versement ne figure en loi de finances initiale pour 2014.

B. UNE DÉPENSE FISCALE EN NETTE DIMINUTION EN RAISON DU RESSERREMENT DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Le rapport annuel de performances (RAP) dénombre en 2013 pour le programme 174 pas moins de 16 dépenses fiscales sur impôts d'État et une dépense fiscale sur impôts locaux prise en charge par l'État. **Ces dépenses fiscales sont évaluées pour 2013 à 1,37 milliard d'euros, contre 1,8 milliard d'euros en 2012 et 2,47 milliards d'euros en 2011, soit une diminution d'environ 30 % chaque année depuis 2011.**

Les dépenses fiscales rattachées au programme 174 ont connu depuis 2012 une forte baisse principalement imputable au resserrement du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, dit « crédit d'impôt développement durable » (CIDD).

1. La dépense fiscale liée au crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie (CIDD) diminue pour la deuxième année consécutive de plus de 40 %

L'un des objectifs de la politique énergétique actuelle est d'inciter les particuliers à investir dans des projets permettant des économies d'énergie et une diminution sensible des émissions de gaz à effets de serre. **Le crédit d'impôt développement durable (CIDD) constitue l'un des outils central de cette politique.** Il représente à lui seul 36 % des dépenses fiscales de la mission en 2013, contre 57 % en 2012, et environ 50 % des dépenses fiscales du programme, contre 70 % en 2012.

Le CIDD représente une dépense fiscale de 660 millions d'euros en 2013 contre 1 110 millions d'euros en 2012, soit une diminution annuelle de plus de 40 % identique à celle observée l'année dernière. À titre indicatif, le CIDD représentait en 2011 une dépense fiscale de l'ordre de 2 milliards d'euros.

Cette baisse de 450 millions d'euros entre 2012 et 2013 résulte des modifications apportées au dispositif depuis 2009, qui ont successivement réduit l'assiette et les taux, et ont eu également pour effet une diminution du nombre de bénéficiaires. De plus, les réformes successives intervenues dans les lois de finances pour 2011 et 2012, ainsi que dans la loi de finances pour 2013, ont recentré le dispositif vers les rénovations lourdes.

L'amélioration de l'efficacité de cette dépense fiscale constitue l'un des objectifs du programme 174. Elle est mesurée par un indicateur du coût de la tonne de CO₂ évitée par équipement éligible mais dont la définition et le calcul sont rendus difficiles par le caractère changeant du dispositif. **Le Rapporteur spécial souligne qu'il ne dispose pas des valeurs de cet indicateur dans le rapport de performances pour 2013, au motif « que les données statistiques n'ont pas été communiquées à l'administration ». Il appelle l'administration à compléter dès que possible les valeurs de l'indicateur, et à lui faire part de ces informations une fois disponibles.**

2. Certaines dépenses fiscales doivent faire l'objet d'un réexamen de cohérence avec les objectifs de la mission

Plusieurs mesures de réduction de taxe intérieure de consommation sur le gaz (et notamment l'exonération pour les ménages, à hauteur de 250 millions d'euros en 2013, ou l'exonération de TICPE sur le butane et le propane sous condition d'emploi, à hauteur de 108 millions d'euros) poursuivent des objectifs ambigus au regard des objectifs du programme. Ces dépenses, qui visent à réduire le coût de l'énergie ou à favoriser l'utilisation d'une énergie moins polluante que les produits issus du pétrole, vont néanmoins dans le sens d'un développement de la consommation d'une énergie fossile, **en contradiction avec l'objectif n° 1 du programme 174** *Maîtriser l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables*.

Le Rapporteur spécial se joint donc, cette année encore, à la recommandation de la Cour des comptes, selon laquelle plusieurs dépenses fiscales du programme 174 sont sans lien, voire en contradiction, avec les objectifs de la mission.

C. UNE POLITIQUE DE PROMOTION DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE QUI A ATTEINT SES OBJECTIFS

Deux indicateurs ont été définis pour mesurer l'objectif n° 1 du programme de maîtrise de l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables.

1. Le dispositif de certificats d'économie d'énergie (CEE) a rempli ses objectifs et doit être prolongé

Le premier indicateur porte sur le volume des certificats d'économies d'énergie (CEE) délivré par an. Le dispositif des CEE connaît désormais une phase de maturité et d'accélération, avec un objectif de 460 TWh cumac sur la seconde période qui s'étend de 2011 à 2014. En 2013, 121,4 TWh cumac ont été délivrés aux différents acteurs éligibles du dispositif – pour un objectif initial de 95 TWh cumac. **Comme l'année passée, l'objectif fixé pour l'année a été rempli avec une certaine aisance. Le Rapporteur spécial se félicite que l'objectif de seconde période peut aujourd'hui être considéré comme globalement atteint. Ces bons résultats permettront d'appréhender sereinement la troisième période du dispositif qui débutera le 1er janvier 2015, sous réserve que les améliorations sur la gouvernance et l'efficacité du dispositif suggérées par la Cour des comptes soient prises en compte.**

2. Le fonds chaleur constitue un dispositif particulièrement efficace dont le renforcement est indispensable

Le second indicateur porte sur l'efficacité du fonds chaleur renouvelable de l'ADEME. Le bilan de ce fonds est jugé très satisfaisant par le Rapporteur spécial : au cours de la période 2009-2013, le fonds chaleur a permis la création de 2 900 installations pour une production totale d'environ 1,363 million de tonnes équivalent pétrole (tep), ce qui correspond aux objectifs fixés pour cette période. L'analyse des indicateurs montre un rapport très performant des aides en euros par tonne équivalent pétrole (tep) par rapport à la cible fixée en projet de loi de finances pour 2013. **Le Rapporteur spécial tient à souligner les excellents résultats obtenus par le fonds chaleur et se réjouit de la volonté du Gouvernement de doubler en trois ans les moyens alloués au fonds chaleur dans le cadre de la future loi relative à la transition énergétique.**

D. DES RÉSULTATS NETTEMENT INSUFFISANTS EN MATIÈRE D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Les pics de pollution observés cet hiver et la mise en place exceptionnelle de la circulation alternée en région parisienne, ainsi que la publication de plusieurs études rappelant les conséquences nocives de la pollution de l'air sur la santé, ont replacé sur le devant de la scène politique l'importance pour la santé publique d'une politique efficace de préservation de la qualité de l'air.

Le Rapporteur spécial souligne toutefois que les résultats obtenus sont encore nettement insuffisants. En ce qui concerne l'indicateur relatif à la qualité de l'air, le nombre de sites où un dépassement des valeurs limites de l'air a été constaté en 2013 (72) est strictement égal à celui de 2012 (72), et se situe entre celui de 2008 et celui de 2011 qui constituait un maximum inhabituel (116). Malgré un résultat en 2013 (72) inférieur aux objectifs fixés initialement (90), **ces valeurs sont très loin d'être en cohérence avec les exigences communautaires de non dépassement des valeurs limites dès 2010.**

Les valeurs limites relatives aux particules (PM10 – particules fines de 10 micromètres de diamètre) ont été dépassées dans 22 sites et celles relatives au dioxyde d’azote (NO2) dans 50 sites. L’évolution des dépassements PM10 et NO2 ne montre aucune tendance nette.

S’il est sans doute trop tôt pour mesurer concrètement les effets des politiques en faveur de la qualité de l’air mise en œuvre l’année dernière, **le Rapporteur spécial affirme toutefois la nécessité de poursuivre, voire d’accentuer, la politique actuellement menée par le Gouvernement, notamment dans le cadre du plan d’urgence pour la qualité de l’air.**

II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIAL FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE

La création du compte d’affectation spécial (CAS) *Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale* (FACÉ) a permis de régulariser la gestion du compte FACÉ, qui était inscrit et géré jusqu’alors dans les comptes d’EDF, en l’intégrant dans les comptes de l’État. **Le Rapporteur spécial souligne que si la mise en œuvre du CAS a été initialement difficile, la situation semble désormais satisfaisante. Il souhaite néanmoins que des efforts pour améliorer la qualité de la programmation initiale des crédits soient effectués, et qu’une réflexion soit menée sur la pertinence des indicateurs de performance.**

A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS SATISFAISANTE MALGRÉ UNE PROGRAMMATION INITIALE ENCORE IMPRÉCISE

Le compte d’affectation spécial (CAS) *Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale* (FACÉ), créé par l’article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, retrace en recettes les contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution, et en dépenses, les aides liées au financement d’une partie du coût des travaux de développement et d’adaptation des réseaux ruraux de distribution publique d’électricité ainsi que les frais de gestion liés à ces aides.

1. Les recettes sont globalement conformes aux prévisions initiales

Les recettes du CAS FACÉ sont constituées des contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution. Elles s’élèvent en 2013 à 374,3 millions d’euros, tandis que le projet de loi initial pour 2013 prévoyait 377 millions d’euros. Cet écart entre les prévisions de recettes et l’exécution constatée trouverait sa source dans les modalités de perception de la contribution qui est généralement calculée mensuellement et liquidée le mois suivant. La contribution de décembre 2013 a été acquittée en janvier 2014, d’où l’écart constaté.

2. Les autorisations d'engagement sont insuffisantes pour couvrir les dépenses tandis que les crédits de paiement sont sous-exécutés

Les dépenses du compte d'affectation spécial sont réparties entre deux programmes : le programme 793 *Électrification rurale* et le programme 794 *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées*. Les dépenses du programme 793 se sont élevées à 402 millions d'euros en AE et 346 millions d'euros en CP, tandis que les dépenses du programme 794 se sont élevées à 2,1 millions d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE : TAUX D'EXÉCUTION EN 2013

(en millions d'euros)

Programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votées en LFI 2013	Consommées en 2013	Taux d'exécution 2013	Votés en LFI 2013	Consommés en 2013	Taux d'exécution 2013
793 – Électrification rurale	369,6	401,8	109 %	369,6	346,4	94 %
794 – Opérations de maîtrise de la demande d'électricité	7,4	2,12	29 %	7,4	1,39	19 %
Totaux	377	403,9	107 %	377	347,8	92,3 %
Totaux après mouvements ⁽¹⁾	443,5	403,9	91,1 %	501,4	347,8	69,3 %

(1) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de 66,5 millions d'euros en AE et de 124,4 millions d'euros en CP.

L'exécution 2013 du CAS FACÉ fait apparaître une dépense totale de 403,9 millions d'euros en AE et de 347,8 millions d'euros en CP, alors que les estimations initiales en loi de finances pour 2013 prévoyaient 377 millions d'euros en AE et en CP. **En conséquence, les taux d'exécution pour 2013, avant ouvertures ou annulations des crédits, s'élevaient à près de 107 % en AE contre 92 % en CP.**

Le Rapporteur spécial s'inquiète de la surconsommation significative des crédits dédiés au programme 793, affichant un taux d'exécution de 109 %, tandis qu'il observe une sous-consommation du programme 794, affichant un taux de consommation de 29 %. Cette situation, qui peut se justifier par le peu d'ancienneté du CAS, nuit à la crédibilité des prévisions effectuées dans le cadre des lois de finances initiales.

La surconsommation des crédits du programme 793 réside dans le fait que le nombre de dossiers engagés au titre des années antérieures et payés cette année a été plus important que prévu. **L'écart significatif entre la consommation des autorisations d'engagements et la prévision de la loi de finances pour 2013 est ainsi lié aux reports obtenus en 2013, tandis que l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'explique par le paiement de travaux des années antérieures.**

Les frais de fonctionnement du programme 793 affichent également un taux d'exécution très élevé de 121 %. Le montant exécuté en 2013, en dépassement de plus de 300 millions d'euros par rapport à la prévision, s'explique essentiellement par la facturation effectuée par EDF de dépenses de l'exercice 2012 sur l'année 2013. **Le Rapporteur spécial émet le souhait d'obtenir des informations complémentaires sur les raisons de cette facturation, et souligne l'importance de maîtriser les dépenses de fonctionnement du CAS.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE : TAUX D'EXÉCUTION EN 2013 POUR LE PROGRAMME 793

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votées en LFI 2013	Consommées en 2013	Taux d'exécution 2013	Votés en LFI 2013	Consommés en 2013	Taux d'exécution 2013
Renforcement des réseaux	184,0	203,9	111 %	184,0	213,6	116 %
Extension des réseaux	46,7	43,1	92 %	46,7	5,0	11 %
Enfouissement et pose en façade	56,5	59,3	105 %	56,5	62,1	110 %
Sécurisation des fils nus (hors faible section)	39,0	42,3	108 %	39,0	35,2	90 %
Sécurisation des fils nus de faible section	42,0	51,3	122 %	42,0	30,3	72 %
Fonctionnement	1,4	1,7	121 %	1,4	0,08	6 %
DUP-THT (1)						
Intempéries		0,15			0	
Totaux	369,6	401,8	109 %	369,6	346,4	94 %
Totaux après mouvements (2)	436,1	401,8	92 %	493,0	346,4	70 %

Sources : rapports annuels de performances de 2012 et de 2013.

- (1) déclarations d'utilité publique - très haute tension (DUP-THT) ;
 (2) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de 66,5 millions d'euros en AE et de 123,4 millions d'euros en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE : TAUX D'EXÉCUTION EN 2013 POUR LE PROGRAMME 794

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votées en LFI 2013	Consommées en 2013	Taux d'exécution 2013	Votés en LFI 2013	Consommés en 2013	Taux d'exécution 2013
Sites isolés	4,92	0,97	20 %	4,92	0	0 %
Installations de proximité en zone non interconnectée		0,95			0	
Maîtrise de la demande d'énergie	1,48	0,20	14 %	1,48	0,80	54 %
DUP-THT ⁽¹⁾⁽²⁾	0,20	0	0 %	0,20	0,60	300 %
Intempéries ⁽²⁾	0,80		0 %	0,80		0 %
Totaux	7,4	2,12	29 %	7,4	1,39	19 %
Totaux après mouvements ⁽³⁾	7,4	2,12	29 %	8,4	1,39	17 %

Sources : rapports annuels de performances de 2012 et de 2013.

(1) déclarations d'utilité publique - très haute tension (DUP-THT) ;

(2) engagements antérieurs au 1^{er} janvier 2013 – actions transférées depuis 2013 au programme 793 ;

(3) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de 1 million d'euros en CP.

B. DES INDICATEURS PEU SATISFAISANTS NE PERMETTANT PAS D'ASSURER UN SUIVI OPTIMAL DE LA PERFORMANCE DU COMPTE

Le CAS FACÉ ne disposait pas d'objectifs et d'indicateurs de performance pour l'exercice 2012, l'ancien fonds FACÉ n'ayant été doté ni d'outils de suivi ni d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Dans le cadre de l'exécution budgétaire de 2013, de nouveaux outils de performance ont été mis en place. Pour le programme 793, l'objectif défini est la sécurisation des réseaux basse tension en fils nus. Il est mesuré à travers deux indicateurs : le premier concerne le coût moyen du remplacement des lignes en fils nus au sein des réseaux basse tension, tandis que le second concerne le taux de résorption des lignes en fils nus de faible section au sein de ces mêmes réseaux.

Pour l'ensemble de ces deux indicateurs, après une année de plein exercice depuis leur mise en place au projet de loi de finances 2013, **il en résulte essentiellement une difficulté à comparer les cibles et l'exécution sur la base d'un calendrier annualisé.**

Pour le programme 794, l'objectif défini est la contribution à l'alimentation des sites isolés en Outre-mer dans les zones non desservies par les réseaux d'électricité. Il est mesuré par un indicateur sur le coût de l'alimentation électrique des villages d'Outre-mer situés dans ces zones. L'objectif fixé pour cet indicateur était pour 2013 de 3 millions d'euros, il s'établit en réalité à 0 euro. En effet, en 2013, aucun dossier n'a été transmis et par conséquent la cible prévisionnelle d'utilisation de l'enveloppe dédiée n'a pas été atteinte.

Le Rapporteur spécial estime que les indicateurs proposés ne lui permettent pas d'assurer un contrôle pertinent de la performance du compte.

Le Rapporteur spécial souligne qu'il est nécessaire de mener un approfondissement de la réflexion quant à la construction de ces indicateurs dans le cadre de la campagne du projet de loi pour 2015.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Commentaire de M. Jean-Claude FRUTEAU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE	164
A. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU DE RADARS.....	164
B. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS	165
II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA)	165
A. DES RÉSULTATS FINANCIERS QUI COMMENCENT À S'AMÉLIORER....	165
1. Un excédent d'exploitation inattendu mais à nuancer	165
2. Des recettes décevantes et un endettement qui continue à augmenter.....	166
3. Le protocole social 2013-2015	167
B. LE PROGRAMME 613 <i>SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE</i>	167
1. Une évolution raisonnable des crédits	167
2. Des indicateurs de performance hétérogènes et divergents	168
3. La diminution de la subvention versée à l'ÉNAC	169
C. LE PROGRAMME 612 <i>NAVIGATION AÉRIENNE</i>	170
1. Hausse des survols internationaux, chute du trafic intérieur	170
2. Une performance remarquable, surtout dans le domaine de la sécurité	170
D. LE PROGRAMME 614 <i>TRANSPORTS AÉRIEN, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION</i>	171

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 ;

– 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 (DGAC).

I. LE PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE

A. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU DE RADARS

Ce programme, qui a pour finalité principale d'anticiper les phénomènes météorologiques mais aussi de mener des travaux de recherche pour améliorer les capacités de prévision et d'alerte, a bénéficié, en 2013, de 215,4 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP). Sur ce montant, 211,3 millions d'euros ont effectivement été consommés, en AE comme en CP (98,5 %).

En 2012, ce programme avait consommé 203,7 millions d'euros ; les crédits consacrés à la météorologie ont donc augmenté de 3,8 % en 2013 après une augmentation de 4,3 % en 2012. Les dépenses sont principalement liées à la modernisation du réseau de radars métropolitains dont certains, vieux de plus de trente ans, sont devenus obsolètes. Elles résultent également de l'installation du nouveau calculateur Bull sur le site de la Météopole, à Toulouse. Cet appareil s'insère dans un système de supercalculateurs dont la puissance est environ dix fois supérieure à celle du précédent.

En 2013, les recettes commerciales de Météo-France se sont élevées à 35,9 millions d'euros, « *selon une trajectoire en ligne avec l'objectif* », toutefois en baisse de 7 % par rapport à 2012, dans un contexte de concurrence croissante et de banalisation de l'information météorologique. Cette décroissance résulte de la baisse structurelle des recettes du kiosque téléphonique (baisse de 19 % des appelants en un an). Les ventes directes sont en léger repli, tandis que les recettes publicitaires sont en légère augmentation et que les ventes en ligne progressent de plus de 7 %.

Les effectifs de Météo-France ont continué à décroître, passant de 3 345 ETPT en 2012 à 3 269 en 2013 (-2,3 %), pour un plafond d'emploi de 3 310. Toutefois, 40 agents étaient rémunérés par l'opérateur « hors plafond » budgétaire, c'est-à-dire sur les ressources propres de l'établissement, contre 37 en 2012.

Par ailleurs, l'opération de réorganisation territoriale de Météo France, qui prévoit la fermeture de 53 implantations locales sur la période 2012 – 2016, s'est poursuivie en 2013, avec la fermeture de 13 centres.

B. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

L'analyse de la performance du programme *Météorologie* s'opère au moyen de deux objectifs et de six indicateurs.

Le premier objectif, « Disposer d'un système performant de prévision météorologique et de prévention des risques météorologiques », est quantifié par trois indicateurs qui attestent de la qualité des prévisions produites par le modèle Arpège. Ainsi, le taux de fiabilité des prévisions sur trois jours plafonne depuis trois ans à 86/88 %, tandis que la fiabilité à sept jours se maintient depuis 2012, à un niveau de 70 %, largement supérieur à un objectif de 56 % manifestement trop timoré.

Le second objectif consiste à « Valoriser les informations météorologiques et les résultats de la recherche au profit de l'économie et du développement durable ». Un premier indicateur met en évidence, pour la première fois, une évolution négative des recettes commerciales de l'établissement : - 2,7 % en 2012 à 20,2 millions d'euros. Un deuxième indicateur souligne un tassement de la masse salariale de la mission, à 99,7 en 2013 contre 100,7 en 2012, pour un indice 100 en 2010. Les dépenses de fonctionnement, de leur côté, poursuivent une régression entamée depuis plusieurs années : elles s'élèvent à l'indice 84 contre 89,7 en 2012 pour un indice 100 en 2010.

II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA)

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* est rattaché au ministère de l'Écologie, du développement durable, et de l'énergie. Il retrace la quasi-totalité des activités de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il a pour vocation de garantir, la sécurité et la sûreté du transport aérien. Il accompagne le développement économique du transport aérien par la fourniture de services et la prescription de normes de sécurité découlant des engagements internationaux et européens.

A. DES RÉSULTATS FINANCIERS QUI COMMENCENT À S'AMÉLIORER

1. Un excédent d'exploitation inattendu mais à nuancer

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoyait un niveau de dépenses et de recettes du budget annexe *Contrôle et Exploitation aériens* (BACEA) de 2 094,9 millions d'euros. Ce résultat incorporait un déficit d'exploitation de l'ordre de 21 millions d'euros.

Au terme de l'exécution 2013, les recettes et les dépenses comptabilisées nettes (hors dotation aux amortissements de 151 millions d'euros et excédent d'exploitation de 11,3 millions d'euros) se sont établies à 2 095 millions d'euros. Ces données prennent en compte les fonds de concours et attributions de produits en dépenses (16,6 millions d'euros) et en recettes (18,6 millions d'euros).

Le résultat de cet exercice se traduit par un excédent d'exploitation de 11,3 millions d'euros, soit un écart positif de 32,8 millions d'euros par rapport au déficit d'exploitation prévu de 21 millions d'euros. De plus, le fonds de roulement a enregistré une augmentation de 56,4 millions d'euros de son montant, en raison de la baisse des dépenses à la fois en section d'exploitation et en investissements.

Ces résultats, qui paraissent excellents, font suite à deux exercices qui s'étaient avérés déficitaires : - 12,2 millions d'euros en 2011 et - 30,1 millions d'euros en 2012.

Ils méritent toutefois d'être nuancés, ainsi que le fait remarquer la Cour des comptes, par le fait que « *les normes budgétaires et comptables appliquées par la DGAC n'ont pas permis l'enregistrement de toutes les factures de fonctionnement qui aurait modifié le sens du résultat d'exploitation* ». Figurent par ailleurs dans ce résultat des produits n'ayant pas encore été encaissés.

2. Des recettes décevantes et un endettement qui continue à augmenter

Les recettes de redevances s'élèvent à 1 448,8 millions d'euros, dont 1 420,2 millions d'euros au titre des redevances de navigation aérienne et 28,6 millions d'euros au titre des redevances de surveillance et certification. Elles sont inférieures de 3,7 millions d'euros par rapport à l'évaluation de la loi de finances initiale (1 452,6 millions d'euros) du fait du ralentissement du trafic aérien constaté sur les six premiers mois de l'année 2013. Ce manque de recettes avait néanmoins été anticipé par une réserve de précaution importante en cours d'exercice (75 millions d'euros), qui a ensuite été partiellement dégelée à la reprise du trafic, permettant ainsi de stabiliser l'équilibre du budget annexe.

Le produit de la taxe de l'aviation civile, d'un montant de 336,2 millions d'euros, est inférieur de 2,5 millions d'euros à la prévision initiale (338,7 millions d'euros), soit 0,7 %, en raison d'un écart technique sur les produits à recevoir de 2012. Cependant, le montant des recettes réellement encaissées est supérieur à la prévision initiale.

Les produits divers et de cessions immobilières s'élèvent à 24,8 millions d'euros, en retrait de 14,3 millions d'euros par rapport à la prévision initiale. Cette baisse s'explique principalement par de moindres encaissements au titre des cessions immobilières (- 9,6 millions d'euros), en raison de retards dans certaines opérations de cessions et à un repli durable du marché immobilier constaté depuis plusieurs années.

Enfin, au sein de la section en capital, les recettes de 2013 comprennent 247,9 millions d'euros de levée d'emprunt conformément à la LFI et 7,6 millions d'euros au titre de fonds de concours. Ainsi, même si le recours à l'emprunt s'est avéré légèrement inférieur en 2013 à ce qu'il avait été en 2012 (250 millions d'euros), l'endettement du budget annexe s'élevait à 1 239,6 millions d'euros au 31 décembre 2013 contre 1 214,6 millions d'euros un an plus tôt.

Comme le Rapporteur spécial, la Cour des comptes s’alarme du niveau préoccupant de l’endettement du budget annexe : « *La capacité d’autofinancement demeure insuffisante pour couvrir les dépenses d’investissement. L’endettement du budget annexe continue donc de croître (...). Force est de constater que la progression de l’endettement (+ 41 % sur la période 2009-2013 par rapport à 2008, ce qui représente une augmentation de l’encours de 361 millions d’euros) est ininterrompue depuis 2009. En outre, le BACEA emprunte en partie pour rembourser ses emprunts antérieurs, ce qui est particulièrement préoccupant* ».

3. Le protocole social 2013-2015

L’année 2013 a été marquée par la signature, le 23 octobre, du protocole social 2013-2015. Cet accord comprend des réformes structurelles liées à des réorganisations territoriales avec la fermeture de bureaux régionaux d’information aéronautique, de tours de contrôle et de délégations territoriales. Il offre, en contrepartie de ces réformes, d’importantes mesures d’accompagnement social.

Les mesures catégorielles au titre de ce protocole sont estimées à un montant maximal de 27,4 millions d’euros avec une programmation des dépenses réparties sur quatre ans, de 2013 à 2016, dont respectivement 8,6 millions d’euros, 7,2 millions d’euros, 7 millions d’euros et 4,6 millions d’euros pour 2013, 2014, 2015 et 2016. La Cour des comptes rappelle que le schéma d’emplois a permis de dégager 4,8 millions d’euros d’économies en 2013, il en est attendu 4,7 millions d’euros en 2014.

Compte tenu de la date tardive de la signature de cet accord, aucune mesure programmée en 2013 n’a cependant pu être exécutée.

B. LE PROGRAMME 613 SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L’AVIATION CIVILE

1. Une évolution raisonnable des crédits

Ce programme exerce, au bénéfice des deux programmes opérationnels de la mission, une gestion mutualisée de différentes prestations, notamment dans les domaines des ressources humaines, des affaires financières, de la politique immobilière et des systèmes d’information. En 2013, il a absorbé le programme 611 *Formation aéronautique* qui était essentiellement bâti autour de l’École nationale de l’aviation civile (ÉNAC), seul opérateur du budget annexe.

Les anciennes actions du programme 611 ont été réunies en seule et même action 4 du programme 613 : *Formation aéronautique*. Cette action regroupe depuis le 1^{er} janvier 2013 les crédits de personnel, de fonctionnement et d’investissement versés à l’ÉNAC par la Direction générale de l’aviation civile (DGAC) sous la forme d’une subvention pour charges de service public.

Dans la mesure où il regroupe la totalité des agents de la mission, ce programme rassemble également l'essentiel des ressources financières : 1 499 millions d'euros d'AE et autant de CP ont été ouverts en loi de finances initiales. Sur ce montant, seuls 1 427 millions d'euros ont été consommés, soit 95,2 % de la dotation. La consommation des crédits en 2013 a été à peine supérieure à celle de 2012 : + 4,3 millions (+ 0,3 %).

Ce programme rassemble tous les emplois de la mission, soit 10 858 en 2013, contre 10 992 en 2012. À périmètre égal, ce chiffre est inférieur de 167 ETPT au plafond autorisé en loi de finance initiale (11 025) ; il s'inscrit en baisse de 134 postes (- 1,2 %) par rapport aux effectifs réalisés en 2012.

Malgré la réduction des effectifs du budget annexe, la consommation des crédits de rémunérations et charges sociales a continué à augmenter, passant de 1 091 millions d'euros en 2012 à 1 107 à 2013 (+ 16 millions d'euros de 1,5 %).

2. Des indicateurs de performance hétérogènes et divergents

La performance de ce programme est quantifiée par cinq objectifs assortis chacun d'un ou deux indicateurs.

Le premier objectif consiste à « Rendre un service de gestion des ressources humaines au meilleur coût ». Le ratio d'efficience qui le mesure divise le nombre d'agents affectés au service des ressources humaines par le nombre d'agents gérés. Ce ratio, qui diminuait d'année en année avant de se stabiliser en 2012 a commencé à augmenter en 2013. Il s'est établi à 2,77, assez loin de la cible fixée à 2,50. Le responsable du programme explique que le nombre d'agents affectés à la fonction RH est resté stable alors que le nombre d'ETPT du budget annexe s'est contracté, réduisant mécaniquement le résultat.

Le deuxième objectif consiste à « Maîtriser l'équilibre recettes / dépenses et l'endettement du budget annexe ». Il est mesuré par un indicateur qui divise l'endettement par les recettes d'exploitation. Ce taux augmente d'année en année (63,9 % en 2011, 67,2 % en 2012, 67,4 % en 2013) et s'éloigne de l'objectif fixé à 62,7 %.

Le troisième objectif consiste à « S'assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe ». En 2013, le taux de recouvrement de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) s'élevait à 98,5 %, en hausse par rapport à l'exercice précédent (98,0 %) et en conformité avec l'objectif (98,5 %) tandis que celui de la Taxe de l'aviation civile (TAC) était de 99,6 %, également en hausse (99,1 % en 2012) et en phase avec la prévision.

Les quatrième et cinquième indicateurs sont ceux de l'ancien programme 611 *Formation aéronautique*, intégré au programme 613.

Le premier de ces deux objectifs est d'« Assurer la formation des ingénieurs, des techniciens de la sécurité aérienne et des élèves pilotes de ligne aux meilleures conditions économiques ». L'indicateur associé mesure le coût unitaire de formation d'un élève ingénieur et d'un élève pilote. Bien que n'étant pas renseigné pour 2013, il nous apprend que la formation d'un élève ingénieur a coûté 64 253 euros en 2011 et 67 821 euros en 2012. La cible n'est pas très ambitieuse puisqu'elle a été fixée à 72 800 euros par élève ingénieur pour 2013. La formation d'un élève pilote s'est établie à 112 449 euros en 2011, puis à 129 244 euros en 2012. Les chiffres pour 2013 ne sont pas encore connus, mais l'objectif fixé à 109 000 euros n'a que peu de chances d'être atteint. La hausse importante enregistrée en 2012 est justifiée par l'augmentation du coût du kérosène, ainsi que par le coût grandissant de l'entretien des avions de l'école.

Le second objectif consiste à « Faire de l'ÉNAC une école de référence dans le domaine du transport aérien en France et à l'étranger ». Le taux d'insertion professionnelle des élèves ingénieurs six mois après la délivrance de leur diplôme (96 % en 2013 contre 91 % en 2012) laisse à penser que cet objectif est en grande partie atteint, même si ce taux était nettement moins bon pour les élèves pilotes 65 % en 2012, le chiffre n'étant pas disponible pour 2013. Le taux d'élèves étrangers, révélateur de l'attractivité de la formation, est en augmentation constante : 29,5 % en 2011, 42 % en 2012, 59 % en 2013.

3. La diminution de la subvention versée à l'ÉNAC

Le montant total de la subvention versée à l'ÉNAC s'est élevé à 96,4 millions d'euros en 2013 contre 96,9 millions en 2012 (-0,5 %) alors que 99 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale.

Les économies ont été principalement réalisées sur les crédits de personnel et sur ceux d'investissement. Les premiers ont été réduits d'un million d'euros, passant de 78,2 à 77,2 millions d'euros entre 2012 et 2013. Les seconds ont été diminués de 2,7 millions d'euros, passant de 10 millions d'euros en 2012 à 8,7 millions en 2013.

Ces économies ont été rendues possibles par une gestion plus rigoureuse de certaines dépenses (baisse de 11 % des frais de mission, réduction des sous-traitances non prioritaires, baisse de 20 % des achats de documentation, baisse des frais de formation continue des personnels, baisse des frais de publicité et de formation, baisse de 50 % des intérêts moratoires versés) ainsi que par la poursuite de la réduction du nombre d'emplois (917 contre 920 en 2013), l'effort portant principalement sur les ETPT à statut public (-24) tandis que le nombre d'agents recrutés hors plafond augmentait (+21).

C. LE PROGRAMME 612 NAVIGATION AÉRIENNE

1. Hausse des survols internationaux, chute du trafic intérieur

Ce programme regroupe les activités de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), compétente en matière de circulation aérienne, de communication, de navigation et de surveillance, ainsi que les services d'information aux aéronefs évoluant dans l'espace aérien national et sur les aérodromes désignés par le ministre chargé de l'aviation civile. Depuis le 1^{er} janvier 2012, la DSNA est régulée à l'échelle européenne et évolue dans le cadre d'un double plan de performances à la fois national pour la tarification et international avec ses partenaires du FABEC (blocs fonctionnels d'espace - fonctional airspace block Europe centrale) pour la performance opérationnelle.

2013 constitue la deuxième année d'application du plan de performance (2012-2014) qui s'inscrit au sein de la première période de référence issu du dispositif cié unique II.

L'année 2013 devait être celle de la reprise après une année 2012 morose mais elle s'est finalement terminée sur une réduction du trafic contrôlé de 0,7 % (contre -2,1 % en 2012). Cette année a été marquée par une bonne tenue des survols internationaux (+1,1 %) mais un effondrement des vols domestiques (-3,1 %). La reprise des vols internationaux a conduit à atteindre des records absolus avec trois journées en juillet en 2013 qui ont compté parmi les plus chargées pour le contrôle aérien français. En revanche, le trafic intérieur a enregistré des journées de forte baisse (jusqu'à -5 %) à la fin de l'année. En termes financiers, compte tenu du poids important du trafic international dans la composition du niveau de recettes, l'année 2013 s'est conclue sur une trajectoire positive à +2,2 % (pour une prévision à +2 %) ce qui a permis d'assurer un financement conforme aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2013.

Ce programme a bénéficié de 499 millions d'euros en AE comme en CP inscrits en loi de finances initiales. Compte tenu des annulations et ouvertures intervenues en cours de gestion, les AE totales se sont élevées à 625 millions d'euros et les CP à 515 millions. Sur ces montants, 465 (478) millions euros d'AE et 481 (511) millions de CP ont été consommés, ce qui représente des baisses de consommations respectives de 13 millions d'euros (-2,7 %) et de 30 millions d'euros (-5,9 %) par rapport à 2012.

2. Une performance remarquable, surtout dans le domaine de la sécurité

La performance de ce programme est quantifiée par cinq objectifs associés à des indicateurs particulièrement détaillés. Le premier objectif consiste à « Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne ». Il est mesuré par le nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols. Cet indice, qui avait été égal à zéro en 2012, est légèrement remonté en 2013 (0,14) et se situe dans la

moyenne des dernières années : 0,15 en 2009, 0,11 en 2010 et 0,10 en 2011. L'objectif reste d'obtenir un indice inférieur à 0,20, soit moins de deux croisements hors norme pour un million de vols.

Par ailleurs, en 2013, seuls 15 aéronefs n'ont pas respecté leur trajectoire initiale au décollage d'Orly ou de Roissy, chiffre en diminution par rapport à ceux observés au cours des années précédentes (20 en 2011, 21 en 2012). Ce résultat semble d'autant plus satisfaisant que l'objectif de départ consistait à ne pas dépasser 55 infractions, cible revue à la baisse mais qu'il est manifestement possible de rendre plus ambitieuse encore.

La ponctualité des vols semble s'améliorer : le taux de vols retardés à la suite de mesures de régulation du trafic aérien s'est établi en 2013 à 8,1 %, contre 10,5 % en 2012. Ce résultat reste largement en deçà de l'objectif fixé à 12 % maximum. Le retard moyen induit par le contrôle du trafic aérien resterait, selon la DGAC, inférieur à une minute.

Contrairement à certaines idées reçues, le taux unitaire de route français est inférieur d'environ 15 points à la moyenne des taux unitaire de route des sept pays limitrophes : 64,76 euros en France contre 79,58 euros en moyenne chez nos voisins. Et l'augmentation est plus forte chez les pays limitrophes qu'en France, ce qui améliore d'autant la compétitivité du taux français : l'écart qui n'était que de 8 points en 2011, puis de 12 points en 2012.

En revanche, le taux de couverture des services de navigation aérienne outre-mer par les redevances continue à se dégrader. Pour un objectif fixé à 40 %, ce taux est passé de 38,9 % en 2011 à 35,5 % en 2012, puis à 31,9 % en 2013.

D. LE PROGRAMME 614 TRANSPORTS AÉRIEN, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION

Ce programme a pour objet de mettre en œuvre la politique de sécurité, de sûreté et de développement durable et de vérifier la conformité de l'ensemble des acteurs du secteur aux règlements qui leur sont applicables et de veiller à ce que le développement du transport aérien se déroule dans un cadre économique équilibré.

Ce programme a bénéficié, en loi de finances initiales de 51 millions d'euros de crédits, en AE comme en CP. Compte tenu des annulations et des ouvertures de crédits intervenues en cours de gestion ainsi que des fonds de concours, les AE totales se sont élevées à 69,5 millions d'euros et les CP à 62,5 millions d'euros. Sur ces montants, la consommation finale s'est élevée à respectivement à 51,8 et 52,1 millions d'euros, ce qui représente seulement 74,5 % des AE et 83,3 % des CP disponibles.

Ce programme poursuit trois objectifs associés à plusieurs indicateurs précis et détaillés. Le premier objectif consiste à « Concourir à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile ». Le ratio mesurant le nombre d'écarts majeurs à la réglementation, qui s'élevait à 1,8 % en 2012 et a grimpé à 2,2 % en 2013, sans toutefois dépasser l'objectif fixé à 2,5 %.

Le deuxième objectif consiste à « Limiter les impacts environnementaux du transport aérien ». Il est mesuré par le nombre d'infractions sanctionnées par l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroporтуaires (ACNUSA). 411 infractions ont été sanctionnées en 2013, contre 422 en 2011, ce qui dénote une légère baisse des violations de la réglementation d'une année sur l'autre. Le Rapporteur spécial relève que l'objectif d'un nombre de violations inférieur à 500 a été atteint.

Enfin, le troisième objectif, qui consiste à « Assurer une régulation efficace », est assorti d'un indicateur qui montre que le délai de traitement moyen des réclamations des clients du transport aérien s'est élevé à 41 jours en 2013 contre 51 en 2012, 77 en 2011 et 109 en 2010 : une amélioration continue qui mérite d'être soulignée mais qui est probablement liée au fait que les années 2010 à 2012 ont été marquées par de fortes perturbations (intempéries, volcan islandais...) ayant suscité beaucoup d'annulation et de retards.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES ;
AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Commentaire de M. Alain RODET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i> : UNE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE EN QUESTION	174
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 203 : UNE QUALITÉ DE PROGRAMMATION À AMÉLIORER	174
1. Des mouvements de crédits importants	175
2. Des dépenses d'intervention en baisse.....	177
3. Des annulations de crédits particulièrement élevées	177
4. Un nouvel indicateur de performance.....	177
B. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	178
II. LA REDÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 113 <i>PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ</i> : UNE TENDANCE À LA BAISSÉ DES CRÉDITS ET DES RESTES À PAYER.....	179
III. LE PROGRAMME 159 <i>INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE</i> : DES CRÉDITS STABILISÉS.....	180
IV. LE CAS <i>AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES</i> : UN DISPOSITIF DE NOUVEAU DÉSÉQUILIBRÉ	181

I. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS* : UNE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE EN QUESTION

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 203 : UNE QUALITÉ DE PROGRAMMATION À AMÉLIORER

Le programme 203 représente à lui seul plus de la moitié des crédits de la mission : 54,2 % des autorisations d'engagement (AE) et 50,7 % des crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale et 47,3 % des AE et 50 % des CP, en crédits ouverts.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

(en millions d'euros)

Action	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)
Action 1 : <i>Développement des infrastructures routières</i>	427,5	1 320,5	308,9 %
Action 10 : <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	3 546,1	3 249,1	91,6 %
Action 11 : <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	392,4	418,7	106,7 %
Action 12 : <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	613,2	564,1	92 %
Action 13 : <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	154,5	119,3	77,2 %
Action 14 : <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	17,8	20	112,4 %
Action 15 : <i>Stratégie et soutien</i>	26,7	55,4	207,5 %
Total	5 178,2	5 747,1	111 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

(en millions d'euros)

Action	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)
Action 1 : <i>Développement des infrastructures routières</i>	730,8	759,8	104 %
Action 10 : <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	3 645,1	3 162,6	86,8 %
Action 11 : <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	419,6	411	98 %
Action 12 : <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	660,5	613,7	92,9 %
Action 13 : <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	134,5	103,7	77,1
Action 14 : <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	31,2	34,8	111,5 %
Action 15 : <i>Stratégie et soutien</i>	26,7	57,7	216,1 %
Total	5 648,4	5 143,3	91,1 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

Le total des crédits prévus en loi de finances initiale s'élève à 5,2 milliards d'euros en AE et à 5,6 milliards d'euros en CP, tandis que les crédits consommés pour l'année 2013 se sont élevés à 5,7 milliards d'euros en AE et à 5,1 milliards d'euros en CP. L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* concentre à elle seule près des deux tiers des crédits du programme.

Finalement en 2013, ce sont 10,3 milliards d'euros en AE et 5,4 milliards d'euros en CP qui ont été ouverts (comme cependant en loi de finances initiale pour 2012).

Le taux de consommation des crédits s'avère très satisfaisant pour 2013 avec un taux qui atteint 111 % en AE et 91,1 % en CP, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiales pour 2013.

L'exécution se caractérise également par des crédits ouverts très supérieurs à ceux votés en AE (+ 91,9 %) – mais très légèrement inférieurs en CP (– 4,8 %) – en raison du montant important des fonds de concours rattachés au programme (1,9 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 milliard d'euros en CP ouverts en 2013). Ces fonds de concours proviennent principalement de l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) et, de façon complémentaire, des collectivités territoriales au titre des opérations cofinancées (achèvement des contrats de plan État-régions pour 2000-2006 et poursuite des programmes de modernisation des itinéraires routiers).

1. Des mouvements de crédits importants

Le Rapporteur spécial constate toutefois que des annulations de crédits non négligeables ont eu lieu au cours de l'exercice 2013 ⁽¹⁾, pour un montant total de 66,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,4 millions d'euros en crédits de paiement.

S'y sont ajoutés des reports de crédits conséquents puisque ceux-ci ont porté sur 4,2 milliards d'euros en AE et 213,1 millions d'euros en CP ⁽²⁾. Il importe de noter que hors fonds de concours et attributions de produits, seuls 235,7 millions d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP ont fait l'objet de reports.

Pour la deuxième année consécutive, **le Rapporteur spécial déplore, alors même que la Cour des Comptes l'a souligné à plusieurs reprises, que les dépenses sur fonds de concours ne soient toujours pas suivies dans le système d'information financière de l'État (SIFE)** ce qui ne permet pas de garantir la sincérité des reports. Le recours au logiciel Chorus le plus rapidement possible est vivement préconisé car cette situation est susceptible de créer un risque de transferts non justifiés vers les crédits budgétaires, contrevenant au principe de sincérité budgétaire.

(1) Décrets du 26 août 2013, du 23 décembre 2013 et du 6 mars 2014.

(2) Arrêtés du 6 février et du 28 mars 2013.

Par ailleurs, **le Rapporteur spécial s'inquiète du volume de crédits et de reports de fonds de concours** qui conduit à faire échapper à l'autorisation du Parlement une part très substantielle des crédits consommés et qui porte atteinte au principe de sincérité budgétaire et ne permet pas d'atteindre une qualité de programmation optimale.

Ainsi en est-il également des mouvements de crédits importants qui ont eu lieu sur le programme au cours de l'exercice 2013. Ainsi, 5 millions d'euros de subvention, non prévue en loi de finances initiale, ont été versés à un organisme d'assurance privé qui assure la gestion du fonds institué par la convention collective nationale unifiée (CCNU) « Ports et manutention », destiné à financer la cessation anticipée d'activité des salariés exerçant des métiers portuaires reconnus pénibles. Or, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, les modalités d'engagement de la dépense ne respectent pas la loi organique relative aux lois de finances car le programme n'a engagé que les 5 millions d'euros qui correspondent à la tranche annuelle d'une subvention de 50 millions d'euros versée sur 10 ans, et non sa totalité.

Par ailleurs, le programme a transféré 4,6 millions d'euros (en AE et CP) pour le remboursement de la masse salariale des grands ports maritimes d'outre-mer vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*. Un versement de 3,88 millions d'euros en autorisations d'engagement au profit du programme 205 *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* dans le cadre du financement des aides consécutives aux mortalités ostréicoles a également été réalisé. Enfin, hors fonds de concours, les principales inflexions de la programmation concernent des diminutions de la subvention à l'AFITF (697 millions d'euros en 2013 contre 1 030 millions d'euros en 2012), des concours RFF, des tarifs sociaux SNCF et des aides aux transports combinés

Le montant des autorisations d'engagement affectées non engagées connaît, depuis deux ans, une baisse très importante (de 1 882,5 millions d'euros fin 2011 à 751,6 millions d'euros, soit - 60 %) en raison de la mise en œuvre de processus plus rigoureux d'affectation et d'engagement de certaines opérations, principalement des opérations routières.

Le programme 203 détient structurellement un volume important d'autorisations d'engagement non affectées et non engagées provenant de fonds de concours. Elles diminuent légèrement en 2013 (- 2,4 %) même si leur volume demeure important (3 290,4 millions d'euros). Une grande partie de ces AE correspond au contrat de partenariat de la taxe poids lourds (2,6 milliards d'euros). Par ailleurs, ce montant important s'expliquerait, selon le projet annuel de performances, par le décalage entre le principe de la décision d'investissement et la mise en œuvre de l'écotaxe, notamment dans le secteur des transports collectifs.

2. Des dépenses d'intervention en baisse

Les dépenses d'intervention constituent plus de 68 % des crédits de paiement consommés du programme 203 et relèvent principalement de l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*. Ces dépenses, en baisse, ont souffert de la diminution de la subvention versée à l'AFITF (559,8 millions d'euros), qui existe toujours du fait du retard pris dans la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, mais également de la nette diminution de la subvention versée à Réseau ferré de France (RFF). En effet, les contributions de l'État au fret ferroviaire ont supporté l'imputation de la réserve de précaution portant sur l'ensemble des concours à RFF (37,3 millions d'euros), mais également une part du surgel des crédits du programme (135 millions d'euros).

Les dépenses d'investissement qui représentent 19,7 % des crédits de paiement du programme, recouvrent presque exclusivement des infrastructures routières (99 %). Ces dernières sont principalement financées via des fonds de concours provenant de l'AFITF (1 943,9 millions d'euros) ce qui a permis de préserver le volume de dépenses sans pâtir des mesures de régulation en gestion.

3. Des annulations de crédits particulièrement élevées

Les annulations de crédits ont été particulièrement élevées (437,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 443,11 millions d'euros en CP). Finalement, environ 11 % des crédits prévus en loi de finances initiale, bloqués successivement, ont été annulés en fin de gestion. Ainsi, RFF (- 289,18 millions d'euros) et l'AFITF (- 78,87 millions d'euros) ont été fortement impactés, le responsable de programme ayant fait le choix de préserver les moyens destinés à l'entretien routier, aux grands ports maritimes et à VNF.

Alors que le montant des restes à payer s'était stabilisé à 4 479,4 millions d'euros fin 2012 (4 550,8 millions d'euros fin 2011) en raison du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe poids lourds, ceux-ci ont été portés à 5 077,9 millions d'euros fin 2013. Cette situation alarmante résulte principalement de l'engagement du contrat de partenariat public privé relatif à la rocade L2 à Marseille (575,28 millions d'euros), et également, mais de façon plus subsidiaire, des opérations d'investissement routier, des versements aux collectivités territoriales ainsi qu'à RFF pour les opérations sur le réseau ferré national qui se réalisent sur plusieurs années.

4. Un nouvel indicateur de performance

Enfin, concernant la stratégie de performance, le Rapporteur spécial salue la pertinence de l'indicateur 4.1 « Part modale des transports non routiers » qui permet de rendre compte de 48,81 % des crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* (4,076 milliards d'euros) et de rendre compte de la réalisation des objectifs du Grenelle de l'environnement (accroissement de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien entre 2006 et 2012).

B. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

L'AFITF, établissement public administratif, a été créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 pour porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières.

Son financement est assuré par des ressources affectées⁽¹⁾ qui sont insuffisantes pour assurer la couverture des engagements de l'Agence et qui auraient donc dû être complétées à la suite de l'entrée en vigueur du contrat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids-lourds⁽²⁾, par cette dernière.

Or, la suspension du contrat en octobre dernier, la moins-value sur le produit des amendes (– 102 millions d'euros) ainsi que le rabais effectué sur la subvention d'équilibre qui, prévue à 658 millions d'euros, a finalement été abaissée à 559,8 millions d'euros en fin de gestion, ont entraîné la diminution des ressources totales de l'AFITF. Ces dernières s'élèvent à 1 568,24 millions d'euros, en diminution de près de 18 % par rapport à 2012 et de 25 % par rapport au budget prévisionnel initial de l'établissement pour 2013.

Cette baisse de 100 millions d'euros des subventions s'explique par la décision de la direction du budget de bloquer ces crédits afin d'améliorer l'exécution budgétaire 2013. Pour autant, ces crédits n'ont pas été annulés et constitueront un report de charges sur 2014.

Cette diminution inquiétante des ressources s'est doublée d'un manque d'ajustement non moins préoccupant des dépenses de l'Agence à ses engagements. En effet, les engagements pris en 2013 par l'Agence atteignent un montant de 2,7 milliards d'euros, excédant de 779 millions d'euros le volume de paiements réalisés par l'Agence et augmentant d'autant le volume des restes à payer. Fin 2013, ces derniers s'élevaient à 16,43 milliards d'euros, soit une progression de près de 5 % depuis 2012 et de 140,6 % par rapport à 2009.

Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité pour l'Agence de modérer les engagements nouveaux et d'accentuer l'effort en faveur de la résorption des restes à payer, qui hypothèquent sérieusement la réalisation des engagements pris.

Enfin et comme l'a souligné maintes fois la Cour des comptes, le caractère transparent de l'AFITF vis-à-vis du budget général ne permet pas de la distinguer de l'État qui demeure responsable de la totalité des ressources de l'Agence et qui perçoit directement par voie de fonds de concours 62 % de ses dépenses. Or, la faculté pour l'État de disposer de ressources reportables de droit échappant aux mesures de pilotage de la dépense publique, peut constituer une entorse à la loi organique relative aux lois de finances.

(1) *Redevance domaniale versée par les sociétés autoroutières, taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes, partie des recettes radars.*

(2) *Cette taxe était initialement prévue pour être mise en œuvre au cours de l'année 2011.*

II. LA REDÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : UNE TENDANCE À LA BAISSÉ DES CRÉDITS ET DES RESTES À PAYER

Le périmètre du programme 113 a fait l'objet d'une redéfinition en 2013, à la suite du transfert des politiques d'urbanisme au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission *Égalité des territoires, ville et logement*.

Les crédits du programme 113 ouverts sont nettement inférieurs aux crédits prévus en loi de finances initiale (– 9 % en AE et – 10,8 % en CP) et à ceux ouverts en 2012 (– 28,6 % en AE et – 25 % en CP).

Les crédits consommés au cours de l'exercice 2013 s'élèvent respectivement à 232,1 millions d'euros en AE et 244,6 millions d'euros en CP. Le taux de consommation au regard des crédits ouverts est donc très satisfaisant : 91,4 % en AE et de 98,7 % en CP.

Ce programme a bénéficié en 2013 d'un report de crédits de 9,3 millions d'euros en AE et de 1,25 million d'euros en CP. Par ailleurs, les ouvertures de crédits complémentaires s'élèvent à 13,37 millions d'euros en AE et à 6,59 millions d'euros en CP, tandis que les annulations de crédits⁽¹⁾ représentent 38,6 millions d'euros en AE et 36,6 millions d'euros en CP.

Les dépenses de fonctionnement constituent l'essentiel des crédits du programme 113 (64,9 % des AE et 65,3 % des CP). Sur un montant total de 145,4 millions d'euros en AE et de 153,2 millions d'euros en CP ouverts au titre de l'exercice 2013, 120,7 millions d'euros en AE et CP ont réellement été versées au titre de subventions pour charges de service public à divers établissements (Office national de la chasse et de la faune sauvage, parcs nationaux de France...). Les subventions finalement versées sont donc inférieures aux prévisions initialement arrêtées (137,74 millions d'euros).

Les dépenses d'intervention, le second poste important de crédits du programme (32,8 % en AE et 32,9 % en CP), sont constituées uniquement de dépenses discrétionnaires. Elles ont été notamment destinées au Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration (FIBRE) créé en 2012 qui affiche une consommation pour 2013 de 2,37 millions d'euros en crédits de paiement tandis que la loi de finances initiale ne prévoyait une ouverture qu'à hauteur de 2,11 millions d'euros.

(1) Décret de transfert du 26 août 2013, décret de transfert du 23 décembre 2013, décret de transfert du 4 décembre 2013, décret de virement du 16 juillet 2013 et décret du 28 novembre 2013.

Les autres crédits d'intervention sont destinés majoritairement à des dispositifs de l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité*. Ils ont baissé de 13,4 % en AE et de 21,8 % en CP par rapport à 2012, en raison de la modification du périmètre du programme en 2013. À périmètre équivalent (hors politique d'aménagement), les dépenses d'intervention du programme ont baissé de 17 % en AE et de 15,4 % en CP.

Le Rapporteur tient à saluer l'effort de diminution des restes à payer. En effet, le solde des engagements non couverts par des CP s'élève à 119,10 millions d'euros au 31 décembre 2013, auxquels il convient de retrancher 12,74 millions d'euros correspondant aux opérations qui n'ont pas encore été transférées vers le programme 135.

Ainsi, avec 106,36 millions d'euros de restes à payer effectif, les restes à payer du programme 113, à périmètre constant, sont en diminution de 10,5 % par rapport à 2012. Ces engagements antérieurs non couverts par des paiements sont constitués par les contrats Natura 2000 (38 %), ainsi que par des dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la politique des espaces protégés et de la trame verte et bleue (16 %) et des actions sur la connaissance de la biodiversité (13 %).

Au titre de la stratégie de performance, le Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de certains indicateurs, comme par exemple l'indicateur 2.1 « Évolution de l'abondance des oiseaux communs » dans la mesure où les résultats ne peuvent être reliés, annuellement, à l'évaluation de la politique de préservation et de restauration de la biodiversité en raison de l'inertie inhérente aux écosystèmes et à la difficulté résidant en la traduction par une seule valeur des multiples composantes de la biodiversité.

III. LE PROGRAMME 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE : DES CRÉDITS STABILISÉS

Les crédits du programme 159 *Information géographique et cartographique* sont stables par rapport à l'exercice 2012 (96,1 millions d'euros prévus en loi de finances initiale en AE et CP en 2012), après une hausse importante entre 2011 et 2012 (+ 19,3 %). Les crédits consommés s'élèvent à 94,2 millions d'euros en AE et 94,3 millions d'euros en CP permettant d'atteindre un taux de consommation très satisfaisant de 98 %.

La subvention pour charges de service public versée à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) au titre de l'action 1 *Production de l'information géographique* s'élève à 78,9 millions d'euros en crédits consommés (cette subvention représente 84,8 % des crédits consommés en AE et CP). L'écart de 1,5 million d'euros entre le montant inscrit en loi de finances initiale (80,46 millions d'euros en AE et CP) et les crédits consommés correspond principalement à la part de réserve de précaution non levée et annulée.

Par ailleurs, le programme a été impacté en gestion par l'annulation s'élevant à 1,86 million d'euros de crédits⁽¹⁾ soit 1,9 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les crédits relatifs à l'action 1 ont été utilisés pour financer le maintien des réseaux géodésiques et de nivellement, les prises de vues aériennes du territoire national, Géoportail⁽²⁾, la formation initiale par l'École nationale des sciences géographiques (ENSG). Ces crédits ont également financé partiellement la mise à jour et le développement du référentiel à grande échelle (RGE) et des autres bases de données.

Enfin, le Rapporteur spécial salue l'effort consenti concernant les restes à payer qui ont encore diminué par rapport à 2012 (-20,2 %) et sont, en fin d'exercice, négligeables (99 196 euros).

IV. LE CAS AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : UN DISPOSITIF DE NOUVEAU DÉSÉQUILIBRÉ

Le dispositif du bonus-malus, instauré par la loi de finances rectificative pour 2007 et précisé par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007, participe à l'objectif de ramener les émissions moyennes de dioxyde de carbone des véhicules particuliers en circulation de 176 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre à 120 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre à l'horizon 2020⁽³⁾.

Ce dispositif comporte trois objectifs : inciter les acheteurs de véhicules neufs à changer de comportement en faveur de véhicules à faible émission de dioxyde de carbone, stimuler l'innovation technologique des constructeurs en faveur de véhicules plus propres et accélérer le renouvellement du parc automobile en retirant les véhicules les plus polluants.

Le compte de concours financier (CCF) créé en 2008 a été remplacé en 2012 par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* afin de retrouver l'équilibre financier souhaité par le législateur et le dispositif, initialement prévu pour une durée de cinq ans (jusqu'à fin 2012), il a été prolongé dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile annoncé en juillet 2012. Il est applicable aux achats de véhicules propres effectués jusqu'au 31 décembre 2014.

(1) Décret du 28 novembre 2013.

(2) Portail internet public permettant l'accès à des services de recherche et de visualisation de données géographiques ou géolocalisées.

(3) Article 13 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Le CAS combine à la fois un dispositif d'incitation financière (bonus pour l'acquisition de véhicules propres (au maximum de 6 300 euros depuis le 1^{er} novembre 2013 et assorti d'un super bonus de 200 euros pour la destruction d'un véhicule ancien) et un dispositif fiscal (malus applicable aux véhicules les plus polluants s'échelonnant de 100 euros à 6 000 euros accompagné d'une taxe additionnelle pour les modèles dépassant un seuil donné d'émissions de dioxyde de carbone de 160 euros).

Le CAS retrace en recettes le produit de la taxe instituée à l'article 1011 *bis* du code général des impôts s'appliquant aux véhicules les plus polluants, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement. Pour 2013, les recettes collectées s'élèvent à 283 millions d'euros (276,6 millions d'euros) correspondent à 69 % des recettes prévues en loi de finances initiale (403,6 millions d'euros). En effet, le projet annuel de performances pour 2013 a surestimé la vente de véhicules malusés en prévoyant que 335 001 véhicules soient soumis au malus, soit environ 18 % des ventes, pour une recette attendue de 403,6 millions d'euros.

Le CAS retrace en dépenses la prime à l'acquisition de véhicules propres et sa majoration dans les deux programmes suivants :

– les contributions au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres (programme 791 qui retrace les opérations liées au bonus avec 402 millions d'euros inscrits en loi de finances initiales et 280,9 millions d'euros consommés) ;

– les contributions au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants (programme 792 qui retrace les opérations liées au « superbonus » avec 1,6 million d'euros inscrits en loi de finances initiales et 605 883 euros consommés).

Les dépenses cumulées des deux programmes s'élèvent à 281,5 millions d'euros soit – 30,2 % par rapport à la loi de finances initiale. Ce phénomène s'explique notamment par une surestimation de la prévision de ventes de véhicules hybrides et électriques qui ont progressé en 2013 mais moins fortement que prévu. En effet, le projet annuel de performances 2013 prévoyait l'immatriculation de 643 958 véhicules alors que seuls 558 901 véhicules ont été immatriculés (– 13,2 %). Par ailleurs, les recettes collectées ont limité le financement des bonus : elles n'ont couvert que 85,6 % du dispositif en 2013, alors même que le programme 791 a bénéficié, par ailleurs, d'un report de crédits de 887 151 euros puisque le principe même du CAS induit que les recettes soient égales aux dépenses. La différence a été compensée par deux versements en provenance du budget général d'un montant total de 80 millions d'euros ont été faits à l'Agence de services et de paiement (ASP) qui assure le versement des bonus et superbonus. Cette contribution sans être irrégulière contrevient au principe d'autofinancement qui régit le CAS et le Rapporteur souligne que le versement de 30 millions d'euros à l'ASP, effectuée par décision réglementaire.

Depuis 2008, les dépenses exécutées étaient beaucoup plus élevées que prévu alors que les recettes étaient inférieures au montant escompté. En 2012, pour la première fois depuis sa création, le dispositif s'était révélé équilibré financièrement. Tel n'a pas été le cas pour l'exercice. Si le retour à l'équilibre est prévu pour 2014, grâce notamment à une modification du barème du bonus en octobre 2013, le Rapporteur met en garde contre les prévisions pouvant être retenues au moment de l'adoption de la loi de finances et qui se révéleraient inadaptées.

Enfin, le Rapporteur souligne que s'agissant de la stratégie de performance, les indicateurs reflètent davantage l'activité que la performance du dispositif et ne permettent pas de mesurer efficacement l'impact écologique du dispositif de bonus-malus.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET
FERROVIAIRES ;
SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE
VOYAGEURS

Commentaire de M. Olivier FAURE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DE L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES	187
A. UNE EXÉCUTION GLOBALE RELATIVEMENT SATISFAISANTE.....	187
B. L'INSOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE L'AFITF.....	189
1. Une exécution budgétaire alarmante.....	189
2. Des engagements qui ne sont pas financés.....	190
C. RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE ET LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU	
TRANSPORT COMBINÉ : DES RÉSULTATS À AMÉLIORER.....	191
1. Réseau ferré de France.....	191
2. Le transport combiné.....	192
II. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE COHÉRENTE RÉVÉLANT UN EFFORT EN FAVEUR DU REPORT MODAL	192
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS : UNE SOUTENABILITÉ EN QUESTION	193
A. DES DÉPENSES SURESTIMÉES PAR RAPPORT AUX RECETTES.....	193
B. LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE : DES INDICATEURS D'ACTIVITÉ	
PERTINENTS, DES INDICATEURS FINANCIERS À AMÉLIORER.....	195

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* est constituée de neuf programmes, parmi lesquels le programme 203 *Infrastructures et services de transport* comprenant l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*.

L'action 10 constitue l'action la plus importante du programme 203. À elle seule, elle représente plus de 60 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale pour 2013 et plus de 54 % des autorisations d'engagement et crédits de paiement des crédits consommés.

De manière générale, le taux de consommation des crédits de cette action est élevé (91,6 % en autorisations d'engagement de 86,8 % en crédits de paiement).

Toutefois et de façon récurrente, reste posée la question de la soutenabilité financière de l'Agence française de financement des infrastructures de transports (AFITF). En effet, alors même que sa subvention a diminué entre 2012 et 2013 (- 340 millions d'euros) et aussi en cours d'exécution (- 137,8 millions d'euros), l'absence de complément de ressources tiré des recettes de l'écotaxe poids lourds dont le contrat a été suspendu en octobre dernier, hypothèque très sérieusement le financement des engagements pris par l'Agence. Cette situation alarmante nécessite de trouver des solutions pérennes tant vis-à-vis de financements complémentaires que des engagements nouveaux qui pourraient être réalisés et qui requièrent la plus grande prudence.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, quant à lui, se caractérise par une hausse de l'enveloppe des crédits ouverts en loi de finances initiale par rapport à 2012 (325 millions d'euros, soit + 16 %) alors même que la dépense se révèle surestimée par rapport à la prévision, les crédits consommés s'élevant finalement à 312 millions d'euros. Toutefois, le Rapporteur s'inquiète de la soutenabilité du dispositif en 2014 : la SNCF ayant annoncé une perte d'exploitation pour 2013, la contribution de la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires qui représente les deux tiers des ressources du CAS, risque de se trouver compromise.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DE L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

A. UNE EXÉCUTION GLOBALE RELATIVEMENT SATISFAISANTE

Le total des crédits prévus en loi de finances initiale s'élève à 3,55 milliards d'euros en autorisations de paiement et à 3,65 milliards d'euros en crédits de paiement, tandis que les crédits consommés pour l'année 2013 s'élèvent à 3,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le taux de consommation des crédits s'avère, pour 2013, élevé avec un taux de 91,6 % en autorisations d'engagement et de 86,8 % en crédits de paiement, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiales pour 2013.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

(en millions d'euros)

Dépenses	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement		3,6	
Titre 5 : Dépenses d'investissement		3,6	
Titre 6 : Dépenses d'intervention	3 546,1	3 241,8	91,4 %
Total	3 546,1	3 249	91,6 %

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

(en millions d'euros)

Dépenses	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement		4,1	
Titre 5 : Dépenses d'investissement		4,9	
Titre 6 : Dépenses d'intervention	3 645,1	3 153,6	86,5 %
Total	3 645,1	3 162,6	86,8 %

LFI : Loi de finances initiale ; FDC : Fonds de concours ; ADP : Attributions de produits attendus

Source : rapport annuel de performances 2013.

Les dépenses relatives à cette action sont en partie financées par des fonds de concours pour un montant total de 472 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 435 millions d'euros en crédits de paiement, essentiellement abondés par l'AFITF (pour plus de 75 %). Ces fonds de concours représentent une part non négligeable des crédits consommés : 14,5 % des autorisations d'engagement et 13,5 % des crédits de paiement. Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, la technique des fonds de concours est préjudiciable aux prérogatives du Parlement car elle permet au Gouvernement de disposer d'une masse de crédits reportable de droit et sans limite, et qui

échappe, au moins directement, aux mesures de pilotage de la dépense publique en gestion. Par ailleurs, le suivi en gestion des fonds de concours gagnerait en clarté et en transparence s'ils étaient retranscrits dans le système d'information financière de l'État (Chorus) prévu à cet effet.

La quasi-totalité des dépenses s'exécute sous forme de crédits d'intervention (plus de 99 %) répartis de la façon suivante :

- transferts aux entreprises (2 642,3 millions d'euros dont 2 238,4 millions d'euros destinés à Réseau ferré de France (RFF)) ;

- transferts aux collectivités territoriales pour les transports collectifs ;

- transferts aux autres collectivités à savoir, la subvention d'équilibre versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF)⁽¹⁾ pour un montant de 559,8 millions d'euros et le financement des pôles d'échanges multimodaux en Bretagne.

Les subventions à l'AFITF et RFF concentrent, à elles seules, quasiment 80 % des crédits d'intervention consommés du programme 203.

Il est à noter que seules les subventions à RFF et à l'AFITF étaient prévues en loi de finances initiale pour 2013. Le Rapport annuel de performances ne fournit pas d'explications sur les ouvertures de crédits supplémentaires qui ont financé les transferts aux collectivités territoriales.

Entre 2012 et 2013, les crédits consommés ont accusé, concernant les dépenses d'intervention, une certaine baisse (– 9 % pour les autorisations d'engagement et – 13,3 % pour les crédits de paiement) résultant principalement de la baisse de la subvention à l'AFITF (– 340 millions d'euros) mais qui ne correspond pas à des économies pérennes. En effet, 273 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été reportés en 2014 (correspondant aux 100 millions d'euros non versés à l'AFITF en 2013 et à 173 millions d'euros destinés aux autoroutes ferroviaires). Par ailleurs, la baisse de la subvention versée à l'AFITF combinée au décalage de la mise en œuvre de l'écotaxe contribue à creuser son résultat déficitaire pour l'exercice 2013. C'est la raison pour laquelle un versement complémentaire de subvention sera effectué en 2014 via un dégel de la réserve de précaution à hauteur de 245 millions d'euros.

(1) *Établissement public à caractère administratif chargé de porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières.*

B. L'INSOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE L'AFITF

1. Une exécution budgétaire alarmante

Le financement de l'AFITF est notamment assuré par des ressources affectées (redevance domaniale versée par les sociétés autoroutières, taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes, partie des recettes radars) qui demeurent insuffisantes pour assurer la couverture des engagements de l'Agence et qui auraient dû être complétées avec l'entrée en vigueur du contrat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids-lourds ⁽¹⁾.

Pour permettre à l'Agence de couvrir ses engagements, l'État lui verse une subvention d'équilibre qui avait vocation à disparaître avec l'entrée en vigueur de l'écotaxe poids lourds.

Or, tant la suspension du contrat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourd qui a généré un manque à gagner de 800 millions d'euros que la moins-value sur le produit des amendes radar (- 102 millions d'euros) ont considérablement affecté les ressources de l'Agence, et ce, malgré la hausse de recettes générée par l'augmentation en 2013 du barème de la redevance domaniale (+ 101 millions d'euros). Enfin, la subvention prévue initialement dans le projet de loi de finances pour 2013 à hauteur de 700 millions d'euros, a été légèrement diminuée à 697,6 millions d'euros en loi de finances initiale puis ramenée à 559,8 millions d'euros en fin de gestion. Près de 100 millions d'euros font l'objet d'un report d'engagement et de paiement de 2013 vers 2014.

Le retard puis la suspension de l'écotaxe poids-lourds, a entraîné un prélèvement total sur le fonds de roulement de l'Agence de 361 millions d'euros pour compenser les recettes non perçues.

Le Rapporteur s'alarme de cette situation qui fragilise considérablement la réalisation des engagements en matière de transport ferroviaire. Par ailleurs, le versement d'une compensation budgétaire du manque à gagner de l'écotaxe poids lourds, telle que mise en œuvre en gestion 2014 par mobilisation des crédits mis en réserve au programme 203, ne peut qu'être provisoire, d'autant qu'elle pèse sur le niveau des concours versés à RFF. Selon la Cour des comptes, en l'absence de toute recette en 2014 de l'écotaxe poids lourds, la subvention en provenance du programme 203 serait portée de 334 millions d'euros à 556 millions d'euros.

La création de péages de transit se substituant à l'écotaxe poids lourds permet de ne pas abandonner le système Ecomouv, mais la réduction du périmètre taxé induit un rendement qui ne peut combler les besoins en financement des infrastructures de transport.

(1) Cette taxe était initialement prévue pour être mise en œuvre au cours de l'année 2011.

La situation décrite pour 2014 dans le présent rapport est donc particulièrement inquiétante car elle est appelée à se reproduire chaque année dans une moindre mesure. Cela nécessite donc une détermination des pouvoirs publics pour adjoindre de nouvelles sources de financement.

Le débat né autour de l'instauration d'une taxe régionale de séjour de deux euros spécifique à l'Île-de-France, votée à l'initiative du Rapporteur en projet de loi de finances rectificatif pour 2014 démontre, s'il en était besoin, la difficulté à avancer dans ce domaine. Aujourd'hui, chacun (particuliers, entreprises, exploitants, gestionnaires d'infrastructure, État, régions) aspire à des transports de qualité, mais personne ne semble plus disposé à consentir un effort supplémentaire pour les financer.

Aussi le Rapporteur suggère de ne pas relâcher l'effort et de maintenir la réflexion autour de plusieurs pistes :

- taxe aéroportuaire ;
- ouverture d'une faculté pour les régions d'étendre le périmètre des trajets visés par les péages de transit (et éviter le report sur les axes secondaires) ;
- utilisation de la rente autoroutière soit par la prolongation des contrats de concession, soit en l'utilisant comme gage d'emprunt permettant d'assurer dès aujourd'hui le financement de projets indispensables notamment pour la mobilité des péri-urbains.

2. Des engagements qui ne sont pas financés

Au total, les ressources totales de l'AFITF sont en retrait de près de 18 % par rapport à 2012, et de près de 25 % par rapport au budget prévisionnel initial pour 2013 de l'établissement.

Ainsi, les ressources de l'Agence sont insuffisantes pour assurer la couverture pérenne de ses engagements qui n'ont, par ailleurs, pas été ajustés aux ressources. En effet, les dépenses exécutées par l'AFITF en 2013 sont en hausse de 53 millions d'euros par rapport à 2012 et les engagements pris antérieurement par l'AFITF s'élèvent à 33,76 milliards d'euros, dont 2,70 milliards d'euros d'engagements nouveaux en 2013.

Si ces engagements sont en baisse de 343 millions d'euros par rapport au budget prévisionnel initial et de 1 129 millions d'euros par rapport à 2012, il n'en demeure pas moins qu'ils excèdent de 779 millions d'euros le volume de paiements réalisés par l'AFITF

Ce déséquilibre entre recettes et dépenses aggrave d'année en année le montant des restes à payer qui s'élèvent au 31 décembre 2013 à 16,46 milliards d'euros, en progression de près de 780 millions d'euros en un an.

Ainsi, le Rapporteur s'inquiète de la progression annuelle des restes à payer, en moyenne de 28 % par rapport à 2005, année de création de l'Agence.

Toutefois, il convient de saluer le budget prévisionnel initial 2014 qui devrait permettre de réduire le niveau des restes à payer de 1,17 milliard d'euros vu le montant des engagements nouveaux (597 millions d'euros) même si les paiements resteraient à un niveau élevé (1,76 milliard d'euros), en raison des engagements antérieurs de l'AFITF. Le Rapporteur invite notamment à la prudence dans la mise en œuvre de futurs engagements nés de la programmation issue des travaux de la commission Mobilité 21 et insiste sur la nécessité de privilégier la régénération et la modernisation de l'existant en matière d'infrastructures de transports collectifs et ferroviaires.

Enfin, la technique des fonds de concours utilisée de manière importante et régulière pour abonder le budget de l'Agence ne permet pas d'assurer l'information du Parlement puisque ces crédits ne sont pas votés (83 % des crédits d'investissement du programme ne sont pas votés). Ainsi, le ministère dispose d'un volume de crédits reportable de droit et sans limite, échappant directement aux règles de pilotage de la dépense publique. Le Rapporteur met en garde contre le recours abusif à cette technique qui contrevient assurément aux principes d'unité et d'annualité budgétaires.

C. RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE ET LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU TRANSPORT COMBINÉ : DES RÉSULTATS À AMÉLIORER

1. Réseau ferré de France

Réseau ferré de France (RFF) n'est pas opérateur de l'État, mais perçoit une subvention pour concourir à son équilibre financier. Cette subvention s'est élevée à 2,24 milliards d'euros en 2013 contre 2,33 milliards d'euros en 2012, soit une diminution avoisinant de presque 4 %. Il est également à noter que le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait une subvention de 2,55 milliards d'euros.

Les annulations de crédits du programme 203 (437,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 443,11 millions d'euros en crédits de paiement) ont fortement touché le financement des concours à RFF (- 289,18 millions d'euros), afin de préserver les moyens de l'entretien routier, des grands ports maritimes et de Voies navigables de France (VNF).

Ce concours de l'État a principalement été consacré au réseau ferré national utilisé par les trains régionaux de voyageurs (1,63 milliard d'euros).

En revanche, la subvention attribuée à RFF au titre de l'utilisation des infrastructures par les trains de fret est en nette diminution depuis 2011, et nulle en 2013. Les contributions de l'État au fret ferroviaire ont donc supporté l'imputation de la réserve de précaution portant sur la subvention versée à RFF (37,3 millions d'euros), mais également une part du surgel des crédits du programme (135 millions d'euros). La diminution des ressources du fret

ferroviaire à hauteur de 68 % de ses crédits a contribué à la préservation d'autres dépenses du programme et constitue ainsi une variable d'ajustement, ce qui peut apparaître regrettable au vu de sa situation catastrophique.

En effet, le transport de marchandises par voie ferroviaire a baissé de 4,6 % pour l'année 2012 et la part modale du fret non routier dans le transport intérieur de marchandises devrait être, selon les prévisions pour 2013, de l'ordre de 10 % alors même qu'il existe un objectif d'accroissement de la part modale du fret de 25 % entre 2006 et 2012, aux termes de la loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009.

2. Le transport combiné

Le transport combiné joue un rôle fondamental dans cet objectif national d'accroissement de 25 % de la part modale du fret entre 2006 et 2012.

Or, depuis 2011, le soutien au transport combiné ferroviaire fait l'objet de reports de crédits en autorisations d'engagement au titre des autoroutes ferroviaires (alpine et atlantique), dont les projets prennent du retard.

Ainsi, alors que la subvention de 2011 pour le soutien au transport combiné ferroviaire devait s'élever à 259,2 millions d'euros, seuls 21,8 millions d'euros ont été engagés en 2011. En 2013, alors que 173 millions d'euros d'autorisation en engagement avaient été reportés par rapport à l'exécution 2012, aucun de ces euros reportés en autorisations d'engagement n'ont été engagés. Ces crédits ont été reportés sur 2014.

II. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE COHÉRENTE RÉVÉLANT UN EFFORT EN FAVEUR DU REPORT MODAL

Les quatre objectifs de performance du programme 203 permettent à la fois d'assurer le suivi des projets de modernisation et de rénovation des infrastructures de transports eu égard aux contraintes budgétaires, et de mesurer le respect de l'un des engagements primordiaux de la loi « Grenelle 1 », à savoir le report modal vers des transports alternatifs à la route (et notamment ferroviaires).

Il s'agit de :

- Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports (objectif n° 1) ;
- Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports (objectif n° 2) ;
- Améliorer le niveau de sécurité des transports et assurer les conditions d'une concurrence loyale (objectif n° 3) ;
- Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises (objectif n° 4).

L'indicateur 2.1.2 « Coût kilométrique moyen des opérations d'entretien du réseau ferré » de l'objectif n° 2 permet d'évaluer de façon pertinente le coût

des opérations de régénération et d'entretien du réseau ferré. En 2013, en raison de fermetures de lignes non circulées et du transfert de gestion de petites lignes à d'autres prestataires gestionnaires d'infrastructure, la convention de gestion avec SNCF Infra a dû être revue ce qui a entraîné une hausse entre le coût kilométrique moyen des opérations d'entretien du réseau ferré prévu (44,8 et 43,9 euros/kilomètre) et le coût effectivement réalisé (45,1 euros/kilomètre).

L'indicateur 2.2.5 « État des voies du réseau ferré national » ne se révèle, en revanche, pas encore un indicateur véritablement pertinent puisque les effets du plan de rénovation du réseau ne sont pas encore appréciables et ne pourront être constatées qu'à long terme.

Par ailleurs, l'évolution de la valeur 2013 de cet indicateur, au demeurant encore provisoire, sera pénalisée par les conditions météorologiques peu favorables (période hivernale longue et rigoureuse et événements pluvieux importants).

L'objectif n° 4 constitue l'un des indicateurs les plus importants de la mission. La cible de l'indicateur « Part modale des transports collectifs terrestres dans l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs », (17,2 % en 2013) ne sera sans doute pas atteinte (résultat prévisionnel : 16,3 %). Néanmoins, la part modale des transports collectifs pourrait connaître une petite amélioration liée en partie à la mise en service de nouveaux transports collectifs en site propre qui connaît une croissance constante (+ 3 % pour les TER et + 2,1 % pour les transports collectifs urbains).

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS : UNE SOUTENABILITÉ EN QUESTION

A. DES DÉPENSES SURESTIMÉES PAR RAPPORT AUX RECETTES

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, créé par la loi de finances pour 2011, regroupe les programmes 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* et 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés*. Ce compte vise à assurer l'équilibre financier des quarante lignes d'équilibre du territoire (lignes « TET », anciennement Corail) par le versement à la SNCF d'une subvention d'exploitation et d'une subvention à l'entretien et la régénération du matériel roulant.

Ce compte est abondé par le produit de deux taxes spécifiques, la contribution de solidarité territoriale et la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires versées par les entreprises ferroviaires (la SNCF uniquement), et une fraction de la taxe d'aménagement du territoire acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. 89 % des recettes de ce compte proviennent, en 2013, de la SNCF et lui sont reversées.

Le CAS repose sur une convention triennale d'exploitation des lignes d'équilibre du territoire conclue pour la période 2011-2013 entre la SNCF et l'État, qui assume la fonction d'autorité organisatrice des transports. Cette convention a fait l'objet d'une prolongation jusqu'au 31 décembre 2014.

Le CAS retrace en dépenses deux types de contributions :

– le programme 785 qui recouvre la contribution à l'exploitation de ces lignes (217,4 millions d'euros pour 2013) avec 217,2 millions d'euros de dépenses d'intervention (compensation du déficit d'exploitation augmenté du « bénéfice raisonnable » alloué à l'exploitant), et une enveloppe de 0,2 million d'euros de frais d'enquête, d'études et de conseil ;

– le programme 786 qui est doté de 107,6 millions d'euros, comprenant 107,3 millions d'euros de crédits d'intervention et 0,3 million d'euros de frais d'enquêtes, d'études et de conseil. Les crédits d'intervention financent la contribution à la maintenance et à la régénération du matériel roulant existant.

L'exercice 2013 se caractérise par une hausse de l'enveloppe des crédits ouverts en loi de finances initiale par rapport à 2012 (+ 16 %). Cette enveloppe représente 325 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et se décompose comme suit :

– 35 millions d'euros au titre de la fraction de la taxe d'aménagement du territoire ;

– 90 millions d'euros de produit de la contribution de solidarité territoriale ;

– 200 millions d'euros de produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires ;

– 35 millions d'euros de crédits de paiement reportés sur 2013.

En 2013, les crédits consommés s'élèvent finalement à 312 millions d'euros, les dépenses s'avérant moindres au regard des prévisions.

Ainsi, il existe un report de crédits de paiement sur 2014 de 48 millions d'euros, comprenant les 13 millions d'euros d'excédent sur le solde et 35 millions d'euros au titre de l'annuité 2013 et un report d'autorisations d'engagement de 10 millions d'euros. De ce fait, 3 millions d'euros de crédits de paiement sont actuellement dépourvus d'autorisations d'engagement correspondantes. En l'attente d'ouverture d'autorisations d'engagement de ce montant, ils ne peuvent, en l'état, être versés à la SNCF.

Enfin, le Rapporteur insiste sur le fait qu'en raison d'une diminution de 16 millions d'euros de la contribution de la taxe d'aménagement du territoire, afin de prendre en compte plusieurs modifications de la tarification de RFF, la loi de finances pour 2014 a ramené l'enveloppe du CAS à 309 millions d'euros contre 325 millions d'euros en 2013.

Toutefois, le Rapporteur déplore que cette situation aboutisse à une diminution de 45 % de la contribution de la route au financement des TET, ce qui n'est pas conforme à la philosophie initiale de ce CAS, ainsi que le souligne la Cour des Comptes. Le déficit d'exploitation reste ainsi principalement financé par les taxes ferroviaires (TREF), ce qui risque de devenir difficilement soutenable en 2014 : la SNCF a annoncé une perte d'exploitation de 180 millions d'euros au titre de l'exercice 2013, ce qui compromet la contribution de la TREF, assise sur le résultat imposable de la SNCF.

B. LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE : DES INDICATEURS D'ACTIVITÉ PERTINENTS, DES INDICATEURS FINANCIERS À AMÉLIORER

La stratégie de performance est définie dans la convention d'exploitation signée entre l'État et la SNCF, qui impose à cette dernière des obligations précises de service public, autour de trois objectifs et de quatre indicateurs (dont deux créés en 2012) : consistance de l'offre ; obligations de service et qualité de service. Les résultats présentés sont ceux référencés pour 2012.

Le programme 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* dispose de deux objectifs : « améliorer l'efficacité et l'attractivité des services nationaux de transport conventionnés » et « améliorer la qualité et la régularité des services nationaux de transport conventionné ».

Le premier objectif permet grâce à l'un de ses indicateurs « taux de remplissage » de donner un éclairage utile sur l'activité des TET. Or, le taux constaté en 2012 est de 37 %, pour un objectif de 38 %, situation imputée à la « crise des sillons »⁽¹⁾. Ces chiffres illustrent la faible fréquentation des TET mais l'indicateur révèle une tendance à la hausse par rapport à 2011 (+ 1,6 %).

Le second objectif est assorti d'un indicateur évaluant la proportion de trains arrivant avec moins de 10 minutes de retard. Avec 87,9 % en 2012, l'objectif de 87 % est dépassé, malgré une baisse par rapport au résultat de 2011 (89,4 %). Il convient de noter que cet indicateur sera complété en 2013 par une mesure de ponctualité des trains de nuit (avec un objectif de 87 % arrivant avec moins de 15 minutes de retard au terminus).

Le programme 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés* prévoit un objectif « améliorer l'utilisation du matériel roulant » accompagné de l'indicateur « contribution au matériel roulant rapportée aux véhicules-kilomètres ».

L'objectif de 2 €/véhicules.km pour 2012 n'est pas tenu (2,5 €/véhicules.km) et il semblerait que ce résultat se soit dégradé par rapport à 2011 (1,5 €/véhicules.km). Selon la Cour des comptes, le niveau cible élevé retenu pour 2015 (2,72€/véhicules.km) révèle que cet indicateur se borne à enregistrer la

(1) Créneaux de circulation.

progression constante des dépenses d'entretien nécessaires pour le maintien du matériel vieillissant. Le Rapporteur se félicite que l'une des observations de la Cour des comptes ait été prise en compte puisque cet indicateur sera complété en 2013 par un indicateur permettant de suivre la proportion de trains annulés pour cause de défaillance du matériel roulant.

Si les indicateurs d'activité (taux de remplissage, ponctualité) donnent des éclairages utiles sur l'activité des TET, les indicateurs financiers se bornent en revanche à enregistrer la dégradation de leur rentabilité et le coût croissant du matériel roulant. Ces résultats, parfois mauvais, ne sont pas pris en compte par l'autorité organisatrice des transports qui devrait notamment avoir l'ambition de lutter contre l'obsolescence du parc et accélérer le renouvellement du parc existant, ce que le nouvel indicateur devrait l'inciter à faire.

*

* *

ÉCONOMIE :
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ;
*PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES
PRIVÉS*

Commentaire de M. Jean-Louis GAGNAIRE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 134 : UNE EXÉCUTION LARGEMENT SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS QUI A ÉTÉ COUVERTE PAR DES OUVERTURES DE CRÉDITS INFRA-ANNUELLES.....	199
A. UN REDÉPLOIEMENT IMPORTANT DE FOND SUR LE PIA EN 2013.....	201
B. DES DÉPENSES FISCALES EN BAISSSE TEMPORAIRE.....	202
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE SPÉCIAL <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</i>.....	203
III. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE QUI POURRAIT ÊTRE MIEUX DÉFINIE	204
A. UN REMODELAGE NÉCESSAIRE DE CERTAINS INDICATEURS	204
B. UNE AIDE AUX ENTREPRISES QUI DOIT SE DÉVELOPPER	205

Le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, renommé *Développement des entreprises et du tourisme* en 2013, est un programme multidirectionnel placé sous la responsabilité du secrétaire général des ministères économique et financier. Ce rattachement vise à favoriser la neutralité et la capacité d'arbitrage du responsable de programme entre les administrations concernées, ce qui constitue un défi permanent compte tenu du rattachement du programme à quatre ministres de plein exercice (dans le domaine de l'économie et des finances, du commerce extérieur, du redressement productif, de l'artisanat et du tourisme).

Le soutien aux entreprises est porté principalement par Oseo et par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). L'appui aux entreprises sur les territoires mobilise les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Enfin, le renforcement de la présence des entreprises françaises à l'étranger est l'objectif principal des réseaux Ubifrance.

Le programme 134 vise également à renforcer le cadre institutionnel de la concurrence et de la régulation économique.

Il relève pour son exécution de nombreux opérateurs et bénéficie d'un montant important de dépenses fiscales.

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* est une mission constituée de trois programmes hétérogènes, sous la responsabilité du directeur général des finances publiques. Il s'agit des programmes :

– 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* qui retrace trois dispositifs d'avances à des fonctionnaires ;

– 862 *Prêts pour le développement économique et social* qui sont consentis à des entreprises en difficulté ;

– et 863 *Prêts à la filière automobile* visant à soutenir les constructeurs automobiles en complément des dispositifs de bonus/malus écologique et de prime à la casse.

I. LE PROGRAMME 134 : UNE EXÉCUTION LARGEMENT SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS QUI A ÉTÉ COUVERTE PAR DES OUVERTURES DE CRÉDITS INFRA-ANNUELLES

Le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* est un des quatre programmes de la mission *Économie*. La loi de finances initiales (LFI) pour 2013 l'avait doté de 832 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 837 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les crédits consommés ont été largement supérieurs aux prévisions : 1 373 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 262 millions d'euros en crédits de paiement. Ce dépassement résulte du rattachement de crédits du programme d'investissement d'avenir (PIA) au programme 134.

Ils demeurent toutefois inférieurs aux crédits ouverts sur l'année (1 410 millions d'euros en AE, 1 426 millions d'euros en CP), en raison d'un important report de crédits (303 millions d'euros en AE et 308 millions d'euros en CP) et d'une ouverture de crédits à hauteur de 290 millions d'euros en AE et en CP en loi de finances rectificatives du 29 décembre 2013, notamment pour financer des redéploiements au sein du PIA.

Hors PIA, on constate néanmoins que les crédits du programme 134 continuent de baisser en LFI : - 2,1 % en AE et - 3 % en CP par rapport à 2012, après une baisse d'environ 10 % en AE et en CP entre 2011 et 2012. La dotation 2013 en AE et en CP est toutefois proche du niveau de consommation de 2012.

ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION ET DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ENTRE 2012 ET 2013 À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET HORS PIA

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement	LFI	Évolution par rapport à 2012 (%)	Crédits disponibles	Évolution par rapport à 2012 (%)	Crédits consommés	Évolution par rapport à 2012 (%)
Programme 134	832,17	- 2,16	810,43	- 3,00	773,53	- 5,62
Crédits de paiement	LFI	Évolution par rapport à 2012 (%)	Crédits disponibles	Évolution par rapport à 2012 (%)	Crédits consommés	Évolution par rapport à 2012 (%)
Programme 134	837,63	- 3,09	826,01	- 3,33	795,93	- 5,65

Source : Cour des comptes et CBCM : comparaison à périmètre constant et en neutralisant l'impact des PIA pour le programme 134.

En incluant le PIA, la surconsommation observée s'explique en particulier par les crédits consommés au titre de l'action n° 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles ».

Au final, le programme 134 a donc bénéficié d'une augmentation de plus de 60 % de ses crédits hors titre 2 par rapport à la LFI pour 2013.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2013 AVEC LES PIA
(en millions d'euros)

Autorisations d'engagements	Programme 134
LFI	832,17
LFR	290,39
Total des mouvements de crédits	287,68
dont :	303,43
<i>reports</i>	0,00
<i>virements</i>	- 9,55
<i>transferts</i>	- 2,50
<i>décrets d'avances</i>	- 3,70
<i>Annulations</i>	
Fonds de concours et att. produits	0,19
Total des crédits disponibles	1 410,43
Crédits consommés	1 373,53
Crédits de paiement	Programme 134
LFI	837,63
LFR	289,89
Total des mouvements de crédits	298,30
dont :	308,74
<i>reports</i>	0,00
<i>virements</i>	- 4,24
<i>transferts</i>	- 2,50
<i>décrets d'avances</i>	- 3,70
<i>Annulations</i>	
Fonds de concours et att. produits	0,19
Total des crédits disponibles	1 426,00
Crédits consommés	1 262,93

Source : CBCM (non retraitement des PIA).

Le plafond d'emploi du programme 134 (5 256 ETPT) est en diminution de 1,8 % par rapport à 2012 (5 352 ETPT, soit - 95 ETPT). Il est respecté en exécution (5 117 ETPT).

Le schéma d'emplois prévu en LFI (- 40 ETP) a été dépassé en exécution (- 74 ETP) mais demeure nettement inférieur à celui des années précédentes. Cette situation résulte d'un nombre de départs à la retraite plus important que prévu pour la DGCCRF (+ 56 ETP) et la DGCIS (+ 20 ETP), lié à l'entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2012 du dispositif de départ anticipé pour les agents ayant commencé à travailler jeune et réunissant le nombre d'annuités de cotisations requis.

A. UN REDÉPLOIEMENT IMPORTANT DE FOND SUR LE PIA EN 2013

Les mouvements intervenus en gestion sur le programme 134 sont à nouveau essentiellement liés au redéploiement de crédits au titre des programmes d'investissement d'avenir (PIA). Ils s'inscrivent dans le cadre de la réorientation du PIA vers les priorités du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi décidée par le Premier ministre en janvier 2013.

600 millions d'euros de crédits de paiement ont ainsi été engagés et 467 millions d'euros de crédits ont été consommés sur les deux derniers mois de l'année 2013 (hors rétablissement de crédits de 13 millions d'euros) au titre des redéploiements de crédits d'investissement d'avenir. Les 133 millions d'euros de CP restants ont vocation à être reportés sur l'année 2014.

Cette ouverture a été en partie gagée sur des annulations de crédits, issus de redéploiements de crédits d'investissements d'avenir, sur les programmes :

– 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (35 millions d'euros),

– 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (50 millions d'euros),

– 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* (15 millions d'euros),

– 823 – *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* (200 millions d'euros).

Cela a notamment permis d'ouvrir :

– 50 millions d'euros au titre du soutien aux usages, services et contenus numériques innovants (mesure « cœur de filière numérique »),

– 50 millions d'euros pour la nouvelle action « territoire de soins numérique »,

– 200 millions d'euros pour la nouvelle action « financement du capital risque et du capital développement technologique ».

Dans son avis, la Cour des Comptes a néanmoins regretté que la création des nouvelles actions décidée par le Premier ministre en janvier 2013, dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, conduise parfois à un empilement de dispositifs aux finalités souvent proches, préjudiciable à la lisibilité de l'action publique et à son efficacité compte tenu des risques de saupoudrage et d'effets d'aubaine.

À titre d'exemple, la création d'un programme de soutien à l'innovation majeure (PSIM) destiné à mettre en œuvre les « sept Ambitions » fixées par la commission Lauvergeon en novembre 2013, auquel contribue le programme 134 à

hauteur de 133 millions d'euros (sur un total de 150 millions d'euros), se surajoute aux actions déjà prévues par les PIA (notamment au titre des pôles de compétitivité) et par les opérateurs publics tels que Bpifrance et l'ANR en matière de financement de R&D et d'aide à l'industrialisation pour des projets innovants.

Par ailleurs, une réflexion a été engagée dans le cadre de l'élaboration de la prochaine programmation triennale 2015-2017 sur la rationalisation ou la suppression de certains dispositifs du programme à la suite du rapport sur les aides aux entreprises conduite en 2013 au titre de la modernisation de l'action publique (MAP).

Ce rapport préconise en effet le regroupement des centres techniques industriels et leur financement, non plus par des subventions budgétaires ou des taxes affectées, mais directement par les professionnels concernés (21,4 millions d'euros en exécution 2013). Il préconise également le recentrage du FISAC sur le soutien aux TPE en cas de catastrophes naturelles, sanitaires ou accidentelles afin de permettre la poursuite de l'activité (38,9 millions d'euros en exécution 2013).

S'agissant du FISAC, à la suite de deux rapports d'évaluation très critiques sur l'efficacité du dispositif (rapport CGEFI de 2012, rapport réalisé au titre de la MAP), la ministre de l'Artisanat, du commerce et du tourisme a fait le choix de le maintenir, mais en réformant ses modalités d'intervention pour mieux prioriser à l'avenir les dépenses (mise en place d'appels à projets). En matière de performance, les résultats du FISAC sont pourtant intéressants puisque l'indicateur 1.2 « Taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées » révèle que 92,6 % des entreprises aidées par le FISAC survivent après ce délai.

B. DES DÉPENSES FISCALES EN BAISSÉ TEMPORAIRE

Les dépenses fiscales sont essentiellement concentrées sur le programme 134 (67 dépenses fiscales principales pour un coût total estimé à 7,5 milliards d'euros dans le rapport annuel de performances 2013, contre 8,14 milliards d'euros pour 2012).

La baisse du montant de ces dépenses s'explique notamment par l'extinction de deux dépenses fiscales importantes que sont :

– l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères pour l'impôt sur le revenu (- 370 millions d'euros) ;

– l'imposition à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 19 % de certaines plus-values sur cessions d'immeubles, de droits réels immobiliers ou de titres SPI (société à prépondérance immobilière) à une SIIC (société d'investissement immobilier cotée), SPPICAV (société à prépondérance immobilière à capital variable) ou leurs filiales, ainsi qu'à une SCPI (société civile de placement immobilier) réalisée avant le 31 décembre 2011 ou, sous certaines conditions, à une société de crédit-bail pour les plus-values réalisées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2011 (- 350 millions d'euros).

Pour autant, le nombre de dépenses fiscales rattachées au programme augmente. Celui-ci bénéficie en effet depuis 2013 du rattachement de quatre mesures relevant initialement du programme 223 *Tourisme* (1,19 milliard d'euros) et d'une nouvelle dépense fiscale ⁽¹⁾, dont le coût n'est pas évalué à ce stade bien que la mesure ait été créée en 2011 et dont l'objet (développer et améliorer l'offre de logement) est totalement extérieur aux objectifs poursuivis par le programme. Il est regrettable que l'avis défavorable émis par le responsable de programme quant à ce rattachement n'ait pas été suivi et que cette mesure demeure liée au programme 134 en 2014.

Le périmètre et le coût des dépenses fiscales du programme devraient profondément évoluer en 2014 avec le rattachement du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) pour un coût estimé dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2014 à 9,76 milliards d'euros.

À l'inverse, le relèvement de taux de TVA de 7 à 10 % au 1^{er} janvier 2014 pour les ventes à consommer sur place, la fourniture de logements dans les hôtels et dans les terrains de campings classés permettrait, selon l'estimation de la DLF, d'économiser 815 millions d'euros.

Le responsable du programme ne fait que constater l'évolution du nombre et les modifications de chiffrage des dépenses fiscales et ne procède à aucune évaluation des dispositifs.

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE SPÉCIAL PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Les crédits consommés par programme 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* diminuent régulièrement. Une seule action consomme la presque totalité des crédits soit 329 000 euros. Elle concerne l'avance aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement.

Sur le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social*, l'exécution est marquée, comme les années précédentes, par des reports très importants d'autorisations d'engagement comme de crédits de paiement. En 2013, ces reports représentent trois fois les crédits inscrits en loi de finances initiale, pour une consommation constatée de 33 % des crédits ouverts (32,9 millions d'euros de crédits de paiement consommés pour 108 millions d'euros ouverts). Le respect de l'annualité de l'autorisation budgétaire et de la sincérité des prévisions commande de mieux calibrer la prévision.

(1) L'application d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 19% pour les plus-values de cession d'immeubles à usage professionnel (bureaux et locaux commerciaux) au profit d'une société immobilière spécialisée, d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou d'un organisme de logement social, sous réserve que le cessionnaire s'engage à transformer ces immeubles en local d'habitation dans un délai de 3 ans.

Les prêts du fonds de développement économique et social sont octroyés par le CIRI (Comité interministériel de restructuration industrielle) et les CODEFI (Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises). Le CIRI et les CODEFI ont un rôle de médiation permettant d'accompagner les entreprises en difficulté dans leurs négociations financières avec leurs principaux partenaires économiques (banques, investisseurs, clients, fournisseurs, assurance-crédit...), sur la base d'un plan d'affaires crédible. L'anticipation des dépenses à venir est donc particulièrement difficile. Néanmoins, le niveau de consommation des crédits demeure à chaque fois inférieur aux autorisations, ce qui est pour le moins étonnant en période de crise économique.

Enfin, dans le cadre du programme 863 *Prêts à la filière automobile*, une action 3 « Fonds automobile » a été créée en LFI 2013 et dotée de 15 millions d'euros (à partir des recettes de la rémunération de la garantie PSA) afin d'accompagner, via des prêts non bonifiés, les investissements matériels d'entreprises de la filière. Le Fonds automobile a été lancé en mars 2013. Depuis lors, des projets ont été identifiés sans pouvoir se concrétiser faute de visibilité à long terme pour les acteurs de la filière, confrontés à la baisse du marché automobile européen. À ce stade, aucun prêt n'a été engagé.

III. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE QUI POURRAIT ÊTRE MIEUX DÉFINIE

A. UN REMODELAGE NÉCESSAIRE DE CERTAINS INDICATEURS

Si le volet performance du programme 134 a fait l'objet d'une refonte complète en 2010 ramenant le nombre d'objectifs de 10 à 5 et le nombre d'indicateurs de 15 à 10, la difficulté d'évaluation des dispositifs demeure. Il est en effet difficile de définir des indicateurs de performance pertinents et fiables qui distinguent l'efficacité des politiques publiques hors des facteurs extérieurs que sont la conjoncture économique, le comportement des acteurs, les évolutions technologiques et les autres aléas.

De plus, l'importance des dépenses fiscales rend difficile l'établissement d'un lien direct entre la performance telle qu'elle est présentée dans le rapport annuel de performance et les moyens mis à disposition au sein du programme.

Seuls les indicateurs concernant les activités de la DGCCRF et ceux commun aux trois autorités de régulation – Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), Commission de régulation de l'énergie (CRE) et Autorité de la concurrence – sont réellement pertinents.

Ainsi, l'objectif 4 « Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés » est mesuré par 3 indicateurs : les indicateurs 4.1 « Taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anticoncurrentielles transmis aux services spécialisés », 4.2 « Pourcentage d'enquêtes suite à plainte traitées dans le délai

de 2 mois » et 4.3 « Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé ». Ces trois indicateurs qui mesurent l'activité de la DGCCRF affichent des résultats en progrès, dépassant même la cible. Le taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anticoncurrentielles transmis aux services spécialisés s'établit à 41,5 % en 2013 contre 41 % visé. 73 % des plaintes ont été traitées dans les 2 mois contre 67,5 % prévus, ce qui marque un progrès remarquable par rapport à 2012. Enfin, 75 % du temps de travail global a été consacré aux enquêtes comme cela était prévu.

En revanche, les indicateurs mesurant le délai de réponse aux demandes d'avis et de traitement des plaintes des autorités de régulation n'atteignent pas leur cible même si les délais diminuent aussi bien pour l'ARCEP que pour la CRE. Le délai moyen de réponse aux demandes d'avis est de 11,6 jours pour l'ARCEP alors que l'objectif était de 10 jours, de 20 jours pour la CRE contre 13 jours attendus. Seule l'Autorité de la concurrence atteint sa cible avec 3 mois.

Par contre, on observe une dégradation de la situation au sein de la CRE avec un délai moyen de réponse aux avis qui est passé de 20 à 29 jours. Celle-ci s'explique toutefois de manière conjoncturelle par la résorption du stock exceptionnel de dossiers sur le raccordement au réseau électrique des installations photovoltaïques.

Deux indicateurs relatifs à la politique du tourisme (nombre cumulé de bénéficiaires de l'action sociale mis en œuvre par l'ANCV et part du partenariat dans le financement d'Atout France) n'ont pas atteint leur cible, mais ont progressé par rapport à 2012.

B. UNE AIDE AUX ENTREPRISES QUI DOIT SE DÉVELOPPER

En ce qui concerne directement l'aide aux entreprises, le programme 862 est doté d'un objectif *Appuyer les dispositifs de sauvegarde des entreprises* mesuré par deux indicateurs pertinents. Dans un contexte économique dégradé, les prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) octroyés en 2013 ont généré un effet de levier qui permet à un euro public investi de mobiliser 4,2 euros privés. Ce niveau est certes inférieur à la réalisation de 2012, mais reste élevé. Le taux de pérennité des entreprises aidées est de 100 %.

C'est pourquoi il est intéressant de constater que le FDES se renforce en 2014 avec près de 300 millions d'euros supplémentaires pour venir en aide aux entreprises en difficulté.

*

* *

ÉCONOMIE :
TOURISME

Commentaire de M. Éric WOERTH, Rapporteur spécial

—
SOMMAIRE
—

Pages

I. LA SUBVENTION À ATOUT FRANCE REPRÉSENTE TOUJOURS LA PART PRÉPONDÉRANTE DES CRÉDITS DU TOURISME.....	209
1. La mobilisation des partenaires d'Atout France	210
2. La signature d'un contrat d'objectifs pour l'opérateur en 2013	210
3. La mise en œuvre des contrats de destination.....	210
4. La participation d'Atout France aux Assises nationales du tourisme.....	211
II. LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT CONSACRÉES AU FINANCEMENT D'ENQUÊTES SUR LE TOURISME ..	211
III. DES DÉPENSES D'INTERVENTION RÉDUITES À LA PORTION CONGRUE	211
1. Moins de la moitié des autorisations d'engagement ont été consommées.....	211
2. Des crédits engagés à hauteur de 1 million pour la création d'un Center Parc	212
3. Les partenariats internationaux	212
4. Les politiques favorisant l'accès aux vacances.....	213
5. La fin des contrats de projet État-régions	213
IV. DES DÉPENSES FISCALES BEAUCOUP PLUS ÉLEVÉES QUE LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	214
V. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS EN VOIE DE RATIONALISATION.....	214

Selon l'Organisation mondiale du tourisme, la France, avec 88 millions de touristes internationaux accueillis en 2013, reste la première destination touristique mondiale. Elle progresse de 6 % par rapport à 2012 et devance largement les États-Unis (67 millions) et l'Espagne (60,6 millions). Mais en volume de recettes touristiques, elle ne situe toujours qu'en troisième position et est désormais talonnée par la Chine.

Sur le plan budgétaire, l'année 2013 a été marquée par la disparition du tourisme en tant que programme. Le projet de loi de finances pour 2013 a en effet intégré les crédits du programme 223 *Tourisme* en tant qu'action au programme 134, renommé *Développement des entreprises et du tourisme*. Cette évolution vise à donner plus de souplesse dans la gestion des crédits au ministère en charge du tourisme mais la visibilité des crédits consacrés au tourisme est garantie par le maintien d'une action spécifique au sein du programme.

La nouvelle action 21 *Développement du tourisme* s'articule autour des trois anciennes actions du programme 223, devenues sous-actions : *la promotion de l'image touristique de la France ; l'économie du tourisme et le développement de l'activité touristique ; les politiques favorisant l'accès aux vacances*.

La présentation budgétaire du rapport annuel de performances ne permet plus de distinguer les crédits en fonction des trois sous-actions. Il est seulement possible d'analyser le détail des crédits, selon la distinction entre crédits de fonctionnement et crédits d'intervention.

Les autorisations d'engagement (AE) consommées à hauteur de 38,8 millions d'euros représentent 2,8 % des AE du programme *Développement des entreprises et du tourisme* et les crédits de paiement (CP) à hauteur de 36,9 millions d'euros, 2,9 % des CP consommés.

Ces crédits ne constituent toutefois qu'une part minime des dotations publiques contribuant à la mise en œuvre de la politique du tourisme. Pour la deuxième année un document de politique transversale a fait état de l'ensemble des crédits concourant à la politique du tourisme : ceux-ci sont évalués à 1,9 milliard d'euros.

En 2013, la politique du tourisme s'est articulée autour de l'amélioration de l'offre et la structuration du secteur : classement des hébergements touristiques, valorisation des métiers du tourisme, lutte contre la sous-occupation de l'immobilier de loisir, soutien à l'émergence de nouvelles pratiques touristiques et de nouvelles destinations touristiques dans le cadre de contrats de destination, Plan Qualité Tourisme.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU TOURISME ENTRE 2012 ET 2013

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	Évolution par rapport à 2012	Crédits consommés 2012	Crédits consommés 2013	Évolution par rapport à 2012
Autorisations d'engagement	41,97	44,59	+ 5,8 %	35,69	38,84	+ 8,8 %
Crédits de paiement	43,47	38,71	- 13,6 %	42,33	36,95	- 12,7 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

RÉPARTITION DES CRÉDITS CONSOMMÉS ENTRE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DÉPENSES D'INTERVENTION

(en millions d'euros)

Types de dépenses	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	votées en LFI 2013	consommées en 2013	Taux exécution	votées en LFI 2013	consommées en 2013	Taux exécution
Subvention Atout France	31,7	30,4	96 %	31,7	30,4	96 %
Autres dépenses de fonctionnement	4,5	4,4	98 %	1,9	1,8	95 %
Dépenses d'intervention	8,3	4	47 %	5,1	4,8	94 %
Total	44,6	38,8	87 %	38,7	36,9	95 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

I. LA SUBVENTION À ATOUT FRANCE REPRÉSENTE TOUJOURS LA PART PRÉPONDÉRANTE DES CRÉDITS DU TOURISME

La subvention pour charges de service public versée par l'État à l'opérateur Atout France a été dépensée à hauteur de 30,4 millions d'euros en AE/CP. Représentant 78 % des AE et 82 % des CP consommés en 2013 par l'action *Développement du tourisme*, elle en constitue une part largement prépondérante. La différence entre le montant de la subvention prévue en loi de finances et la réalisation s'explique par l'application de la mise en réserve à hauteur de 1,3 million d'euros. La part des crédits gelés est de 4 %.

Les effectifs rémunérés par l'opérateur sont passés de 350 en 2012 à 330 en 2013 et ceux rémunérés par l'État de 46 à 41. Un mouvement de fongibilité à caractère technique d'un montant de 3,9 millions d'euros a porté sur le remboursement par Atout France des personnels mis à sa disposition par l'État.

Atout France assure la mise en œuvre de la politique touristique de l'État en matière de promotion de la destination France et de structuration de l'offre touristique. L'Agence s'est imposée comme un acteur clé de la politique du tourisme.

1. La mobilisation des partenaires d'Atout France

Atout France utilise la subvention pour charge de service public accordée par l'État pour mobiliser d'autres partenaires, démultipliant ainsi la masse financière consacrée à cette politique. Cet effet de levier doit être recherché afin d'accroître l'efficacité de l'action de l'État dans le secteur du tourisme. Dans un contexte de diminution des ressources publiques, Atout France a pu équilibrer en 2013 ses recettes partenariales et les moyens alloués par l'État. Ces recettes de partenariat comprennent non seulement les prestations facturées, mais également les adhésions et les sommes versées pour l'exécution de conventions spécifiques portant sur des projets clairement identifiés.

Les ressources propres de l'Agence se sont élevées à 34,5 millions d'euros en 2013. Elles n'ont pas été aussi importantes qu'elles auraient dû l'être. Les partenariats avec les organismes touristiques, régionaux et départementaux ont été plus nombreux mais d'ampleur réduite.

2. La signature d'un contrat d'objectifs pour l'opérateur en 2013

L'année 2013 a été marquée par la signature entre l'État et Atout France d'un contrat d'objectifs et de performance pour la période du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016. Quatre axes stratégiques ont été définis :

- la compétitivité et la promotion de la destination France,
- la structuration et la qualité de l'offre touristique française,
- la veille économique et l'observation des évolutions touristiques,
- la dynamisation des ressources et des moyens de l'agence.

Des objectifs ont été fixés pour chacun de ces axes et des indicateurs de résultats permettront un suivi d'Atout France par son ministère de tutelle.

3. La mise en œuvre des contrats de destination

Les contrats de destination visent à promouvoir le développement de destinations touristiques en fédérant les acteurs publics et privés locaux autour d'actions mutualisées. Trois contrats de destination ont été signés en 2013 : le contrat « Tarn et Garonne », le contrat « Alsace », le contrat « Célébration du centenaire de la Grande guerre ».

Ce dernier contrat est le plus complexe à mettre en œuvre en raison de sa couverture territoriale, du nombre d'acteurs des filières touristique et de transport qu'il regroupe et de l'association du tourisme de mémoire à la promotion de lieux traditionnellement moins fréquentés par les vacanciers. Il concerne les régions Paris Ile-de-France, Nord Pas-de-Calais, Champagne Ardenne, Lorraine, Alsace et Picardie. Le tourisme de mémoire constitue une ressource essentielle pour

l'économie du territoire puisqu'il attire chaque année plus de 5,2 millions de visiteurs et qu'en 2014 la France est le point de convergence de grandes commémorations internationales liées au Centenaire de la Première Guerre mondiale.

4. La participation d'Atout France aux Assises nationales du tourisme

Le Premier ministre a décidé en novembre 2013 d'organiser des Assises nationales du tourisme pour réfléchir aux futures orientations stratégiques. L'objectif fixé au cours de ces Assises est de redonner à la France la première place en Europe pour ce qui est de l'excédent du poste « voyages » de la balance des paiements. Atout France a joué un rôle de premier plan dans l'organisation des débats et dans la production d'éléments d'information et de propositions.

II. LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT CONSACRÉES AU FINANCEMENT D'ENQUÊTES SUR LE TOURISME

Les autres dépenses de fonctionnement correspondent au renouvellement en 2013 de deux enquêtes statistiques d'observation de l'activité touristique et de fréquentation en France ainsi qu'au financement d'études relatives à des thématiques touristiques particulières pour un montant de 4,4 millions d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP.

Les engagements non couverts par des paiements correspondent au caractère pluriannuel des marchés pour la conduite de ces enquêtes sur le tourisme.

III. DES DÉPENSES D'INTERVENTION RÉDUITES À LA PORTION CONGRUE

Les crédits destinés au financement des dépenses d'intervention ont significativement diminué en loi de finances initiale (- 38,5 % pour les CP passant de 8,3 millions d'euros en 2012 à 5,1 millions d'euros en 2013). Ils ont été consommés à hauteur de 4 millions d'euros en AE et 4,8 millions d'euros en CP. Cette faiblesse des crédits appelle à nouveau une priorisation des dépenses visant à développer l'offre touristique sur le territoire national.

1. Moins de la moitié des autorisations d'engagement ont été consommées

Moins de la moitié des autorisations d'engagement ont été consommées (47 %). Une partie des AE n'a pas été déléguée aux Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) afin de ne pas créer de nouveaux engagements juridiques non couverts par des CP. L'écart entre la prévision en loi de finances 2013 et les dépenses s'explique par la contribution à hauteur de 4,06 millions d'euros au programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du*

territoire pour financer les pôles d'excellence rurale et à hauteur d'un million par la contribution au financement d'un Center Parc.

2. Des crédits engagés à hauteur de 1 million pour la création d'un Center Parc

Le Rapporteur spécial s'associe à la Cour des comptes qui, dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Économie*, regrette que dans un contexte tendu des crédits aient été libérés pour le financement de la création d'un Center Parc à proximité du Futuroscope dans la Vienne. Ce dossier qui ne figurait pas dans la programmation initiale des crédits début 2013 ne s'inscrit pas non plus dans les axes poursuivis par l'action *Développement du tourisme*. 1 million d'euros a été engagé en 2013 à cet effet. 0,5 million d'euros a été consommé en 2013 et le solde a été reporté sur 2014.

La DGCIS a indiqué qu'il n'y avait pas eu d'effet d'éviction sur d'autres dépenses de l'action : les AE ont en effet été prélevées sur les crédits d'intervention des Direccte sur le budget opérationnel de programme Tourisme qui étaient inutilisables, compte tenu du volume des restes à payer. Les CP ont été mis à disposition de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) par le programme. Il n'en demeure pas moins que ces crédits auraient pu être utilisés pour des actions contribuant directement aux objectifs du programme.

RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INTERVENTION DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT DU TOURISME

(En millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire	0,07	0,1
Partenariats internationaux	0,6	0,6
Réserve parlementaire	0,1	0,1
Interventions centrales	1,9	0,9
Plan qualité tourisme	0,17	0,17
Conseil national des villes et villages fleuris	0,1	0,1
Politiques favorisant l'accès aux vacances	0,35	0,35
Contractualisations CPER	0	0,99
Contractualisations CPER et hors CPER	0,7	1,4
Total	4	4,8

Source : rapport annuel de performances 2013.

3. Les partenariats internationaux

Les cotisations à l'Organisation mondiale du tourisme et à l'Organisation du tourisme dans les Caraïbes ont été engagées et payées à hauteur de 0,61 million

d'euros. Le Rapporteur spécial rappelle que, comme l'a fait observer la Cour des comptes, ces subventions sont reconduites d'une année sur l'autre et constituent des dépenses rigides difficiles à évaluer. Il regrette que ces dépenses ne soient pas soumises à la démarche de justification au premier euro.

4. Les politiques favorisant l'accès aux vacances

Les crédits affectés aux politiques favorisant l'accès aux vacances concernent les dépenses d'intervention de l'administration centrale relatives au développement des politiques sociales avec notamment le paiement de la cotisation à l'Organisation internationale du tourisme social. Elles s'élèvent en AE comme en CP à 0,35 million d'euros. On rappellera que c'est l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), placée sous la tutelle de la DGCIS, qui assure la part prépondérante de cette mission au travers de ses moyens propres. Les aides à la personne attribuées par l'ANCV en 2013 ont représenté 22,3 millions d'euros contre 20,3 millions d'euros en 2012, soit une progression de 10 %. Le nombre de bénéficiaires est supérieur à 226 000.

Madame Claudie Buisson a remis en décembre 2013 son rapport sur les moyens de lutter contre la fracture touristique et de rendre effectif le droit au départ en vacances pour tous.

5. La fin des contrats de projet État-régions

La politique du tourisme a donné lieu dans 17 régions à des contrats de projet État-régions dans le cadre de la génération 2007-2013. Le montant programmé de ces contractualisations sur l'ensemble de la période s'élève à 42,3 millions d'euros. Ces contrats de projet se sont articulés autour des champs d'intervention suivants : le Plan Qualité Tourisme, l'observation touristique, l'accessibilité, l'accès aux vacances notamment des personnes handicapées, le tourisme durable et les voies vertes, les grands sites structurants.

En 2013, la consommation des crédits CPER s'élève à 0,99 million d'euros en CP alors que 2,42 millions d'euros de crédits de paiement étaient prévus à ce titre dans le PAP 2013. Ces crédits consommés concernent exclusivement le solde d'engagements antérieurs. Ils ont porté sur le soutien de l'économie du tourisme et son développement et l'accès aux vacances notamment des personnes handicapées.

Pour les huit régions dans lesquelles un volet tourisme n'est pas inclus dans le contrat de projet, des dispositifs contractuels équivalents, recouvrant les mêmes thématiques, ont été mis en place afin de conduire une politique touristique cohérente.

La consommation des services déconcentrés (contractualisations CPER et hors CPER 2007-2013) est restée conforme au rythme de paiement des années précédentes.

Pour la période 2014-2020, le programme 134 n'a pas été retenu parmi les programmes d'actions faisant l'objet d'une contractualisation avec les régions, conformément à une décision du Premier ministre.

On rappellera que si la France a confirmé sa participation à l'exposition universelle de Milan en 2015, cette dernière, évaluée à 20 millions d'euros, ne sera pas financée sur les crédits du tourisme. Le portage administratif et budgétaire de cette participation a été confié à l'établissement public FranceAgriMer en raison du thème choisi « Nourrir la planète, énergie pour la vie ». La Cofres qui avait piloté la participation de la France aux précédentes expositions a été dissoute.

IV. DES DÉPENSES FISCALES BEAUCOUP PLUS ÉLEVÉES QUE LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Le programme bénéficie depuis 2013 du rattachement de quatre mesures relevant initialement du programme *Tourisme* dont le coût est évalué à près de 1,1 milliard d'euros.

Deux d'entre elles concentrent plus de 92 % du coût total estimé. Il s'agit du taux de TVA de 7 % (10 % depuis le 1^{er} janvier 2014) pour la fourniture de logements dans les hôtels dont le coût est estimé à 810 millions d'euros en 2013 et du même taux de TVA pour la fourniture de logements dans les terrains de camping classés dont le coût est estimé à 190 millions pour 2013.

Le relèvement du taux de TVA de 7 à 10 % au 1^{er} janvier 2014 pour la fourniture de logements dans les hôtels et dans les terrains de campings classés devrait contribuer à une baisse des dépenses fiscales liées au tourisme.

Le coût de la mesure d'exonération de la contribution patronale et de la participation financière du comité d'entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques-vacances est évalué pour 2013 à 55 millions d'euros.

La quatrième dépense porte sur la réduction d'impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme (impôt sur le revenu) dont le coût estimé pour 2013 est de 26 millions. Ce dispositif a fait l'objet d'une reconduction jusqu'au 31 décembre 2016.

V. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS EN VOIE DE RATIONALISATION

Le rattachement des crédits du programme *Tourisme* au programme 134 a permis de rationaliser les objectifs et indicateurs liés à la politique du tourisme. Les trois objectifs de l'ancien programme ont été regroupés en un seul « Promouvoir l'offre touristique de qualité et le tourisme social en favorisant les partenariats financiers ». Il s'appuie sur trois indicateurs.

L'indicateur portant sur le pourcentage d'établissements détenteurs de la marque « Qualité Tourisme » (label porté par la DGCIS depuis 2005) et le bénéfice que ces derniers en tirent en termes de taux d'occupation a été supprimé

dans le PAP 2014 ainsi que le recommandait la Cour dans la note d'exécution budgétaire 2012 : cet indicateur entre, en effet, en concurrence avec l'objectif poursuivi par l'État, et mis en œuvre par Atout-France, de promouvoir le reclassement des établissements en vue d'une montée en gamme de l'offre touristique en France.

Deux indicateurs relatifs à la politique du tourisme (nombre cumulé de bénéficiaires des programmes d'action sociale mis en œuvre par l'ANCV et part du partenariat dans le financement d'Atout France) n'ont pas tout à fait atteint leur cible, mais ont progressé par rapport à 2012.

L'indicateur Impact des politiques sociales de l'ANCV évalue le nombre cumulé de bénéficiaires des programmes d'action sociale mis en œuvre par l'ANCV. Ils se sont élevés à 226 325 pour 2013 contre 210 038 en 2012 soit une progression de près de 8 %. Ces programmes ont visé les personnes en situation de handicap, les seniors, les publics fragiles issus de territoires en difficulté, les personnes en situation d'exclusion. Ils ont été financés grâce aux excédents générés par le déploiement du chèque-vacances à hauteur de 22,3 millions d'euros.

L'indicateur Part du partenariat dans le financement d'Atout France dont le résultat est de 49,8 % montre qu'Atout France a su équilibrer en 2013 ses recettes partenariales et les moyens alloués par l'État.

*

* *

ÉCONOMIE :
COMMERCE EXTÉRIEUR

Commentaire de Mme Monique RABIN, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. LE POINT SUR LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE	218
II. LA SITUATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR EN 2013	219
A. LA BALANCE COMMERCIALE POURSUIT SON LENT REDRESSEMENT ENTAMÉ EN 2012	219
B. LA STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT POUR ACCÉLÉRER CETTE TENDANCE	221
1. Une nouvelle étape dans la réforme du dispositif de soutien public à l'internationalisation des entreprises	221
2. L'impact sur les missions et les objectifs de performance d'Ubifrance	222
3. L'évolution des moyens de l'Agence	223
III. CONTRAIREMENT AUX IDÉES RECUES, LA FRANCE EST UN PAYS ATTRACTIF POUR LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS	224
A. EN 2013, LE NOMBRE DE PROJETS ACCUEILLIS SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ	224
B. LE RÔLE ET LES MOYENS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX	226

I. LE POINT SUR LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE

Jusqu'en 2012, les crédits alloués par l'État à l'Agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) étaient inscrits à l'action 7 *Développement international et compétitivité des territoires* du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*. Cette action contenait également une part des crédits de fonctionnement de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

À compter du projet annuel de performances pour 2013, la structure de la mission *Économie* est modifiée :

– le programme 223 *Tourisme* a été transformé en une action 21 *Développement du tourisme* intégrée au programme 134 dont le libellé est devenu *Développement des entreprises et du tourisme* ;

– au sein de ce programme, le libellé de l'action 7 est devenu *Développement international des entreprises*. Cette action continue de regrouper les crédits de fonctionnement et d'intervention d'Ubifrance ;

– l'action 2 a été recentrée sur le soutien au commerce et à l'artisanat. Son libellé est devenu *Commerce, artisanat et services* ;

– une nouvelle action 20 *Financement des entreprises et de l'attractivité du territoire* a été créée, spécifiquement dédiée au financement des entreprises. Par transfert de l'action 2, elle regroupe désormais les crédits destinés à financer les dépenses liées aux garanties financières accordées aux entreprises par l'État⁽¹⁾. Par transfert de l'action 7, elle regroupe également les crédits de l'AFII.

En 2013, le montant des dépenses exécutées par l'ensemble de la mission s'élève à 2 210,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP). La somme des crédits des actions 7 et 20 du programme 134 s'élève à 266,3 millions d'euros en CP, soit 12 % du total des crédits de la mission.

Le tableau suivant synthétise l'évolution des dotations des actions 7 et 20 entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2013 et la réalisation (RAP pour 2013).

(1) Ces interventions financières de l'État consistent dans la facilitation pour des PME à l'accès au financement et à l'investissement en fonds propres. Pour les TPE-PME d'outre-mer, les crédits financent la dotation d'un fonds spécifique, le « fonds DOM ».

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS AUX ACTIONS 7 ET 20 DU
PROGRAMME 134 DE LA MISSION ÉCONOMIE**

(en milliers d'euros)

Programme 134 <i>Développement des entreprises et de l'emploi</i>	Prévision 2013 (AE=CP) LFI	Exécution 2013 (AE=CP) RAP	Écart
Action 7 <i>Développement international et compétitivité des territoires : UBIFRANCE</i>	103,9	98,3	- 5,6
Action 20 <i>Financement des entreprises et attractivité du territoire :</i> – dont subvention à l'AFII – dont garanties financières	19,7 14,4 5,3	168 14,0 154,0	148,3
TOTAL	123,6	266,3	+ 142,7

Source : rapport annuel de performances pour 2013.

Il montre un important écart entre la prévision et la réalisation pour l'action 20 (154 millions d'euros consommés pour une prévision de 5,3 millions d'euros). Celui-ci provient du redéploiement des crédits du programme des investissements d'avenir (PIA) pour un montant de 150 millions d'euros vers les garanties financières de la Banque publique d'investissement⁽¹⁾. Le reliquat de 4 millions d'euros correspond à des dépenses liées aux garanties du « fonds DOM »⁽²⁾.

L'analyse de l'exécution budgétaire des crédits des actions 7 et 20 est l'occasion de faire un point sur la situation du commerce extérieur français et sur l'attractivité de la France, et de rendre compte de la performance des deux opérateurs associés qui sont Ubifrance et l'AFII.

II. LA SITUATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR EN 2013

A. LA BALANCE COMMERCIALE POURSUIT SON LENT REDRESSEMENT ENTAMÉ EN 2012

En 2013, pour la deuxième année consécutive, le solde de la balance commerciale française s'améliore pour s'établir à 61,2 milliards d'euros contre 67,2 milliards d'euros en 2012, soit une réduction de 9 %. La progression est lente mais semble amorcée après le déficit historique atteint en 2011 (74 milliards d'euros).

(1) 100 millions proviennent du programme 190 Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables (décision 2013-KOSEO-01 du 2 juillet 2013) et 50 millions proviennent du programme 823 Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics (décision 2013-KOSEO-02 du 2 juillet 2013).

(2) Le « fonds DOM » garantit les opérations de crédit à moyen et long terme des entreprises privées de l'outre-mer en partenariat avec OSEO et d'autres partenaires financiers. À compter de 2014, toutes les garanties financières (y compris ce « fonds DOM ») sont gérées par la Banque publique d'investissement.

Cependant cette amélioration tient davantage à la contraction des échanges (les exportations françaises ont baissé de 1,3 % et le fléchissement des importations est encore plus significatif, -2,3 %) qu'à la conquête de nouveaux marchés, si l'on en juge par la stabilisation des parts de marché de la France à l'export.

La facture énergétique est ramenée à -65,6 milliards d'euros (après -69,1 milliards d'euros en 2012)⁽¹⁾ et le déficit hors énergie (et hors matériel militaire) baisse de 10,5 % pour s'établir à 13,5 milliards d'euros. Il s'est ainsi réduit de plus de moitié (-53,5 %) depuis 2011 et n'a jamais été aussi bas depuis qu'il est devenu déficitaire en 2007. Sans surprise, les exportations ont été portées par les moteurs traditionnels que sont l'aéronautique (+22 milliards d'euros), l'agroalimentaire (+11,5 milliards d'euros) et la pharmacie (+4,5 milliards d'euros). La situation est plus contrastée dans la plupart des autres secteurs compte tenu du ralentissement généralisé des échanges. En particulier, le solde du secteur automobile s'est creusé de -2,7 milliards d'euros à 6,1 milliards d'euros.

Point positif, pour la deuxième année consécutive, le nombre d'exportateurs a continué d'augmenter légèrement en 2013 (+1 % après +2,7 % en 2012), pour atteindre 120 700, un chiffre qui n'avait pas été atteint depuis 2008. Les entreprises exportatrices de taille intermédiaire (ETI)⁽²⁾ sont au nombre de 4 100, soit une hausse de 1,8 % par rapport à 2012, et elles réalisent le tiers des exportations françaises.

Or, l'évolution de ces deux données est particulièrement observée par les pouvoirs publics car ils distinguent nettement le tissu des entreprises exportatrices françaises de ceux des autres pays européens : la France compte en effet encore trop peu d'entreprises exportatrices (on en dénombre 300 000 en Allemagne, 200 000 en Italie) et peine à faire évoluer ses PME en ETI. Enfin, pour celles qui y parviennent, les marges de progression vers le développement à l'international semblent encore très importantes : selon une récente étude⁽³⁾ de la Banque publique d'investissement, si plus du tiers des ETI françaises ont une activité à l'international, le pourcentage moyen du chiffre d'affaires qu'elles réalisent hors de France n'est que de 14 %. À l'inverse, les ETI allemandes réalisent 80 % de leur chiffre d'affaires à l'étranger.

(1) La facture énergétique équivaut toutefois toujours 83 % du déficit total de l'année.

(2) Entrent dans cette catégorie les entreprises qui emploient entre 250 et 5 000 salariés et réalisent un chiffre d'affaires annuel inférieur à 1,5 milliards d'euros.

(3) Étude publiée le 6 juin 2014 :

<http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&jid=1250267283698&cid=1250267272549>

B. LA STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT POUR ACCÉLÉRER CETTE TENDANCE

1. Une nouvelle étape dans la réforme du dispositif de soutien public à l'internationalisation des entreprises

Dans le prolongement des réformes réalisées en 2012, de nouvelles modifications ont été apportées en 2013 au dispositif public de soutien des entreprises à l'exportation.

En début d'année, le Gouvernement a installé une mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française, qui a remis son rapport⁽¹⁾ en juin. Sur la base de ses conclusions, un ensemble de mesures a été décidé lors du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013⁽²⁾.

Par ailleurs, la mise en œuvre tout au long de l'année de la stratégie d'offre commerciale basée sur le couple pays/secteurs⁽³⁾ lancée fin 2012 a montré ses premiers résultats positifs puisqu'en moyenne, les exportations pour les quatre familles prioritaires ont progressé et que leur solde commercial s'est amélioré.

Mesure phare du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. L'objectif ici est de redonner aux entreprises les marges financières dont elles ont besoin pour renforcer leur présence à l'étranger grâce à une baisse des charges leur permettant d'abaisser leurs coûts et d'améliorer ainsi leur compétitivité. En octobre 2013, la première évaluation effectuée par le comité de suivi de ce dispositif avait pourtant montré qu'il bénéficiait moins qu'espéré aux entreprises exportatrices. De nouvelles évaluations montreront si ce constat est confirmé et dans quelle mesure⁽⁴⁾.

Enfin, d'autres mesures significatives, comme l'installation de la Banque publique d'investissement et la rationalisation des financements à l'export ont un impact direct en 2013 sur les missions de l'Agence française pour le développement international des entreprises, opérateur de l'État chargé d'accompagner les entreprises dans leurs démarches à l'internationalisation.

(1) Rapport de la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française, remis au Gouvernement le 26 juin 2013 : http://www.commerce-exterieur.gouv.fr/files/Rapport_Bentejac_Despons.pdf.

(2) Relevé de décisions du CIMAP du 17 juillet 2013, page 2 : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/releve_de_decisions_cimap3_17_juillet_2013.pdf.

(3) La stratégie porte sur la promotion de 4 familles de produits (agroalimentaire, santé, ville durable et nouvelles technologies de l'information) en direction de 47 pays prioritaires.

(4) La Conférence des Présidents du 13 mai 2014 a décidé de créer une mission d'information sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

2. L'impact sur les missions et les objectifs de performance d'Ubifrance

Créée en décembre 2012, la Banque publique d'investissement est complètement opérationnelle dès 2013. Concernant le soutien à l'internationalisation des entreprises, elle leur propose, au moyen du label « Bpifrance Export » lancé en mai 2013, un accompagnement à l'international personnalisé et une offre de financement améliorée et simplifiée. Ubifrance est le fer de lance de l'État pour participer à la mise en œuvre de ce dispositif.

Signé en 2012, son contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2012-2014 avait déjà été rendu plus exigeant en prévoyant des objectifs plus qualitatifs que ceux fixés pour la période précédente (2009-2011). Les attentes envers l'Agence ont une nouvelle fois été renforcées en 2013 avec l'intégration de nouveaux objectifs fixés conformément aux décisions prises dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi du 6 novembre 2012.

Désormais, les principaux objectifs fixés à l'Agence sont :

– l'accompagnement, en propre⁽¹⁾, des PME ou ETI exportatrices pour faire progresser leur nombre de 10 000 à l'horizon de trois ans.

En 2013, l'objectif d'accompagnements en propre des entreprises, fixé à 14 000, est dépassé puisqu'il atteint plus de 16 200 accompagnements (taux atteint : 121 %). Le nombre total (y compris la labellisation) sur les années 2012-2013 atteint quant à lui 36 900 pour une cible fixée à 32 400 (taux atteint : 114 %). Comme indiqué précédemment, le nombre d'exportateurs a effectivement augmenté en 2013 (+ 1 %, soit 120 700 entreprises exportatrices).

L'impact des prestations délivrées par Ubifrance est apprécié au moyen d'un indicateur qui mesure le nombre de courants d'affaires⁽²⁾ réalisés par les entreprises accompagnées en propre. Fixé à 6 050 en 2013, il atteint 7 627 (taux atteint : 126 %), et correspond à 4 178 entreprises différentes pour une cible fixée à 2 970 (taux atteint : 141 %).

– l'accompagnement personnalisé à l'international pour 1 000 ETI et PME de croissance dans le cadre de la Banque publique d'investissement (décision n° 14 du Pacte national).

Pour atteindre cet objectif, l'Agence a créé une nouvelle catégorie de personnel, les chargés d'affaires internationaux (CAI). Ces derniers sont spécifiquement chargés de proposer un accompagnement personnalisé (arbitrage de marché, prospection et recherche de partenaires, conseils pour l'implantation d'un réseau, conseils pour le financement...), inscrit dans la durée (trois ans), à des

(1) C'est-à-dire par des actions individuelles et des opérations collectives, hors labellisation et hors volontariat international en entreprise (VIE).

(2) Le nombre de courants d'affaires est le résultat de la formule : (nouveaux courants d'affaires conclus) + (nouveaux courants d'affaires prévus * taux de transformation effectif).

entreprises à fort potentiel préalablement identifiées. En 2013, 26 CAI ont été déployés sur les 22 sites régionaux de la BPI. Ils ont accompagné 260 ETI et PME de croissance différentes, pour une cible fixée à 250 (taux atteint : 104 %).

– de développer le nombre de volontaires internationaux en entreprise (VIE) de 25 % en trois ans et d'en démocratiser l'accès (décision n° 16 du Pacte national), pour atteindre un objectif de 9 000 VIE en poste en 2015.

Fin 2013, le nombre de VIE en poste a atteint un niveau record (8 028 volontaires en poste) pour une cible fixée à 7 900. Seul l'objectif de « *Faire progresser le nombre de nouvelles PME et ETI utilisatrices de VIE* » n'est pas atteint : leur nombre est de 881 pour une cible fixée à 1 000 (taux atteint : 88 %).

La performance est mesurée à partir de l'objectif « *Améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation* ». En 2013, la formulation de l'indicateur associé (2.1 *Efficiences du dispositif d'Ubifrance de soutien aux entreprises à l'export*) a été améliorée pour prendre en compte le fait que l'évaluation porte uniquement sur l'action d'Ubifrance ⁽¹⁾.

Il est constitué du ratio entre le nombre d'entreprises accompagnées en propre par l'agence (16 227 en 2013) et le nombre de départs de VIE dans l'année (5 560 en 2013) au numérateur, et le nombre d'agents en poste (1 377 en 2013) au dénominateur. Il est stable en 2013 (15,8) par rapport à 2012 (15,7). Ce bon résultat est obtenu avec, au numérateur, un « *Nombre d'accompagnements d'entreprises sur les marchés extérieurs* » en baisse par rapport à 2012 mais les objectifs restent pourtant dépassés, ceux-ci ayant été ajustés à la baisse pour tenir compte des nouvelles missions confiées à l'Agence par le Pacte national. Par ailleurs, si le nombre d'ETP au dénominateur est bien de 1 377, il faut corriger (page 121 du RAP) les valeurs indiquées pour la réalisation 2012 (1 394 au lieu de 1 406 ETP) et la réalisation 2013 (1 377 au lieu de 1 393 ETP).

3. L'évolution des moyens de l'Agence

L'évolution des moyens d'Ubifrance entre 2009 et 2013 est récapitulée dans le tableau suivant.

(1) La formulation précédente « *Efficiences du dispositif du développement international des entreprises françaises* » était trop large et sa modification répond à une recommandation du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) présentée dans son rapport n° 129 de septembre 2011.

ÉVOLUTION DU BUDGET D'UBIFRANCE ENTRE 2009 ET 2013

(en milliers d'euros)

	2009		2010		2011		2012		RAP 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subvention pour charges de service public	53 817	53 817	71 138	70 432	77 151	77 151	75 798	75 798	79 800	79 800
Crédits d'intervention	18 278	18 278	19 948	19 946	25 070	25 070	22 973	22 973	18 500	18 500
TOTAL	72 095	72 095	91 086	90 378	102 221	102 221	98 770	98 770	98 300	98 300

Évolution des crédits de personnel	2009	2010	2011	RAP 2012	RAP 2013
Crédits de personnel	54 679	70 723	80 869	84 855	89 700
Emplois sous plafond	1 067	1 388	1 383	1 394	1 377

Sources : Ubifrance et rapport annuel de performances.

Pour rappel, la période 2009-2012 a été consacrée par l'Agence à la mise en œuvre d'une importante réforme du dispositif public de soutien aux entreprises exportatrices, décidée en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, dont la principale mesure consistait dans l'intégration par l'Agence des personnels des services économiques de la Direction générale du Trésor. Ce processus s'est achevé en 2012, faisant passer les effectifs de l'Agence de 300 en 2009 à plus de 1 400 en 2012 (900 à l'étranger et 500 en France). Il s'est effectué dans le respect du calendrier initial et sans dépassement de coûts ⁽¹⁾.

Le rapport annuel de performances pour 2013 souligne par ailleurs la gestion vertueuse faite par l'Agence de ses crédits d'intervention puisque sur la période 2009-2013, elle a versé 110,8 millions d'euros de subventions aux entreprises pour 109 millions d'euros perçus, le différentiel de 1,8 million d'euros ayant été financé sur ses fonds propres.

III. CONTRAIREMENT AUX IDÉES REÇUES, LA FRANCE EST UN PAYS ATTRACTIF POUR LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS

A. EN 2013, LE NOMBRE DE PROJETS ACCUEILLIS SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ

L'année 2014 a débuté sur un ton alarmiste avec la publication, d'une part, par la Conférence des Nations unies (CNUCED) en janvier dernier des données sur l'évolution des investissements directs étrangers (IDE) en France : le bilan pour 2013 annonce effectivement un effondrement de 77 % par rapport à 2012, les

(1) La progression affichée de la subvention pour charges de service public entre 2009 et 2012 est liée à la dévolution des personnels de la Direction générale du Trésor. Le coût pour l'État est neutre car il s'agit d'un simple transfert des crédits du programme 305 Stratégie économique et fiscale vers le programme 134.

faisant s'établir à 5,7 milliards de dollars (4,1 milliards d'euros), situation d'autant plus inquiétante qu'en moyenne, les IDE auraient crû de 11 % pour l'ensemble des pays.

D'autre part, la fin de l'année 2013 avait été marquée par la parution dans la presse d'une tribune dans laquelle cinquante patrons de filiales de grands groupes internationaux tiraient la sonnette d'alarme, mettant en avant leurs difficultés à convaincre leurs maisons mères à investir et créer des emplois en France⁽¹⁾.

Pourtant, sans nier les difficultés qui existent, la performance de la France en termes d'attractivité des investissements étrangers n'est pas si dégradée qu'elle paraît. Mais sa juste appréciation est compliquée par l'existence de plusieurs baromètres utilisés pour la mesurer, bâtis sur des indicateurs aux périmètres différents⁽²⁾.

Ainsi, le résultat pour 2013 affiché par l'indicateur de la CNUCED est à relativiser : en janvier 2012, il faisait état d'une chute de 44 % des IDE en France avant de ramener ce recul à 35 % à peine cinq mois plus tard. Entre 2009 et 2011, selon ce même indicateur, les IDE auraient progressé en France de 60 %. C'est sa construction même (périmètre très large incluant d'autres opérations que l'investissement physique – acquisitions, rapatriement de bénéficiaires, transferts de trésorerie, flux financiers intragroupe...) qui explique principalement la volatilité des résultats obtenus.

Pour la mesure de l'attractivité de la France, deux autres baromètres font référence : celui de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), établissement public⁽³⁾, et celui du cabinet EY⁽⁴⁾, cabinet privé. En termes de méthodologie, l'AFII comptabilise les annonces fermes et validées de projets physiques et d'emplois associés (créés ou maintenus) à trois ans. Le cabinet EY est plus restrictif car il ne comptabilise pas les reprises de sites en difficulté et ne retient pas les projets dans l'hôtellerie, la distribution et la restauration.

Les résultats recensés par l'AFII sont retracés dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROJETS D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ET DU NOMBRE D'EMPLOIS CRÉÉS OU MAINTENUS

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2012/2013
Nombre de projets total	624	641	639	782	698	693	685	- 1,2 %
Nombre d'emplois total	34 517	31 932	29 889	31 815	27 958	25 908	29 631	+ 14,5 %

Source : bilans AFII.

(1) Texte paru dans le journal Les Échos : http://www.lesechos.fr/18/12/2013/lesechos.fr/0203199645307_50-entreprises-etrangees-installees-en-france-tirent-la-sonnette-d-alarme.htm.

(2) Pour des informations plus complètes sur la mesure de l'attractivité d'un pays, cf. rapport spécial de l'an dernier, pages 46 à 53 (rapport n° 1428, annexe 21).

(3) Bilan pour 2013, publié en mars 2014 : http://www.invest-in-france.org/Medias/Publications/2533/140306_RAPPORT_ANNUEL_2013_Web.pdf.

(4) Baromètre de l'attractivité de la France 2014, 26 mai 2014 : <http://www.ey.com/FR/fr/Issues/Business-environment/Barometre-Attractivite-France>

Ils montrent que le nombre de décisions d'investissement est stable sur la période 2007-2013 et que le résultat en 2013 n'est que faiblement inférieur à celui de 2012. Plusieurs points positifs méritent également d'être soulignés :

– ces investissements entraînent la création ou le maintien de 29 631 emplois, soit une nette progression par rapport à 2012 ;

– le nombre des projets d'investissements dans les fonctions de R&D, ingénierie et design est en forte hausse (77 décisions contre 58 en 2012), signe de l'efficacité du crédit d'impôt recherche tandis que le nombre des investissements dans les activités de production industrielle, en baisse depuis 2010, repart à la hausse (209 décisions contre 194 en 2012) ;

– les États-Unis restent le premier pays d'origine des projets et la part des projets issus des pays émergents progresse encore (77 décisions contre 73 en 2012).

Pour sa part, le cabinet EY recense 514 décisions d'implantation en 2013, soit une progression de 9 % par rapport à 2012 (417) et 14 122 emplois créés (+ 34 %). S'il confirme la progression des projets d'implantations de centres de R&D (39 en 2013 contre 26 en 2012), il se montre en revanche plus sévère sur la capacité de la France à accueillir les centres de décision (18 projets en 2013, baisse confirmée par les résultats obtenus par l'AFII, – 6 %).

En conclusion, troisième pays d'accueil en Europe (après l'Allemagne et le Royaume-Uni), la France est restée en 2013 un pays attractif pour les investisseurs étrangers. Dans la concurrence exacerbée que se livrent les pays pour accueillir les projets, elle a su valoriser ses atouts traditionnels (démographie dynamique, qualité des infrastructures, productivité de la main d'œuvre, coût de l'énergie compétitif, position centrale en Europe...). La série de mesures décidée en février 2014 lors de la tenue du Conseil stratégique de l'attractivité devrait lui permettre de conserver sa bonne position. Pour rappel, les objectifs que s'est fixé le Gouvernement à l'horizon 2017 sont particulièrement ambitieux : atteindre 1 000 décisions annuelles d'investissement étranger et accueillir chaque année 300 entreprises non encore implantées en France.

B. LE RÔLE ET LES MOYENS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

En 2013, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous une double tutelle ministérielle, celle du ministère de l'Égalité des territoires et du logement, et celle du ministre de l'Économie et des finances. Elle apparaît donc comme opérateur de l'État dans deux programmes : le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie* et le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Politique des territoires*.

L'État lui a confié quatre missions :

- la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion ;

- la prospection des investisseurs et des projets internationalement mobiles :

- un rôle de coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations de l'État et prestataires de services, pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires ;

- une mission de veille et d'étude sur les investissements internationaux et les facteurs de leur localisation.

Elle emploie 145 collaborateurs (143 ETPT), répartis entre des services centraux (agents travaillant au siège à Paris dans les locaux d'Ubifrance) et des bureaux à l'étranger (agents répartis dans 23 bureaux implantés dans 22 pays). Elle perçoit une subvention pour charges de service public au titre du programme 134 à hauteur de 70 % et du programme 112 pour le solde.

Au total, le montant des subventions de l'État versé en 2013 s'élève à 20,1 millions d'euros, et l'effort d'économies demandé à l'opérateur sur la période 2011-2013 est conséquent (– 17 %) comme le montre le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGE
PUBLIQUE VERSÉE PAR L'ÉTAT À L'AFII (AE = CP)**

(en millions d'euros)

PROGRAMMES	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Écart 2011- 2013
134 – Développement des entreprises et du tourisme (mission <i>Économie</i>)	16,8	14,3	13,6	– 20 %
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (mission <i>Politique des territoires</i>)	7,4	6,7	6,5	– 12 %
TOTAL	24,2	21,0	20,1	– 17 %

Source : rapports annuels de performances.

Le contrat d'objectifs et de performances (COP) pour la période 2012-2014 fixe à l'AFII l'objectif annuel de faire aboutir 300 projets d'investissements étrangers en France, ces projets devant permettre la création ou la sauvegarde de 12 000 à 14 000 emplois. Cet objectif a été dépassé en 2013 avec 357 projets accompagnés, ayant permis la création ou la sauvegarde de 14 538 emplois.

L'indicateur de performance de l'Agence figure dans le rapport annuel de performances de la mission *Politique des territoires* (indicateur 1.3 Nombre de projets d'investissements internationaux aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté à son effectif en ETP). En 2013 (0,98 %), il égale pratiquement le niveau de 2012 (0,99 %) et est supérieur à la prévision (0,8 %).

La cible pour 2015 fixée à 1,1 % semble à la portée de l'Agence même si une forte incertitude subsiste compte tenu de la nette évolution à la baisse des moyens budgétaires qui lui sont alloués, de l'âpreté de la concurrence entre les pays européens pour accueillir les projets d'investissements étrangers et enfin, de la mise en œuvre effective de la fusion avec Ubifrance, décidée lors du CIMAP du 17 juillet 2013, et qui devrait être effective en 2015.

*

* *

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ;
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ;
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Commentaire de M. Thierry ROBERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	230
A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS	230
1. Des réformes structurelles n'ont pas permis de réduire les besoins budgétaires de l'INSEE	230
2. Les conséquences de la titularisation des enquêteurs vacataires	230
3. Une hausse logique des dépenses de fonctionnement.....	231
B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCES GLOBALEMENT ATTEINTS.....	231
II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE	233
A. UNE AMÉLIORATION DE LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME	233
1. Une bonne adéquation entre crédits votés et crédits consommés	233
2. La rémunération de la Banque de France est enfin satisfaisante	234
B. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE NE SONT PAS TOUS ATTEINTS ..	234
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	236

Le présent document porte sur les programmes 220 *Statistiques et études économiques* et 305 *Stratégie économique et fiscale* de la mission *Économie*, ainsi que sur le Compte d'affectation spéciale *Accords monétaires internationaux*.

I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme 220, qui recouvre principalement les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques, a été intégré depuis 2009 à la mission *Économie* dont il est le troisième en volume de crédits consommés mais le premier en termes d'effectifs employés.

A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS

1. Des réformes structurelles n'ont pas permis de réduire les besoins budgétaires de l'INSEE

Le programme 220 a bénéficié pour la quatrième année consécutive d'une revalorisation de ses crédits en loi de finances initiale, en raison de la poursuite des opérations de déménagement d'une partie des services à Metz et de la mise en œuvre de la réforme du statut des enquêteurs. C'est ainsi que les autorisations d'engagement ont augmenté de 2,4 % et les crédits de paiement de 2,8 % par rapport à la LFI 2012 (hors fonds de concours et attributions de produits).

En autorisations d'engagement (AE), les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 456 millions d'euros. L'ouverture de 17,2 millions d'euros provenant de fonds de concours et l'annulation en cours d'exercice de 3,1 millions d'euros ont porté le montant total des crédits disponibles à 470,1 millions d'euros dont 458,6 millions ont été consommés (97,6 %).

En crédits de paiement (CP), les moyens votés en loi de finances initiale se sont élevés à 454,8 millions d'euros. Ces crédits ont été réduits de 2,4 millions d'euros annulés en cours d'exercice mais ont été abondés par 17,2 millions d'euros de fonds de concours, portant le total des moyens disponibles à 469,6 millions d'euros dont 458,8 millions d'euros (97,7 %) ont été utilisés.

Les CP consommés par l'INSEE ont enregistré, par rapport à l'exercice 2011, une hausse de 6 millions d'euros (+ 1,3 %) supérieure à celle enregistrée lors de l'exercice précédent (+ 0,8 %) La consommation des AE, en revanche, a diminué de près d'un million d'euros (- 0,2 %).

2. Les conséquences de la titularisation des enquêteurs vacataires

La titularisation, en 2013, des enquêteurs vacataires à statut précaire constitue un progrès social qui mérite d'être salué. Cet événement a contribué à la forte augmentation des effectifs de l'INSEE, passés de 5 034 en 2012 à 5 597 en 2013. Cette augmentation comptable rend délicates les comparaisons avec les chiffres précédents dans la mesure où ces personnes, déjà employées par l'institut mais à titre de vacataires, n'étaient pas comptabilisées dans les effectifs.

Le ministère de l'Économie indique que ce nouveau statut a concerné près de 1 000 agents. Pourtant, les effectifs de la catégorie C, dans laquelle sont reclassés les intéressés, n'augmentent que de 515 agents. Les catégories A+, A et B, non concernées par cette mesure statutaire, enregistrent des hausses respectives de 27, 19 et 116 agents. Le ministère évoque des « corrections techniques » et assure que « la consommation à périmètre constant est de – 112 ETPT ».

Initialement prévu en 2011, puis en 2013, le déménagement de certains services de l'INSEE à Metz a été reporté à 2016. Par ailleurs, le site devrait finalement accueillir un tiers de moins d'agents que prévu (400 ETP, contre 625). En 2012, le centre de Metz comptait 150 agents ; ils étaient 180 fin 2013.

De manière logique, les dépenses de personnel ont enregistré une nouvelle hausse en 2013, passant de 369,7 millions d'euros en 2012 à 375,2 millions en 2013 (+ 5,5 millions), ce qui traduit une hausse de la masse salariale finalement modérée (+ 1,5 %) au regard de l'intégration des vacataires évoquée ci-dessus.

3. Une hausse logique des dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement du programme 220 inscrits en loi de finance initiale étaient en hausse de 7,6 % en AE (47,4 millions d'euros) et de 8,7 % en CP (45 millions d'euros) entre 2012 et 2013. La consommation finale s'est élevée en exécution à 59,2 millions d'euros en AE et à 59,1 millions d'euros en CP, soit un niveau proche de la prévision si on ajoute aux crédits ouverts en loi de finance initiale les ressources propres du programme évaluées dans cette même loi de finances à 14 millions d'euros.

L'augmentation de la dotation en loi de finances initiales et du niveau d'exécution par rapport à 2012 (+ 3,5 millions d'euros pour les crédits de paiement, soit + 6,2 % par rapport à 2012) s'explique essentiellement par le transfert sur ce titre des frais de déplacements des enquêteurs (2,3 millions d'euros).

Les dépenses d'intervention de l'INSEE (dotation forfaitaire versée aux communes pour le recensement de la population) sont en baisse de 10,1 % par rapport à 2012, année qui avait été marquée par les recensements organisés, comme tous les cinq ans, dans les collectivités d'outre-mer.

B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCES GLOBALEMENT ATTEINTS

Le programme poursuit cinq objectifs, chacun assorti d'un indicateur. Le premier, qui consiste à « respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques » nous enseigne qu'en 2013, comme les années précédentes, pratiquement tous les comptes et indices économiques ont été publiés dans les délais.

Le second objectif consiste à « traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité ». Il est mesuré par le taux de communes pour lesquelles l'enquête de recensement est traitée dans les délais prescrits. En 2013 comme en 2011, ce taux a été de 100 %, en conformité avec l'objectif. Notons qu'en 2012, le résultat n'avait été « que » de 99,989 %, ce qui signifiait que deux ou trois enquêtes de recensement sur les 8 000 annuellement traitées avaient subi un retard. Le Rapporteur spécial, comme la Cour des comptes, a déjà posé la question de l'intérêt de cet indicateur dont la variation est si faible mais qui est conservé faute de mieux.

Le troisième objectif, qui consiste à « alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques », est l'un des axes principaux de la refonte des statistiques structurelles d'entreprises. Il est mesuré par le temps consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires des enquêtes sectorielles annuelles. Depuis 2010, l'indicateur nous apprenait que ce temps moyen était inférieur à une heure, conformément à l'objectif. En 2013, l'objectif, qui avait été critiqué pour son manque d'ambition, a été réduit à 50 minutes. Or, le temps consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires s'est élevé à 55 minutes, ce qui témoigne à la fois d'une amélioration par rapport aux années précédentes mais aussi de l'existence d'une marge de progression.

Le quatrième objectif, « Assurer l'efficacité de la collecte régulière de l'Enquête emploi en continu (EEC) » est quantifié par un indice d'évolution du coût unitaire de cette collecte. Pour un indice 100 en 2006, le résultat de l'année 2013 s'est établi à l'indice 91, certes en deçà de l'objectif établi à 100, mais en nette augmentation par rapport à 2011 et 2012 (respectivement 85,1 et 85,9).

Le cinquième et dernier objectif, « Améliorer la mesure des performances économiques et du progrès social », découle de la mise en œuvre du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, publié par l'Institut sous la législature précédente. Il est évalué par le nombre de contributions de l'INSEE sur ce sujet nouveau, au nombre de quatre en 2013 contre deux en 2012. La cible est fixée à huit pour 2015.

II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Ce programme 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 action relève de la direction de la législation fiscale. Ce programme a vocation à aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays.

Ce programme regroupe les dépenses de personnel liées aux fonctions d'état-major de ces directions (30 % des crédits de paiement en 2013) ainsi que la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État (62 % des crédits), notamment le secrétariat des commissions de surendettement. Quatre dépenses fiscales lui sont également rattachées pour un coût estimé de 21 millions d'euros.

A. UNE AMÉLIORATION DE LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME

1. Une bonne adéquation entre crédits votés et crédits consommés

En AE, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 508,6 millions d'euros. 1,5 million d'euros supplémentaires ont été ouverts par voie de fonds de concours en cours d'exercice, mais 12,8 millions d'euros ont été annulés, ce qui a porté la ressource totale à 497,1 millions d'euros dont 487,9 millions d'euros ont été réellement consommés (98,2 %).

En CP, les 508,6 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont enregistré des fluctuations proches de celles ayant affecté les autorisations d'engagement, ce qui a porté leur montant disponible à 497,3 millions d'euros. Sur ce montant, 488,9 millions ont effectivement été consommés (98,3 %).

Après une augmentation significative de ses crédits entre 2010 et 2012 liée à la refonte du mode de remboursement de la Banque de la France, le programme 305 s'est caractérisé en 2013 par une stabilisation de sa dotation (+ 0,7 % par rapport à la loi de finances initiale 2012), conforme au niveau de consommation de 2012. Les crédits consommés en 2013 par ce programme ont même été inférieurs de 14,7 millions d'euros à ceux de l'exercice précédent (- 2,9 %). Ce résultat favorable s'explique, selon la Cour des comptes, en raison de marges existant sur la dotation relative aux rémunérations et d'une réduction du remboursement versé à la Banque de France (*cf. infra*).

Ce programme comptait en 2013 un plafond d'emplois de 1 910 ETPT, pour un effectif réalisé de 1 682 agents. Ce chiffre traduit une baisse effective de 40 agents sur un an et un déficit de 228 agents par rapport au plafond. Ces chiffres intègrent également une correction technique de 150 agents de droit local qui n'avait pas pu être prise en compte dans le plafond du projet de performance 2013. En effet, la direction générale du Trésor a procédé, en fin de gestion 2012, à

un contrôle exhaustif de la totalité des données disponibles concernant les agents de droit local de son réseau à l'étranger. Ce travail a permis d'identifier un écart de 150 emplois entre les effectifs réels d'agents de droit local et les emplois budgétaires inscrits sur l'action 2 du programme 305.

2. La rémunération de la Banque de France est enfin satisfaisante

Les crédits de fonctionnement inscrits en loi de finances initiale sont restés stables entre 2012 et 2013 et se sont élevés à 353,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. 95 % de ces crédits (328 millions d'euros) correspondent à l'enveloppe de rémunération de la Banque de France et des instituts d'émission d'outre-mer.

Pourtant, lors de l'élaboration des documents prévisionnels de gestion, le programme 305 avait fait l'objet d'un avis défavorable : il faisait apparaître un besoin de financement d'environ 30 millions d'euros lié à la rémunération à verser à la Banque de France (par rapport à une dotation initiale nette de la réserve de précaution qui s'élevait à 320 millions d'euros).

Toutefois, au terme d'une procédure de renégociation entre la direction générale du Trésor et cette institution sur la diminution du coût des prestations rendues pour le compte de l'État, ce besoin a été résorbé. En effet, les deux principales prestations (tenue du compte du trésor et gestion des procédures de surendettement) ont fait l'objet de réformes structurelles : dans le premier cas, la comptabilisation des amortissements a été modifiée ; dans le second la procédure a été dématérialisée ce qui a permis une diminution des agents affectés à cette mission.

Par ailleurs, le nombre de dossiers de surendettement est resté stable par rapport à 2012 alors qu'une progression avait été anticipée compte tenu du contexte économique.

Cette situation a conduit à l'annulation de 15,9 millions d'euros de crédits dans la loi de finances rectificative adoptée en fin d'année 2013.

B. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE NE SONT PAS TOUS ATTEINTS

Le programme poursuit cinq objectifs, chacun étant assorti d'un à trois indicateurs de performance.

Le premier objectif consiste à « 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 ». Il est assorti d'un indicateur qui 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. Pour instructifs qu'ils soient, ces

indicateurs, qui dépendent en réalité de l'objectif de croissance annoncé en loi de finances initiale, ne permettent pas de mesurer réellement la performance de l'administration dans la mesure où l'objectif de croissance annoncé en loi de finances initiale relève, le plus souvent, d'une décision gouvernementale d'ordre politique.

Le deuxième objectif consiste à « 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 associé révèle que le code applicable au 1^{er} janvier n'a été achevé que le 6 juin 2013, ce qui constitue une régression d'un mois par rapport à 2012 (6 mai), et reste largement en deçà de l'objectif fixé au 15 avril. De la même manière, la proportion de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur d'une loi est moins bonne qu'en 2012 (57,65 % contre 76,2 %) et reste largement inférieure à l'objectif fixé à 75 %. Le Rapporteur spécial regrette que le nombre de textes d'application entrant dans le calcul de l'indice ne soit pas rendu public.

La transposition dans les délais des directives européennes suivies par la direction générale du Trésor est également un objectif suivi par un indicateur de performance. Si le travail administratif a été réalisé sur la totalité des directives concernées au cours de l'exercice 2013, seules 50 % d'entre elles ont effectivement été transposées dans les délais. Ce chiffre enregistre une dégradation par rapport à l'exercice 2012 au cours duquel il s'était élevé à 70 %.

Enfin, l'objectif consistant à « assurer un traitement efficace du surendettement » permet de mesurer la performance de la Banque de France, chargée d'assurer le secrétariat des commissions de surendettement. Les indicateurs associés à cet objectif indiquent que le délai moyen de traitement d'un dossier s'est élevé, en 2013, à un peu plus de quatre mois, chiffre stable par rapport à 2012 (quatre mois et demi). L'objectif, fixé à cinq mois et demi en 2012 comme en 2013 mériterait certainement d'être plus volontariste. 99,7 % des dossiers font l'objet d'une décision en moins de trois mois. En revanche, le coût complet de traitement d'un dossier de surendettement (871 euros) reste supérieur à l'objectif fixé à 852 euros. Il est cependant en baisse constante depuis plusieurs années puisqu'il a culminé en 2011 à 922 euros avant de décroître à 892 euros en 2012.

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 2013

*

* *

**ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE :
ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT**

Commentaire de M. Christophe CARESCHE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION CONTRASTÉE : ENTRE PROGRESSION DES AIDES AUX PERSONNES ET SOUS-CONSOMMATION DES AIDES À LA PIERRE	238
II. PROGRAMME 177 : DES EFFORTS DÉPASSÉS PAR LES BESOINS	241
III. PROGRAMME 109 : UNE NOUVELLE SOUS-BUDGÉTISATION DE LA SUBVENTION AU FNAL MALGRÉ LE RENFORCEMENT DE SES RESSOURCES	244
IV. PROGRAMME 135 : LA LENTE MONTÉE EN CHARGE DES PROGRAMMES DE LOGEMENTS SOCIAUX ; LES INTERROGATIONS SUR LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DE L'ANAH	246

I. UNE EXÉCUTION CONTRASTÉE : ENTRE PROGRESSION DES AIDES AUX PERSONNES ET SOUS-CONSOMMATION DES AIDES À LA PIERRE

Le présent commentaire porte sur quatre programmes de la mission *Égalité des territoires, logement et ville* : le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, enfin le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville*.

Toutefois, l'intégralité des dotations de ce dernier programme, qui individualise les dépenses relatives aux 14 194 agents (prévisions 2013) chargés de la mise en œuvre des programmes 109 et 135, a été transférée en gestion au programme 217 de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*. Celui-ci constitue le programme support de gestion des moyens de personnel commun aux ministères en charge de l'écologie et du logement. Il en globalise les consommations, ce qui ne permet pas un examen critique de l'exécution du 337.

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 337 EN 2012 ET 2013

(en millions d'euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (yc FDC ni ADP)</i>	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2012	2013	2012	2013
TOTAL du programme	<i>811 893 580</i>	<i>816 131 016</i>	<i>811 893 580</i>	<i>816 131 016</i>
Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de la ville	<i>702 645 010</i>	<i>701 605 071</i>	<i>702 645 010</i>	<i>701 605 071</i>
Personnels œuvrant au soutien du programme Conduite et pilotage de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	<i>109 248 570</i>	<i>114 525 945</i>	<i>109 248 570</i>	<i>114 525 945</i>

Source : rapport annuel de performances 2013. Les consommations 2012 et 2013 ne sont pas connues.

Les personnels suivant le programme 177 relèvent, quant à eux, du programme 124 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

En 2013, l'ensemble des dépenses des trois autres programmes examinés aura atteint près de 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), soit une consommation de, respectivement, 98,3 et 99,2 % des crédits ouverts, mais qui dépasse de 407,1 millions d'euros en AE (+ 6 %) et de 484,3 en CP (+ 7,3 %) les dotations votées en loi de finances initiale (LFI), hors fonds de concours – en les intégrant, l'écart est encore de, respectivement, 385,1 et 462,3 millions d'euros.

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	1 223,4	+ 193,6	1 417	1 414,6	+ 15,6 %	99,8 %
109 Aide à l'accès au logement	4 892,9	+ 268,3	5 161,2	5 161,1	+ 5,5 %	100 %
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (nouveau libellé)	626,9	+ 66,3	693,2	574,6	- 8,3 %	82,9 %
Total (hors prog.337)	6 743,2	+ 528,1	7 271,3	7 150,3	+ 6 %	98,3 %

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	1 223,4	+ 194,1	1 417,4	1 397,6	+ 14,2 %	98,6 %
109 Aide à l'accès au logement	4 892,9	+ 268,3	5 161,2	5 161,1	+ 5,5 %	100 %
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (nouveau libellé)	561,8	+ 77	638,8	603,8	+ 7,5 %	94,5 %
Total (hors prog.337)	6 678,1	+ 539,4	7 217,5	7 162,4	+ 7,3 %	99,2 %

Source des montants : rapport annuel de performances 2013. LFI : loi de finances initiale sans les éventuels fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) intégrés aux mouvements en cours d'exercice.

Sont indiquées les dépenses réelles en 2013 après retraitements comptables.

Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) ayant eu à supporter des dépenses d'aides personnelles au logement (APL et d'ALS) supérieures aux prévisions initiales et des recettes moindres (cf. détails ci-après), la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 est venue compléter à hauteur de 268,3 millions d'euros les dotations de l'action 1 du programme 109 portant la subvention d'équilibre de l'État au Fonds.

En 2013, le programme 177 a récupéré des crédits de 2012 (0,5 million d'euros en AE et près d'1 million d'euros en CP, mais a aussi perdu 0,9 million d'euros transférés vers le programme 137 pour le financement d'accueils de jour pour les femmes victimes de violence. Le programme a, plus essentiellement, bénéficié de deux décrets d'avance au deuxième semestre, l'un de 107 millions d'euros en AE et CP et l'autre de 86,9 millions d'euros. Il s'agissait dans un premier temps de financer des mesures nouvelles décidées par le Plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013, puis de couvrir des besoins plus conséquents que prévu au niveau des dispositifs de veille sociale, d'hébergement d'urgence et des actions de prévention. La consommation a ainsi dépassé les prévisions de 191,3 millions d'euros en AE et de 174,2 millions d'euros en CP, et la consommation de 2012 de, respectivement, 138,2 et 119,5 millions d'euros – en tenant compte de la sortie en 2013 de l'action *Aide alimentaire* du périmètre du programme.

Le programme 135 a bénéficié de reports de crédits de 2012 (0,6 million d'euros en AE et 37,1 millions d'euros en CP) et, surtout, du rattachement attendu de 128,10 millions d'euros en AE et 128,5 millions d'euros en CP en provenance, pour l'essentiel, du fonds de concours géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour recevoir le prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM. Cependant, si ces compléments ont permis de couvrir des dépenses en CP supérieures aux AE (en raison des restes à payer sur les opérations de logements locatifs sociaux) et en forte progression par rapport à la consommation de 2012 (pour les aides à la pierre, les CP se sont élevés à 489,60 millions d'euros contre 319,2 millions d'euros en 2012), les 128 millions d'euros de fonds de concours ont été immédiatement gelés en AE. Le programme a par ailleurs supporté des annulations en cours d'exercice pour un total de 62,5 millions d'euros en AE et 88,6 millions d'euros en CP. Enfin, un gel conservatoire de 50 millions d'euros en CP a été opéré en fin de gestion, montant qui devrait être reporté sur 2014.

Au-delà du bilan facial de l'exécution budgétaire de la mission, il convient de souligner que **la progression de ses dépenses aurait été plus importante si l'État n'avait eu recours à de nouvelles recettes extrabudgétaires.**

Outre la contribution du fonds précédemment cité au financement des aides à la pierre, il faut rappeler qu'aucun des opérateurs du programme 135 ne reçoit (l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat – ANAH – et la CGLLS) ou ne reçoit plus depuis 2013 (la Société du Grand Paris) de subvention pour charges de service public du budget de l'État. Ils bénéficient pour agir de contributions de partenaires nationaux ou de diverses recettes affectées.

L'année 2013 devait marquer un renforcement des moyens d'action de l'ANAH en faveur de la rénovation thermique des logements privés avec l'affectation, dans la limite de 590 millions d'euros, du produit de la cession des quotas carbone.

Quant au programme 109, l'attribution de nouvelles recettes au FNAL (le prélèvement sur les ressources de la PEEC – 1 % logement – et la fraction du prélèvement de solidarité sur le capital, amputés de la suppression concomitante de la part de la taxe sur les tabacs) a permis de réduire le montant de la subvention d'équilibre apportée par l'État.

On relèvera enfin que **les crédits budgétaires restent très inférieurs aux dépenses fiscales** rattachées aux politiques publiques qu'ils financent.

Les dépenses fiscales attachées au programme 177 sont estimées à 1 488 millions d'euros, encore en progression de 85 millions d'euros par rapport à 2012, et celles relatives au programme 109, estimées à 97 millions d'euros, auraient crû de 7 millions d'euros. Mais celles relevant du programme 135 seraient en recul de 609 millions d'euros pour un total de 14 036 millions d'euros – ou de 13 063 millions d'euros pour les seules dépenses principales, marquant, pour la première fois, une décroissance de 118 millions d'euros.

II. PROGRAMME 177 : DES EFFORTS DÉPASSÉS PAR LES BESOINS

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 177 EN 2012 ET 2013

(en millions d'euros)

Programme / Action : Prévision LFI (yc FDC ni ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2012	2013	2012	2013
TOTAL du programme	1 183 369 347 1 276 435 869	1 223 388 614 1 414 643 067	1 183 369 347 1 278 048 244	1 223 388 614 1 397 555 274
consom./LFI		+ 15,6 %		+ 14,2 %
consom. 13/12		+ 10,8 %		+ 9,4 %
Prévention de l'exclusion	58 316 300 68 162 679	59 144 229 76 515 557	58 316 300 68 235 296	59 144 229 76 493 480
consom./LFI		+ 29,4 %		+ 29,3 %
consom. 13/12		+ 12,3 %		+ 12,1 %
Hébergement et logement adapté	1 095 668 250 1 168 490 585	1 131 260 775 1 303 579 194	1 095 668 250 1 169 894 882	1 131 260 775 1 304 148 860
consom./LFI		+ 15,2 %		+ 15,3 %
consom. 13/12		+ 11,6 %		+ 11,5 %
Aide alimentaire	22 884 200 22 601 495		22 884 200 22 648 109	
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15 284 797 18 181 928	14 583 610 16 163 881	15 284 797 18 095 526	14 583 610 15 561 339
consom./LFI		+ 10,8 %		+ 6,7 %
consom. 13/12		- 11,1 %		- 14,0 %
Rapatriés	14 100 000 21 600 677	18 400 000 18 384 435	14 100 000 21 822 540	18 400 000 1 351 595
consom./LFI		- 0,1 %		- 92,6 %
consom. 13/12		- 14,9 %		- 93,8 %

Source : rapport annuel de performances 2013. Prévision et consommation totales 2012 : hors aide alimentaire.

Le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* est le deuxième en volume de dépenses après le 109 *Aide à l'accès au logement*, malgré le transfert en 2013 de l'action *Aide alimentaire* vers le programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales*. Il a bénéficié de substantiels abondements budgétaires en cours d'exercice, essentiellement pour renforcer les dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence (action 2), et a consommé 99,8 % des AE ouvertes et 98,6 % des CP, sans que les dispositifs qu'ils financent ne réussissent à satisfaire les besoins puisque sur les 849 580 demandes enregistrées en 2013 par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), seules 423 334 ont reçu une suite positive.

Depuis le début de la crise, avec la multiplication des expulsions et le report sur les dispositifs généralistes d'une demande d'asile débordant ses structures dédiées, les réponses peinent à suivre la forte progression des besoins et ont imposé, chaque année, d'importants compléments financiers.

2013 n'y a pas échappé : les dotations initiales ont été abondées d'environ 194 millions d'euros en AE et CP ; celles de l'action 2 *Hébergement et logement adapté* ont en particulier bénéficié de plus de 172 millions d'euros de rallonges budgétaires.

Il faut cependant souligner que les prévisions initiales faisaient montre d'un **effort de rebasage** plus assumé que les précédents exercices, surtout pour les crédits de l'action 2 (respectivement + 40 et + 35,6 millions d'euros en AE et CP). Leur sincérité budgétaire était encore discutable dans la mesure où persistait un écart significatif par rapport à l'exécution 2012 (- 53 et - 37,2 millions d'euros en AE et CP). Mais, en parallèle, une réflexion inter-partenariale était lancée qui a abouti à l'adoption, le 21 janvier 2013, d'un **plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale**. Il programmait notamment un renforcement des dispositifs de veille sociale et d'hébergement, avec la pérennisation ou la création de plus de 5 000 nouvelles places, mais aussi des solutions alternatives – telles que les pensions de famille – et offres de logement adapté qui visent à orienter les personnes de la rue vers des structures plus pérennes et à les accompagner à terme vers un logement durable. Cette stratégie du « logement d'abord » a ainsi pour ambition d'apporter de meilleures réponses aux besoins et de diminuer ceux-ci.

Le Plan prévoyait ainsi 112,7 millions d'euros de mesures nouvelles. Elles ont été financées dans un premier temps par un redéploiement temporaire des crédits au sein du programme 177. Un premier décret d'avance de 107 millions d'euros est intervenu fin septembre 2013. Cependant, ces ouvertures de crédits se sont révélées insuffisantes face aux besoins constatées sur le terrain. Dans un contexte météorologique particulièrement rigoureux (avec des conditions hivernales se prolongeant jusqu'en juin), les nuitées hôtelières, notamment, ont continué de croître : de 107,4 millions d'euros en 2012 à 148,4 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 10,8 millions d'euros au titre des cinq mois du dispositif hivernal 2012-2013 (au lieu de 7,1 millions d'euros en 2012). Un deuxième décret d'avance de 86,9 millions d'euros est alors venu compléter les dotations le 28 novembre – dont 11,3 millions d'euros pour l'aide au logement temporaire (*cf. ci-après*).

Au surplus, malgré leur ampleur sans égale, ces efforts ne se traduisent pas encore dans les indicateurs de performance du programme : la part des personnes sortant de CHRS ⁽¹⁾ qui accèdent à un logement autonome (indicateur 1.1 ⁽²⁾) recule même de 36 à 29 % et la proportion de places en pension de famille stagne dans le total des places d'hébergement (indicateur 1.3). Cela étant, ces indicateurs doivent être relativisés : le premier reflète aussi la complexité des situations des résidents de CHRS et les tensions pesant sur le parc social. Quant au second, il méconnaît la nette croissance des solutions alternatives, y compris des pensions de famille (+ 5 % en six mois), au sein de dispositifs d'hébergement d'urgence en

(1) Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, le stade supérieur aux accueils d'urgence temporaires.

(2) 1.1 Part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement ou à un emploi.

fort développement (+ 6 % pour l'ensemble). Au 30 juin 2013, le parc généraliste d'hébergement et de pensions de famille avait gagné 5 245 places par rapport à 2012, atteignant 99 060 places - hors dispositif hivernal.

S'agissant de la rationalisation de ces actions et de ces dépenses, le bilan est également mitigé : la mise en réseau et la coordination des dispositifs sous l'égide des SIAO se poursuivent – début 2014 plus de la moitié des départements déclarait disposer d'une telle structure. Des systèmes d'information convergents pour la gestion et le pilotage des SIAO ou pour le suivi des prestations et des tarifs des CHRS sont en développement. Cependant, les écarts de coûts entre CHRS diminuent très lentement (- 2 % entre 2012 et 2013 – cf. indicateur 1.5 ⁽¹⁾). Enfin, la contractualisation entre l'État et les multiples opérateurs du champ Accueil Hébergement Insertion (AHI), qui, fondée sur une enquête nationale des coûts, doit constituer une base forte du dialogue de gestion progresse presque aussi lentement (indicateur 1.4 ⁽²⁾) : de 10 à 17 % des acteurs et de 9 à 13 % des crédits concernés.

Derniers points notables à souligner de cette exécution 2013 :

– Les dépenses d'aide au logement temporaire ALT 2 (Action 11 *Prévention de l'exclusion*), qui cofinance le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage, ont presque doublé les crédits initiaux en s'élevant à 21,6 millions d'euros en AE et CP. Les prévisions avaient en effet anticipé prématurément une réforme du dispositif ;

– L'action 15 *Rapatriés* présente une sous-consommation de ses dotations en CP à 1,4 million d'euros au lieu des 18,4 prévus. Elle résulte en réalité d'un problème technique. L'exécution réelle a été conforme aux crédits votés.

(1) 1.5 Écart-type des coûts moyens régionaux d'une place de CHRS.

(2) 1.4 Suivi de la contractualisation entre les opérateurs locaux et l'État.

III. PROGRAMME 109 : UNE NOUVELLE SOUS-BUDGÉTISATION DE LA SUBVENTION AU FNAL MALGRÉ LE RENFORCEMENT DE SES RESSOURCES

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 109 EN 2012 ET 2013

(en millions d'euros)

Programme / Action : Prévision LFI (yc FDC ni ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2012	2013	2012	2013
TOTAL du programme	5 490 207 727 5 749 645 051	4 892 947 897 5 161 083 428	5 490 207 727 5 749 645 051	4 892 947 897 5 161 083 428
consom./LFI		+ 5,5 %		+ 5,5 %
consom. 13/12		- 10,2 %		- 10,2 %
Aides personnelles	5 470 030 000 5 734 000 000	4 875 699 897 5 144 015 000	5 470 030 000 5 734 000 000	4 875 699 897 5 144 015 000
consom./LFI		+ 5,5 %		+ 5,5 %
consom. 13/12		- 10,3 %		- 10,3 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 177 727 7 714 643	8 248 000 7 637 998	8 177 727 7 714 643	8 248 000 7 637 998
consom./LFI		- 7,4 %		- 7,4 %
consom. 13/12		- 1 %		- 1 %
Garantie des risques locatifs	12 000 000 7 930 408	9 000 000 9 430 430	12 000 000 7 930 408	9 000 000 9 430 430
consom./LFI		+ 4,8 %		+ 4,8 %
consom. 13/12		+ 18,9 %		+ 18,9 %

Source : rapport annuel de performances 2013

L'action 1 *Aides personnelles au logement* a consommé plus de 99 % des crédits du programme 109 et environ 72 % des dotations des trois ensembles examinés. Son exécution est aussi à l'origine de plus de la moitié de leur dépassement budgétaire. Elle est dédiée à la subvention d'équilibre versée par l'État au FNAL. Son augmentation (+ 268,30 millions d'euros) résulte de deux évolutions :

- la dynamique des dépenses qui ont dépassé de 507 millions d'euros la consommation de 2012 et de 376 millions d'euros les prévisions pour 2013. On peut observer que la revalorisation annuelle des prestations gérées par le Fonds (+ 2,15 %) aurait coûté environ 200 millions d'euros ;

- la révision à la baisse des prévisions de recettes du fonds.

Le FNAL a même contracté une dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale estimée à 82 millions d'euros au 1^{er} avril 2014 qui devrait se répercuter sur le reste à payer pour l'État en 2014.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU FNAL EN 2013

(en millions d'euros)

Charges		Prévisions en 2013	Recettes		Prévisions en 2013
Prestations APL	7 767	7 463	Contribution des régimes sociaux	4 426	4 261
Prestations ALS	5 254	5 189	Cotisations employeurs	2 677	2 749
Frais de gestion	260	253	Prélèvement sur la PEEC	400	400
			Contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et produits de placement	546	619
			Contribution État	5 144	4 876
TOTAL	13 281	12 905	TOTAL	13 193	12 905

Source : rapport annuel de performances 2013.

Le FNAL a pourtant bénéficié de nouvelles recettes en 2013 (+ 781 millions d'euros si on en déduit la contribution de la taxe sur les tabacs qu'il ne perçoit plus). Celles-ci ont, de fait, sensiblement réduit la participation de l'État en volume (- 590 millions d'euros par rapport à son montant 2012) comme en pourcentage.

CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 provis.
Total État	4 846	5 086	5 496	5 553	5 535	5 734	5 144
Total charges FNAL	10 819	11 415	11 890	12 066	12 365	12 740	13 281
Total ALF, ALS et APL	14 494	15 472	15 961	16 221	16 578	17 014	17 390
Part de l'État dans le total (%)	33,4	33	34,4	34,2	33,38	33,7	29,6

Source : ministère de l'Égalité des territoires et du logement et rapport annuel de performance 2013.

Il n'en reste pas moins qu'une nouvelle fois, il a été nécessaire de compléter fortement les dotations initiales. Auditionné par la Commission des finances ⁽¹⁾, le Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Étienne Crépon, a indiqué qu'il n'existe pas de système permettant de modéliser de manière fiable et précise l'évolution de ces dépenses. Elles sont très influencées par la conjoncture économique et sociale qui a fait croître le nombre des bénéficiaires des aides personnalisées au logement à 6,4 millions de personnes. Il est toutefois discutable que les prévisions se soient fondées sur une diminution de ce nombre dans le contexte de crise actuel, minimisant l'hypothèse de progression des dépenses nécessairement induite par la revalorisation des barèmes.

Au-delà de cette critique, le Rapporteur spécial constate que ces dépenses s'alourdissent chaque année, tout en perdant progressivement leur efficacité sociale. L'indicateur de performance 1.1 du programme ⁽²⁾ montre une certaine stabilisation du taux d'effort moyen. Mais ce résultat cache de fortes disparités de situations selon les zones de tension pour l'accès au logement et entre les habitants de logements sociaux et ceux du parc privé - des disparités qui s'accroissent.

(1) Audition du 11 juin 2014.

(2) 1.1 Taux d'effort net moyen des ménages en locatif (avec charges) sur trois catégories de ménages : bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants (dont boursiers et non boursiers).

Parallèlement, la question de la soutenabilité budgétaire de ces dépenses est désormais posée au point que le Gouvernement propose le gel des barèmes des aides. Sans entrer dans cette discussion, l'équité comme l'efficacité imposent de réfléchir aussi à une refonte de ces dispositifs. Un rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales avait montré en 2011 qu'il existait des marges de progrès. Lors des discussions sur le projet de loi de finances pour 2014, le Parlement avait demandé au Gouvernement de lui remettre un « *rapport sur les réformes envisageables pour améliorer l'efficacité sociale des régimes d'aides personnelles au logement à enveloppe budgétaire constante* ». M. Crépon a reconnu que l'exécutif n'avait pas trouvé de solution.

Le Rapporteur spécial considère qu'il serait au minimum nécessaire de débattre de la légitimité pour les familles d'étudiants de cumuler l'accès à ces aides et la possibilité de bénéficier d'allègements fiscaux au titre de ces étudiants sans que soit prise en compte l'aide financière reçue.

IV. PROGRAMME 135 : LA LENTE MONTÉE EN CHARGE DES PROGRAMMES DE LOGEMENTS SOCIAUX ; LES INTERROGATIONS SUR LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DE L'ANAH

Le programme 135 regroupe les crédits d'État alloués à plusieurs des grands volets de la politique nationale du logement et de l'urbanisme : du développement du parc social à la rénovation énergétique de l'habitat privé, en passant par l'accession sociale à la propriété ou la lutte contre l'habitat indigne... 2013 a vu le périmètre du programme s'étendre avec l'intégration de l'action *Grand Paris* et l'extension des missions assurées par l'action *Urbanisme et aménagement*. Ces évolutions ne permettent pas de comparaisons entre les exécutions 2012 et 2013.

Il faut également rappeler que ces dotations budgétaires ne sont qu'une part des moyens mobilisés en faveur de ces diverses politiques : contributions de partenaires nationaux, recettes affectées, prêts bonifiés, garantie d'État, dépenses fiscales... les complètent largement. Bien qu'en recul, ces dernières représentent encore un effort équivalent à plus de deux fois celui du budget de l'État.

Cela étant, celui-ci a consacré 574,6 millions d'euros en AE et 603,8 millions d'euros en CP aux priorités soutenues par le programme 135. Ces consommations ont dépassé de 20 millions d'euros les CP prévus, fonds de concours compris ; en revanche, 74,2 millions d'euros d'AE sont restés inemployés. La sous-exécution s'élève à – 118,5 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en cours d'exercice pour les AE et à – 35,1 millions d'euros pour les CP.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 135 EN 2012 ET 2013

(en millions d'euros)

Programme / Action : Prévision LFI (yc FDC ni ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2012	2013	2012	2013
TOTAL du programme	561 457 604	648 860 717 574 617 999	565 511 104	583 751 717 603 762 772
consom./LFI		- 11,4 %		+ 3,4 %
Construction locative et amélioration du parc	458 902 700 442 794 000	503 224 500 454 537 544	462 616 200 319 178 088	438 115 500 489 586 838
consom./LFI		- 9,7 %		+ 11,8 %
consom. 13/12		+ 2,7 %		+ 53,4 %
Soutien à l'accession à la propriété	4 501 500 3 899 274	4 303 000 4 042 000	4 501 500 5 435 701	4 303 000 4 042 000
consom./LFI		- 6,1 %		- 6,1 %
consom. 13/12		+ 3,7 %		- 25,6 %
Lutte contre l'habitat indigne	0 5 653 171	7 910 000 4 940 000	0 5 098 734	7 910 000 4 758 579
consom./LFI		- 37,5 %		- 39,8 %
consom. 13/12		- 12,6 %		- 6,7 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	27 310 298 28 724 071	46 676 000 52 456 592	27 310 298 20 142 127	46 676 000 53 590 494
consom./LFI		+ 12,4 %		+ 14,8 %
consom. 13/12		Périmètres différents		
Soutien	21 631 583 14 195 795	17 956 717 19 591 326	21 631 583 13 433 128	17 956 717 20 066 222
consom./LFI		+ 9,1 %		+ 11,8 %
consom. 13/12		Périmètres différents		
Urbanisme et aménagement	49 111 523 ...	68 790 500 39 050 537	49 451 523 ...	68 790 500 31 725 477
consom./LFI		- 43,2 %		- 53,9 %
consom. 13/12		Périmètres différents		
Grand Paris	1 500 000 8 682 678	0 0	1 500 000 ...	0 0

Source : rapport annuel de performances 2013.

Sont indiquées les dépenses réelles en 2013 après correction des erreurs d'imputation et retraitements comptables. Le programme a subi des changements de périmètres entre 2012 et 2013 sans que les montants des prévisions et des dépenses des actions concernées puissent être reconstitués, ce qui interdit les comparaisons d'un exercice à l'autre.

Parmi les évolutions notables de cette exécution 2013, on relèvera, sur l'action 4, la **forte dynamique des dépenses liées au contentieux DALO** (droit au logement opposable – soit le règlement des astreintes à la charge de l'État quand il est condamné pour le non relogement des publics reconnus prioritaires). La consommation, correctement anticipée par la loi de finances initiale, a doublé entre 2012 et 2013 atteignant 26,50 millions d'euros en AE et 26,90 millions d'euros en CP. M. Crépon l'explique par une activation tardive de ces condamnations par les tribunaux. Il n'en reste pas moins que l'indicateur 2.1 attaché au programme 109⁽¹⁾ montre de très lents progrès de l'entrée dans le parc social des personnes sortant d'un centre d'hébergement : leur proportion ne monte que de 2 à 3,2 % ; l'indicateur 1.3 du programme 135⁽²⁾ révèle même une détérioration, de 66,1 à 54,5 %, de la proportion de personnes reconnues prioritaires à qui une offre de logement adaptée a été faite dans l'année. Il en va de même s'agissant des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement autonome – cf. le programme 177. Certes, les résultats du premier indicateur sont faussés par le décalage temporaire entre le relogement effectif et la saisie dans la base de décompte. Quant aux résultats de la seconde série, ils ne reflètent pas l'augmentation de 18,8 % du nombre des relogements (15 637 début 2014). Ils sont, en fait, contrarié par la hausse des recours (+ 7,6 %) et des décisions favorables (+ 23,2 %, soit 26 356). On peut raisonnablement espérer une accélération grâce à la plus grande mobilisation des contingents préfectoraux et au développement de l'accompagnement des ménages dans le logement (actions relevant du programme 177).

Le principal obstacle reste le développement trop lent du parc social face à des besoins croissants, ainsi que l'insuffisance des solutions intermédiaires ou des possibilités de sortie du parc social dans les territoires où le logement est en tension. C'est ainsi que l'indicateur de performance 1.1 du programme 135⁽³⁾ témoigne d'une stagnation de la rotation au sein du parc social dans les zones tendus (6,6 % en zones A et 9,8 % en B1) malgré les efforts de production de ces dernières années.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial a activement soutenu les efforts du Gouvernement pour relancer en 2014 le développement du logement intermédiaire et l'effort de construction en général, sachant que la production globale a poursuivi sa chute en 2013. Selon les chiffres de la Fédération française du Bâtiment en décembre 2013, les mises en chantier de logements neufs ont diminué de près de 4 % à 333 000 unités, s'éloignant davantage du cap des 500 000 nouveaux logements.

(1) 2.1 Part des personnes logées dans l'année dans le parc social et provenant d'un centre d'hébergement.

(2) 1.3 Part des personnes auxquelles une offre de logement adaptée a été faite dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable (année civile).

(3) 1.1 Fluidité du parc de logements sociaux.

L'accèsion sociale à la propriété constitue aussi l'un des leviers pour fluidifier le parc social et soutenir la production de logements. Le budget de l'État supporte seulement les commissions de gestion (4 millions d'euros en 2013 sur l'action 2 *Soutien à l'accèsion à la propriété*) des dispositifs suivis dont est chargée la société de gestion du fonds de garantie de l'accèsion sociale à la propriété (SGFGAS), mais aussi et surtout 1,2 milliard d'euros de crédit d'impôt au titre du prêt à taux zéro (PTZ+) ⁽¹⁾. Le rapport annuel de performances (indicateur 4.2 ⁽²⁾) confirme le recentrage de ce dispositif sur les ménages aux revenus modestes que visaient les dernières réformes du dispositif. Toutefois, il ne permet pas de mesurer l'impact concret de ce dispositif central. Le fait est que ces dernières années, les effectifs de PTZ+ se sont effondrés de 352 000 en 2011 à 80 565 en 2012, notamment depuis qu'ils sont réservés aux logements neufs. Les récentes statistiques ont montré que leur recul s'est poursuivi en 2013 à seulement 44 000 PTZ+ distribués.

Quoi qu'il en soit, la première priorité de l'action gouvernementale traduite par le programme 135 est **la production ou la réhabilitation des logements locatifs sociaux** (ou d'hébergement), soutenues, ou du moins orientées, par l'attribution de subventions dites « aides à la pierre » financées par son action 1 *Construction locative et amélioration du parc*. Il s'agit du premier poste budgétaire du programme, et du troisième en volume de la mission. Or, en dépit des efforts importants du Gouvernement en 2013 pour mobiliser acteurs et moyens supplémentaires, à la hauteur des ambitions présidentielles d'un rythme de production annuelle de 150 000 nouveaux logements locatifs sociaux d'ici 2017, les AE dédiées à ces aides à la pierre ont été sous-consommées en 2013. La loi de finances pour 2013 ouvrait notamment, dans un contexte de rationnement budgétaire, 50 millions d'euros supplémentaires d'aides à la pierre (soit un total de 503 millions d'euros d'AE), que devaient compléter 128 millions d'euros de fonds de concours. Pour conforter la faisabilité de ces opérations, le Gouvernement s'est par ailleurs attaché à renforcer tous ses leviers partenariaux et fiscaux. Pour autant, si 2013 a vu le nombre d'agrèments accordés pour le financement de logements sociaux progresser notablement par rapport aux deux exercices précédents (117 065 contre 102 728 en 2012), ce résultat est encore éloigné de l'objectif, alors que près de 49 millions d'euros d'AE n'ont pas été consommés et que les 128 millions d'euros d'AE issus du prélèvement sur le potentiel financier des organismes de logement social ont été gelés.

(1) Ainsi que 1,6 milliard d'euros de crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt supportés pour l'acquisition de la résidence principale qui a été mis en extinction en 2010.

(2) 4.2 Pourcentage des bénéficiaires du PT+ par catégorie de revenus.

Ces dépenses marquent tout de même une progression sensible par rapport à la consommation de 2012 d'environ 12 millions d'euros en AE et de 170 millions d'euros en CP ⁽¹⁾ et se traduisent aussi par une augmentation des opérations les plus sociales :

NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX OU D'HÉBERGEMENT FINANCÉS DE 2010 À 2013

Logements financés ou agréés	Total 2010 avec plan de relance	Total 2011	Total 2012	Total 2013
PLAI ⁽²⁾	25 235	23 142	23 409	29 734
PLAI hébergement	567	341	191	193
PLUS	58 981	51 542	48 720	54 788
PLS, PLS Foncière ou PLS privés	45 692	41 103	30 599	32 543
Produit spécifique hébergement	1 034			116
TOTAL	131 509	116 128	102 728	117 065
Coût budgétaire de l'offre nouvelle	685 M€	469,40 M€	419,00 M€	435,90 M€
Réhabilitation et amélioration de la qualité de service	2 179	1 209	351	670
Démolition	2 755	1 219	1 984	447
Coût budgétaire de ces opérations	705,70 M€	482,10 M€	428,90 M€	445,70 M€

Source : rapports annuels de performances 2010, 2011, 2012 et 2013.

Il faut bien évidemment tenir compte du décalage de trois à quatre ans, en moyenne, entre l'agrément des projets et la mise en service des logements produits pour mesurer l'impact de ces efforts d'investissements. Par ailleurs, M. Crépon observait que la production de logements sociaux est une chaîne complexe où interviennent divers acteurs – dont des élus qui tendent à avoir un comportement attentiste en période électorale. Lors de son audition par la Commission des finances, il a considéré que la progression de 15 % du volume d'activité des opérateurs est un résultat déjà significatif, et raisonnable. Aller au-delà serait « *prendre le risque de la surchauffe* ». Il souligne en outre que l'exceptionnelle production de 2010 venait en bonne partie du rachat par plusieurs bailleurs HLM du patrimoine, déjà bâti, d'Icade.

Cette opération expliquerait aussi la régression, entre 2012 et 2013, des parts de logements sociaux financés ou agréés en zones tendues (de 30,6 à 28 % en zones A et de 32,8 à 32 % en zones B) et leur augmentation sensible en zones non tendues (B2 et C), en dépit de la stratégie de recentrage des aides à la pierre qu'imposent des moyens budgétaires contraints (indicateur 1.2 du rapport annuel de performances ⁽³⁾). Le rapport explique aussi ces évolutions par la nécessaire prise en compte des besoins spécifiques aux villes moyennes et aux zones semi-rurales et rurales « *aujourd'hui totalement abandonné[s] par les investisseurs privés* » ⁽⁴⁾. Sans minimiser l'utilité de ces investissements, qui, en termes

(1) Dépenses réelles après retraitements comptables.

(2) PLAI : prêt locatif aidé d'intégration ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLS : prêt locatif social.

(3) 1.2 Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agréés (PLS) par zone.

(4) Étienne Crépon, DHUP, audition par la Commission des finances du 11 juin 2014.

financiers, ne mobiliseraient qu'une très faible part des subventions de l'État, le Rapporteur spécial insiste sur l'urgence d'agir sur les territoires en forte tension pour débloquer la construction.

Le rationnement budgétaire et l'efficacité économique (pour éviter notamment que les aides publiques ne soient absorbées par les surenchères spéculatives) imposent de travailler également sur d'autres dimensions, telles que la simplification normative et la libération du foncier. Le Rapporteur spécial a présenté en 2013 un certain nombre de pistes dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur la production sociale ⁽¹⁾. Pour une approche plus globale, il propose un coup de pouce fiscal temporaire à la vente de terrains à bâtir en zones d'urbanisation continue dans le projet de loi de finances rectificative en cours de discussion.

Autre constat à relever : l'inégal investissement des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU. Le rapport annuel de performances (indicateur 2.1 ⁽²⁾) montre que parmi celles-ci, les communes ayant entre 0 et 5 % de logements locatifs sociaux n'auront atteint que 89 % de leurs objectifs de production annuels fixés pour la période 2011-2013. S'il précise que ce résultat marque un net progrès par rapport aux exercices précédents (65 % atteints en 2012) – en lien vraisemblablement avec le renforcement de leurs obligations par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 –, un tel résultat reste décevant au regard de l'objectif de rééquilibrage territorial des parcs sociaux, d'autant que ce sont les communes les plus équipées qui assurent encore les plus grosses productions. Néanmoins, M. Crépon constate que « *la mixité sociale est désormais une valeur partagée par tous* ». Il indique qu'après les dernières élections, les préfets ont reçu instruction de remobiliser les collectivités locales engagées dans des projets.

La rénovation et l'adaptation des logements privés sont la deuxième grande priorité gouvernementale soutenue par le programme 135 et son principal opérateur, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat privé (ANAH). L'année 2013 est marquée par une forte hausse des aides accordées par l'Agence, avec notamment la **montée en charge du programme de rénovation thermique**. L'agence a ainsi mobilisé un budget d'interventions (hors FART – Fonds d'aide à la rénovation thermique) de 432 millions d'euros en AE au lieu des 327 millions d'euros l'exercice précédent.

(1) Cf. *Rapport d'information n°1285 Mission d'évaluation et de contrôle. Propositions pour le logement social*, Christophe Caresche et Michel Piron, juillet 2013.

(2) 2.1 *Pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) par rapport à leur objectif annuel moyen sur la période triennale par tranches.*

BILAN DES ACTIONS ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ANAH (HORS FART) EN 2013

	Nombre de logements			Coût total (en millions d'euros)	
	Réalisation 2012	LFI 2013	Réalisation 2013	LFI 2013	Dépenses
Habitat insalubre, indigne (HI), dégradé et très dégradé (TD)	13 469	22 400	14 812	253	161
<i>dont propriétaires bailleurs : production de logements à loyers maîtrisés</i>	6 201	12 900	6 550	194	103
<i>dont copropriétés</i>	5 128	6 500	5 918	15	17
Aides aux propriétaires occupants modestes (hors HI et TD)	32 839	45 000	42 598	147	204
<i>dont précarité énergétique et autres</i>	11 463	30 000	24 797	100	148
<i>dont handicap et vieillissement</i>	10 283	15 000	17 801	47	56
Copropriétés en difficulté (hors LHI et TD)	14 465	20 000	7 726	56	19
Résorption de l'habitat insalubre (RHI)				12	12
Humanisation des centres d'hébergement				10	6
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)				30	30
Fonctionnement et investissement				21	20
TOTAL	60 773	87 400	65 136	530	452
Complément FART					108

Source : rapport annuel de performances 2013.

Les indicateurs de performances 3.1 à 3.3⁽¹⁾ attachés au programme 135 montrent l'évolution des priorités d'actions de l'Agence : le poids relatif des aides pour le traitement des situations d'indignité a reculé. Pour autant, le nombre de logements concernés a progressé de 20 %, en particulier dans les zones A. En outre, la lutte contre la précarité énergétique contribue aussi à cet objectif. L'adaptation des logements au vieillissement et au handicap prend quant à lui une place croissante (+ 4 points). Enfin, plus de la moitié des aides de l'Agence sont accordées en faveur de la lutte contre la précarité énergétique quand ce taux n'était encore que de 21 % du total en 2012. Le nombre de logements aidés à ce titre a presque triplé.

Néanmoins, cette progression, dont l'accentuation serait souhaitable au regard des objectifs de performance énergétique de la France et de la stagnation des premiers résultats⁽²⁾, se heurte à la **volatilité de la principale ressource de l'ANAH**, le produit de la vente des quotas carbone. L'ANAH était censée recevoir jusqu'à 590 millions d'euros. Par prudence, l'agence avait établi son budget prévisionnel sur des hypothèses nettement plus modestes. De fait, elle a dû abaisser cette recette à 220 millions d'euros en fin d'année.

(1) 3.1 Concentration et impact des aides de l'ANAH en faveur de la lutte contre l'habitat indigne ; 3.2 Taux de logements aidés par l'ANAH en vue d'une adaptation aux besoins des personnes âgées ou handicapées ; 3.3 Taux de logements aidés par l'ANAH dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique.

(2) Indicateur 5.1 Consommation énergétique globale des logements.

Aujourd'hui encore, le cours des quotas d'émissions de carbone reste inférieur au prix de référence sur lequel se fondaient les prévisions pour 2013, à un peu plus de 5 euros la tonne au lieu de 9 euros. Même si des experts anticipent une remontée à 6 ou 7 euros la tonne, le manque à gagner est encore important.

Ce constat illustre la fragilité de la principale ressource de l'ANAH, amenant la Cour des comptes à s'interroger sur ses conséquences pour l'équilibre financier de l'agence et ses capacités d'intervention ⁽¹⁾, alors que les aides versées sont en forte hausse par rapport à 2012 (+ 32 % hors FART) et constituent un des piliers de la politique nationale de rénovation énergétique. M. Crépon a indiqué que cette question est en cours d'arbitrage.

*

* *

(1) Cf. *Analyse de l'exécution du budget de l'État – Exercice 2013 – Égalité des territoires, logement et ville.*

**ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE :
VILLE**

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
LA POLITIQUE DE LA VILLE DEPUIS 2012	256
I. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS MALHEUREUSEMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	257
1. Malheureusement, un « gisement » de régulation budgétaire.....	257
2. Le poids des dépenses fiscales.....	259
II. DES RÉSULTATS PERFECTIBLES EN TERMES DE PERFORMANCE	259

LA POLITIQUE DE LA VILLE DEPUIS 2012

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*.

Le périmètre du programme s'était élargi en loi de finances initiale pour 2011 avec le rattachement de l'opérateur Société du Grand Paris et d'une partie de ses crédits de fonctionnement. Le programme 147 a donc été renommé *Politique de la ville et Grand Paris*. Il était rattaché sous la précédente législature au ministre de la ville et du Grand Paris. Son responsable est le secrétariat général du comité interministériel des villes.

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013, la société du Grand Paris a été transférée au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

La politique de la ville fait consensus, non seulement sur la nécessité de recevoir une impulsion forte pour être visible et efficace, mais aussi dans son objectif fondamental de contribution à la réduction des inégalités. De même, il est clair que l'ensemble des formations politiques républicaines partagent volontiers le diagnostic des insuffisances de sa mise en œuvre, depuis le quart de siècle qui nous sépare de son introduction dans le débat public.

Ces difficultés sont perceptibles quant aux résultats, puisque les écarts en termes de pauvreté, de chômage, d'accès aux soins et de résultats scolaires n'ont pas disparu, mais aussi quant aux moyens retenus : un saupoudrage des mesures publiques et une déficience dans la gouvernance sont souvent mis en avant comme illustration des carences de cette politique.

Le Gouvernement issu de la nouvelle majorité de 2012 a conduit une action profonde sur l'ensemble des secteurs de la politique de la ville : l'association de toutes les énergies et d'abord la participation des premiers intéressés, les habitants des quartiers, la mobilisation des politiques de droit commun de tous les ministères, la nouvelle impulsion au renouvellement urbain, la concentration des moyens sur un nombre restreint de quartiers véritablement prioritaires et la lutte contre les stigmatisations et les discriminations.

Néanmoins, nonobstant cette impulsion nouvelle, l'exercice 2013 apparaît, comme l'exercice 2012, sur le plan budgétaire, davantage un exercice de transition. Sur l'année 2013, les caractéristiques du budget de la politique de la ville sont pour l'instant restées inchangées : les dépenses budgétaires ont continué de diminuer, les dépenses fiscales sont toujours d'un grand poids et l'évaluation est perfectible.

En exécution, les crédits consommés avaient été ramenés, sous la précédente législature, de 852,9 millions en 2008 (à périmètre reconstitué) à 788 millions en 2009, à 632 millions en 2010 et 570 millions en 2011, soit une diminution d'un tiers des dépenses en trois ans. Ils ont diminué encore de 10,2 % en 2012 par rapport à 2011, avec une consommation de 512,3 millions d'euros de crédits de paiement, et de 8,1 % en 2013 par rapport à 2012 avec une consommation de 470,6 millions d'euros !

Si le programme *Politique de la ville* représentait au total 503,7 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2013, la consommation effective n'est donc que de 470,6 millions d'euros (taux de 93,4 %).

La consommation des autorisations d'engagement revêt un aspect atypique en 2013, avec un résultat négatif de - 1 173 974 379 euros d'autorisations d'engagement consommées pour 503 604 867 euros d'autorisations d'engagement ouvertes. Le RAP indique que la consommation réelle d'AE est de 466 031 680 euros, soit un taux de consommation de 92,5 %.

En effet, le solde des engagements sur années antérieures au titre de l'ANRU, d'un montant de 1 640 006 059 milliards d'euros au 31 décembre 2012, a été annulé pour tenir compte des évolutions de ses sources de financement, c'est-à-dire en fait traduire comptablement un désengagement de l'État.

La gestion des crédits, comme les années précédentes, est malheureusement donc caractérisée par une sous-consommation liée à la régulation budgétaire.

I. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS MALHEUREUSEMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

1. Malheureusement, un « gisement » de régulation budgétaire

La consommation des crédits en 2013 est inférieure de 6,6 % (à comparer à - 5,1 % en 2012) aux prévisions de la loi de finances initiale.

Le programme *Politique de la ville* avait bénéficié au total de 503,7 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2013 ; la consommation s'est élevée à 470,6 millions d'euros pour 472,1 millions de crédits ouverts, compte tenu d'un solde de 31,6 millions d'annulations nettes d'ouvertures exclusivement opérées par report de crédits.

L'écart entre les crédits de la loi de finances initiale pour 2013 et les dépenses 2013 est au final de 33,1 millions en crédits de paiement.

Les économies ont principalement porté en 2013, à hauteur de près de 27,4 millions, sur l'action 01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville.

C'est ainsi que les actions territorialisées des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) programmées par l'ACSé ont consommé 150,3 millions au lieu

des 167 millions de l'enveloppe prévue. Les autres postes où l'on constate des sous-consommations de crédits sont le programme de réussite éducative (75,8 millions au lieu de 81 millions programmés en projet de loi de finances pour 2013), le programme adultes-relais (70 millions au lieu de 76 millions programmés en projet de loi de finances pour 2013), le programme « Ville vie vacances » (8 millions au lieu de 9 millions).

Les économies de constatation portaient, jusqu'en 2011, sur les compensations budgétaires d'exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU (zones de redynamisation urbaine). Ce n'est plus le cas depuis 2012 et la Cour des comptes signale des reports de charges croissants.

Les dépenses de compensation d'exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU avaient atteint le montant record de 297,6 millions en 2009 pour diminuer à 191,3 millions en 2010, 151,7 millions en 2011 et elles ont été réduites à 117,8 millions en 2012. Ceci est la conséquence budgétaire du recentrage du dispositif des ZFU, opéré d'abord par la loi de finances initiale pour 2009, puis par l'article 157 de la loi de finances pour 2012.

Jusqu'en 2012, des économies supplémentaires avaient pu être constatées au-delà des prévisions des lois de finances initiales. C'est ainsi qu'en 2010, 55,7 millions ont pu être annulés en gestion sur le poste des compensations d'exonérations de charges sociales (soit l'essentiel des 72,7 millions de sous-consommation pour l'ensemble du programme 147 en 2010) et près de 46 millions en 2011 (pour une sous-consommation globale de 53,8 millions).

En 2012, l'économie de constatation n'était que de 3,3 millions sur 27,7 millions de sous-consommation sur l'ensemble du programme 147. La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes informe le Parlement ⁽¹⁾ du fait que 2,3 millions de dette aux organismes de sécurité sociale avaient été constitués à la fin de 2012 à ce titre et n'avaient pas été intégrés dans la programmation des crédits pour 2013, ce qui avait contribué à conduire le contrôleur budgétaire et comptable ministériel à émettre un « avis favorable avec réserves sur la programmation ».

En 2013, 109,2 millions ont été versés aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et de redynamisation urbaine (ZFU/ZRU), alors que le montant prévisionnel s'élevait à 120 millions selon la Cour des comptes, et les crédits ouverts à 116,2 millions. Cet écart, ajouté à la dette de 2,3 millions au 31 décembre 2012 non apurée en 2013, devrait se traduire, selon la Cour des comptes, par un report de charge de 13,3 millions sur 2014.

Le dispositif des emplois francs, qui s'est traduit par 60 créations sur les 400 prévues, a consommé 4,5 millions d'AE et 2,6 millions de CP pour 2,5 millions prévus en AE et CP par le projet de loi de finances. C'est surtout

(1) *Le RAP comme les réponses au questionnaire budgétaire étant muets sur ce point.*

sur l'exécution 2014, qu'un écart se creuse, avec une sous-consommation manifeste compte tenu du décalage existant entre les annonces gouvernementales pour augmenter le nombre des emplois créés, et la réalité administrative des très restrictives conditions d'accès des jeunes à ces emplois.

2. Le poids des dépenses fiscales

Le programme *Politique de la ville* a consommé en 2013 470 millions d'euros de crédits de paiement alors que les dépenses fiscales rattachées au programme demeurent à un niveau élevé, sensiblement conforme aux prévisions.

Elles sont estimées en baisse par les rapports annuels de performances à 471 millions en 2011 et à 419 millions en 2012 et 415 millions en 2013.

Il est à noter que les plus importantes d'entre elles, qui retracent les exonérations d'impôt sur les bénéfices dans les ZFU, ne diminuent pas sensiblement malgré les mesures de recentrage déjà évoquées. Les dépenses constatées sont de 306 millions en 2011 et estimées à 291 millions en 2012 et à 306 millions en 2013.

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 88 % des crédits du programme.

II. DES RÉSULTATS PERFECTIBLES EN TERMES DE PERFORMANCE

Sur la question spécifique de la mise en œuvre de la LOLF, depuis plusieurs années, la Cour des comptes comme la commission des Finances soulignent que le principal problème soulevé par les indicateurs de performance du programme 147 réside dans le décalage entre la période de disponibilité des données et la période d'élaboration des rapports annuels de performances.

Au sein du rapport annuel de performances pour 2013, sur 8 indicateurs de performance, 5 seulement sont renseignés, 1 l'est partiellement et 2 ne le sont pas.

Ce ratio est moins mauvais que celui des années précédentes (6 indicateurs renseignés sur 9 en 2012, 5 sur 10 en 2011, 7 sur 10 en 2010, 9 sur 14 en 2009...) mais le nombre d'indicateurs du programme tend à se réduire : il est passé de 16 en 2008 à 6 en projet de loi de finances pour 2014.

Deux indicateurs sont associés à l'objectif n° 1 de renforcement de la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires. Le premier, qui tend à mesurer l'écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie et de commerce dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines

correspondantes n'est pas renseigné pour 2013, mais il est indiqué que la différence de mixité fonctionnelle entre les quartiers ZFU et le reste des agglomérations les accueillant a tendance à s'accroître entre 2011 et 2012, ce qui constitue une dégradation et n'est pas un bon résultat.

L'autre indicateur qui mesure l'écart entre l'évolution du nombre d'emplois salariés existants dans les ZFU et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes n'est pas non plus renseigné pour 2013. Les résultats pour 2012 ne sont pas bons puisque l'installation de nouveaux établissements a été la plus importante dans les quartiers hors ZFU des agglomérations accueillant des ZFU. L'écart entre les ZFU et le reste de ces agglomérations a ainsi augmenté en 2012. En matière de réussite éducative, la proportion des places d'internat d'excellence occupées par des enfants originaires des quartiers prioritaires est très inférieure aux objectifs : 27 % en 2013 pour un objectif de 50 %.

Les indicateurs associés à l'objectif n° 3 d'optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme, de capitaliser les expériences et de diffuser l'information présentent de meilleurs résultats. 82 % des crédits de l'ACSé sont concentrés sur les CUCS de priorité 1 (réalisation 2013), un chiffre légèrement plus élevé que celui des années précédentes et supérieur à la cible de 75 % de crédits déployés sur les CUCS de priorité 1.

*

* *

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Victorin LUREL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i>.....	263
A. UNE ÉCONOMIE CONJONCTURELLE DE 2 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	263
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ QUE LA PRÉVISION	265
C. UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT	266
II. LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i>.....	269
III. LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i>	270
IV. LE PROGRAMME <i>MAJORATION DES RENTES</i>	272
V. LE PROGRAMME <i>DOTATION EN CAPITAL DU MES</i>	272
VI. LE PROGRAMME <i>AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BEI</i>	273

La mission *Engagements financiers de l'État* représente en volume budgétaire, avec 57,2 milliards de crédits en autorisations d'engagement (AE) et 53,9 milliards d'euros de crédits budgétaires (CP) en 2013, la troisième mission du budget général après celle relative aux *Remboursement et dégrèvements* (86,2 milliards d'euros en AE et CP) et celle relative à *l'Enseignement scolaire* (63,5 milliards d'euros en AE et CP). Elle réunit six programmes : deux sont dotés de crédits évaluatifs (117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* ; 114 *Appel en garantie de l'État*) et quatre sont dotés de crédits limitatifs (145 *Épargne* ; 168 *Majoration de rentes* ; 336 *Dotation en capital du mécanisme européen de stabilité* ; 338 *Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement – BEI*).

Le solde en exécution est positif (+ 172,3 millions d'euros en AE et + 170,8 millions d'euros en CP) alors même qu'une annulation de crédits de 2 milliards d'euros est intervenue en loi de finances rectificative portant principalement sur le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE LA LFI 2013

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Prévision LFI	57 330	54 067
Exécution 2013	57 158	53 896
Écart Prévision/exécution	172	171

ANNULATION DE CRÉDITS EN LFR 2013

(en millions d'euros)

	PGM 117	PGM 114	PGM 145	PGM 168	Ensemble
Autorisations d'engagements	1 932		148,4	1,8	2 082,2
Crédits de paiement	1 932		148,4	1,8	2 082,2

Source : Cour des comptes à partir de données Chorus et Cour des comptes.

La surbudgétisation initiale constatée depuis deux ans peut s'expliquer par le caractère évaluatif des crédits affectés à deux des six programmes composant la mission. Toutefois, la Cour des comptes souligne que le programme 145 *Épargne*, doté de crédits limitatifs fait également l'objet d'une surbudgétisation récurrente.

ÉCART À LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INITIALE

Différence entre prévu et réalisé en % du prévu calcul en crédits de paiements	PGM 117	PGM 114	PGM 145	PGM 168	Ensemble
Comparaison LFI/exécution 2011	1,92 %	163,37 %	- 37,85 %	- 0,15 %	1,75 %
Comparaison LFI/exécution 2012	- 5,06 %	- 35,70 %	- 15,51 %	- 0,93 %	- 5,33 %
Comparaison LFI/exécution 2013	- 4,28 %	- 44,92 %	- 20,52 %	- 1,00 %	- 4,69 %

Source : Cour des comptes à partir de données Chorus et Cour des comptes et direction générale du Trésor.

Par ailleurs, la Cour des comptes dans son rapport annuel sur l'exécution du budget de l'État ⁽¹⁾ formule trois recommandations principales :

- améliorer la prévisibilité des mouvements initiés par les établissements publics affectant le compte du Trésor ;
- refondre la structure du programme 114 *Appels en garantie de l'État* ;
- garantir le solde positif du compte de l'État auprès du Crédit Foncier de France.

I. LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

A. UNE ÉCONOMIE CONJONCTURELLE DE 2 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

La charge de la dette s'est élevée à 44,9 milliards d'euros en 2013, soit à un niveau sensiblement moins élevé qu'en exécution 2012 (46,3 milliards d'euros). Ce résultat confirme une tendance baissière observée depuis 2012, à la suite de fortes hausses en 2010 (+ 2,88 milliards d'euros par rapport à 2009) et surtout en 2011 (+ 5,75 milliards d'euros par rapport à 2010).

CHARGE NETTE DE LA DETTE EN 2013

(en millions d'euros)

Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	LFR décembre 2013	Exécution 2013	Écart à LFI	Écart à LFR	Écart à l'exécution 2012
46 256	46 303	46 895	44 963	44 885	-2 010	-78	-1 417

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE DEPUIS 2007

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ensemble de la dette – hors swaps	39 550	44 464	37 625	40 503	46 256	46 303	44 886
Dettes – charge nette	39 631	44 450	37 421	40 234	45 782	45 423	43 977
OAT & BTAN – charge nette d'intérêts *	34 435	34 785	35 128	36 505	39 924	41 339	41 849
OAT & BTAN – provision pour indexation du capital	1 756	4 615	84	2 267	3 967	3 638	1 772
BTF – charge nette d'intérêts **	3 405	4 396	1 682	1 029	1 611	206	158
Dettes reprises – charge nette	16	626	504	412	265	231	180
Dettes non négociables	4	14	2	1	1	1	1
Frais et commissions de gestion de la dette	16	13	20	20	14	9	17
Trésorerie – charge nette (– si produit net)	- 80	+ 14	+ 204	+ 269	+ 474	+ 880	+ 909
Rémunération des fonds non consommables	-	-	-	165	408	645	667
Solde des autres opérations (– si produit net)	- 80	+ 14	+ 204	+ 104	+ 66	+ 234	+ 242
Contrats d'échange de taux (swaps) – gain net	+ 273	+ 156	+ 140	+ 386	+ 322	+ 307	+ 208

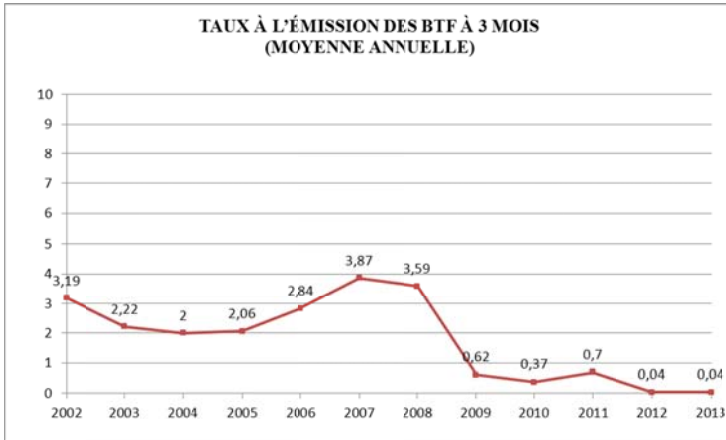
* intérêts versés moins recettes de coupons courus à l'émission.

** intérêts versés moins intérêts reçus (cas des émissions à taux négatif).

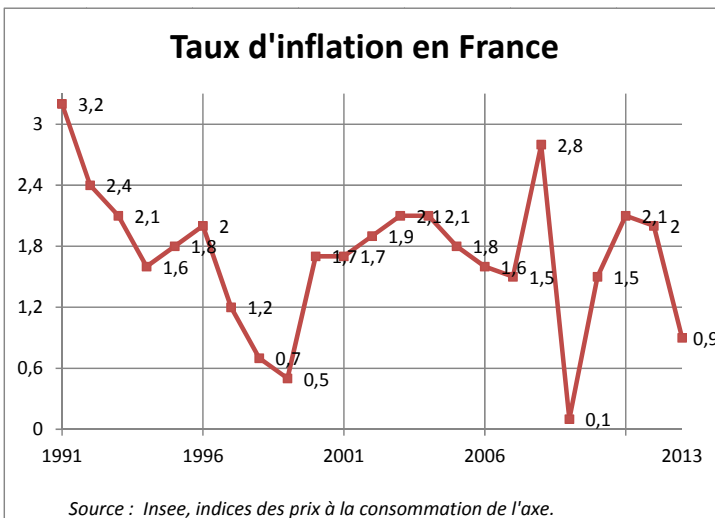
(1) Annexe relative aux Engagements financiers de l'État du rapport sur le budget de l'État en 2013 de mai 2014.

Ces bons résultats relèvent néanmoins principalement d'économies de constatation, qui ne dépendent pas d'une intervention budgétaire visant à maîtriser la dépense. Ils sont ainsi liés à :

– des conditions de financement extrêmement favorables, les taux à court terme ayant été maintenus à un niveau très faible (+ 0,06 % en moyenne) en répercussion de la baisse des taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE) aux mois de mai et de novembre qui a permis de réduire la charge des bons du trésor à taux fixe (BTF) de 698 millions d'euros par rapport à la prévision ;



– d'un plus faible niveau d'inflation en 2013 qu'anticipé, qui a réduit la charge des emprunts indexés de 1,3 milliard d'euros.



Les crédits affectés aux opérations de trésorerie ont fait l'objet d'une moindre baisse puisqu'ils atteignent 909 millions d'euros contre 956 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Ce résultat est notamment dû à la baisse sensible des dépôts des correspondants, non anticipée en 2013.

En effet, alors que la loi de finances rectificative pour 2013 prévoyait une hausse de ces dépôts, ceux-ci ont connu un recul de 5,3 milliards d'euros (pour s'établir à 127,7 milliards d'euros), qui s'explique principalement par la réduction de :

– l'encours des dépôts des collectivités territoriales de 2,4 milliards d'euros du fait de la diminution de leur encaisse de précaution ;

– la part non obligatoire des dépôts des Banque centrales africaines à la suite de la baisse des taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE), à hauteur de 3,2 milliards d'euros.

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ QUE LA PRÉVISION

L'augmentation de la dette de l'État est la conséquence d'un besoin de financement élevé, qui s'est établi à 186,3 milliards d'euros en 2013, soit à un niveau supérieur de 14,5 milliards d'euros (+ 0,7 point de PIB) à la prévision de la LFI 2013. Il demeure toutefois inférieur de 2,3 milliards par rapport à l'exécution 2012 (ce qui tend à confirmer la tendance baissière observée depuis 2011).

Deux facteurs permettent d'expliquer cette hausse par rapport à la prévision :

– l'impact en gestion du déficit budgétaire de l'État supérieur de 11 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale pour 2013, lequel atteint 74,87 milliards d'euros ;

– l'augmentation de la charge d'amortissement des dettes à moyen et long termes à hauteur de 3,3 milliards d'euros, y compris au titre de celles reprises par l'État, notamment celle de l'Établissement public de refinancement et de restructuration (EPFR) pour 4,48 milliards d'euros, en application de l'article 83 de la loi de finances rectificative de 2013.

TABLEAU DE FINANCEMENT EN EXÉCUTION POUR 2013

(en milliards d'euros)

Besoin de financement	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	LFR du 29 déc. 2013	Exécution 2013	Écart Exécution/PLFR
Amortissement de la dette à long terme	48,8	55,6	61,4	60,6	60,6	0
Amortissement de la dette à moyen terme	46,1	42,3	46,5	46,1	46,1	0
Amortissement de dettes reprises par l'État	0,6	1,3	1,6	6,1	6,1	0
Variation des dépôts de garantie	0,1	0,2	–	–	0,2	0,2
Impact en trésorerie du solde de la gestion	93,1	89,2	62,3	72,1	73,3	1,2
Total	188,6	188,6	171,8	184,9	186,3	1,4
Ressources de financement	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	LFR du 29 déc. 2013	Exécution 2013	
Émissions à moyen et long terme nettes des rachats	183,4	177,9	170,0	168,8	168,8	0
Annulation de titres de l'État par la CDP	0,0	0,0	4,0	0,0	0,0	0
Variation des BTF	– 9,3	– 11,2	– 0,3	7,5	7,2	0,3
Variation des dépôts des correspondants	12,4	11,1	– 3,3	– 0,7	– 5,3	4,6
Variation du compte unique du Trésor	– 3,9	– 2,0	– 2,5	2,0	7,9	5,9
Autres ressources de trésorerie	6,1	12,8	3,9	7,3	7,7	0,4
Total	188,6	188,6	171,8	184,9	186,3	1,4

Source : Cour des comptes, Agence France Trésor.

C. UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

Sur le plan de la performance, les résultats des 12 indicateurs associés aux 7 objectifs du programme sont reproduits dans le tableau présenté ci-après et présentent une exécution satisfaisante par rapport aux prévisions.

Le respect des indicateurs de performance est toutefois fortement conditionné par le contexte des marchés, qui, allié à la qualité d'ensemble du dispositif d'émission et de gestion de la dette de l'État, explique les progrès réalisés et le dépassement de la majorité des objectifs fixés.

**PERFORMANCE DU PROGRAMME
CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2012**

Objectif	Indicateur	Prévision 2013	Résultat 2013
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 : 250 %
OAT et BTAN : 150 %		OAT et BTAN : 227 %	
2. Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire	2.1 Indicateur « temps »	+ 10 à - 10	- 1,3
	2.2 Indicateur « allocation »	+ 10 à - 10	+ 3,7
3. Piloter la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i> ^(a)	3.1 Durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	-	3
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)	85 %	92
5. Placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'État au meilleur prix	5.1 Rémunération des opérations de dépôts réalisées avec les SVT	EONIA ^(b)	EONIA - 0,043 %
	5.2 Rémunération des opérations de pensions livrées réalisées avec les SVT	swap - 0,02 % EONIA	swap EONIA - 0,059 %
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 %	98 %
	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	95 %	99 %
7. Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	7.1 Qualité du système de contrôle : occurrence des incidences ou infractions	0	0
	7.2 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 : 4
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 25
	Autres incidents : 0	Autres incidents : 215	

(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.

* Cet indicateur est considéré comme non significatif lorsque le nombre de journées où une cible peut être définie est trop faible.

On relèvera en particulier que :

– les émissions sont couvertes (indicateurs 1.1 et 1.2), malgré une légère baisse des taux moyens de couverture par rapport à 2012, et situent au-dessus des objectifs fixés (BTF : 250 % pour un objectif de 200 % ; OAT et BTAN : 227 % pour 150 %). La réouverture d'anciennes lignes obligataires et l'augmentation du nombre de lignes à chaque adjudication ont renforcé la sécurité des adjudications ;

– les choix de l'Agence France Trésor (AFT) portant sur le rythme de réalisation du programme en cours d'année ainsi que sur les maturités émises un jour d'adjudication donné sont efficaces : la gestion de la dette obligataire est réalisée conformément aux objectifs fixés par rapport aux programmes de référence. Les résultats de l'indicateur « temps » sont meilleurs qu'en 2012 puisque le coût moyen de financement sur 10 ans a baissé du fait d'émissions plus importantes au premier semestre qu'au second et de taux faibles (– 1,3 point de base en 2013 contre + 8,8 points de base en 2012) ;

– la durée de vie moyenne de la dette en l'absence de reprise du programme swaps est stable : en mai 2013, cette durée s'est établie à 7 ans et 11 jours, soit une baisse de 23 jours par rapport à la fin 2012. La contribution des swaps de taux n'est que de 3 jours en 2013 (comme 2012) et leur encours a diminué pour se fixer à 7 milliards d'euros fin 2013 contre 10,5 milliards d'euros en 2012 ;

– la performance de l'AFT pour placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'État au meilleur prix est restée satisfaisante, bien que la rémunération des dépôts en liquidité se soit située en dessous de la cible en raison de la forte liquidité du marché (– 4,3 points de base contre + 8,5 points de base en 2012). La performance comparée des prises en pensions contre SWAP EONIA est également négative et inférieure à son objectif, mais meilleure qu'en 2012 (– 5,9 points de base contre – 8,9 points de base) ;

– le mécanisme de « supervalidation » mis en place fin 2011 par l'AFT sur les flux financiers supérieurs à un million d'euros, s'il n'a pas d'impact direct sur les indicateurs d'annonce, contribue indirectement à l'amélioration des taux d'annonce grâce à son caractère pédagogique (rappel aux obligations) et incitatif (report d'une journée des opérations non annoncées) : les taux d'annonce des collectivités territoriales et des établissements publics sont ainsi légèrement supérieurs à la cible fixée et dépassent les résultats observés depuis 2005 (respectivement 98 % et 99 % en 2013) ;

– la forte hausse des incidents recensés en 2013 est principalement due à l'amélioration du *reporting* des collaborateurs de l'AFT. Un effort de pédagogie auprès des spécialistes en valeurs du Trésor sur le respect des horaires de dépouillement des pensions livrées par les contreparties de l'AFT et l'annulation des tickets temporaires les représentants, permettraient de réduire par deux les incidents constatés.

II. LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

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. Les garanties accordées par l'État sont des engagements hors bilan qui exposent l'État à un risque financier à un terme plus ou moins éloigné. Le niveau d'exposition de l'État doit ainsi rester cantonné dans des limites raisonnables qui dépendent de l'analyse des risques et des bénéfices propres à chaque dispositif.

Ces dispositifs portent sur des domaines d'activité nombreux et variés : contribution de la France aux mécanismes européens destinés à préserver la stabilité financière en Europe, soutien aux banques, soutien à certains secteurs (agriculture, logement, santé, industrie, aide au développement) ou encore soutien en faveur du développement international de l'économie.

L'exécution 2013 se caractérise par une baisse importante des crédits consommés par rapport à la prévision initiale (114,5 millions d'euros contre 207,9 millions d'euros, soit un écart de 45 %). Ce résultat s'explique par :

– le niveau faible des appels en garantie au titre de l'action 5 par rapport aux estimations ;

– la concentration des dépenses sur l'action 4.

DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2013

(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	1,5	7,2	10	137,6	51,6	207,9
Dépenses	0	7,2	0,38	106,8	0,14	114,5

Les crédits de l'action 4 sont sous-consommés par rapport à la prévision à hauteur de 22 % (cet écart ayant doublé par rapport à 2012). La principale dépense relève de l'assurance-protection (95 millions d'euros) et les crédits dédiés viennent abonder le compte des procédures publiques de la Coface.

Malgré ces écarts à la prévision, le Rapporteur spécial rappelle qu'il est prudent de maintenir le niveau de crédits alloués à ce programme, au regard des risques de couverture existant.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes de 2011, un tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État – dénommé TIGRE, a été introduit de manière à présenter la répartition des différentes garanties par action et à mieux informer le Parlement.

377 dispositifs ont ainsi été recensés au titre de 2013, dont 222 dispositifs actifs. Au total, 57 dispositifs, dont 17 actifs, n'ont pu être rattachés à une action budgétaire spécifique. À titre d'exemple, les garanties au secteur bancaire, qui ont été augmentées à la suite de la crise financière de 2008, ne peuvent être isolées en l'absence d'action budgétaire de rattachement.

La Cour des comptes recommande à ce sujet que la structure du programme soit revue de manière à permettre une meilleure identification des objectifs de politiques publiques défendus par l'État au travers des garanties accordées.

Plusieurs mesures ont eu un impact sur l'encours des garanties octroyées en 2013, parmi lesquels :

– la confirmation par une décision du 29 juillet 2013 de la Commission européenne des modalités de la garantie à la banque PSA Finances, plafonnée à 7 milliards d'euros sur la période 2013-2016 (cette garantie atteignait 1,2 milliard d'euros au 31 décembre 2013) ;

– la garantie accordée au Crédit immobilier de France (CIF), plafonnée à 28 millions d'euros en application de l'article 108 de la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 et autorisée par la Commission européenne le 27 novembre 2013 (cette garantie s'établissait à 12,1 milliards d'euros au 31 décembre 2013) ;

– l'extension de la garantie accordée à la Coface dans le cadre du soutien à certaines activités d'export.

Ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire du programme n'appellent d'observations.

III. LE PROGRAMME ÉPARGNE

En 2013, les crédits du programme *Épargne* ont représenté en exécution 575,9 millions d'euros contre 653,8 millions d'euros en 2012. Cette baisse est tendancielle puisque leur montant était de 1,3 milliard d'euros en 2010 avant de fortement décroître en 2011 pour atteindre 697 millions d'euros. Au total, les crédits de ce programme ont été réduits de 57 % depuis 2010.

L'exécution 2013 est inférieure de plus de 20 % à la programmation budgétaire initiale (fixée à 724,7 millions d'euros) et cet écart est récurrent en ordre de grandeur depuis 2011.

Par ailleurs, une partie des autorisations d'engagements consommées au cours de l'exercice 2013 correspond à la couverture de dépenses rattachées à l'exécution 2012. En effet, ce dernier exercice s'est clôturé sur une position débitrice vis-à-vis du Crédit foncier de France à hauteur de 46,4 millions d'euros. Ce résultat s'expliquait notamment par les effets d'une annulation de crédits par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, rendant impossible la compensation intégrale des dépenses du Crédit foncier de France.

La Cour relève à ce titre que le principe d'annualité n'a pas été strictement respecté et que la gestion des crédits de ce programme « *présente un caractère trompeur dès lors que la gestion du compte de l'État auprès du Crédit foncier de France n'est pas clôturée à l'équilibre* ». Le Rapporteur spécial invite ainsi à nouveau le Gouvernement à garantir qu'un tel déficit ne se reproduise plus à l'avenir.

Sur le plan fiscal, le coût total des dépenses fiscales rattachées au programme continue de progresser, passant de 5,01 milliards d'euros en 2012 à 5,66 milliards d'euros en 2013. Cette évolution serait liée à la réforme de la fiscalité des revenus du capital réalisée en LFI pour 2013, qui a renforcé l'attractivité des produits d'épargne en partie ou complètement défiscalisés, et à des changements de méthodologie permettant de fiabiliser le chiffrage de certaines dépenses fiscales.

COÛT DES 5 PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME EN 2013

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	LFI	RAP
120108 Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 440	1 300
140119 Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 200	1 640
140101 Exonération des intérêts et primes de l'épargne logement	580	685
140102 Exonération des intérêts des livrets A	410	595
140123 Exonération des produits des plans d'épargne populaire	330	410
Total	3 460	4 630

Sur le plan de la performance, les faits suivants doivent être signalés :

– le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social est supérieur à l'exécution 2012, contrairement aux résultats constatés entre 2011 et 2012 (62 % après 58,7 % en 2012), mais n'atteint pas la cible à moyen terme (au moins 65 %) ;

– après s'être redressé en 2008, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts continue de se dégrader un peu plus chaque année (2,8 % en 2013 contre 3,8 % en 2012, 4 % en 2011 et 4,8 % en 2010). Il est nettement inférieur à la cible prévue en LFI qui elle-même a été abaissée (4,5 % contre 5 %) ;

– le niveau de transformation des plans d'épargne-logement en prêts d'épargne-logement chute en 2013 à 1 % contre 5,5 % en 2012, 8,7 % en 2011 et 10 % en 2010, notamment du fait de la baisse du nombre de prêts PEL accordés (– 83 % entre 2013 et 2012) ;

– enfin, la part de l'assurance-vie dans l'ensemble des placements financiers des ménages est stable (38,9 % à fin septembre 2012 contre environ 38,5 % à fin 2011).

IV. LE PROGRAMME MAJORATION DES RENTES

Ce programme finance la contribution que l'État verse à des sociétés d'assurance et à des mutuelles afin que celles-ci majorent du coût de la vie les rentes de retraite par capitalisation souscrites avant 1987. Abondant des dispositifs anciens, gérés en extinction, les crédits de ce programme connaissent une décroissance progressive en exécution. Ainsi, entre 2008 et 2013, ils sont progressivement passés de 221,8 millions d'euros à 179,2 millions d'euros en 2013.

La réserve de précaution a dû être levée pour permettre l'engagement de la totalité des crédits de paiement.

Ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire du programme n'appellent d'observations.

V. LE PROGRAMME DOTATION EN CAPITAL DU MES

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est une organisation internationale soumise au droit international public. Le MES a son siège et son bureau principal à Luxembourg. Tous les États membres dont la monnaie est l'euro sont membres du MES et tout État adhérent à la zone euro en devient membre.

Le MES repose sur un capital souscrit par les États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro selon une clef de contribution. Le capital autorisé du MES est fixé à 700 milliards d'euros, et se compose de parts libérées et de parts appelables. La valeur initiale des parts libérées s'élève à 80 milliards d'euros.

Selon la clé de contribution fixée à l'annexe I du traité instituant le MES, la quote-part de la France s'élève à 20,3859 %. La souscription de la France au capital autorisé est de 142,7 milliards d'euros, dont 16,3 milliards d'euros de parts libérées.

Créé par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, ce programme vise à inscrire au budget général la contribution française au capital appelé du MES. Les crédits consommés en 2013 au titre de ce programme, soit 6,523 milliards d'euros correspondent au paiement des troisième et quatrième tranches de capital devant être versés par la France conformément à l'échéancier prévu. Au total, la France a donc versé les quatre-cinquième de sa quote-part au MES.

Ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire du programme n'appellent d'observations.

VI. LE PROGRAMME AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BEI

La Banque européenne d'investissement (BEI) a été fondée en 1958 et a pour mission de distribuer des prêts de long terme au profit de projets d'investissements répondant aux objectifs de développement de l'Union européenne.

L'augmentation du capital de la BEI décidée dans le cadre du Pacte européen pour la croissance et l'emploi adopté par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 pour un montant total de 10 milliards d'euros, représente une participation supplémentaire de la France de 1,617 milliard d'euros, notre pays détenant 16,17 % du capital total de la BEI.

Au 31 mars 2013, la participation française a été entièrement versée au capital de la BEI.

La Cour des comptes souligne par ailleurs que la BEI « *a signé sur le territoire national un total de concours financiers de 7,8 milliards d'euros en 2013 soit une hausse de 80 % par rapport au niveau constaté en 2012* ».

Ce programme n'appelle pas d'observations complémentaires.

*

* *

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Commentaire de M. Alain FAURÉ, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2013	276
1. Le poids des dépenses de personnel.....	277
2. Des mouvements de crédits limités	279
II. DES PERFORMANCES QUI TRADUISENT UN ÉCART CROISSANT ENTRE LES ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ ET LES AUTRES	279
1. L'enseignement scolaire public du premier degré : des performances qui progressent tout en laissant des questions en suspens.....	279
2. L'enseignement scolaire public du second degré : une progression générale mais des écarts entre élèves encore importants.....	281
3. Enseignement privé du premier et second degré : de bons résultats difficilement comparables à ceux du public.....	282
4. Enseignement technique agricole	283
5. Vie de l'élève : une augmentation des violences à surveiller et une amélioration des conditions des élèves en situation de handicap à poursuivre.....	283
6. Soutien de la politique de l'Éducation nationale	284

La mission *Enseignement scolaire* est une mission interministérielle qui relève de deux ministères : le ministère de l'Éducation nationale pour l'essentiel, et le ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt pour une part résiduelle.

C'est une des missions les plus importantes du budget général de l'État : **les crédits de paiements représentent, en effet, 16,2 % de l'ensemble des CP du budget général et les emplois de la mission 50,4 % des emplois autorisés par la loi de finances initiale.** Ceci explique que les dépenses de personnel représentent 92,8 % des dépenses totales de la mission (contre 93,7 % en 2012), ce qui laisse relativement peu de manœuvre aux gestionnaires et ce d'autant que les dépenses hors personnel sont pour beaucoup d'entre elles obligatoires.

La mission est divisée en six programmes, cinq dépendant du ministère de l'Éducation nationale et un du ministère de l'Agriculture.

Les **quatre programmes dédiés à l'enseignement *stricto sensu* représentent 56,23 milliards d'euros de dépenses, soit 88,6 % des dépenses totales de la mission.** Il s'agit du programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, du programme 139 *Enseignement privé du premier et second degrés* et du programme 143 *Enseignement technique agricole* (public et privé confondus).

Les deux derniers programmes, à vocation transversale, programme 230 *Vie de l'élève* et 214 *Soutien de la politique de l'Éducation nationale*, mobilisent 6,39 milliards d'euros de crédits.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2013

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* ouverts en loi de finances initiale pour 2013 s'élevaient à **64,07 milliards d'euros en AE** et **64,01 milliards d'euros en CP** pour 2013 pour des crédits finalement disponibles de **63,65 milliards d'euros en AE** et **63,48 milliards d'euros en CP**.

Les crédits ouverts en LFI étaient en hausse de 2,97 % pour les AE (soit environ de 1,85 milliard) par rapport à 2012 et de 2,87 % pour les CP (soit environ 1,79 milliard de plus qu'en 2012). En exécution cependant, la hausse est moins nette, notamment pour les CP. En effet, si les dépenses augmentent de 2,36 % en AE, la hausse n'est que de 1,75 % pour ces derniers.

En 2013, le taux d'exécution des AE a été de 99,7 %, celui des CP de 99,9 % et le taux de consommation des emplois de 98,9 %, ce qui montre une utilisation quasi complète des crédits dont la mission était dotée – un peu moins pour les emplois – ainsi qu'un respect strict des ouvertures autorisées.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2012	Exécution 2013	Évolution en %
n° 140 -1 ^{er} degré public	18 310	18 748	2,39
n° 141 – 2 nd degré public	29 550	29 880	1,11
n° 230 – Vie de l'élève	3 952	4 227	6,95
n° 139 – Enseignement privé	7 074	7 084	0,14
n° 214 - Soutien	2 121	2 226	4,95
n° 143 – Enseignement agricole	1 010	1 315	30,19
TOTAL	62 017	63 480	2,35

Source : RAP 2013, infocentre Chorus.

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2012	Exécution 2013	Évolution en %
n° 140 -1 ^{er} degré public	18 310	18 748	2,39
n° 141 – 2 nd degré public	29 550	29 880	1,11
n° 230 – Vie de l'élève	4 009	4 245	5,88
n° 139 – Enseignement privé	7 074	7 084	0,14
n° 214 - Soutien	2 096	2 148	2,48
n° 143 – Enseignement agricole	1 304	1 328	1,84
TOTAL	62 343	63 433	1,74

Source : RAP 2013, infocentre Chorus.

1. Le poids des dépenses de personnel

Les **dépenses de personnel** représentent la grande majorité de la masse financière avec 58,87 milliards d'euros dépensés en CP en 2013.

Le plafond d'emplois de la mission a été fixé à **970 070 ETPT** pour 2013, contre 968 059 en 2012 (baisse de 2011 ETPT). En 2013, 959 072 emplois ont été exécutés, soit 10 998 ETPT de moins que prévu, ce qui dénote un véritable problème de recrutement.

À l'exception du programme 143 *Enseignement technique agricole*, pour lequel le plafond d'emploi a été exécuté à hauteur de 100,5 % (soit 79 ETPT de plus), tous les autres programmes ont vu leurs plafonds d'emplois respectifs sous-exécutés. Toutefois, le nombre d'emplois non pourvus à la rentrée 2012 est, de manière générale, resté très limité (seulement 0,6 % de l'effectif total enseignant).

Dans un contexte de création d'emplois voulus par le Président de la République – pour un total de 60 000 postes d'enseignants sur le quinquennat – les schémas d'emplois des années à venir devront être étudiés soigneusement. Ces recrutements doivent notamment permettre le remplacement des fonctionnaires partant à la retraite sur la période 2014-2017, contrairement à ce qui était prévu par la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cependant, la Cour des comptes montre bien que la tendance créée par les 5 700 suppressions prévues en LFI 2012 a du mal à être inversée.

La sous-consommation du plafond d'emplois 2013 est en grande partie due à la sous-consommation du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, où 7 947 ETPT n'ont pas été réalisés. Cet écart tient surtout au manque de précision des prévisions du ministère de l'Éducation nationale en termes de départs et d'arrivées : la Cour des comptes signale que le schéma d'emplois pour 2013 a été réalisé avec un écart de prévision de 3 622 ETPT. Cela est particulièrement flagrant dans les prévisions de sortie (4 346 sorties supplémentaires observées par rapport à celles prévues) et d'entrées (2 929 entrées prévues non exécutées), qui seraient notamment liées au manque de rendement des concours de recrutement pour 2013, alors même qu'un large objectif de création d'emplois est mis en place pour la période 2013-2017.

Les **dépenses de fonctionnement**, hors personnel, se sont fortement accrues en AE mais sont restées stables en ce qui concerne les CP. En effet, on peut noter un passage, en exécution, de 736,9 millions d'euros en AE pour 2012 à 817,8 millions d'euros en 2013 – ce qui représente une augmentation de près de 11 %. Cela s'explique notamment par l'augmentation importante des crédits de fonctionnement du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*. Cependant, ces crédits n'ont pas été utilisés dans leur globalité, les chiffres montrant que leur consommation a, en réalité, été peu élevée.

Quant aux **dépenses d'intervention**, elles ont représenté, en exécution, près de 3,7 milliards d'euros en CP pour l'année 2013. Elles concernent surtout les bourses éducatives et les subventions accordées aux personnels d'assistance éducative. Elles continuent à progresser, passant de 3,5 milliards d'euros en CP en 2012 à 3,7 milliards en 2013, alors même que le budget triennal 2011-2013 prévoyait une baisse de 10 % en valeur sur trois ans.

Enfin, les **dépenses d'investissement**, se sont élevées en exécution à seulement 88 millions d'euros de CP en 2013, soit 0,13 % des crédits totaux exécutés. Elles sont toutefois en légère augmentation par rapport à 2012, ce qui est dû, entre autres, à la stratégie d'entrée de « *l'école dans le numérique* », qui a pour but de former les enseignants au numérique et de fournir aux établissements le matériel nécessaire.

2. Des mouvements de crédits limités

Les reports de crédits de l'année 2012 à l'année 2013 ont été effectués dans la limite des plafonds fixés par l'article 15 de la LOLF.

Les mouvements n'ont pas été spécialement importants (baisse des AE de 415 millions d'euros et des CP de 513 millions d'euros) mais on peut noter que le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* a vu une annulation pour près de 110 millions d'euros de ses AE et CP. Ce mouvement est causé en grande partie par la baisse de 30 points du taux de cotisation employeur du compte d'affectation spécial « *Pensions* » – annulation de 123,5 millions d'euros dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013. En effet, celui-ci a été revu pour limiter le caractère excédentaire du CAS : il est passé de 74,28 % à 44,28 %.

II. DES PERFORMANCES QUI TRADUISSENT UN ÉCART CROISSANT ENTRE LES ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ ET LES AUTRES

La publication des résultats PISA 2012, en décembre 2013, a vu la France descendre encore dans le classement, passant de la 13^{ème} à la 18^{ème} place. Bien que ce test soit souvent critiqué, ses résultats montrent tout de même que le système d'éducation français doit faire face à des problèmes récurrents.

Le projet annuel de performance (PAP) de 2013 a fixé 24 objectifs et 85 indicateurs pour les six programmes de la mission *Enseignement scolaire*. Depuis quelques années déjà, la Cour des comptes demande une réduction du nombre d'indicateurs et une meilleure adéquation entre les « *objectifs retenus dans les PAP et [les] objectifs assignés au service public de l'éducation par le législateur* »

À noter cependant que le fort nombre d'indicateurs fait que seuls 6 % des crédits de la mission – crédits relatifs aux bourses et à l'aide sociale – ne sont pas couverts par des indicateurs de performance, ce qui est globalement positif.

Enfin, la Cour des comptes conseille de créer un nouveau programme « socle commun », qui serait entièrement dédié aux objectifs éducatifs aujourd'hui répartis dans plusieurs programmes.

1. L'enseignement scolaire public du premier degré : des performances qui progressent tout en laissant des questions en suspens

Le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* était doté, en LFI 2013, de 18,75 milliards d'euros en AE et CP. Ce sont 18,74 milliards d'euros qui ont été exécutés, en AE comme en CP – dont 18,7 milliards ont en dépenses de personnel

L'analyse des objectifs et indicateurs du programme 140 montre que les résultats des élèves de l'école primaire sont en progression malgré un niveau global qui reste en deçà des résultats espérés.

Le premier indicateur, censé donner la proportion d'élèves en fin de CE1 maîtrisant les compétences du palier 1 du socle commun n'est renseigné ni pour 2012 ni pour 2013. Les résultats des évaluations ont pourtant été collectés et analysés par les écoles mais n'ont pas été transmis aux administrations centrales. Il en est de même pour un autre indicateur, le 2.1, relatif aux écarts de pourcentages d'élèves de CE1 maîtrisant le socle commun entre éducation prioritaire et hors éducation prioritaire. Ce sont pourtant des indicateurs importants et il faudrait pouvoir avoir accès à ces données.

Les données relatives aux élèves de CM2 maîtrisant le socle commun de compétences en français et en mathématiques montrent un progrès tout en restant inférieures aux prévisions. 78,6 % des élèves ont une maîtrise satisfaisante de la langue française, contre 76,9 % en 2012 (pour une cible de 80,5 % en 2013). De même pour les mathématiques, où le taux atteint est de 69,6 % – contre 67,7 % en 2012 – alors que le taux prévu dans le PAP était de 74 %.

Ainsi, plus de 20 % des élèves de CM2 ne maîtrisent toujours pas les compétences du socle en langue française tandis que plus de 30 % des élèves de CM2 ne maîtrisent toujours pas les compétences du socle en mathématiques. La progression des résultats par rapport à 2012 ne peut faire ignorer le fait que ces résultats sont encore loin d'être satisfaisants pour l'école de la République.

Le taux de redoublement est en baisse par rapport à 2012, même si, ici aussi, les taux prévus dans le PAP ne sont pas toujours atteints. Il faut cependant être conscient que la baisse quantitative des redoublements ne doit pas être un objectif en soi ; c'est bien un meilleur accompagnement des élèves qui doit produire la diminution de ces chiffres.

Cette analyse met également en lumière les disparités existantes entre les élèves pris en charge par l'éducation prioritaire et les autres. Les écarts entre les pourcentages d'élèves maîtrisant le français ou les mathématiques selon le programme peuvent aller jusqu'à 26 points, même si pour ces élèves aussi les résultats sont en progression. Le véritable problème tient au fait que ces écarts ne s'améliorent pas ; l'écart entre les élèves en difficulté et les autres n'arrive pas à être comblé.

Enfin, les indicateurs montrent que le nombre d'académies « *bénéficiant d'une dotation globale équilibrée* », c'est-à-dire d'un ratio nombre de professeurs/nombre d'élèves compris entre -2 % et +2 %, augmente par rapport à 2012 (21 contre 19). L'objectif fixé pour 2013 est donc atteint. Par contre, les taux de remplacement des enseignants partis en congés maladie ou maternité ne sont pas encore satisfaisants, étant en baisse par rapport à 2012 et n'atteignant pas la cible fixée pour cette année.

2. L'enseignement scolaire public du second degré : une progression générale mais des écarts entre élèves encore importants

Le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* bénéficiait en LFI 2013 de 29,9 milliards d'euros en AE comme en CP. En exécution, ce sont 29,8 milliards d'euros qui ont été utilisés en AE comme en CP – dont 29,75 milliards d'euros dédiés aux dépenses de personnel.

Le taux d'accès au brevet (81,7 %) est en légère baisse, mais conforme aux objectifs fixés en 2012, ainsi que le taux d'accès au baccalauréat (73,7 %), conforme à la cible mais en baisse de 3,5 points par rapport à 2012. Cette baisse s'explique par les conséquences de la réforme de la voie professionnelle, qui par la fusion de deux cursus différents a conduit à une concentration des effectifs. À noter que le taux d'accès au baccalauréat des « *enfants de familles appartenant aux professions et catégories sociales défavorisées* » recule (68,7 % contre 76,4 % en 2012) au niveau général – effet de la réforme professionnelle notamment – mais augmente légèrement au niveau du baccalauréat général (21,5 % contre 21,2 % en 2012).

Quant à la maîtrise, en fin de troisième, des compétences 1 et 3 – français et mathématiques – du socle commun, les objectifs sont atteints : 78,7 % pour le français (contre 77 % prévus) et 77,9 % pour les mathématiques (contre 70 % prévus). Cependant, cela ne doit pas cacher le fait que plus de 22 % des élèves ne maîtrisent pas ces compétences à la fin de leur année de troisième. Même si la France est plutôt dans une moyenne haute au niveau européen, tout doit être fait afin de faire baisser ces pourcentages.

En 2011 et 2012, 19,2 % et 18,9 % des jeunes de 15 ans avaient « *d'importantes difficultés de lecture* », pour un objectif de 18 % en 2013. La moyenne européenne est à 19,2 %, ce qui laisse la France légèrement en dessous. Mais encore une fois, ce sont des données importantes pour se rendre compte du travail qui reste à accomplir.

La réussite des élèves inscrits dans des programmes tels que RRS (« Réseaux de réussite scolaire ») ou ECLAIR (« Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite ») ou étudiant en milieu difficiles est toujours inférieure, parfois de manière importante, à celle du reste des élèves. En français et en mathématiques, les résultats des évaluations montrent un écart allant de -23,9 % (français) à -28,9 % (mathématiques, ECLAIR) par rapport aux élèves hors éducation prioritaire. Les taux de réussite au brevet montrent des écarts de -11,5 % (ECLAIR) et -7,3 % (RRS) par rapport au reste des collégiens.

Bien que la dimension inclusive de l'école ait été réaffirmée dans la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, force est de constater que d'importants efforts restent à faire.

Le taux de redoublement est en baisse par rapport à 2012, et ce pour toutes les années. Cependant, on peut noter que les objectifs fixés en PAP ne sont pas toujours atteints. Dans tous les cas, la règle selon laquelle « *le redoublement ne peut être qu'exceptionnel* » semble être appliquée.

Le taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur est de 72 % en 2013, avec une baisse par rapport à 2012 due au nombre plus élevés de bacheliers professionnels. Les chiffres montrent bien l'impact des diplômés sur la recherche d'un emploi : plus la personne a étudié, plus elle a de chances de trouver un emploi.

Enfin, le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée a continué son augmentation, passant de 26 en 2012 à 28 sur 30 en 2013. Le taux de remplacement est encore plus élevé qu'en 2012 (97,5 % contre 97,3 %) et le taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçants (86,1 %) montre une bonne gestion du personnel.

3. Enseignement privé du premier et second degré : de bons résultats difficilement comparables à ceux du public

Le programme 139 *Enseignement privé du premier et second degré* était doté, en LFI 2013, de 7,08 milliards d'euros en AE et CP. En exécution, les crédits consommés se sont élevés à 7,08 milliards d'euros, en AE comme en CP, dont 6,33 milliards d'euros pour les dépenses de personnel.

Le programme 139 a pour but de gérer les établissements privés sous contrat et de mesurer leurs performances. Malheureusement, de nombreuses données ne sont pas séparées des données des établissements publics, ce qui ne permet pas toujours d'avoir une idée claire de ces performances. Il serait sans doute judicieux de distinguer entre l'enseignement privé et public pour un certain nombre d'indicateurs de performance, recommandation déjà formulée par la Cour des comptes par le passé.

La maîtrise des compétences du socle commun du premier degré (CM2) est atteinte, avec 87,4 % des élèves maîtrisant le français (pour une cible de 86 %) et 79,2 % pour les mathématiques (pour une cible de 75 %).

Pour le second degré, la maîtrise des compétences en fin de 3^{ème} atteint 87,9 % en français (cible de 91 % non atteinte) et 88,1 % en mathématiques (cible de 81 % atteinte).

Le taux de redoublement, habituellement plus élevé que dans l'enseignement public, est en baisse mais les objectifs fixés dans le PAP ne sont pas toujours atteints : 2,6 % contre 2 % en 6^{ème}. 6,6 % contre 6 % en 2^{nde} générale et technologique.

Le taux de remplacement des enseignants en congés maladie ou maternité (97,9 %), reste stable. Le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation en personnels équilibrée est en hausse (22 contre 20 en 2012) et équitablement réparti sur le territoire.

4. Enseignement technique agricole

Le programme 143 *Enseignement technique agricole*, le seul qui ne dépend pas du ministère de l'Éducation nationale, était doté, en LFI 2013, de 1,32 milliard d'euros en AE et en CP. Les crédits finalement utilisés en 2013 s'élèvent à 1,31 milliard d'euros en AE et 1,32 milliard d'euros en CP. Les dépenses de personnel se sont élevées à 823 millions d'euros.

En 2013, le taux de réussite aux différents examens a légèrement chuté, sauf en ce qui concerne les baccalauréats de la voie générale et technologique. De même, le taux d'insertion à 7 mois est en légère baisse (sur quatre diplômes renseignés, aucun n'a atteint la cible fixée dans le PAP) même si les données montrent bien que, sur un marché de l'emploi difficile à cause de la crise économique, les diplômés restent la meilleure façon de se faire embaucher. À signaler aussi la hausse du nombre de partenariats avec des acteurs extérieurs (87,8 en moyenne par établissement en 2013 contre 84,9 en 2012 et 80 visés dans le PAP 2013).

Le coût unitaire de formation par élève augmente de 424 euros (passant à 9 124 euros) par rapport à ce qui était prévu dans le PAP 2013 (8 700 euros) et de 559 euros par rapport à 2012 (8 565 euros) – même si ce dernier résultat d'une erreur matérielle, le chiffre exact aurait dû être 8 721 euros. L'augmentation des frais dédiés au personnel en est notamment la cause mais on peut également citer la mise en place de certains programmes particuliers.

5. Vie de l'élève : une augmentation des violences à surveiller et une amélioration des conditions des élèves en situation de handicap à poursuivre

Le programme 230 *Vie de l'élève* – doté de 4,23 milliards d'euros en AE et 4,24 milliards d'euros en CP en LFI 2013 – a pour but de mettre en place un certain nombre d'actions relatives à la prévention de la violence et du harcèlement, l'accompagnement des élèves handicapés ou encore la politique de santé dans les établissements. Les crédits finalement exécutés en 2013 ont été de 4,22 milliards d'euros en AE et de 4,24 milliards d'euros en CP, dont 1,85 milliard d'euros de dépenses de personnel.

Le taux d'absentéisme reste stable au collège (2,8 %) tandis qu'il augmente en lycée général et technologique (6,4 % en 2013 contre 5,7 % en 2012 et un objectif de 5,5 %). Au lycée professionnel, le taux baisse très légèrement, passant de 15 % en 2012 à 14,8 %.

Les données relatives aux faits de violence montrent une augmentation continue des déclarations d'actes de violence grave. Bien que les données soient à prendre avec prudence – le système s'améliorant, plus de signalements remontent – il n'en reste pas moins que 24 actes violents sont rapportés pour 1 000 élèves en lycée professionnel (contre 19,6 l'année précédente) pour une cible de 15 pour 1 000 dans le PAP. Cette augmentation est notable également au lycée mais surtout au collège (15,3 actes rapportés pour 1 000 élèves). Ces données sont relativement inquiétantes et la prévention de la violence, les systèmes de suivi et de sanctions, doivent être améliorés.

L'objectif « *Promouvoir la santé des élèves* » est atteint pour l'ensemble des élèves (79,6 % des élèves ont bénéficié d'un bilan de santé dans leur 6^{ème} année, contre 76 % prévues dans le PAP) mais on note une baisse pour les élèves des écoles du programme ECLAIR – 80 % des élèves ont eu accès au bilan de santé contre 83,4 % en 2012 et une prévision de 90 %. Cela est notamment dû à la difficulté de certains établissements à impliquer un nombre suffisant de médecins et d'infirmiers. La création à la rentrée 2014 de 150 emplois de personnel médico-sociaux devrait permettre un meilleur bilan.

Enfin, l'accueil et l'accompagnement des élèves handicapés progressent grâce à des moyens humains plus importants à disposition des élèves en situation de handicap. 97 923 élèves en situation de handicap bénéficient d'une aide prescrite, soit un taux de couverture global de 94,5 %.

6. Soutien de la politique de l'Éducation nationale

Le programme 214 *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* bénéficiait de 2,34 milliards d'euros en AE et de 2,15 milliards d'euros en CP en LFI 2013. En exécution, les AE ont représenté 2,22 milliards d'euros et les CP 2,14 milliards d'euros. Les dépenses de personnel ont représenté 1,39 milliard d'euros.

Ce programme a pour but de gérer les métiers de l'Éducation nationale et d'organiser les fonctions support du ministère de l'Éducation nationale. On y retrouve donc la gestion des ressources humaines au niveau central et déconcentré, la gestion financière ou encore la gestion logistique des achats.

Le premier objectif vise à bien réussir les grands rendez-vous de l'année scolaire : la rentrée et l'organisation des examens et concours. Le nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée 2013 est en augmentation, ce qui dénote une détérioration par rapport à 2012. Cela est dû notamment à la transition entre le « *régime de la 'mastérisation' et la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE)* ». Ces postes vacants se situent surtout dans les disciplines déficitaires identifiées depuis quelques années (mathématiques, anglais et lettres). Cependant, comme précisé plus haut, le total des postes vacants est faible (0,6 %) si on le compare à l'ensemble des effectifs.

Quant au coût des examens et concours, il baisse dans la globalité, en atteignant presque toujours les objectifs fixés. On peut noter une baisse importante au niveau du coût par candidat pour les BTS – qui passe de 129,60 euros par candidat en 2012 à 102,40 euros en 2013 – en raison de l’harmonisation de la gestion des 88 spécialités de BTS.

Globalement, l’efficacité de la gestion a été améliorée dans un certain nombre de domaines : dans l’immobilier avec une rationalisation des espaces et des locaux utilisés, dans l’informatique, où des dépenses pour renouveler le parc ont été exécutées ou au niveau des achats, mieux organisés entre administration centrale et niveaux déconcentrés – qui ont permis des gains de 10,1 millions d’euros en 2013.

*

* *

**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. Camille de ROCCA SERRA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS DU TITRE 2 EN DEMI-TEINTE	288
A. DES PRÉVISIONS DE DÉPARTS À LA RETRAITE SOUS-ÉVALUÉES POUR LA DGFIP :	289
B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES SUR L'EXÉCUTION DU TITRE 2 POUR LA DGDDI :	290
II. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT EN DIMINUTION	292
III. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE LIMITÉE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ÉVOLUER	293
A. CERTAINS INDICATEURS PEUVENT PRODUIRE DE VÉRITABLES EFFETS SUR L'ALLOCATION DES RESSOURCES ET LE SERVICE RENDU AUX USAGERS	293
B. CERTAINS INDICATEURS SEMBLENT EN INADÉQUATION AVEC LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES AFFICHÉS	294

Le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* et le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (GFPRH) englobent les crédits correspondant à l'activité fiscale, comptable et douanière de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), d'une part, et de la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), d'autre part.

Les crédits alloués à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* s'élevaient à 11,6 milliards d'euros en loi de finances initiales pour 2013. Environ 8,3 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) avaient été provisionnés pour le programme 156 et environ 1,6 milliard d'euros pour le programme 302. Ces deux programmes représentent près de 87 % des crédits de la mission, qui au total en compte six. Dans leur ensemble, tous les programmes de la mission GFPRH ont respecté les crédits autorisés en loi de finances pour 2013 à l'exception notable du programme 302, qui a dépassé l'enveloppe qui lui avait été octroyée tant en autorisations d'engagement (AE) – avec un dépassement de 4,4 millions d'euros – qu'en crédits de paiement (CP) – avec un dépassement de 0,5 million d'euros.

III. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS DU TITRE 2 EN DEMI-TEINTE

Le pilotage de la masse salariale est un des enjeux primordiaux de la mission GFPRH puisque près des trois quarts de ses crédits de paiement sont consacrés à des dépenses de personnel. À périmètre constant, pour l'ensemble de la mission, ces dépenses ont augmenté de 0,8 % entre 2012 et 2013 tandis que l'ensemble des autres dépenses a sensiblement diminué de 6,9 % en AE et de 5,5 % en CP.

Dans le cadre de la mission GFPRH, la loi de finances pour 2013 prévoyait 2 198 suppressions d'emplois. C'était là un effort moins important que celui demandé les années précédentes : 1,61 % de l'effectif au 1^{er} janvier 2013 contre 2,17 % en 2011. En fin d'exercice, la DGFIP comptait dans ses rangs 111 805 équivalents temps plein (ETP) et la DGDDI 16 775 ETP.

Entre 2012 et 2013 la masse salariale de la mission GFPRH a augmenté de 70 millions d'euros. Cette progression trouve son origine dans l'augmentation de la contribution au CAS *Pensions* – de l'ordre de 96 millions d'euros – en parallèle d'une réduction du titre 2 hors CAS *Pensions* – de l'ordre de 26 millions d'euros.

Globalement le titre 2 hors CAS *Pensions* est en retrait par rapport à l'exercice précédent grâce à des réductions d'effectifs de l'ordre de 1,9 % et à la réduction sensible de l'enveloppe des mesures catégorielles de la mission entre 2012 et 2013. Cette dernière mesure a pour but de stabiliser en valeur les dépenses de personnel sur la période 2013-2015 et a, en partie, permis de ralentir le rythme de progression du coût d'un équivalent temps plein travaillé au sein de la mission GFPRH. Néanmoins, ce coût moyen de 45 487 euros (hors contribution au CAS *Pensions*) reste l'un des plus élevés du budget général en 2013. Cette réduction des mesures catégorielles a été réellement appliquée au sein de

la DGFIP (diminution de 67 % de l'enveloppe des mesures catégorielles entre 2012 et 2013,) ce qui hélas n'a pas été le cas de la DGDDI où elle est quasiment nulle (diminution de 9 %) en raison du non-respect des objectifs de réduction des emplois (*cf. infra*) et du coût des mesures prévues par les accords sur les retours catégoriels conclus avec les organisations syndicales – « accords de Montreuil 1 et 2 » de novembre 2008 et février 2012.

Les programmes 156 et 302 mobilisant plus de 95 % des crédits de la mission, leurs schémas d'emploi ont nécessairement un impact significatif sur l'exécution de la mission dans son ensemble. Les résultats du titre 2 en 2013, diffèrent nettement pour ces deux programmes. Les résultats de la DGFIP en la matière sont caractérisés par des éléments positifs qui, hélas, ont été gâchés par une utilisation sous-optimale des marges de manœuvre ainsi dégagées. En revanche, les difficultés persistantes de la DGDDI dans ce domaine se révèlent particulièrement inquiétantes.

Le tableau ci-après résume les prévisions et réalisations du schéma d'emplois des programmes 156 et 302 en 2013 :

**PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS DU SCHÉMA D'EMPLOIS
DES PROGRAMMES 156 ET 302 EN 2013**

(ETP)

Programme	Réductions d'emplois LFI	Réductions d'emplois révisées	Réductions d'emplois réalisées
156 (DGFIP)	- 2 023	- 2 023	- 2 023,
302 (DGDDI)	- 61	- 144	- 109,

Source : secrétariat général des ministères économiques et financiers.

**A. DES PRÉVISIONS DE DÉPARTS À LA RETRAITE SOUS-ÉVALUÉES
POUR LA DGFIP :**

Lors de l'exercice 2012, des difficultés de programmation du titre 2 de la DGFIP avaient été constatées en ce qui concerne le nombre de départs à la retraite, ce qui n'avait pas manqué de créer des tensions en cours d'exercice. Le maintien de prévisions de départs élevées, malgré la tendance au report de l'âge du départ en retraite depuis l'exercice 2010, était notamment responsable de ce dérapage (3 418 départs en retraite en 2012 contre 3 700 prévus en loi de finances initiale).

Les prévisions ont été bien plus prudentes en 2013 en ce qui concerne la DGFIP avec un volume prévisionnel de départs en retraite de 3 000 ETP – soit une diminution de 700 ETP par rapport à la prévision 2012. Ces prévisions se sont *in fine* révélées sous-évaluées, ce qui a permis de faciliter l'exécution du titre 2 et a offert de fait des marges de manœuvre au responsable de programme grâce au départ en retraite de 3 718 ETP – soit une augmentation de près de 24 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Ainsi, la DGFIP a respecté sa cible de suppression d'emplois fixée en loi de finances pour 2013 à 2 023 ETP.

Le nombre de départs en retraite plus élevé que prévu au sein de la DGFIP a conduit à une sous-exécution des crédits de titre 2 du programme 156, ce qui a permis la mise en œuvre du principe d'auto-assurance au niveau de la mission GFPRH. Ce principe, posé par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, oblige à gager en cours d'exercice les dépassements sur un programme par des économies sur la mission. Ainsi, les dépassements constatés sur le programme 302 (*cf. infra*) ont été compensés en gestion par un virement de crédits du programme 156 à hauteur de 16,2 millions d'euros ⁽¹⁾.

Néanmoins la DGFIP a profité de ce nombre de départs en retraite plus élevé que prévu (+ 718 ETP) pour procéder à un nombre plus important de recrutements (650 ETP) en faisant appel aux listes complémentaires du concours commun de catégorie C dans le corps des agents administratifs des finances publiques. Ce choix n'apparaît pas particulièrement opportun aux yeux du Rapporteur spécial. La DGFIP a ainsi utilisé quasiment intégralement cette petite marge de manœuvre pour procéder, sans véritable évaluation préalable, à des recrutements qui pèseront pendant de nombreuses années sur la masse salariale du programme. D'autres dépenses, notamment d'investissement, auraient été plus judicieuses. Cela prouve une nouvelle fois aux yeux du Rapporteur spécial, l'absence d'une vision d'avenir cohérente pour la DGFIP.

B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES SUR L'EXÉCUTION DU TITRE 2 POUR LA DGDDI :

Lors de l'exercice 2012, la DGDDI avait déjà connu d'importantes difficultés de pilotage de sa masse salariale avec un dépassement de 83 ETP à la suite, notamment, d'une surévaluation des départs en retraite (511 ETP pour une cible de 600 en loi de finances) et d'erreurs d'estimation au sujet du glissement vieillesse technicité (GVT).

La réduction du nombre d'emplois en 2013 était initialement plus limitée au sein de la DGDDI en raison de la création de 300 emplois pour la mise en place de l'écotaxe poids-lourd. La cible était, en effet, en loi de finances initiale de 61 ETP. Cependant le Premier ministre, dans une lettre de cadrage, a demandé un rattrapage en 2013 des retards constatés sur la réalisation du schéma d'emploi de 2012, portant ainsi la cible à 144 ETP.

En raison d'une surévaluation des départs définitifs et notamment des départs en retraite – pour une cible de 600 ETP en loi de finances initiale seuls 492 ETP ont fait valoir leur droit à la retraite en 2013 – le programme 302 a connu d'importantes tensions pour l'exécution de son titre 2. Cette situation a conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) à émettre un avis défavorable sur le document prévisionnel de gestion des crédits et des emplois du programme.

(1) Décret du 9 décembre 2013 portant virement de crédits au profit du programme 302.

En revanche, à l'inverse de l'exercice précédent, la DGDDI en 2013 a procédé à des mesures correctrices afin de répondre à ces dérapages : elle a, par exemple, renoncé à 281 recrutements en ne procédant pas à l'appel de candidats inscrits sur les listes complémentaires.

Malgré tout en 2013, comme lors de l'exercice précédent, la DGDDI a dû faire appel à des crédits supplémentaires pour assurer la soutenabilité de son budget. Ainsi, les bons résultats de l'exécution du titre 2 du programme 156 ont permis à la DGDDI d'assumer ses dépenses de personnels grâce à un virement de crédits d'un montant de 16,2 millions d'euros (*cf. supra*).

Le Rapporteur spécial estime ces tensions récurrentes, concernant l'exécution du titre 2 du programme 302, particulièrement inquiétantes. À ses yeux, il serait important d'enfin réagir en procédant à des réformes structurelles d'envergure qui pourraient permettre à la DGDDI de sortir de ce cercle vicieux.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme pour l'exercice 2013, il paraît étonnant pour le Rapporteur spécial qu'il existe une si grande divergence en matière d'évaluation des départs en retraites entre la DGFIP et la DGDDI, qui sont toutes deux des administrations en réseau, du même ministère. Ainsi, il paraît indispensable que les méthodes d'évaluation soient harmonisées afin de consolider ces prévisions qui déterminent en grande partie l'exécution du titre 2 de ces deux programmes.

Le tableau ci-après présente les prévisions et les réalisations des départs à la retraite pour les programmes 156 et 302 depuis 2008 :

**DÉPARTS À LA RETRAITE : PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS
POUR LES PROGRAMMES 156 ET 302**

Prog.	(en ETP)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
156	Départs en retraite prévus (PAP)	3 868	4 335	3 919	4 006	3 700	3 000
	Départs en retraite réalisés	4 215	3 797	3 765	4 821	3 418	3 718
	<i>Réalisation/prévision</i>	9,0 %	- 12,4 %	- 3,9 %	20,3 %	- 7,6 %	23,9 %
302	Départs en retraite prévus (PAP)	651	616	603	600	600	660
	Départs en retraite réalisés	684	598	605	676	512	492
	<i>Réalisation/prévision</i>	5,1 %	- 2,9 %	0,3 %	12,7 %	- 14,8 %	- 25,5 %

Source : PAP et RAP.

IV. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT EN DIMINUTION

L'ensemble des dépenses de la mission GFPRH, à l'exception de celles du titre 2, ont diminué à l'occasion de l'exercice 2013 de l'ordre de 6,9 % en AE et de 5,5 % en CP, tandis que dans le même temps les dépenses de personnels ont augmenté de 0,8 %. Les dépenses de fonctionnement (autres que les dépenses de personnels) et les dépenses d'investissement s'élèvent pour l'exercice 2013 à 2 318 millions d'euros en AE et 2 368 millions d'euros en CP contre une prévision de 2 482 millions en AE et de 2 426 millions d'euros en CP dans la loi de finances initiale. Ainsi les moyens de fonctionnement courant et d'investissement diminuent en valeur absolue par rapport à l'exécution 2012 (de 159 millions d'euros en AE et de 131 millions d'euros en CP).

Ces bons résultats résultent notamment de la modernisation et de la numérisation des procédures au sein des deux directions générales.

En effet, en ce qui concerne la DGFIP, plus de 13,6 millions de déclarations de revenus ont été déposées en ligne en 2013, pour un objectif initial de 13 millions, soit une augmentation de 6,6 % par rapport à 2012. Dans le même ordre d'idée, la part des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), d'impôt sur les sociétés (IS) et de taxe sur les salaires (TS) acquittée par téléversement n'a cessé d'augmenter et enregistre en 2013 une progression de 4 points pour s'établir à 93,2 %, dépassant ainsi largement les prévisions initiales (86 %).

Le même mouvement peut être observé en ce qui concerne la DGDDI. Le taux de dématérialisation des procédures de dédouanement a, par exemple, atteint 85 % en 2013 (84 % en 2012). Cette dématérialisation accrue des procédures permet notamment de réduire le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées, élément très positif pour l'attractivité économique de notre territoire. Ce délai en 2013 est de 4 minutes 30 secondes alors qu'il était de 4 minutes 46 secondes en 2012. Élément très positif pour l'attractivité économique de notre territoire.

Si les efforts constatés pour contenir, voire réduire, les dépenses de fonctionnement (autres que les dépenses de personnel), grâce à une rationalisation et une modernisation des procédures, doivent être salués, le Rapporteur spécial s'inquiète néanmoins de la sous-exécution des crédits d'investissement. En effet, certains investissements, initialement prévus en 2013, ont dû être reportés sur 2014 ou tout simplement annulés. Ainsi, la DGDDI a renoncé en 2013, comme lors de l'exercice précédent à l'acquisition d'une vedette garde-côte, lui permettant de réaliser une économie de 5,2 millions d'euros en AE et de 1,8 million d'euros en CP. La DGDDI a aussi dû se résoudre à étaler son calendrier de déploiement pour certains chantiers informatiques, qui pourtant, pourraient se révéler porteurs d'économie et d'efficacité.

Le tableau ci-après présente la sous-consommation des crédits du titre 5 pour les programmes 156 et 302 de la mission GFPRH :

LA SOUS-CONSUMMATION DU TITRE 5 DE LA MISSION

	Programme 156	Programme 302
AE en LFI	54 342 604	60 000 000
AE exécutées	23 939 602	50 903 707
<i>Sous-engagement</i>	- 56 %	- 15 %
CP en LFI	73 920 680	54 600 000
CP exécutés	46 546 770	38 649 134
<i>Sous-consommation</i>	- 64 %	- 29 %

Source : PAP et RAP

V. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE LIMITÉE QU'IL FAUDRAIT FAIRE ÉVOLUER

Comme les années précédentes, le Rapporteur spécial regrette qu'il soit difficile de faire corrélérer véritablement budgétisation et performance. En effet, cette articulation s'avère particulièrement compliquée dans un contexte où l'exercice de budgétisation consiste essentiellement à utiliser une enveloppe encadrée par un budget triennal (2011-2013) en diminution.

De plus, les résultats des indicateurs d'une année N ne sont connus qu'au printemps de l'année $N+1$, alors que le budget de l'année $N+1$ est élaboré dans le courant de l'année N . Par conséquent, les résultats de la performance de l'année N ne peuvent réellement influencer que le budget de l'année $N+2$.

Néanmoins ces indicateurs sont utiles puisqu'ils peuvent permettre d'affiner, en cours d'année, le pilotage des différents programmes de la mission GFPRH.

A. CERTAINS INDICATEURS PEUVENT PRODUIRE DE VÉRITABLES EFFETS SUR L'ALLOCATION DES RESSOURCES ET LE SERVICE RENDU AUX USAGERS

Comme le relève la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme pour l'exercice 2013 certains indicateurs de performance peuvent produire de véritables effets en améliorant la productivité d'un service ainsi que la qualité du service rendu aux usagers.

Concernant la DGFIP cela se vérifie notamment pour l'indicateur 2.1 qui permet de mesurer le respect du référentiel Marianne. Ce référentiel regroupe un ensemble d'engagements comprenant par exemple l'obligation de traitement des courriers et des courriels en 15 jours ouvrés, ainsi qu'un taux d'appels devant aboutir en moins de cinq sonneries. Les résultats progressent puisqu'ils atteignent 86,8 % en 2013 pour une cible de 75 % et un résultat de 85,2 % en 2012. Cet indicateur, qui concerne depuis 2011, tous les services de la DGFIP ayant une mission fiscale en contact fréquent avec le public, a donc une portée concrète et parfaitement lisible pour les usagers.

De même, l'indicateur 2.2 « Niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP » et plus particulièrement le sous-indicateur « Nombre de télédéclarations Télé IR » – mesurant le nombre de déclaration en ligne – peut permettre une allocation des ressources fondée sur des considérations de productivité. En effet, l'augmentation du nombre de télédéclaration allège les charges de gestion et peut être associée à des cibles de gains de productivité. L'indicateur « Dématérialisation dans le secteur public local », et notamment le sous-indicateur « Taux de dématérialisation des pièces comptables et des pièces justificatives » permet quant à lui de suivre concrètement la modernisation des relations qu'entretiennent la DGFIP et les collectivités locales, qui prendra nécessairement du temps (résultat de 25,6 % en 2013), mais pourra dans la durée produire de véritables résultats en termes d'efficacité.

B. CERTAINS INDICATEURS SEMBLENT EN INADÉQUATION AVEC LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES AFFICHÉS

Dans le projet annuel de performance de la mission pour 2013, deux indicateurs emblématiques relevant de la DGFIP et de la DGDDI étaient mis en avant :

- le taux de déclaration et de paiement de l'impôt ;
- le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée.

Ces aspects sont certes importants, mais ils ne reflètent que très partiellement les missions de la DGFIP et des Douanes. Ainsi l'indicateur portant sur « le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée » renvoie à l'action n° 4 du programme 302 qui ne représente finalement que 15,4 % des crédits de la DGDDI inscrits dans le PLF 2013 alors que l'action n° 5 relative aux missions fiscales représente 26,2 % de ces crédits et l'action n° 1 relative à la lutte contre la fraude 28,1 %. De plus, le délai moyen d'immobilisation ayant désormais atteint un niveau très satisfaisant, il semblerait opportun pour le Rapporteur spécial que d'autres aspects des missions de la DGDDI soit à l'avenir mis en avant.

Par ailleurs, certains objectifs étant partagés par les deux programmes, notamment l'optimisation de la gestion fiscale de l'État et la lutte contre la fraude, il serait judicieux de rapprocher les indicateurs de la DGDDI et de la DGFIP concernant ces thèmes partagés afin de permettre une approche plus transversale de ces questions.

*

* *

**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 Mme Karine BERGER, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 221 <i>STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT</i>	296
A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	296
B. UNE PERFORMANCE MISE À MAL PAR LA GESTION DES CHANTIERS INFORMATIQUES DE L'ÉTAT	298
II. LE PROGRAMME 218 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</i>	299
A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS	299
B. UNE QUALITÉ DE SERVICE GLOBALEMENT SATISFAISANTE, EN DÉPIT D'UNE MAÎTRISE DES COÛTS À AMÉLIORER	301

I. LE PROGRAMME 221 STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Comme l'illustre le tableau suivant, l'exécution des crédits du programme se situe à un niveau inférieur à sa prévision en loi de finances initiale. Ce niveau de dépenses plus faible est cohérent avec l'exécution des crédits au niveau de la mission.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 221

(en millions d'euros)

	Prévision en LFI	Exécution	Écart exécution/prévision
Autorisations d'engagement	207	178	- 29
Crédits de paiement	209	201	- 8

Les **dépenses de personnel** se sont établies à 82 millions d'euros, en retrait par rapport à la prévision de 84,9 millions d'euros faite en loi de finances initiale. Cette sous-consommation s'explique notamment, comme les années précédentes, par un « effet base », lié à une exécution moindre depuis 2011. Elle résulte également d'une consommation inférieure des emplois au niveau du programme. En effet, le programme a nécessité le recours à 913 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 1 013 ETPT prévus en loi de finances initiale, soit un taux de consommation de 90,1 %.

Pourtant, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) avait identifié un risque de surconsommation au début de l'année en raison de recrutements non prévus en loi de finances initiale à hauteur de 38 ETPT par l'Opérateur national de paye (ONP). Cet organisme a finalement renoncé à ces recrutements, compte tenu de l'arrêt du déploiement du premier pilote de la solution SI-Paye.

En matière de dépenses de personnel, le périmètre du programme a par ailleurs été modifié en loi de finances initiale avec le rattachement de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), devenue la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP), au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, au sein de la mission *Direction de l'action du gouvernement*.

Les **mouvements de crédits** ont par ailleurs été une nouvelle fois relativement importants, en raison du caractère pluriannuel des projets informatiques financés par le programme. Ainsi, le report de crédits s'élève à 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 27 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Le programme 221 se distingue par le financement de deux grands projets informatiques transversaux, le Système d'Information Chorus (le système d'information financière, budgétaire et comptable de l'État) et l'Opérateur national de paye (ONP).

La décomposition de l'exécution des dépenses par actions est la suivante :

- Action 2 : *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques*

Les dépenses de personnel représentent plus de 96 % des crédits de cette action, qui supporte les emplois affectés à la direction du budget. Le nombre d'ETPT consommés (355) se situe à un niveau inférieur aux prévisions (395).

- Action 5 : *Information financière de l'État*

Les crédits exécutés sur cette action s'établissent à 89,2 millions d'euros en CP, contre 81,1 millions d'euros prévus, cela représente 44 % des crédits du programme 221. Cela s'explique notamment par le financement de Chorus, destiné à être l'application de l'ensemble des dispositions de la LOLF. Le coût budgétaire de Chorus en 2013 est de 53,7 millions d'euros en AE et de 72,5 millions d'euros en CP. Son budget de fonctionnement s'élève à 47,3 millions d'euros. Au printemps 2014, le coût total du projet Chorus pour la sphère publique est estimé à 995 millions d'euros en baisse par rapport aux prévisions initiales établies à 1 110,4 millions d'euros.

- Action 6 : *Systèmes d'information et production de la paye*

Cette action relève des dépenses réalisées par l'ONP. Les AE s'élèvent à 47,3 millions d'euros par rapport aux 62,7 millions d'euros prévus. Les CP sont également plus faibles que les prévisions, puisqu'ils s'établissent à 55,9 millions d'euros contre 68 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Cela recouvre essentiellement des dépenses d'investissement propres à la construction des systèmes d'information, à hauteur de 31,7 millions d'euros en AE et 40,4 millions d'euros en CP. Les écarts entre la consommation et la prévision résultent des retards dans les raccordements des ministères au SI-Paye.

- Action 7 : *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines*

Les crédits de cette action recouvrent principalement les dépenses de personnel (149 ETPT consommés) affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). L'exécution (12,86 millions d'euros en AE et CP) est conforme aux prévisions en loi de finances initiale (12,92 millions d'euros en AE et CP).

• Action 8 : *Régulation des jeux en ligne*

Les crédits de cette action, destinés à l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), sont en sous-consommation (7,76 millions d’euros en AE et 8,55 millions d’euros en CP) par rapport aux prévisions (9,77 millions d’euros en AE et 10,47 millions d’euros en CP). Cette autorité administrative indépendante, créée par la loi du 12 mai 2010, poursuit une montée en charge progressive de son activité.

B. UNE PERFORMANCE MISE À MAL PAR LA GESTION DES CHANTIERS INFORMATIQUES DE L’ÉTAT

Les objectifs et indicateurs de performance du programme sont destinés à évaluer l’efficacité des directions et services concernés par celui-ci.

Concernant la **direction du budget**, la **Rapporteuse spéciale estime** que les indicateurs de performance doivent être révisés en raison de l’écart grandissant entre la réalité (très peu d’informations pertinentes transmises) et les résultats des indicateurs existants.

L’**ONP** n’a pas atteint ses objectifs de déploiement du pilote fonctionnel du SI-Paye. Le taux d’avancement ressort ainsi à seulement 75 % en 2013, contre un objectif de 87,5 %. Cela résulte de l’arrêt du déploiement en juillet 2013 en raison des difficultés rencontrées lors des premières phases. Ce système d’information a pour finalité la modernisation de la fonction paye ainsi que l’amélioration du pilotage et de l’analyse de la masse salariale et des effectifs. Comme l’année précédente, le projet prend du retard, les phases de reprise des données et de paye à blanc et en double n’ont pas été conduites à leur terme. La proportion de grands projets d’investissement en retard et en dépassement de coût est de 50 % contre une prévision fixée initialement à 25 %. Le dépassement de coût cumulé atteint presque le double par rapport aux prévisions à 16,52 millions d’euros contre 8,97 millions d’euros prévus. De façon symptomatique, l’outil de gestion des référentiels (OGR) a été abandonné compte tenu des difficultés et des retards significatifs. Le marché « système d’information décisionnel » (SID) n’a pas été mis en œuvre en raison des contraintes budgétaires et des incertitudes sur les autres grands projets. Après la mission de refondation confiée à la direction interministérielle des systèmes d’information et de communication (DISIC), le Gouvernement a décidé en mars 2014 la reconfiguration totale de ce projet.

L’**Agence pour l’informatique financière de l’État (AIFE)** bénéficie d’un indice de satisfaction des bénéficiaires de ses prestations sensiblement supérieur aux valeurs prévues.

Enfin, l’**ARJEL** a amélioré à la fois le délai de traitement des demandes d’agrément des opérateurs de jeux en ligne et la durée des procédures de sanctions à l’encontre de ces opérateurs. Néanmoins, le délai de traitement des demandes d’avis portant sur les contrats de commercialisation du droit d’organiser des paris

sur une compétition ou manifestation sportives s'établit à 12 jours, légèrement au-dessus de l'objectif fixé à 11 jours. Cependant, ce délai demeure inférieur au plafond légal fixé à 15 jours.

La Rapporteuse spéciale regrette les retards et les difficultés de gestion des chantiers informatiques de l'État, censés améliorer la qualité du service et favoriser l'efficacité des administrations. Il apparaît indispensable de mieux programmer la mise en place de ces chantiers et de procéder à des évaluations préalables afin de garantir un déploiement régulier et conforme aux prévisions initiales de coût.

II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS

Le tableau suivant illustre les écarts entre la prévision initiale et l'exécution du programme 218. Les crédits en AE et en CP ont été sous-consommés. Cependant, ce programme se distingue au sein de la mission par l'évolution de ses dépenses en crédits de paiement, en progression de 1,11 % par rapport à leur niveau de 2012.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 218

(en millions d'euros)

	Prévision en LFI	Exécution	Écart exécution/prévision
Autorisations d'engagement	893	851	- 42
Crédits de paiement	883	875	- 8

Ce programme a bénéficié en gestion de **mouvements de crédits** non négligeables, avec 41 millions d'euros d'ouvertures de crédits en AE et 34 millions d'euros en CP. Les annulations de crédits se sont élevées à 12 millions d'euros en AE et 14 millions d'euros en CP.

Les dépenses de personnel, prévues initialement à 424 millions d'euros, ressortent à 416 millions d'euros en exécution, soit un écart de 1,9 %. Toutefois, le plafond d'emplois a presque été atteint au niveau du programme, avec un écart de consommation d'emplois établi à - 35 ETPT (par rapport à une prévision de 4 939 ETPT). Par ailleurs, le schéma d'emplois n'est pas respecté au niveau du programme. La loi de finances initiale prévoyait une réduction d'emplois de l'ordre de 102 ETP, seulement 83 ont été réalisées. Les objectifs de réduction d'emplois sont sous-exécutés depuis trois exercices au niveau de ce programme, en raison du nombre des membres de cabinets ministériels en 2012 et d'aléas de gestion en 2013.

La décomposition de l'exécution des crédits par action est la suivante :

- Action 1 : *État-major, médiation et politiques transversales*

Cette action a consommé 329 millions d'euros en AE et 327 millions d'euros en CP. Cela représente respectivement 39 % des AE et 37 % des CP du programme. Il s'agit principalement des dépenses relatives aux politiques ministérielles d'action sociale, de santé et de sécurité au travail à hauteur de 155 millions d'euros en AE et en CP, en recul de 20 millions d'euros par rapport à la prévision. Les dépenses de personnel relevant notamment des cabinets ministériels, du secrétariat général des ministères économique et financier et des services du haut fonctionnaire de défense et de sécurité, s'élèvent à 166 millions d'euros en AE et CP, conformément aux montants prévisionnels.

- Action 2 : *Expertise, audit, évaluation et contrôle*

Cette action regroupe les services d'inspection et de contrôle des ministères économiques et financiers. Les crédits consommés se sont élevés à 64,3 millions d'euros en AE et 64,7 millions d'euros en CP. Cette utilisation des crédits respecte la prévision établie à 66,7 millions d'euros en AE et 67,8 millions d'euros en CP.

- Action 3 : *Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi*

Cette action recense les moyens budgétaires dont dispose le service de la communication (SIRCOM) du secrétariat général pour assurer la communication institutionnelle des ministères économiques et financiers. La dotation initiale de cette action s'élevait à 15 millions d'euros en AE et en CP. Cependant, les dépenses de communication ont été réduites au cours de l'année 2013, passant de 6,2 millions d'euros à 5,8 millions d'euros en AE et de 6 millions d'euros à 5,8 en CP.

- Action 4 : *Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique*

Cette action regroupe les moyens dévolus à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers. Les dépenses de personnel propres à cette action ressortent à 14,7 millions d'euros en AE et en CP, en deçà de la prévision établie à 15,4 millions d'euros en AE et en CP. S'agissant des dépenses de fonctionnement, l'exécution révèle une consommation de 2,7 millions d'euros en AE et 3,7 millions d'euros en CP, en net recul par rapport à la prévision fixée à 5,5 millions d'euros en AE et en CP. Cet écart s'explique, d'une part par la baisse des montants auxquels l'État a été condamné dans les contentieux relatifs aux personnels de La Poste et France Télécom, d'autre part par le décalage dans le traitement des dossiers, qui diffère la mise en paiement à l'année suivante.

● *Action 5 : Prestation d'appui et support*

Cette action représente 50,1 % des AE exécutées du programme (426,7 millions d'euros) et 51,5 % des CP exécutés du programme (451,1 millions d'euros). La consommation des AE est inférieure de 4 % à la prévision en loi de finances initiale ; à l'inverse la consommation des CP est en dépassement de 4 %. Cette action regroupe les crédits informatiques, immobiliers, logistiques et divers. Les dépenses de personnel exécutées s'élèvent à 163 millions d'euros en AE et en CP, elles sont inférieures à la prévision de 166 millions d'euros en AE et en CP. L'augmentation des dépenses concerne donc les dépenses de fonctionnement et d'investissement, à hauteur de 21 millions d'euros. Elle résulte à la fois des frais informatiques plus élevés en raison de la migration vers de nouveaux logiciels et du paiement du bail de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour des locaux sis à Montrouge.

B. UNE QUALITÉ DE SERVICE GLOBALEMENT SATISFAISANTE, EN DÉPIT D'UNE MAÎTRISE DES COÛTS À AMÉLIORER

La stratégie de performance adoptée à l'échelle du programme vise à améliorer la mutualisation des fonctions « support » des ministères économiques et financiers, à renforcer la cohérence des politiques menées et à améliorer la qualité des services rendus aux publics internes et externes aux ministères.

La **qualité** des services rendus par les ministères économiques et financiers est globalement satisfaisante.

Les campagnes d'information portant sur les actions des ministères économiques et financiers à destination du grand public ont eu en 2013 une portée convenable. L'objectif initial, fixé à 66,6 % de personnes informées a été quasiment atteint à 0,1 % près. Ce résultat est en nette progression par rapport à 2012, où le niveau d'information avait été inférieur de 10 points aux prévisions établies à 56 %. Cette amélioration de la connaissance par le public s'explique par le fait que certaines mesures, ayant été adoptées en 2012 à la suite des élections présidentielles et législatives, sont au fil du temps mieux connues.

La Rapporteuse spéciale prend acte de la décision de faire évoluer cet indicateur en prévoyant à partir de 2014 deux sous-indicateurs, l'un correspondant au taux de reconnaissance par le grand public, l'autre visant le taux de reconnaissance par les chefs d'entreprise. **Cependant, ces indicateurs apparaissent encore limités, dans la mesure où ils ne distinguent pas entre les nouvelles actions de communication et celles à caractère récurrent, dont les résultats attendus en termes d'impact sur l'information du public-cible ne peuvent être raisonnablement similaires. Il conviendrait d'opérer à l'avenir cette distinction afin de pouvoir être en mesure d'analyser précisément l'efficacité des différentes actions de communication.**

La qualité des services rendus par l'Inspection générale des finances, le contrôle général économique et financier et la direction des affaires juridiques, est très satisfaisante et conforme aux attentes. Le taux de satisfaction des commanditaires (entre 92,2 % et 93,9 %) est en hausse par rapport à 2012 pour ces trois services. En vertu de ces résultats homogènes, il semble opportun de fixer pour les prochaines années des objectifs de satisfaction ambitieux et similaires entre les services.

La gestion personnalisée des ressources humaines obtient des résultats supérieurs aux attentes en matière de nombre d'entretiens d'évaluation et d'entretiens professionnels et de formations accordées aux agents de catégorie C. Cette gestion qualitative des ressources humaines a tendance à progresser par rapport à l'année 2012. Cette évolution positive est cruciale pour mener à bien les réformes de structures et favoriser l'adaptation des compétences des agents à ces changements. L'emploi de travailleurs handicapés au sein des ministères économiques et financiers est en progression constante depuis 2007, il atteint désormais un taux de 5,6 % proche de l'obligation légale fixée à 6 %.

L'action sociale ministérielle a atteint ses objectifs, dans les trois composantes initialement fixées, la restauration collective, l'aide au logement et les prestations vacances en direction des enfants des personnels des ministères.

La « maîtrise des coûts des fonctions support », visée par les ministères économiques et financiers n'obtient pas les résultats escomptés en termes de globalisation et standardisation des achats, de professionnalisation des fonctions support et d'efficacité de gestion en matière bureautique et immobilière.

La globalisation et la standardisation des achats ont, en effet, donné des résultats décevants. Les gains relatifs aux achats interministériels animés par le Service des achats de l'État représentent 104,3 millions d'euros, un niveau inférieur aux prévisions établies à 110 millions d'euros. Par ailleurs, les ministères économiques et financiers ont déclaré en 2013 des gains relatifs aux achats d'un montant de 30 millions d'euros, c'est-à-dire deux fois moins que les attentes et que le résultat obtenu en 2012. **La Rapporteuse spéciale encourage les réformes engagées par les ministères économiques et financiers en la matière, afin de parvenir à des gains stabilisés et pérennes.**

L'efficacité de la gestion des ressources humaines (rapport entre le nombre d'agents consacrant la majeure partie de leur temps de travail à la gestion du personnel et le nombre d'agents à gérer) est stable par rapport à 2012, cependant légèrement inférieure à l'objectif prévu par le projet annuel de performances. À ce sujet, la Cour des comptes critique les objectifs qui « *correspondent parfois davantage à des prolongements de tendance qu'à de véritables ambitions* »⁽¹⁾. Elle dénonce ainsi la cible retenue de 2 % pour cet indicateur qui traduirait la simple prolongation d'une tendance et non l'affirmation d'une stratégie clairement définie.

Les coûts liés à la bureautique (607 euros annuels par poste de travail) sont en augmentation par rapport à 2012 (599 euros), mais largement conformes aux objectifs (705 euros). Cette hausse s'explique notamment par la migration informatique impérative avant le printemps 2014, pour des questions de sécurité, vers le système d'exploitation Microsoft *Seven* et l'achat de nouveaux logiciels et postes compatibles. **Le coût d'entretien courant des locaux** par mètre carré s'élève à 36,3 euros, en hausse de trois euros par rapport à l'année précédente et en dépassement important par rapport aux 28,3 euros prévus initialement. En revanche, le coût d'entretien lourd des locaux est en forte baisse à 24,3 euros par mètre carré, par rapport aux prévisions établies à 46 euros et au coût de 71 euros constaté en 2012. **La Rapporteuse spéciale attire l'attention sur l'aspect structurel d'augmentation des dépenses d'entretien courant des locaux, qui va à l'encontre des prévisions et des exigences de maîtrise des dépenses de fonctionnement appliquées aux différents ministères.**

*

* *

(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, Exercice 2013, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, mai 2014, page 35.*

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
FONCTION PUBLIQUE ;
PROVISIONS**

Commentaire de M. Michel PAJON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i>	306
A. UN INTITULÉ QUI RESTE EN DÉCALAGE AVEC SON CONTENU.....	306
B. EN DÉPIT DE NOUVELLES AMÉLIORATIONS DANS LA BUDGÉTISATION, LA SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS ALLOUÉS PERSISTE	307
1. Une sous-consommation importante des crédits, qui baissent en exécution par rapport à l'année précédente	307
2. Des difficultés persistantes dans la prévision des prestations sociales, mais une nette amélioration	308
3. Un programme marqué par le poids des opérateurs de l'État.....	309
C. LES LIMITES DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE : DE RÉELS PROGRÈS, MAIS DES INDICATEURS QUI NE SONT SOUVENT PLUS PERTINENTS	310
II. LA MISSION <i>PROVISIONS</i>	311
A. AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME <i>PROVISION</i> RELATIF AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2013	312
B. LE PROGRAMME <i>DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i> UTILISÉ POUR DES CHARGES SPÉCIFIQUES ET PONCTUELLES.....	312

I. LE PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

A. UN INTITULÉ QUI RESTE EN DÉCALAGE AVEC SON CONTENU

Le programme *Fonction publique* fait partie de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Son responsable est le directeur général de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP). Il s'agit d'un programme à vocation interministérielle de formation et d'action sociale des fonctionnaires qui regroupe deux actions :

– L'action 1 *Formation des fonctionnaires* exerce une fonction de coordination des formations des fonctionnaires, qui s'inscrit dans le contexte de la modernisation de la fonction publique. Elle compte pour environ 35 % des crédits du programme (soit 75,9 millions d'euros en crédits de paiement, en LFI) et regroupe principalement les crédits de la subvention pour charge de service public des écoles de formation situées sous la tutelle de la DGAFP (ENA et IRA) ;

– L'action 2 *Action sociale interministérielle*, qui regroupe en LFI pour 2013 138,4 millions d'euros du programme en crédits de paiement (CP), consiste en des prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents (subventions aux restaurants inter-administratifs) et de leurs familles (réservation de places en crèche, chèque emploi service universel garde enfants, chèque vacances, aide à l'installation des personnels...).

Son contenu est donc beaucoup plus limité que son intitulé ne le laisse à penser d'autant que l'action 1 ne concerne que la formation des fonctionnaires et l'action 2 ne traite qu'une très faible partie de l'action sociale, qui est pour l'essentiel restée dans le giron des différents ministères.

Or, la proposition faite par la Cour des Comptes (notamment en mai 2013) et par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en septembre 2010 de modifier l'intitulé de ce programme en le nommant « *Coordination interministérielle de la gestion de la fonction publique* » n'a pas été reprise dans l'architecture 2014, ce que le Rapporteur spécial regrette. Quoi qu'il en soit, une réflexion sur l'évolution de la maquette budgétaire est néanmoins en cours, dans le but de clarifier le périmètre actuel de la répartition des moyens de la DGAFP, et n'a pu aboutir dans le cadre de la préparation du budget triennal 2013-2015 pour des raisons calendaires.

Une modification a affecté en 2013 le périmètre de la mission *Gestion des Finances publiques et des ressources humaines* dont dépend le programme 148. La direction générale de la modernisation de l'État a ainsi été rattachée à la mission *Direction de l'action du gouvernement*, sans impact sur l'architecture du programme ici analysé.

B. EN DÉPIT DE NOUVELLES AMÉLIORATIONS DANS LA BUDGÉTISATION, LA SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS ALLOUÉS PERSISTE

1. Une sous-consommation importante des crédits, qui baissent en exécution par rapport à l'année précédente

Le programme *Fonction publique*, constitué à hauteur de 92 % en CP par des dépenses de fonctionnement, présente en 2013 **une consommation de crédits en baisse, à la fois par rapport aux prévisions et à l'année précédente.**

Ainsi, la consommation en autorisations d'engagement (AE) a été égale, en 2013, à un peu plus de 197 millions, contre une prévision en loi de finances initiale de 213,2 millions d'euros : le taux de consommation est donc de seulement 92,4 %, mais tout de même de 94,6 % si l'on prend en compte l'ensemble des crédits ouverts (fonds de concours, attributions de produits et annulations de crédits compris).

Parallèlement, le programme présente une consommation en CP de 203,3 millions d'euros, contre 217,06 millions d'euros prévus en LFI : le taux d'exécution des crédits ouverts en LFI s'élève donc à 93,7 %, ce qui est assez faible, mais qui a été compensé par des annulations de crédits importantes, si bien que 98,5 % de l'ensemble des crédits ouverts ont finalement été consommés.

Les crédits consommés sont donc en baisse par rapport à l'exécution 2012 (210 millions en AE et 220,9 millions d'euros en CP, contre respectivement 197 et 217,06 millions cette année), et se rapprochent des niveaux atteints en 2011. Cette baisse concerne les dépenses d'intervention et de fonctionnement (près de 10 millions d'euros de baisse pour chaque type de dépense, en AE et en CP). Si l'action relative à la formation des fonctionnaires est préservée, ses crédits ouverts étant stables par rapport à 2012, l'action sociale interministérielle subit une réduction de ses moyens à hauteur de 7 % en AE et 5,8 % en CP, l'exécution creusant même cette tendance en crédits de paiement (avec une baisse de 8,9 % en exécution 2013 par rapport à l'exécution 2012).

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 12,736 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 149 ETPT affectés à la DGAFP en 2012 (contre 12,4 millions d'euros pour 144 ETPT en 2012).

2. Des difficultés persistantes dans la prévision des prestations sociales, mais une nette amélioration

La sous-consommation des crédits du programme a été réduite cette année par rapport aux quatre exercices précédents, ou tout du moins connaît-elle une stabilité par rapport à l'exécution 2012 qui présentait des taux d'exécution de l'ensemble des crédits ouverts similaires. Cette sous-exécution des crédits ouverts en LFI n'en reste pas moins importante.

L'écart entre la prévision et l'exécution paraît plus important pour l'action 2 (respectivement 92 % et 90 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement consommés, contre un taux de consommation d'environ 96,5 pour l'action 1 en CP et en AE). Néanmoins, les erreurs et changements d'imputation rendent l'analyse par action difficile. Le Rapporteur spécial s'étonne d'ailleurs des multiples erreurs d'imputation des crédits de paiement de cette action.

Dès lors, si l'on corrige les résultats en matière de consommation des crédits des erreurs d'imputation, il apparaît que cette sous-exécution **concerne en premier lieu les dépenses d'investissement** (dans le cadre de l'action sociale interministérielle, soit l'action 2). Si ces dernières progressent par rapport à l'année dernière, des retards et appels d'offre infructueux en matière de travaux de remise aux normes d'hygiène et de sécurité du parc de restaurants inter-administratifs ont ainsi généré des moindres dépenses par rapport aux prévisions (4,6 millions d'euros de moins en CP pour une prévision en LFI de 11,8 millions d'euros).

La sous-consommation observée vient en outre de **dépenses plus faibles que prévues en matière de fonctionnement**, ayant pour origine l'annulation par loi de finances rectificative de subventions pour charges de service public (à destination de l'ENA et des IRA, pour l'action 1) et des dépenses en matière de logement engagées par les agents moins élevées que l'année passée (action 2).

Au-delà de ces principaux déterminants de la relative sous-consommation des crédits observés, il convient de souligner les difficultés une nouvelle fois rencontrées en matière de prévision des prestations sociales, même si les écarts à la prévision de la dépense, pouvant être à la hausse ou à la baisse, se sont compensés et n'ont pas eu d'impact majeur sur le taux d'exécution des crédits de chaque action.

Ainsi, la dépense 2013 pour le chèque-vacances reste, comme en 2012, supérieure à la prévision (à hauteur de 11,8 % en CP), même s'il faut noter une amélioration par rapport à l'année précédente (où l'écart était de 25 %). Ceci est une nouvelle fois le fait de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et de l'aide moyenne qui leur est accordée. *A contrario*, les crédits de paiement affectés à la réservation de places en crèches sont sous-exécutés à hauteur de 25 % (15 millions contre les 20,1 millions d'euros prévus), même si le RAP précise que la sous-consommation a pour origine la modification des modalités de paiement.

Néanmoins, les progrès par rapport aux exécutions précédentes sont incontestables en matière de prévision de dépenses de prestations sociales, comme souligné plus haut avec l'exemple des chèques vacances. En outre, il faut souligner que ces difficultés tiennent aussi à la nature même de ces dépenses, qui dépendent en grande partie de comportements individuels. Ceci explique que la Cour des Comptes n'ait pas renouvelé en 2013 et 2014 sa recommandation consistant à préciser dans les documents budgétaires les déterminants de la dépense.

3. Un programme marqué par le poids des opérateurs de l'État

Les subventions pour charge de service public versées en 2013 à l'ENA (29,5 millions d'euros) et aux IRA (38,2 millions d'euros) **constituent l'essentiel des dépenses de cette action et représentent un tiers du budget du programme 148**. Leur niveau est inférieur aux prévisions (en particulier pour l'ENA, à hauteur de 11 %), en raison d'une annulation de crédits votée en loi de finances rectificative, et en baisse par rapport à 2012 (13,2 % pour la subvention à l'ENA, et 3 % pour la subvention aux IRA).

On peut rappeler ici que l'ENA et les cinq IRA qui sont des établissements à caractère administratif remplissent les critères requis d'activité, de service public, de contrôle direct par l'État et de financement majoritaire par l'État pour être qualifiés d'opérateurs de l'État. Ils sont à cet égard les seuls opérateurs rattachés à la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Pour ces deux opérateurs, **les plafonds d'emploi à temps plein ont été respectés, mais non utilisés dans leur totalité**.

Ainsi les effectifs rémunérés par l'ENA (514 ETP) et les IRA (765 ETP) sont une nouvelle fois largement inférieurs aux plafonds d'emplois votés en loi de finances initiale : 540 pour l'ENA et 867 pour les IRA. Le rapport annuel de performance explique cette différence, pour l'ENA, par deux facteurs principaux :

– des départs au sein du personnel, conduisent à des emplois temporairement vacants au 31 décembre 2013, soit un effectif en ETP au 31 décembre 2012 de 194 au lieu de 208 ;

– des places de stagiaires non pourvues, notamment au sein du cycle de préparation au troisième concours 2012-2013 et dans le cycle préparatoire au concours interne de deuxième catégorie 2012-2013, qui ont abouti à un effectif en ETP au 31 décembre 2012 de 149 au lieu de 164.

En ce qui concerne les IRA, la différence entre le plafond d'emploi voté en LFI et sa réalisation effective en 2012 (– 102 ETPT) s'explique également par les demandes présentées par les ministères employeurs, qui nécessitent pour être prises en compte dans leur intégralité de bénéficier de financements complémentaires de leur part, qui se sont avérés moins importants que prévus.

Pour conclure, il convient de souligner que **ces deux opérateurs ont été budgétés en déficit. Or**, si celui-ci s’est réduit en exécution pour les IRA (avec une perte au compte de résultat de 1,3 million d’euros, contre 2,5 millions dans le budget prévisionnel), il s’est accru pour l’ENA, atteignant 8,7 millions en exécution (contre 1,56 million en budget prévisionnel). Cet écart s’explique par la remise en dotation d’immeubles par l’État à l’actif de l’ENA, ce qui a impliqué d’inscrire un amortissement exceptionnel (5,5 millions d’euros) de travaux antérieurement effectués, ainsi que par la réduction de la subvention pour service public de l’État.

C. LES LIMITES DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE : DE RÉELS PROGRÈS, MAIS DES INDICATEURS QUI NE SONT SOUVENT PLUS PERTINENTS

Le suivi de la performance du programme s’appuie sur trois objectifs et huit indicateurs, récapitulés dans le tableau suivant :

Objectif 1	Développer et promouvoir l’adaptation des règles actuelles aux exigences d’une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique
Indicateur 1.1	Suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines
Indicateur 1.2	Part des agents des filières administrative, sociale et technique bénéficiant d’une procédure de rémunération à la performance
Indicateur 1.3	Nombre de fonctionnaires relevant de l’État ou des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion ou de mise en extinction ou par un alignement sur des dispositions statutaires communes
Objectif 2	Optimiser la formation initiale et continue des fonctionnaires
Indicateur 2.1	Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l’ENA
Indicateur 2.2	Nombre de stagiaires ayant bénéficié d’une action de formation continue délivrée dans le cadre de l’offre ministérielle
Objectif 3	Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d’action sociale
Indicateur 3.1	Pourcentage des restaurants inter administratifs dont l’environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d’hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective
Indicateur 3.2	Coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d’action sociale
Indicateur 3.3	Taux de pénétration des prestations CESU garde d’enfant

Sans aucun doute, ces objectifs correspondent aux enjeux budgétaires et politiques de ce programme, qui visait en 2013 à « *moderniser l’action publique face au bilan contrasté de la révision générale des politiques publiques RGPP* », comme souligné dans le rapport spécial pour 2013. Il s’agissait dès lors de poursuivre les grands chantiers ouverts en matière d’amélioration des conditions d’emploi et de simplification de la gestion de la fonction publique.

Néanmoins, force est de constater **que la plupart des indicateurs ne sont plus pertinents**, notamment en ce qui concerne le premier objectif, pourtant central dans la politique déployée par le gouvernement. La suspension de la prime de performance rend caduc l'indicateur 1.2, tandis que les données relatives à l'indicateur 1.1 sont partielles ; l'indicateur lui-même, qui reste peu convaincant car un peu trop général et difficile à interpréter, fait d'ailleurs l'objet d'une procédure d'actualisation en vue du prochain budget triennal. Pour les autres objectifs, **l'indicateur 3.2 est aussi délicat à interpréter**, du fait de la sensibilité des prix relatifs aux frais de gestion à l'égard d'éléments qui dépassent les leviers d'action du responsable de programme : ainsi, les prestataires peuvent tirer bénéfice des placements financiers des liquidités dont ils disposent, et de cette rémunération financière dépendent les prix relatifs aux frais de gestion. De même, le responsable de programme a **peu de prise sur les résultats de l'indicateur 2.1** (le coût complet annuel d'un élève de l'ENA ou d'un IRA), qui dépendent fortement de la rémunération des élèves, du taux de contribution employeur et de la gestion des opérateurs.

Afin d'améliorer le suivi de la performance de ce programme, le Rapporteur spécial suggère de définir de nouveaux indicateurs dans le cadre de la loi de finances pour 2015.

Au demeurant, l'exercice 2013 paraît marqué par des progrès en matière de rationalisation de l'architecture statutaire de fonctionnaires (indicateur 1.3, avec une diminution nette par rapport à l'année dernière du nombre de corps actifs de fonctionnaires, même si la cible pour 2015 paraît difficile à atteindre). En dépit d'appels d'offre infructueux et de retards, les résultats en matière de mise aux normes des restaurants inter-administratifs sont de même positifs, avec une cible pour 2015 qui devrait être atteinte. Enfin, toujours en matière de réponse aux besoins des agents, le taux de pénétration des prestations CESU s'est accru, au-delà des prévisions et de la cible pour 2015.

II. LA MISSION PROVISIONS

La mission Provisions regroupe les crédits de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, (programme 551 Provisions relative aux rémunérations publiques), et ceux de la dotation pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles (programme 552 Dépenses imprévisibles et accidentelles).

Depuis 2007, la Cour des comptes recommande de modifier l'intitulé de la mission. Elle renouvelle cette recommandation dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2014. Le Rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette préconisation car la dénomination de la mission est de toute évidence inappropriée. En effet, les crédits de la mission ne recouvrent pas les provisions pour risques ou pour charges constituées au passif du bilan de l'État, qui relèvent de définitions précises. La Direction du budget considère quant à elle que les provisions pour risques ou pour charges ne constituent pas des données budgétaires mais sont des notions comptables, ce qui selon elle, écarte toute confusion quant à la doctrine d'emploi de ces crédits.

La Cour proposait en 2013 de substituer l'intitulé *Crédits non répartis* à l'intitulé actuel dans la mesure où ce qui caractérise ces crédits est le fait qu'ils ne puissent être répartis au moment du vote en loi de finances initiale. Premièrement, la provision relative aux rémunérations publiques vise à financer les mesures « dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits » (article 7-I-2° de la LOLF). Deuxièmement, la répartition de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ne peut pas, par définition, exister au moment du projet de loi de finances puisque son utilisation est réservée aux cas de calamités et de dépenses imprévisibles.

Dans sa note d'exécution du budget de mai 2013, la Cour relève que les commissions des finances n'ont pas été sollicitées en ce sens lors du vote de la loi de finances pour 2013.

A. AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME PROVISION RELATIF AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2013

Aucun crédit n'a été ouvert sur cette dotation en loi de finances initiale pour 2013 ni en loi de finances rectificative.

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.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'absence d'ouverture de crédits qui est le signe d'une bonne budgétisation des dépenses de personnel (titre 2).

B. LE PROGRAMME DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES UTILISÉ POUR DES CHARGES SPÉCIFIQUES ET PONCTUELLES

Cette provision vise à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice et liés à la survenue d'aléas, par exemple climatiques ou sanitaires, pour lesquels il n'apparaît pas possible d'appliquer le principe de responsabilisation budgétaire ou principe d'« auto-assurance » (qui consiste à prévoir au sein même d'un programme des crédits destinés à couvrir des dépassements non prévisibles, par une mise en réserve).

Les crédits ouverts en LFI pour 2013 ont été de 334,15 millions d'euros en AE et 34,15 en CP, en quasi stabilité avec 2012 (332,9 millions d'euros en AE et 32,9 en CP). En comparaison, les crédits ouverts en 2011 étaient de 22,7 millions d'euros en AE et CP. Cette brusque augmentation des AE s'explique par la constitution d'une provision spécifique de 300 millions d'euros en LFI 2012, pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées non encore connues au moment du dépôt du projet de loi de finances initiale.

Au titre de l'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances, les besoins constatés sur la dotation *Dépenses accidentelles et imprévisibles* en 2013 se sont élevés à 9,966 millions d'euros en AE et 9,966 en CP. Ces crédits consommés, qui ne représentent que 29 % des CP prévus en LFI, ont été ouverts par décrets du 17 mai, 17 juillet et 30 août à destination, comme l'année précédente, du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. La Cour des comptes souligne que les besoins de ce programme peuvent difficilement être qualifiés d'imprévisibles, les crédits ouverts étant presque identiques chaque année (10,7 millions d'euros en 2012, 11,28 millions d'euros en 2011).

Cette ouverture de crédits a servi à financer des interventions des forces de sécurité, notamment à l'étranger. La Cour des comptes rappelle le caractère discutable de ces transferts, dans la mesure où « l'utilisation des crédits n'a qu'un lointain rapport avec l'objet de la mission tel que défini à l'article 7 de la LOLF [...]. Le gouvernement recourt désormais à la mission *Provisions* pour traiter des questions budgétaires de faible montant pour lesquelles la souplesse des décrets simples de la mission *Provisions* est jugée plus pratique (NEB relative à l'exécution 2013) ».

*

* *

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

Commentaire de M. Jean-Louis DUMONT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i>	316
A. UN PRODUIT DES CESSIONS EN DIMINUTION, NETTEMENT INFÉRIEUR AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES	317
B. UNE CONTRIBUTION AU DÉSENETTEMENT DE L'ÉTAT QUI N'ATTEINT PAS SON OBJECTIF	318
C. DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DONT LE FINANCEMENT MANQUE PARFOIS DE CLARTÉ	319
1. Un recours irrégulier au CAS dénoncé par la Cour des comptes	320
2. Les principales opérations immobilières de 2013	320
D. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU CAS	321
II. LE PROGRAMME 309 <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT</i>	322
A. UNE RÉDUCTION SENSIBLE DES CRÉDITS QUI POURRAIT ENTRAÎNER À MOYEN TERME DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES .	323
B. UNE GESTION TERRITORIALE FORTEMENT ACCRUE	324
C. UNE AMÉLIORATION DE L'EXÉCUTION DES DÉPENSES	324
1. Une répartition équilibrée entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement	325
2. La mise en œuvre d'une recommandation de la Cour des comptes	325
D. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	325

Les crédits relatifs à la politique immobilière de l'État relèvent du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, placé sous la responsabilité du ministre du Budget, et du programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Avant d'examiner leurs crédits, il faut rappeler que la politique immobilière de l'État est encore largement ministérielle. Le document de politique transversale fait état de crédits supportés par environ 75 programmes à hauteur de plus de 6 milliards d'euros.

La valeur du parc immobilier de l'État inscrite au bilan de l'État est de 63,7 milliards d'euros au 31 décembre 2012.

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*

Le rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale (CAS) présente l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État. Le CAS comprend deux programmes, le programme 721 *Contribution au désendettement de l'État* et le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières*.

Il vise à financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs tout en contribuant au désendettement de l'État. Son objectif est d'inciter les ministères à céder les biens immobiliers de l'État qu'ils occupent en leur attribuant un taux de retour sur le produit de ces cessions et à réaliser des opérations de restructurations immobilières. Pour 2013, le taux de retour a été fixé à 55 %.

Il a été porté à 75 % pour les projets d'initiative locale qui s'inscrivent dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale. Des dérogations ont été accordées aux biens du ministère de la Défense et aux biens à l'étranger qui bénéficient d'un taux de retour de 100 %.

Une enveloppe est mutualisée à hauteur de 20 % de ces produits de cession pour financer les opérations à caractère interministériel.

L'équilibre du compte est négatif. Les réserves constituées sur le CAS les années précédentes permettent d'absorber très largement ce déficit mais conduisent à une diminution de la trésorerie cumulée.

Le retard pris dans la signature des conventions d'utilisation

L'ensemble des conventions d'utilisation devaient être signées au 31 décembre 2013. 40 000 ont été signées à cette date. L'objectif de signature de la totalité des conventions a été reporté au 31 décembre 2016. 40 000 conventions doivent encore être signées d'ici cette date.

Le Rapporteur spécial insiste sur l'importance de la signature de ces conventions qui généralisent la distinction entre État propriétaire et administrations occupantes et formalisent le rapport de contractualisation entre les deux. Elles précisent les obligations du propriétaire et de l'occupant notamment en matière de ratio d'occupation et d'entretien et arrêtent le cas échéant le montant des loyers budgétaires payés par l'utilisateur.

A. UN PRODUIT DES CESSIONS EN DIMINUTION, NETTEMENT INFÉRIEUR AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES

Les recettes du CAS sont essentiellement constituées du produit des cessions d'immeubles de l'État, mais comprennent aussi le produit des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État ainsi que des fonds de concours.

VENTILATION DES RECETTES DU CAS

(en millions d'euros)

Produits de cessions	391	96,3 %
Fonds de concours	9,4	2,3 %
Versements du budget général	5,4	1,4 %
Total des encaissements du CAS au 31 décembre 2013	406	100 %

Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Le montant des recettes encaissées sur le CAS en 2013 s'élève à 406 millions d'euros dont 391 millions d'euros de produit des cessions, soit 96 % de l'ensemble des recettes.

Quatre ministères dépassent 10 % du montant total des cessions réalisées : (Défense : 30 %, Écologie : 15 %, Affaires étrangères : 13 %, Intérieur : 12 %).

Sur le plan géographique, la source principale des recettes est constituée des cessions de biens en Île de France (47 %) suivies des cessions de biens en régions (39 %) et des cessions de biens à l'étranger (12 %).

Les produits de cessions effectivement encaissés en 2013 à hauteur de 391 millions d'euros atteignent le niveau le plus bas depuis la création du CAS en 2005. Ils représentent 74 % de la cible figurant en loi de finances pour 2013 (530 millions d'euros) et sont en forte régression par rapport à 2012 (515 millions d'euros pour une prévision de 500 millions d'euros). L'écart entre les prévisions et les recettes est reparti à la hausse.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT DEPUIS LA CRÉATION DU CAS

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Réalisations	634	798	820	395	475	502	598	515	391
Prévisions	600	439	500	600	1400	900	400	500	530
Rapport réalisations/prévisions	+ 6 %	+ 82 %	+ 64 %	- 34 %	- 66 %	- 44 %	+49 %	+3 %	-26 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

Cet écart s'explique par la conjoncture du marché immobilier en fort recul en 2013, mais aussi par le report d'opérations de cessions portant sur des sites complexes afin de garantir la correcte valorisation de ces cessions et la diminution du stock de biens facilement cessibles.

Il est aussi dû au retard pris dans la mobilisation du foncier public pour la construction de logements sociaux. La loi sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, promulguée en janvier 2013, prévoit la vente à un prix inférieur à leur valeur vénale de certains biens de l'État afin de construire des logements sociaux. Des cessions prévues dans ce cadre n'ont pu être conclues en raison des délais de mise en œuvre des dispositions réglementaires de la loi et des délais d'instruction technique.

L'objectif du maintien d'un rythme de cessions de plus de 500 millions d'euros par an pendant les trois prochaines années, comme l'a souhaité le ministre du Budget en mai 2013, est-il réaliste ? Si la vente du site Bellechasse/Penthémont, évalué à 77 millions d'euros devrait permettre d'atteindre cet objectif sans difficulté en 2014, la question se pose pour les années suivantes et ce d'autant plus que les cessions les plus aisées ont été accomplies.

B. UNE CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT QUI N'ATTEINT PAS SON OBJECTIF

Les crédits exécutés, à hauteur de 76,1 millions d'euros, par le programme *Contribution au désendettement de l'État*, intègrent la contribution au désendettement du 4^e trimestre 2012 et excluent celle du 4^e trimestre 2013 versée au cours du premier trimestre 2014.

RÉPARTITION DES CRÉDITS CONSOMMÉS PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)

Programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2012	Exécution 2013
Contribution au désendettement de l'État	61,4	76,1	61,4	76,1
Contribution aux dépenses immobilières	336,2	474,9	400	494,3
total	397,6	551	397,6	570,4

Source : rapport annuel de performances 2013.

Rapportée à l'année civile, la contribution au désendettement afférente aux encaissements de 2013 s'élève à 69,4 millions d'euros alors que 82,5 millions étaient attendus.

En dépit d'un moindre produit des cessions, elle est supérieure à 2012 (62,1 millions d'euros), mais ne représente que 18 % des produits de cessions immobilières, encaissés à hauteur de 391 millions d'euros, au 31 décembre 2013. Elle est toujours en deçà du taux fixé par l'article 61 de la loi de finance initiale pour 2011. Ce taux était de 25 % pour 2013.

Cet écart de plus de 13 millions d'euros entre la prévision et l'exécution s'explique par le niveau de réalisation de cessions et surtout par la part des cessions portant sur des biens exonérés de la contribution au désendettement, c'est-à-dire les biens du ministère de la Défense, les biens à l'étranger et ceux de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Dans le cadre de la nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019, ces dérogations ont été prolongées pour le ministère de la Défense jusqu'en 2019.

Le Rapporteur spécial réitère son souhait de voir ces exonérations supprimées et que l'ensemble des cessions de biens participe au processus de désendettement de l'État.

C. DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DONT LE FINANCEMENT MANQUE PARFOIS DE CLARTÉ

Le programme *Contribution aux dépenses immobilières* supporte les dépenses à caractère immobilier financées au moyen des produits de cessions immobilières de l'État.

Les opérations immobilières finançables sur ce programme ne doivent correspondre ni à de l'entretien lourd qui relève du programme *Entretien des bâtiments de l'État* ni de l'entretien courant du locataire qui relève des budgets ministériels.

Les autorisations d'engagement (AE) consommées s'élèvent à 474,9 millions d'euros et les crédits de paiement (CP) à 494,3 millions d'euros. Ils sont inférieurs aux prévisions en loi de finances initiale (542,5 millions d'euros en AE et 522,5 pour les CP).

RÉPARTITION PAR TYPE DE DÉPENSES DES CP DU PROGRAMME 723

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013
Total des CP exécutés	375	366	400	494
Dépenses de fonctionnement	83	85	56	240
Dépenses d'investissement	267	246	293	239
Dépenses d'intervention	10	22	26	9
Dépenses d'opérations financières	15	12	25	6

Source : rapport annuel de performances 2013.

L'évolution la plus notable sur 2013 est la très forte augmentation des dépenses de fonctionnement.

1. Un recours irrégulier au CAS dénoncé par la Cour des comptes

Le ministre du Budget a autorisé le ministre de la Défense à utiliser les crédits de dépenses immobilières du CAS, à hauteur 180 millions d'euros, sur le programme 212 *Soutien de la politique de défense*.

Ce mécanisme enfreint l'article 21-II de la LOLF qui dispose que, sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

De manière générale, la nature des dépenses susceptibles d'être financées par le CAS qui doivent être « directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État » manque de clarté. Ceci a pour conséquence le financement sur le CAS de dépenses qui devraient relever soit du programme *Entretien des bâtiments de l'État*, soit des budgets ministériels.

2. Les principales opérations immobilières de 2013

Les principales opérations immobilières financées sur le programme en 2013 ont été les suivantes :

– le ministère des Affaires étrangères a poursuivi le financement des opérations de regroupement de services et postes diplomatiques à l'étranger,

– le ministère de l'Intérieur a financé les premières opérations lourdes de rénovation de casernes de gendarmerie,

– le ministère des Affaires sociales a achevé en juin 2013 pour son administration centrale la part de la réhabilitation du site de l'avenue Duquesne,

– le ministère de la Défense a utilisé les recettes de cessions réalisées sur le CAS pour réaliser des projets relatifs aux infrastructures immobilières de défense,

– deux projets importants préparés dans le cadre des schémas d'administration centrale, le regroupement du ministère de l'Écologie à la Défense et celui des services du Premier ministre dans un immeuble de l'avenue de Ségur, ont connu des avancées notables.

L'année 2013 n'a pas vu d'avancée significative pour préserver l'hôtel de la Marine et lui conférer une nouvelle fonction. Ce n'est qu'en janvier 2014 que le Gouvernement a décidé de confier sa gestion au Centre des monuments nationaux après la défection du Louvre. Le CMN est chargé de faire des propositions pour son exploitation. Sa mission n'est pas de créer un musée mais de faire connaître un palais qui peut être visité pour lui-même et en l'état. 1000 mètres carrés sont destinés à la Cour des comptes. L'hôtel devrait être ouvert au public.

Le choix du CMN devrait permettre le maintien de la propriété de l'État, le maintien de l'unité d'exploitation (le CMN gérant à la fois la partie culturelle et la partie commerciale) et une large ouverture au public.

Le Rapporteur spécial se félicite que l'État reste propriétaire de cet hôtel qui fait partie du patrimoine historique et culturel français qu'il convient de préserver. Le choix du CMN lui paraît un bon choix, mais il sera très attentif au caractère exemplaire que doit revêtir cette opération.

L'année 2013 a été marquée par l'arrêt du projet Picpus. Le Rapporteur spécial regrette l'incapacité du ministère de l'agriculture à mener à bien l'opération de regroupement de ses services sur ce site en raison de l'impossibilité de boucler le plan de financement dans les conditions initialement prévues. L'État a engagé 28 millions dans cette opération qui pour l'essentiel seront perdus. Le Rapporteur spécial souhaite que cette opération soit soldée de manière transparente.

Les fonds mutualisés ont permis depuis 2009 de financer des opérations présentant un caractère interministériel et, en particulier en 2013, les investissements des cités administratives.

D. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU CAS

La performance du CAS est mesurée à travers quatre indicateurs :

Le premier indicateur mesure l'écart global entre prix réalisés à la vente et évaluations domaniales. Il est constaté, comme en 2012, un faible écart de moins de 1 % entre la somme des prix de vente et la somme des évaluations domaniales. Ces bons résultats s'expliquent par les efforts constants réalisés par les services de France Domaine pour améliorer la qualité de leurs évaluations.

Le deuxième indicateur mesure l'écart type des prix réalisés à la vente. Là aussi les résultats de l'année 2013 dépassent largement l'objectif annuel.

Le périmètre de ces deux indicateurs a été modifié en 2013 afin d'exclure les cessions aux collectivités territoriales pour lesquelles le prix de cession est nécessairement égal à l'évaluation domaniale.

Le troisième indicateur : Durée moyenne de vente d'un bien immobilier, porte sur 720 cessions réalisées en 2013 présentant une date de décision d'inutilité postérieure à 2009.

Les résultats, inférieurs aux prévisions, reflètent la conjoncture du marché de l'immobilier. Ils sont fiabilisés grâce au déploiement depuis le 1^{er} janvier 2012 de l'Outil de suivi des cessions (OSC).

La durée moyenne de vente pour 2013 s'élève à 16,6 mois alors que la prévision actualisée s'élevait à 14 mois et que le résultat de 2012 était de 14,5 mois. Le stock des biens facilement cessibles diminue au fil des années. La décision d'inutilité ne correspond pas toujours au lancement de la procédure de cession. Mais surtout, en raison de la conjoncture peu porteuse du marché de l'immobilier, les biens restent plus longtemps en vente.

Le dernier indicateur mesure le nombre de mètres carrés de Surface Utile Nette (SUN) par poste de travail.

Le calcul est effectué à partir des fiches d'information réalisées par les services de l'État dans le cadre du volet diagnostic des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). Le résultat en 2013 s'élève à 14,36 mètres carrés par poste de travail. Mais seules 7 245 fiches information ont été exploitables.

II. LE PROGRAMME 309 ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT

Depuis 2009, sont regroupés sur un programme unique, placé sous la responsabilité de France Domaine, des crédits ayant vocation à financer l'entretien dit lourd, dont la responsabilité incombe à l'État ainsi que ceux de remise en état et de mise en conformité.

Le parc immobilier non spécifique de l'État, inscrit au bilan de l'État pour une valeur de 51,2 milliards d'euros, est constitué pour près de la moitié d'immeubles de bureaux (soit une valeur d'environ 25,6 milliards d'euros). Pour être financées sur le programme 309, les dépenses d'entretien lourd doivent concerner les immeubles contrôlés par l'État, et prioritairement ceux assujettis à loyer budgétaire (immeubles dont l'État est propriétaire, constitués majoritairement de bureaux et occupés par des services de l'État).

Cette politique d'entretien est essentielle puisqu'elle permet de diminuer des situations de risques tant au regard des règles de sécurité qu'à celui du respect des normes en matière d'accessibilité et des engagements du Grenelle de l'environnement en matière d'économies d'énergie.

Cinq composantes en matière d'entretien lourd constituent les actions du programme : contrôles réglementaires – audits, expertises, diagnostics – maintenance préventive – maintenance corrective – travaux lourds, mise en conformité et remise en état.

RÉPARTITION PAR ACTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 309

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
Contrôles réglementaires	6	3,4 %	5,5	3,2 %
Audits, expertises, diagnostics	4,2	2,4 %	3,3	2 %
Maintenance préventive	28,9	16,4 %	28,5	16,6 %
Maintenance corrective	31,5	17,8 %	29,6	17,4 %
Travaux lourds, mise en conformité et remise en état	106	60 %	102,8	60,6 %
Total	176,6	100 %	169,7	100 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

La dotation du programme est constituée des contributions des administrations occupant des immeubles appartenant à l'État, calculées en appliquant un taux de 20 % sur la base des loyers budgétaires dont elles sont redevables.

A. UNE RÉDUCTION SENSIBLE DES CRÉDITS QUI POURRAIT ENTRAÎNER À MOYEN TERME DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES

Si les AE consommées à hauteur de 176,6 millions d'euros n'ont baissé que de 1 % en 2013, les CP ont connu une baisse de 11 % par rapport à 2012 (169,8 millions d'euros en 2013 contre 189 millions d'euros en 2012).

Cette baisse des crédits consommés, à laquelle s'est ajoutée la réduction sensible de l'enveloppe du programme en LFI 2014 (– 26 % en AE et – 17 % en CP), risque de conduire au report de certaines opérations ou à leur prise en charge par des programmes ministériels alors même que le programme avait été créé en 2009 pour sanctuariser les crédits destinés aux travaux d'entretien « lourd » à la charge du propriétaire, notamment au respect des normes de sécurité. L'enveloppe d'AE prévue en LFI 2014 (159 millions d'euros) ne représente que 0,6 % de la valeur du parc d'immeubles de bureaux de l'État.

Même si cette enveloppe était intégralement consacrée au financement de travaux dits « lourds » de mise en conformité des immeubles avec les réglementations nouvelles (hygiène, sécurité des biens et des personnes) ou de remise en état suite à une dégradation continue d'un bien, le ratio entretien lourd/m² (environ 7,15 €/m²), serait inférieur aux pratiques du secteur.

Les crédits du programme ne permettent ni d'assurer un entretien préventif suffisant, ni de garantir les mises aux normes en matière d'accessibilité ni de s'inscrire dans la perspective du Grenelle de l'environnement en matière d'économies d'énergie.

Or, une dégradation du patrimoine immobilier de l'État peut impliquer, à moyen terme, à la fois des risques et des dépenses supplémentaires. Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2013, La Cour des comptes recommande de veiller, dans la programmation pluriannuelle des dépenses d'entretien immobilier de l'État propriétaire, à la prise en compte du maintien de la valeur du patrimoine immobilier de l'État.

Le Rapporteur spécial tient à souligner que la modernisation de la gestion va de pair avec l'amélioration de l'entretien des immeubles. Seule une politique d'entretien ambitieuse permettra de diminuer des situations de risques tant au regard de la sécurité qu'à celui du respect du droit.

B. UNE GESTION TERRITORIALE FORTEMENT ACCRUE

En 2013, une nouvelle étape vers une gestion territoriale accrue des crédits d'entretien a été franchie avec l'élargissement du périmètre déconcentré, sur lequel les préfets exercent leur autorité, aux services du ministère de l'Économie et des finances (direction générale des finances publiques et direction générale des douanes et droits indirects) et à ceux du ministère de la Justice.

Une partie des crédits du programme *Entretien des bâtiments de l'État* a été déléguée aux préfets. Les enveloppes des BOP régionaux ont été augmentées afin d'assumer ces nouvelles opérations et désormais plus de 60 % des crédits du programme sont gérés par les préfets de région contre 40 % pour les ministères.

Le nombre d'opérations gérées par les préfets de région en 2013 a doublé par rapport à 2012.

C. UNE AMÉLIORATION DE L'EXÉCUTION DES DÉPENSES

En 2013, le programme a été doté de 214,1 millions d'euros en AE et de 204,1 millions d'euros en CP.

Après les différents mouvements de crédits opérés en cours d'année, les AE ouvertes se sont élevées à 246,1 millions d'euros et les CP à 179,2 millions d'euros. 176,6 millions d'euros ont été consommés en AE et 169,8 millions d'euros en CP.

L'exécution du programme 309 poursuit son amélioration avec 72 % des AE engagées comme en 2012 et 26 % des AE non engagées mais affectées. Les CP ont été consommés à hauteur de 95 % contre 91 % en 2012, 73 % en 2011 et 60 % en 2010.

Le taux de consommation des CP de 95 % est en amélioration de 4 points par rapport à l'année précédente. On peut saluer l'amélioration notable de l'exécution des dépenses d'entretien, mais ce taux s'explique aussi par la part croissante des opérations de fonctionnement au détriment des opérations d'investissement et par des annulations de crédits importantes en cours d'exercice.

En AE, le seuil de 70 % correspond au caractère pluriannuel des opérations d'investissement et paraît donc difficilement dépassable. Les opérations d'entretien des bâtiments s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle, des décalages importants entre l'engagement et la consommation sont inévitables.

Si cette amélioration de l'exécution provient en partie d'importantes annulations de crédits (44,7 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2013, en AE et CP), elle témoigne aussi d'une montée en compétence des équipes, de l'assimilation de plusieurs changements dont le passage sous Chorus et d'un renforcement de la structuration du pilotage budgétaire du programme par France Domaine, avec la mise en place d'outils et d'échanges avec les responsables de BOP.

1. Une répartition équilibrée entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement

48 % des crédits consommés portent sur des dépenses de fonctionnement et 51 % portent sur des dépenses d'investissement.

Les dépenses d'investissement ont reculé de trois points au profit des dépenses de fonctionnement en raison de la montée en puissance des opérations de contrôles réglementaires et de maintenance préventive. Ceci explique les meilleurs taux d'engagement, les AE étant égales aux CP pour les dépenses de fonctionnement.

Les « restes à payer », c'est-à-dire les autorisations d'engagement n'ayant pas encore donné lieu à paiement, s'élèvent à 110 millions d'euros et sont en augmentation de 6 % par rapport à l'année dernière (107 millions d'euros).

Les travaux lourds représentent 61 % des AE du programme. Ils connaissent toutefois un certain recul au profit des contrôles réglementaires et des audits-diagnostics.

2. La mise en œuvre d'une recommandation de la Cour des comptes

La Cour des comptes avait recommandé de prévoir un budget comportant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de montants différents afin de limiter les reports et annulations et d'améliorer la sincérité budgétaire.

Prenant en compte cette recommandation formulée l'année dernière, l'année 2013 a été marquée par une répartition plus dynamique des enveloppes des budgets opérationnels de programme (BOP). Les dotations accordées ne sont plus déterminées uniquement en fonction d'un droit de tirage théorique correspondant au volume du parc à entretenir, mais définies par référence aux besoins réels d'entretien des bâtiments et, en loi de finances initiale pour 2013, le montant d'AE est de 214 millions d'euros alors que celui des CP n'est que de 206 millions d'euros.

D. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Le premier objectif porte sur l'optimisation du coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive.

Cet objectif repose sur un indicateur mesurant le pourcentage des dépenses affectées à des opérations de maintenance préventive qui visent à diminuer le coût de l'entretien en anticipant la dégradation des installations et des équipements.

Le mode de calcul de cet indicateur a été modifié en 2013 pour inclure les travaux lourds. Le pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives passe de 44 % en 2012 à 48 % en 2013.

Le deuxième objectif : Sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires, mesure le pourcentage de réalisation des contrôles réglementaires. La réalisation 2013 est en hausse de 4 points par rapport à la réalisation 2012.

L'indicateur : Pourcentage des bâtiments de bureaux de l'État ayant fait l'objet d'un audit énergétique, a été supprimé.

*

* *

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Commentaire de M. Laurent GRANDGUILLAUME, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UN BUDGET GLOBALEMENT MIEUX MAÎTRISÉ MAIS RESTANT SOUS TENSION	330
A. <i>GARANTIE DE L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE</i> : DE NOUVEAUX RENFORCEMENTS QUI NE RÉUSSISSENT ENCORE QU'À RALENTIR LA PROGRESSION DES BESOINS.....	331
B. <i>LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE</i> : UNE MOINDRE CONSOMMATION QUI RÉSULTE D'UNE RATIONALISATION PLUS POUSSÉE DES DÉPENSES.....	334
C. <i>CIRCULATION DES ÉTRANGERS, POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN</i>	335
II. LE PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS A LA NATIONALITÉ</i> : DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR REcul	336
A. <i>ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS, FORMATION LINGUISTIQUE ET AUTRES ACTIONS D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE</i>	337
B. <i>NATURALISATION, ACCÈS À LA NATIONALITÉ ET INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS</i>	339

En termes de définition et de résultats d'une politique publique, 2013 est une année de transition, marquée par de vastes concertations menées sur la réforme de l'asile et sur les politiques d'accueil et d'intégration des migrants, et par la poursuite des travaux de rationalisation des dépenses des centres de rétention administrative (CRA). Les réorientations en matière de naturalisations (+ 15,8 % par rapport à 2012) ou d'accueil des étudiants (+ 4 % de premiers titres de séjour délivrés) et le renforcement des investissements dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) donnent déjà des résultats (*cf.* ci-après).

En termes budgétaires toutefois, 2013 continue de s'inscrire dans la tendance des précédents exercices : sous la pression d'une demande d'asile toujours croissante (+ 7,8 % par rapport à 2012), les dépenses induites repartent à la hausse (+ 4 %), malgré le nouveau renforcement des moyens d'instruction de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Cette hausse a imposé non seulement des redéploiements de crédits au sein du programme 303 *Immigration et asile*, mais un abondement financier en fin d'année. Les dépenses consacrées aux actions d'intégration poursuivent leur diminution, du côté de l'État, mais aussi, pour la première fois, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Pour autant, dans leur globalité, les consommations du programme 303 de la mission ont assez peu progressé entre 2012 et 2013 : + 2,2 millions d'euros en AE (+ 0,4 %) et + 12 millions d'euros en CP (+ 2 %) – hors remboursement dû en 2014 par l'État à Pôle Emploi pour des allocations temporaires d'attente (ATA) versées au titre de 2013 et si l'on neutralise le transfert en 2013 des frais de personnels de la Direction générale des étrangers en France (DGEF – qui pilote la présente mission), de son action 4 vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. De fait, l'alourdissement des charges de l'asile a été fortement contrebalancé par une sous-exécution de l'action 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* – laquelle résulte non d'un ralentissement de cette politique, mais de l'approfondissement des efforts de rationalisation de ses dépenses.

Les consommations du programme 303 ont atteint en 2013 635,8 millions d'euros en AE et 629,9 millions d'euros en CP, dépassant de respectivement 39,1 millions d'euros et 25,4 millions d'euros les dotations votées en loi de finances initiale. Toutefois, sur les ouvertures de crédits en cours d'exercice, 12,1 millions d'euros en AE et 9,5 millions d'euros en CP correspondent à des crédits nationaux non consommés en 2012, principalement en raison d'une clôture technique intervenue fin 2012 avec le changement d'assignation comptable de la DGEF. En outre, environ 18,5 millions d'euros en AE et CP sont des fonds de concours européens reportés ou rattachés à l'exercice 2013. Le complément budgétaire, apporté par un décret d'avance du 28 novembre 2013, n'aura été que de 17,2 millions d'euros en AE et de 13,3 millions d'euros en CP, soit l'équivalent de 2,9 % et 2,2 % des dotations initiales, hors fonds de concours – un niveau notablement modéré par rapport aux abondements intervenus sur les exercices antérieurs.

Quant au programme 104 *Intégration et accès à la nationalité*, les dépenses totales de 79,5 millions d'euros en AE et 75,1 millions d'euros en CP sont en recul de 3,6 millions d'euros en AE (-4,2 %) et de 4,1 millions d'euros en CP (-5,2 %) par rapport à 2012. L'écart entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits ouverts (+15,5 millions d'euros en AE et +10,6 millions d'euros en CP) résulte essentiellement de reports sur 2013 de dotations nationales non consommées et, surtout, du report et du rattachement de crédits européens (représentant un total d'environ 15 millions d'euros en AE et CP) – dont il faut déduire le solde de la réserve de précaution, annulé par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013, à hauteur d'un peu plus de 5,5 millions d'euros en AE et CP. Les crédits finalement disponibles ont été consommés à 98 %.

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	596,7	+ 47,7	644,4	635,8	+ 6,6 %	98,7 %
104 Intégration et accès à la nationalité	65,6	+ 15,5	81,1	79,5	+ 21,1 %	98,0 %
Total	662,3	+ 63,1	725,4	715,3	+ 8,0 %	98,6 %

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	604,5	+ 41	645,4	629,9	+ 4,2 %	97,6 %
104 Intégration et accès à la nationalité	66,2	+ 10,6	76,7	75,1	+ 13,5 %	97,8 %
Total	670,7	+ 51,5	722,2	705	+ 5,1 %	97,6 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

LFI : loi de finances initiale, hors fonds de concours et attribution de produits.

La mission est constituée à plus de 79 % de dépenses d'intervention (avec une consommation de 567,4 millions d'euros en AE et de 568,5 millions d'euros en CP), dont près de 88 % relèvent de la seule action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* du programme 303 (soit environ de 498 millions d'euros dépensés en AE et CP). S'y ajoutent 82 millions d'euros de dépenses d'intervention assurées en 2013 par l'OFII sur tous les champs de sa mission.

I. LE PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE*: UN BUDGET GLOBALEMENT MIEUX MAÎTRISÉ MAIS RESTANT SOUS TENSION

Les dépenses du programme 303 ont atteint 635,8 millions d'euros en AE et 629,9 millions d'euros en CP, mobilisant respectivement 98,7 % et 97,6 % des crédits ouverts en 2013, fonds de concours compris.

Les 52,7 millions d'euros de restes à payer pesant sur ce programme à fin 2013 correspondent pour l'essentiel à des programmations pluriannuelles de travaux.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE*

(en euros)

Programme / Action : Prévision LFI (y.c. FDC et ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2012	2013	2012	2013
TOTAL du programme	530 214 623 633 554 378	611 852 313 635 790 435	536 914 623 617 861 948	619 652 313 629 895 763
consom./LFI		+ 3,9 %		+ 1,7 %
consom. 13/12		+ 0,4 %		+ 2 %
Circulation des étrangers et politique des visas	2 554 000 1 802 106	1 547 500 485 631	2 554 000 1 817 599	1 547 500 483 452
consom./LFI		- 68,6 %		- 68,8 %
consom. 13/12		- 73,1 %		- 73,4 %
Garantie de l'exercice du droit d'asile	414 439 685 521 171 601	508 006 442 542 350 700	414 439 685 521 679 313	508 006 442 542 379 173
consom./LFI		+ 6,8 %		+ 6,8 %
consom. 13/12		+ 4,1 %		+ 4 %
Lutte contre l'immigration irrégulière	84 033 330 93 941 818	71 252 018 62 038 260	88 733 330 71 541 370	77 746 018 64 570 317
consom./LFI		- 12,9 %		- 17 %
consom. 13/12		- 34 %		- 9,7 %
Soutien	29 187 608 26 288 453	31 046 353 30 915 844	31 187 608 22 823 667	32 352 353 22 462 821
consom./LFI		- 0,4 %		- 30,6 %
consom. 13/12		+ 17,6 %		- 1,6 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

N.B. : en consommation sont indiquées les dépenses réelles, après corrections techniques et comptables, et pour 2012 après déduction des dépenses de personnel.

LFI : loi de finances initiale ; FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

Le premier constat est que cette consommation est presque équivalente en autorisations d'engagement à celle de 2012 (hors dépenses de titre 2) et ce, malgré le report sur 2013 de dépenses actées en 2012 mais non engagées pour des raisons comptables ; et que la progression des CP reste modérée à moins de + 2 %. Une telle stabilisation est remarquable après plusieurs exercices en forte progression sous la pression d'une demande d'asile qui a crû de 87 % depuis 2007.

Le deuxième constat est que si cette consommation dépasse encore les prévisions initiales, l'abondement budgétaire a été sans commune mesure avec ceux intervenus ces dernières années : 17,2 millions d'euros en AE et de 13,3 millions d'euros en CP alors que, par exemple, les crédits prévus en 2012, fonds de concours compris, avaient dû être complétés à hauteur de près de 112 millions d'euros en AE et de 80 millions d'euros en CP.

Ces **résultats en net progrès** au regard des exigences d'économie et de sincérité budgétaire sont le fruit de choix initiaux courageux opérant un important rebasage des dotations dédiées à l'asile et poussant plus loin encore la rationalisation des autres actions du programme.

Ils auraient, toutefois, été moins satisfaisants si la sous-consommation de l'action 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* n'avait partiellement contrebalancé la nouvelle hausse des dépenses de l'asile.

A. GARANTIE DE L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : DE NOUVEAUX RENFORCEMENTS QUI NE RÉUSSISSENT ENCORE QU'À RALENTIR LA PROGRESSION DES BESOINS

Les dépenses de l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* se sont établies à 542,4 millions d'euros en AE et CP en 2013, représentant respectivement 85,3 et 86,1 % des AE et CP consommés au sein du programme 303, et plus des quatre-cinquièmes de la mission. Elle finance les principaux dispositifs dont peuvent bénéficier les étrangers qui adressent une demande d'asile à la France, à savoir les 282 centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les structures d'hébergement d'urgence dédiées aux premières demandes ne pouvant être accueillies dans les CADA et l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée par Pôle Emploi pour le compte de l'État⁽¹⁾. Sont également imputés sur ces crédits le soutien à des actions d'accompagnement ainsi que la subvention pour charges de service public versée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) dont elle constitue la quasi-totalité des ressources.

Toutefois, les frais de fonctionnement des 34 plateformes d'accueil et d'accompagnement des demandeurs sont imputés sur le budget de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Ils ont représenté un coût total de près de 16 millions d'euros en 2013.

(1) Les demandeurs d'asile qui ne peuvent accéder aux CADA perçoivent de droit cette allocation pendant toute la durée de la procédure, recours devant la CNDA compris.

Face à la croissance ininterrompue des demandes d'asile adressées à la France depuis 2007 (+ 86,5 %), les dotations correspondantes ont été augmentées à chaque exercice afin de répondre aux besoins, mais aussi de renforcer les moyens d'instruction de l'OFPRA et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)⁽¹⁾. Il s'agit en effet d'accélérer les délais de traitement des dossiers pour réduire le temps de prise en charge – et par suite, son coût budgétaire.

Ainsi, 2012 a pu connaître un léger recul des dépenses de l'asile malgré une demande toujours plus soutenue. Ces efforts ont été prolongés et complétés en 2013 avec la création de 2 000 nouvelles places en CADA (dont 1 000 prévues en loi de finances initiale), portant leur effectif total à 23 689 places au 31 décembre 2013, et la création de 10 emplois d'officiers de protection supplémentaires au sein de l'OFPRA dont le plafond d'emplois est passé à 465 ETP. Pour autant, **les dépenses de l'action 2 sont réparties à la hausse en 2013**, dépassant de respectivement 21,1 et 20,6 millions d'euros en AE et CP la consommation de 2012 (+ 8,2 %).

L'OFPRA a perçu la subvention pour charges de service public votée à 37,1 millions d'euros. La consommation des crédits dédiés au fonctionnement des CADA a été conforme aux prévisions (197,5 millions d'euros en AE et CP contre 194,4 millions d'euros en 2012). Celle des crédits alloués à l'accompagnement social correspond à six fois leur enveloppe initiale d'autorisations d'engagement en prenant en charge le bail d'une plateforme d'accueil parisienne dédiée aux familles, mais elle s'élève à seulement 1,5 million d'euros en AE et 0,5 million d'euros en CP. En revanche, présentent de nettes surconsommations :

– le poste de **l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile** qui vient pallier l'insuffisance de l'offre dans les CADA : 23 400 places d'HUDA ont été financées en moyenne par jour en 2013 (21 760 en 2012). Les dépenses se sont élevées à près de 150 millions d'euros en AE et CP, dépassant de 25 millions d'euros les dotations initiales et de 14,7 millions d'euros les dépenses constatées en 2012 ;

– les dépenses d'**allocation temporaire d'attente (ATA)** avec une exécution à 149,2 millions d'euros en AE et CP, supérieure de 9,2 millions d'euros aux prévisions. Dans une certaine mesure, on peut considérer que ces dépenses sont en recul par rapport à celles de 2012 (150 millions d'euros réglés) si l'on en déduit la dette (14,6 millions d'euros) contractée par l'État à l'égard de Pôle Emploi et finalement imputée sur 2013. On observera néanmoins qu'un versement complémentaire de 41,7 millions d'euros est prévu en 2014 au titre de l'exercice 2013. Au 31 décembre 2013, 42 200 demandeurs d'asile percevaient l'ATA.

(1) Cet organisme relève depuis 2009 du programme 165 conseil d'État et autres juridictions administratives de la mission Conseil et contrôle de l'État.

Il est un fait que la demande d'asile a poursuivi sa croissance à un rythme annuel global de + 7,8 %, cumulant 66 251 demandes dans l'année contre 61 468 en 2012, avec une progression plus rapide des premières demandes (+ 9,4 %) qui représentent l'essentiel des dossiers et requièrent les plus longs délais de traitement. Les nouveaux renforts n'ont pu donner leur plein effet aussi rapidement : les 2 000 places n'ont été créées qu'à partir du 1^{er} juillet et les effectifs autorisés pour l'OFPRA n'étaient pas encore atteints en fin d'exercice (458 ETP au 31 décembre 2013). On peut donc attendre un plus fort impact de ces mesures en 2014. Elles devraient être renforcées par la décision actée en loi de finances pour 2014 de créer 2 000 places de CADA supplémentaires et 10 nouveaux emplois d'officiers de protection. Le Gouvernement a par ailleurs engagé une vaste réflexion en 2013 sur le traitement de l'asile en France qui devrait aboutir à des propositions de réforme fin 2014, dans le double objectif d'améliorer la prise en charge des demandeurs, en situation de plus en plus précaires malgré la mobilisation d'importants moyens, et la maîtrise des dépenses, notamment par une réduction sensible des délais.

Cela étant, si les mesures prises en 2013 n'ont pas suffi à ralentir les dépenses, ni même à réduire les délais de traitement, **on constate déjà certains progrès** sur la capacité des CADA à héberger les demandeurs d'asile et la productivité de l'OFPRA. L'indicateur de performance 2.1 ⁽¹⁾ montre certes une augmentation du délai moyen de traitement d'un dossier de 186 à 205 jours ; et le stock des dossiers en instance s'alourdit de 22 400 en 2012 à 29 895 fin 2013 parce que le nombre de décisions rendues par l'OFPRA (62 056), bien qu'en progression de 3,2 % (+ 2 054), demeure inférieur au flux des nouvelles demandes. L'ensemble des dossiers pendants devant l'OFPRA et la CNDA s'élève à 51 732 contre 50 127 à fin 2012. Cependant, le délai moyen de traitement des seuls dossiers entrants reste de 92 jours, un niveau équivalent aux deux précédentes années et la productivité augmente : le nombre de décisions rendues par agent est de 386, soit une hausse de 2,9 % par rapport à 2012. Elles progressent également en qualité : le nombre de décisions positives de l'Office (5 978, en augmentation de 37 %) est devenu supérieur à celui des annulations prononcées par la CNDA. Ces résultats sont avant tout le fruit d'un plan d'action lancé au sein de l'Office en janvier 2013.

Parallèlement, les indicateurs 1.1 et 1.2 ⁽²⁾ montrent une amélioration de la prise en charge des demandeurs d'asile en CADA (36,2 % des 20 517 demandeurs remplissant les conditions ont pu y accéder au lieu de 33,2 % l'année précédente), ainsi que de la gestion des présences indues (réfugiés ou déboutés) qui ne mobilisent plus que 7,5 % des places en CADA contre 10,4 % fin 2012.

(1) Délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA.

(2) 1.1 Pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure remplissant les conditions d'accès à cet hébergement ; 1.2 Pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées.

Autre progrès, relatif, à souligner est le **moindre décalage entre les prévisions initiales, fonds de concours compris, et les dépenses constatées** : l'écart total s'est limité à 34,3 millions d'euros en AE et CP, quand il était monté à près de 200 millions d'euros en 2011 et encore à 107 millions d'euros en 2012 malgré des renforcements budgétaires successifs. De fait, même si elle s'est avérée encore trop juste, l'enveloppe prévue en 2013 avait bénéficié d'**un rebasage sans précédent**, en augmentation de 92,2 millions d'euros par rapport aux dotations votées pour 2012 (+ 22,6 %).

Ces crédits ont été reconduits en 2014. Les mesures prises en 2013 donneront leur plein effet et devraient être renforcées. Il reste néanmoins difficile d'affirmer que ces moyens suffiront dès cette année si la demande d'asile continue à croître.

B. LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : UNE MOINDRE CONSOMMATION QUI RÉSULTE D'UNE RATIONALISATION PLUS POUSSÉE DES DÉPENSES

L'action 3 représente le deuxième ensemble le plus important du programme 303 comme de la mission avec 62,2 millions d'euros de dépenses en AE et 63,5 millions d'euros en CP. L'année 2013 a été marquée par une nette sous-consommation des dotations, fonds de concours compris, à hauteur de, respectivement, 87,1 % et 83,1 % (– 9,2 et – 13,2 millions d'euros).

Cela s'explique par :

– la poursuite de la **rationalisation des dépenses de fonctionnement et d'entretien** des 27 centres de rétention administrative (CRA) et des 4 locaux de rétention administrative (LRA). Il convient toutefois de relever que la sous-consommation (23,9 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP, contre 29 millions d'euros en 2012) tient aussi à une diminution de 4,8 % du nombre de retenus (45 298 contre 47 592 en 2012) et à la fermeture du CRA de Bobigny. *A contrario* les frais d'interprétariat sont en forte hausse (+ 21 %), ainsi que le poste de l'assignation à résidence (+ 123 %) suite à la circulaire du 6 juillet 2012 mettant fin au placement des familles en CRA. Le taux d'occupation des CRA n'a en conséquence que légèrement progressé de 43 % en 2012 à 48,3 % (sur 1 633 places) malgré la création d'un cadre procédural adapté pour vérifier le droit de séjour des personnes étrangères ne pouvant justifier immédiatement de leurs titres de séjour⁽¹⁾.

(1) Loi n°2012-1560 du 31 décembre 2012, en réponse à l'arrêt de la Cour de cassation du 5 juillet 201 qui avait prononcé l'illégalité du recours à la procédure de garde à vue au seul motif de de l'irrégularité du séjour.

– une **diminution des reconduites à la frontière**. La dégradation des résultats de l'indicateur de performance 3.1⁽¹⁾, qui passent de 36 822 en 2012 à 27 081 reconduites effectives, résulte surtout d'une modification de son périmètre de calcul (ne décomptant plus les départs spontanés, ni les retours aidés de ressortissants communautaires). On constate tout de même une baisse de moitié des retours aidés au sein de l'Union européenne suite à la réforme des aides de l'OFII (– 80 %) dont les effets pervers étaient connus depuis plusieurs années. Cette réforme a également réduit la part des retours aidés dans la totalité des reconduites (16 % au lieu de 27 %, soit 6 228 en 2013). Pour leur part, les éloignements forcés totaux ont augmenté de près de 2 %, et de 13 % pour les reconduites hors de l'Union européenne, avec des coûts de transport plus élevés. Les dépenses actées en 2013 ont en conséquence atteint 21,9 millions d'euros en AE et 22,3 millions d'euros en CP – en progression par rapport à 2012 (de respectivement 18,9 et 20,4 millions d'euros).

En termes de performance, l'indicateur 3.2⁽²⁾ montre un recul de 6,6 % des interpellations d'aidants (6 665). Cette baisse s'explique par la modification du périmètre de l'infraction pénale opérée par la loi du 31 décembre 2012. En revanche, 2013 est une année record dans le démantèlement des filières d'immigration clandestine (203 filières, en hausse de 14 %, et près de 1 500 personnes mises en cause, + 15 %).

On notera enfin que si la consommation de l'action 3 du programme 303 est en fort recul par rapport aux dépenses constatée en 2012 (– 31,6 % en AE et – 10,4 % en CP), la différence vient en grande partie du démarrage tardif du chantier du CRA de Mayotte, engagé en 2012, qui n'a ainsi consommé que 1,5 million d'euros de CP au lieu des 7,5 millions d'euros prévus.

C. CIRCULATION DES ÉTRANGERS, POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN

Sur l'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas*, la loi de finances initiale pour 2013, avait inscrit 1,6 million d'euros en AE et en CP pour le fonctionnement de l'administration des visas et les évolutions de son système d'information Réseau Mondial Visa. N'ont été consommés que 0,5 million d'euros en AE et CP, alors que l'exécution s'établissait à 1,8 million d'euros en 2012, en raison du non-paiement de la convention informatique au titre de l'exercice 2013 et de délais de facturation interne.

On relèvera que la France a délivré 2,5 millions de visas en 2013, soit une progression de 11 % par rapport à 2012, avec une croissance de 22 % des visas de circulation réservés aux talents internationaux et aux touristes d'affaires (664 553) suite à l'instruction sur les visas du 31 mars 2013. La France a également renoué avec les migrations de la connaissance et des professionnels de haut niveau : les titres de séjour « étudiant » et « économique » ont augmenté respectivement

(1) Nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière.

(2) Nombre d'interpellations de trafiquants et de facilitateurs.

de + 6 et + 12 % entre 2012 et 2013 (effectifs totaux évalués à 62 000 et 18 000). L'amélioration de l'attractivité du territoire nationale était en effet un des axes de travail de l'année 2013, de même qu'une plus grande homogénéité des pratiques concernant le renouvellement des titres de séjour.

L'action 4 *Soutien* du programme 303 regroupe l'ensemble des fonctions support de la Direction générale (dépenses courantes, informatiques et loyers), hors ses dépenses en personnel qui sont transférées depuis 2013 sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission Administration générale et territoriale.

S'élevant à 30,9 millions d'euros en AE et 23,6 millions d'euros en CP, ces dépenses sont conformes aux prévisions s'agissant des AE mais inférieures de près de 10 millions d'euros aux dotations en CP. Les dépenses d'AE marquent également une progression de près de 17,6 % entre 2012 et 2013 (+ 4,6 millions d'euros) avec l'acquisition de nouveaux matériels, mais aussi en raison d'imputation sur 2013 de dépenses informatiques engagées en 2012.

II. LE PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS A LA NATIONALITÉ : DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR REcul

Depuis plusieurs exercices, face aux dérives des dépenses de l'asile, les gestionnaires de la **mission Immigration, asile et intégration** ont eu tendance à faire porter une large part des économies initiales et finales sur le programme 104. 2013 ne fait pas exception avec des dotations révisées en nette baisse, misant sur des fonds européens en hausse pour combler une part du manque à gagner.

En outre, le lancement en 2013 de travaux d'évaluation et de réflexion ⁽¹⁾ sur l'évolution des politiques nationales d'intégration a favorisé une certaine retenue dans l'engagement des actions.

Profitant de reports de crédits de 2012, une partie de la réserve de précaution a même été annulée en fin d'exercice (*cf. supra*). Et de fait, atteignant 79,5 millions d'euros en AE et 75,1 millions d'euros en CP, la consommation finale est en recul de, respectivement, 3,6 et de 4,1 millions d'euros par rapport à celle de 2012. Toutefois, si l'on ne considère que les prévisions en matière de dotations et de fonds de concours, cette exécution a représenté 99,8 % des AE et 93,6 % des CP.

(1) Une feuille de route gouvernementale pour refonder la « politique d'égalité républicaine et d'intégration » a été adoptée en février 2014.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ*

(en euros)

Programme / Action : Prévision LFI (y.c. FDC et ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2012	2013	2012	2013
TOTAL du programme	89 927 369 83 066 490	79 628 679 79 475 744	83 127 369 79 179 743	80 192 179 75 092 142
consom./LFI		- 0,2 %		- 6,4 %
consom. 13/12		- 4,3 %		- 5,2 %
Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique	17 247 265 15 463 039	14 725 159 13 389 596	17 247 265 15 463 039	14 725 159 13 389 596
consom./LFI		- 9,1 %		- 9,1 %
consom. 13/12		- 13,4 %		- 13,4 %
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	46 398 997 42 624 640	46 290 597 40 140 905	46 398 997 43 399 945	46 290 597 40 098 171
consom./LFI		- 13,3 %		- 13,4 %
consom. 13/12		- 5,8 %		- 7,6 %
Naturalisation et accès à la nationalité	8 650 000 6 554 979	1 136 500 6 234 995	1 850 000 1 712 927	1 700 000 1 899 431
consom./LFI		+ 448,6 %		+ 11,7 %
consom. 13/12		- 4,9 %		+ 10,9 %
Action d'intégration des réfugiés	17 631 107 18 423 832	17 476 423 19 710 248	17 631 107 18 603 832	17 476 423 19 704 944
consom./LFI		+ 12,8 %		+ 12,8 %
consom. 13/12		+ 7 %		+ 5,9 %

Source : rapport annuel de performances 2012.

N.B. : en consommation sont indiquées les dépenses réelles, après corrections techniques et comptables.

A. ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS, FORMATION LINGUISTIQUE ET AUTRES ACTIONS D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE

L'intégralité des crédits de l'action 11 *Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique* est dédiée au principal opérateur du programme 104, l'OFII, que ce soient les dotations inscrites au titre de sa subvention pour charges de service public qui a été réduite en cours d'exercice de 11,07 à 7,8 millions d'euros ou les rattachements de crédits des Fonds européens. Ceux-ci, évalués à 3,1 millions d'euros en loi de finances initiale, ont été complétés pour atteindre 5,6 millions d'euros. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a ainsi reçu 13,4 millions d'euros de l'action 11 en 2013, soit 1,3 million d'euros de moins que les prévisions initiales (- 13 %) et près de 2,1 millions d'euros de moins que l'exécution 2012, elle-même en recul par rapport à 2011.

Du budget de l'État (du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*), l'Office a reçu une autre subvention de 1,3 million d'euros, ainsi que 8,6 millions d'euros directement versés par le fonds européen Retour. L'essentiel de ses ressources repose cependant sur les taxes affectées à l'établissement ; il escomptait un montant de recettes de 147,8 millions d'euros en 2013.

On relèvera également que l'Office a poursuivi la réduction de ses effectifs. Son plafond d'emploi 2013 avait été ramené de 820 à 805 ETP-ETPT ; ses effectifs réels sont descendus de 814 à 807 ETPT et à 797 ETP.

Pour assurer l'ensemble de ses missions, l'Office a dépensé 159,5 millions d'euros, soit 19 millions d'euros de moins que 2012. 11,3 millions d'euros du différentiel correspondent aux économies dégagées par la baisse des aides au retour versées aux ressortissants communautaires et par la diminution consécutive des retours effectués par l'OFII (7 386 contre 17 573 en 2012). À l'inverse, son soutien financier aux projets de réinsertion économique a sensiblement augmenté (628 projets au lieu de 421).

L'autre part du différentiel résulte d'une baisse des dépenses relatives à l'accueil et à l'intégration des étrangers primo-arrivants venant s'installer durablement sur notre territoire. Les effectifs des signataires des contrats d'accueil et d'intégration (CAI) ont crû de 7 601 personnes (soit un total de 108 969), mais les prescriptions de formation linguistique ont été moins nombreuses (23 732 personnes) qu'en 2012 (- 633), de même que les bilans de compétence (43 865 contre 61 065 l'année précédente). Ces dépenses se sont ainsi élevées à 42,6 millions d'euros au lieu de 47,4 millions d'euros en 2012.

L'action 12 *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* regroupe diverses interventions ne relevant pas de l'OFII : la subvention pour charges de service public de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) de 2,5 millions d'euros, les aides financières versées aux gestionnaires des foyers de travailleurs migrants ou à certains de leurs résidents pour un montant consommé de 10 millions d'euros, ainsi que de nombreuses interventions en faveur de la promotion sociale et professionnelle des personnes immigrées.

Une partie de ces dernières (4 millions d'euros) a fait l'objet d'un appel à projets national. Les autres (17,9 millions d'euros) sont distribuées à des associations têtes de réseau ou dans le cadre des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) – en cours d'évaluation. Ce sont celles-ci qui portent l'essentiel des efforts d'économie de l'action comme du programme 104.

Avec 40,2 millions d'euros de dépenses totales en AE et 40,1 en CP, l'action 12 présente une exécution de seulement 86,7 et 86,6 % de ses prévisions fonds de concours compris (environ - 6 millions d'euros), en recul de 1,40 million d'euros en AE et 3,3 millions d'euros en CP par rapport à la consommation de 2012. Mais elle reste le premier poste budgétaire du programme 104 et le troisième de la mission.

Pour mesurer l'impact de ces actions d'intégration, le rapport annuel de performance ne propose qu'un indicateur⁽¹⁾, ciblé sur les seules formations linguistiques, partiel, et qui ne s'attache qu'au diplôme initial en langue française (DILF) alors qu'est aussi proposé un diplôme de niveau supérieur, le DELF (diplôme élémentaire en langue française). Le taux atteint semble ainsi s'être dégradé entre 2012 et 2013, passant de 55,4 % à 47,3 % alors qu'en réalité l'assiduité et le nombre de certifications ont progressé.

B. NATURALISATION, ACCÈS À LA NATIONALITÉ ET INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS

La sur-consommation des AE de l'action 14 *Naturalisation et accès à la nationalité* (6,2 millions d'euros au lieu de 1,1) correspond au réengagement des dépenses relatives au nouveau bail de la sous-direction de l'accès à la nationalité française, renégocié en 2012.

L'indicateur 2.1⁽²⁾ du programme 104 montre un allongement de la durée moyenne d'instruction d'un dossier de naturalisation (qui monte de 233 à 255 jours). Il est lié aux effets des circulaires du ministre de l'intérieur des 16 octobre 2012 et 21 juin 2013 portant assouplissement de certains critères de naturalisation. Alors que les décisions défavorables sont directement prises par les préfetures, les décisions favorables nécessitent en effet l'intervention de l'administration centrale.

Le volume des naturalisations s'est redressé par rapport à 2012 (+ 15,8 %) ; le taux de propositions préfectorales favorables est remonté de 40 à 60 %, cependant que le ministère a poursuivi ses travaux pour homogénéiser le contrôle des conditions pour accéder à la nationalité que le traitement des demandes sur le territoire national.

S'agissant des dépenses en faveur des réfugiés (action 15), elles ont encore progressé de plus d'un million d'euros par rapport à la consommation de 2012 et dépassé les prévisions d'environ 2,2 millions d'euros, pour atteindre 19,6 millions d'euros, en prenant en charge deux nouveaux dispositifs d'hébergement des réfugiés – en sus des 28 centres provisoires d'hébergement existants.

*

* *

(1) *Indicateur 1.1 Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une prescription linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent un titre attestant de leur niveau en langue française.*

(2) *Efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation.*

JUSTICE

Commentaire de M. Étienne BLANC, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

I. UN BUDGET SOUS PRESSION	342
II. LE PROGRAMME 166 <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i>	344
A. L'AUGMENTATION DES REPORTS DE CHARGES POUR LES FRAIS DE JUSTICE ET LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT : QUELLE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE ?	344
1. Les frais de justice	344
2. Les crédits de fonctionnement courant	347
B. DES ÉCONOMIES SUR LES EFFECTIFS ET SUR LES INVESTISSEMENTS : LA NON RÉALISATION DES RECRUTEMENTS ANNONCÉS	347
1. Les économies sur les effectifs	347
2. Les économies sur les investissements	348
C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS	348
III. LE PROGRAMME 107 <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i>	349
A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS, DES ÉCONOMIES SUR LES EFFECTIFS ET L'INVESTISSEMENT.....	350
1. Des dépenses de fonctionnement supérieures aux prévisions	350
2. La non réalisation des recrutements programmés.....	350
3. L'investissement pénitentiaire, priorité de la régulation budgétaire.....	351
B. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	351
IV. LE PROGRAMME 182 <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i>	352
A. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE, GISEMENT DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE	353
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	353
V. LE PROGRAMME 101 <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i>	353
A. DES DÉPENSES TOUJOURS CROISSANTES	354
B. LES RÉSULTATS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	354
VI. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE.....	355
A. DES DÉPENSES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS.....	355
B. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	355

I. UN BUDGET SOUS PRESSION

Le périmètre de la mission Justice est celui des crédits des missions du ministère de la justice, hors juridictions administratives. La mission comporte six programmes. Le programme 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice, qui est placé sous la responsabilité du secrétaire général, regroupe les moyens de l'état-major, des directions législatives et des services d'intérêt commun du ministère.

Les cinq autres programmes financent les opérations des directions et services à réseau du ministère ainsi que le Conseil supérieur de la magistrature : il s'agit des programmes 166 *Justice judiciaire*, 107 *Administration pénitentiaire*, 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*, 101 *Accès au droit et à la justice* et 335 *Conseil supérieur de la magistrature*.

Avec un budget de plus de 7,5 milliards d'euros consommés en 2013, à comparer à 7,3 milliards d'euros en 2012 (+ 3,75 %) et des emplois réalisés de 75 833 agents (ETPT) au lieu de 75 508 en 2012, la mission *Justice* a bénéficié en 2013 d'une nouvelle progression de ses moyens qui traduit la priorité apparente conférée à cette politique.

Pour autant, les crédits ouverts en loi de finances initiale n'ont pas été intégralement consommés. : 7 574,3 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 7 692,7 millions ouverts en loi de finances initiale (sous-consommation de 1,54 %) et 7 043,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement au lieu de 7 334,6 millions ouverts en loi de finances initiale (sous-consommation de 3,97 %).

Le ministère de la Justice a subi en 2013 la double pression de dépenses inéluctables et de la régulation budgétaire : dépenses inéluctables, celles des frais de justice et des moyens de fonctionnement courant des juridictions et des établissements pénitentiaires. Les dépenses de fonctionnement de titre 3 ont connu une consommation de crédits de 2 071,7 millions d'euros au lieu de 1 955,7 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale. Même en prenant en compte l'exécution sur le titre 3 de 48,48 millions d'euros de crédits ouverts sur le titre 6 au titre de la médecine légale, la consommation de crédits de titre 3 a été supérieure de plus de 67 millions aux crédits ouverts en loi de finances initiale. La pression sur les frais de justice et les dépenses de fonctionnement courant est telle que, malgré ces moyens supplémentaires, les restes à payer sur ces deux postes ont significativement continué d'augmenter en 2013.

Les économies ont été réalisées sur les crédits de personnel et d'investissement.

Les dépenses globales de personnel de titre 2 ont atteint 4 610,9 millions d'euros à comparer à 4 676,1 millions ouverts en loi de finances initiale (sous-consommation de 1,4 %). Au-delà d'une économie de constatation de 58,8 millions de contribution aux pensions, les dotations de rémunérations d'activité n'ont pas été consommées à hauteur de 7,4 millions (-0,3 %). Cette situation a été rendue possible, alors que le budget de la Justice avait été présenté comme prioritaire en particulier en matière d'emploi, par la non réalisation des effectifs prévus. Alors que les plafonds d'emplois devaient être portés à 77 542 ETPT en 2013 à comparer à 75 508 ETPT réalisés en 2012, la réalisation 2013 est de 75 833 ETPT, à peine supérieure à celle de 2012, alors que les transferts nets sortants ont de surcroît été inférieurs de 101 ETPT aux prévisions de la loi de finances initiale. La non réalisation des ETPT au regard du plafond fixé en loi de finances initiale est de 1 709 (hors transferts). Alors que le PAP 2013 avait annoncé que « *au sein de l'enveloppe de 5 000 emplois prévus d'ici 2017 pour la justice et la sécurité, les emplois du ministère de la justice augmenteront de 480 agents dès 2013. Dans la répartition de ces moyens, un rééquilibrage au profit de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse sera engagé en 2013* », il est à noter que les effectifs budgétaires de la PJJ ont été inférieurs en 2013 (8 183 ETPT) à ceux de 2012 (8 201 ETPT) et donc qu'ils ont en fait diminué.

L'autre poste principal d'économies est celui des investissements de titre 5. Si la diminution des moyens ouverts de la loi de finances initiale pour 2012 à la loi de finances initiale pour 2013 peut être expliquée, comme le fait la Cour des comptes, par l'abandon de projets de partenariat public-privé (PPP), cette explication ne vaut pas pour la sous consommation des crédits sur le seul exercice 2013, au regard des dotations de la loi de finances initiale.

La consommation des autorisations d'engagement de titre 5 a été en 2013 de 259,5 millions au lieu de 424,3 millions prévus en loi de finances initiale (-38,8 %) et celle des crédits de paiement de 443,8 millions au lieu de 553 millions prévus (-19,8 %). La Cour des comptes considère que « *les annulations et les redéploiements de crédits du titre 5 au profit des dépenses de fonctionnement manifestent un renoncement aux projets à moyen et long terme, au profit de préoccupations de gestion plus immédiates. La Cour estime que le ministère de la justice ne peut durablement sacrifier les crédits d'investissement sans compromettre à terme la mise en œuvre de ses missions.* »

La Cour des comptes observe dans son rapport général *Le budget de l'État en 2013 Résultats et gestion*, du 28 mai 2014 ⁽¹⁾, que la mission *Justice* se retrouve placée au septième rang des missions pour les annulations en 2013, au sein du budget de l'État : budget prioritaire pour la présentation et prioritaire également pour la régulation budgétaire.

(1) page 135 du rapport.

En dernier lieu, la quasi-totalité des indicateurs de performance de la mission présentent des résultats inférieurs aux prévisions, non seulement pour celles inscrites dans le PAP 2013, mais également souvent au regard des prévisions actualisées dans le cadre du PAP 2014.

II. LE PROGRAMME 166 JUSTICE JUDICIAIRE

Le programme *Justice judiciaire* regroupe l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire, le Casier judiciaire national et l'École nationale des greffes.

La consommation des crédits de paiement s'est élevée à 3 034,8 millions d'euros à comparer à 3 065,7 millions ouverts en loi de finances initiale (- 30,9 millions soit - 1 %). Cependant, compte tenu d'une économie de constatation de près de 32 millions sur le poste de contribution d'équilibre au compte d'affectation spéciale des pensions, la consommation réelle est en adéquation avec les crédits ouverts initialement. Cette situation traduit le solde d'une exécution budgétaire contrastée : des dépenses de fonctionnement supérieures aux prévisions et des économies réalisées sur les effectifs et les rémunérations ainsi que sur les investissements.

A. L'AUGMENTATION DES REPORTS DE CHARGES POUR LES FRAIS DE JUSTICE ET LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT : QUELLE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE ?

La présentation budgétaire des crédits relatifs au fonctionnement courant des services judiciaires et aux frais de justice distingue deux agrégats : le fonctionnement courant et les frais de justice. Les dotations prévues en PLF 2013 s'élevaient au total, hors fonds de concours et attribution de produits, à 802,1 millions en crédits de paiement soit 325,1 millions en crédits de paiement au titre du fonctionnement courant, et 477 millions d'euros de crédits de paiement au titre des frais de justice. Les montants effectivement ouverts en loi de finances initiale sont légèrement inférieurs, compte tenu d'une économie globale de 2 millions d'euros opérée par amendement du Gouvernement au cours de la discussion budgétaire, sur le titre 3.

La consommation des crédits a atteint 343,2 millions pour le fonctionnement courant et 473,6 millions pour les frais de justice. Nonobstant cette consommation de crédits globalement supérieure aux prévisions, on constate une forte augmentation des restes à payer.

1. Les frais de justice

Les frais de justice sont retracés sur cinq actions du programme *Justice judiciaire* en 2013.

Les dotations prévues en projet de loi de finances pour 2013 s'élevaient à 477 millions dont 57 millions au titre de la médecine légale.

Leur consommation en 2013 a atteint 473,6 millions dont 48,5 millions au titre de la médecine légale à comparer à celle de 2012 : 454,5 millions d'euros dont 53,9 millions au titre de la médecine légale.

Même si la consommation est finalement inférieure aux crédits ouverts initialement, la pression sur ce poste de dépenses a justifié des mesures de gestion : un dégel partiel de la réserve de précaution le 12 novembre 2013 a permis le financement des dépenses de frais de justice pour un montant de près de 37 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Un second dégel partiel de la réserve le 27 novembre 2013 a permis le financement de dépenses de frais de justice, de fonctionnement courant et d'investissement pour un montant de 31,8 millions en autorisations d'engagement et de 35,4 millions en crédits de paiement.

Enfin, les économies réalisées sur les dépenses de personnel se sont traduites par la mise en œuvre d'une mesure de fongibilité asymétrique, le 23 décembre 2013, de 5 millions d'euros au profit des frais de justice.

Les restes à payer sont en très forte augmentation et leur évaluation précise pose toujours problème, compte tenu du fait que leur prise en compte dans Chorus est lacunaire et ne retrace pas instantanément les charges résultant de l'activité des magistrats et officiers de police judiciaire.

Le RAP 2012 estimait les restes à payer de frais de justice fin 2012 à 377,5 millions d'euros dans les termes suivants : *« Le montant des restes à payer 2012 est évalué à 189,1 millions d'euros, dont 109,5 millions d'euros au titre des charges à payer 2012. »*

Il convient de préciser qu'il ne s'agit ici que des restes à payer « budgétaires ». Pour une estimation des restes à payer « réels » de frais de justice, il convient d'y ajouter les prescriptions des magistrats et officiers de police judiciaires qui n'ont pas encore reçu de traduction budgétaire par un engagement en AE dans Chorus. Ces restes à payer « hors Chorus » sont estimés à 188,4 millions d'euros portant le montant total des restes à payer de frais de justice à 377,5 millions d'euros. »

Le RAP 2013 estime les restes à payer de frais de justice fin 2013 à 312,7 millions dans les termes suivants : *« Le montant des restes à payer 2013 est évalué à 43 millions d'euros s'agissant des restes à payer budgétaires (AE consommées) contre 189 millions d'euros lors du précédent exercice. Cet important écart se justifie en raison de la décision conjointe de la direction du budget et de la direction des services judiciaires, prise en fin de gestion 2013,*

d'abandonner la gestion dérogatoire des frais de justice au moyen d'EJ⁽¹⁾ globaux (flux 3) à compter du 1^{er} janvier 2014. Cette décision a entraîné la clôture de la totalité des EJ globaux ouverts à ce titre avant le 31 décembre 2013 et l'annulation de 133,4 millions d'euros d'AE années antérieures et d'environ 8 millions d'euros d'AE 2013. Désormais, la gestion de l'essentiel des crédits de frais de justice s'effectuera en AE= CP (flux 4).

Cependant, l'analyse des engagements non soldés non retracés dans les outils budgétaires-comptables au titre des années antérieures à 2013 conduit à estimer le montant des mesures de frais de justice, qui n'ont pas fait l'objet d'un paiement au 31 décembre 2013 et qui ne sont pas retracées par les restes à payer budgétaires, à 269,7 millions d'euros, ce qui porte le total de ces restes à payer à 312,7 millions d'euros.

Par ailleurs le montant des charges à payer présente une nette hausse de + 26.9 % par rapport à 2012. Ce phénomène s'explique par une nette amélioration des travaux de recensement en mode Chorus, en termes d'exhaustivité et de qualité. En 2013, une attention particulière a ainsi été portée sur la qualité du recensement des charges à payer issues du circuit dit « simplifié » mis en place en 2012, efforts qui se sont traduits par une identification de ces charges à payer à hauteur de 25 millions d'euros alors que lors de l'exercice précédent, le recensement de ces CAP avait été défaillant. »

Le montant des restes à payer 2013 à structure constante, si l'on réintègre les 142,4 millions d'euros d'AE annulées, s'élève à plus de 454 millions d'euros à comparer à 377,5 millions fin 2012 (+ 20,3 %).

La suppression des engagements juridiques (EJ) en AE de frais de justice ne supprime pas la créance envers l'État prescripteur de ces frais : la Cour des comptes observe à juste titre que « cette opération de nettoyage ne résout pas pour autant le problème des engagements juridiques pris sur les années antérieures qui ne seront comptabilisés qu'au moment de leur saisie sous Chorus. »

Le recensement des dettes de l'État qui ont été contractées au titre des frais de justice est donc incertain, les restes à payer en matière de frais de justice sont en très forte augmentation et, de surcroît, les restes à payer « de l'année », sur les engagements de 2013 sont également en augmentation sensible par rapport à ceux des années précédentes : 142 millions à comparer à 111 millions en 2012, 107 millions en 2011, 105 millions en 2010.

Les crédits prévus en PLF 2014 pour les frais de justice étaient de 457,7 millions d'euros (- 4 % par rapport à 2013) ce qui pose à l'évidence un problème de sincérité et de soutenabilité budgétaires.

(1) Engagements juridiques.

2. Les crédits de fonctionnement courant

La dotation totale du programme *Justice judiciaire* en fonctionnement courant, par la loi de finances initiale pour 2013, s'élevait à 325 millions en autorisations d'engagement et 325,1 millions en crédits de paiement (y compris l'École nationale de la magistrature et les crédits de titre 6). Ce montant comprend les dotations du BOP central, des BOP des cours d'appel et des BOP spécifiques, tels que les BOP de la Cour de cassation, de l'École nationale des greffes et du Casier judiciaire national (CJN). L'exécution des dépenses de fonctionnement courant a atteint 343,2 millions d'euros, supérieure de plus de 18 millions d'euros aux dotations de la LFI, alors que 340,7 millions avaient été consommés en 2012.

La Cour des comptes observe donc que la tension a été importante sur les dépenses de fonctionnement courant et que l'excédent consommé au regard des crédits ouverts initialement a été financé à hauteur de 12,7 millions par le report de CP, à hauteur de 1,4 million par les fonds de concours et attributions de produit et, pour le solde, par une fongibilité de 4,6 millions à partir des crédits d'investissement du programme.

Les restes à payer à fin 2013 sont estimés par le RAP à 125,9 millions dont 24,7 millions au titre des charges à payer constatées en 2013, à comparer à 120,6 millions de restes à payer fin 2012 (dont 25,7 millions constitués dans l'année) et 104,9 millions fin 2011 (dont 16,5 millions). La situation des moyens de fonctionnement courant est donc dégradée et la dotation prévue en PLF 2014, de 360 millions d'AE et de 327,2 millions de CP apparaît nettement inférieure aux besoins.

B. DES ÉCONOMIES SUR LES EFFECTIFS ET SUR LES INVESTISSEMENTS : LA NON RÉALISATION DES RECRUTEMENTS ANNONCÉS

Les dépenses de personnel du titre 2 ont représenté, sur le programme *Justice judiciaire*, 2 093,8 millions d'euros de crédits de paiement consommés à comparer à 2 139,7 millions de crédits ouverts en LFI (sous-consommation de 2,2 %) et les dépenses d'investissement du titre 5 une consommation de 43,1 millions d'AE pour 64,8 millions ouverts (sous-consommation de 33,4 %) et de 116 millions de CP pour 125 millions ouverts (sous-consommation de 7,2 %).

1. Les économies sur les effectifs

Les dépenses de personnel sont inférieures de 46 millions aux prévisions de la LFI. Au sein de cet agrégat, la sous-consommation de rémunérations d'activité est de 11 millions, soit 0,85 %, traduction en masse salariale de la non réalisation des effectifs.

La LFI pour 2013 avait prévu de porter à 31 455 le plafond d'ETPT au lieu de 31 137 en LFI 2012 (30 575 réalisés en 2012), avec des prévisions d'augmentation de 104 ETPT de magistrats, de 76 personnels d'encadrement et de 242 personnels des greffes. La réalisation s'est élevée à 30 671 ETPT, soit 784 ETPT non consommés.

Le schéma d'emploi initial de 2013 (prévisions d'entrées/sorties) reposait sur la création nette de 142 emplois, correspondant principalement au recrutement de magistrats (+ 150), de greffiers en chef (+ 17), de greffiers (+ 85), et le non remplacement de fonctionnaires de catégorie C (- 110).

Le schéma réalisé fait apparaître un solde positif de 99 emplois, correspondant à 1 466 entrées pour 1 367 sorties. L'écart entre la prévision du schéma d'emploi (142) et sa réalisation (99) s'explique notamment par une réalisation des recrutements latéraux de magistrats de la fin de l'année 2012 inférieure aux prévisions (- 68), qui n'a été que partiellement compensée par la décision, intervenue fin 2012, d'un transfert de + 47 ETP prévus pour le corps des magistrats vers le corps de greffiers en chef.

2. Les économies sur les investissements

Les économies sur les investissements sont considérables (sous-consommation de 33,4 % des AE et de 7,2 % des CP), mais le RAP ne donne aucune indication sur les arbitrages réalisés, il énumère les AE et CP mobilisés sans que les montants affichés correspondent au demeurant à la consommation effective des crédits. La page 254 du RAP récapitule les projets en retard et en dépassement de coût à la fin de l'année 2013 : on constate les effets de la « priorisation » ou du « décalage » des opérations sur les palais de justice de Quimper, de Lisieux, de Pointe-à-Pitre, de Saint-Malo.

C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS

Le programme *Justice judiciaire* poursuit cinq objectifs qui sont mesurés par dix-sept indicateurs détaillés.

Le rapport annuel de performances pour 2013 confirme les pronostics pessimistes du PAP 2014 sur les résultats attendus des indicateurs de performance, du moins pour ceux qui sont disponibles.

Deux des indicateurs les plus représentatifs de la mission relèvent du programme *Justice judiciaire* : l'indicateur 166-1.1 « Délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction » et l'indicateur 166-3.1 « Taux de réponse pénale (TGI) ».

Comme l'observe la Cour des comptes, « Les résultats atteints par les indicateurs de mission sont proches ou légèrement en-dessous des cibles 2013, notamment en ce qui concerne les délais moyens de traitement des procédures par les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes qui, malgré une révision à la hausse des cibles, continuent à se dégrader. »

L'ancienneté du stock augmente pour tous les types de juridiction sauf les conseils de prud'hommes, le taux de cassation des affaires civiles également, le taux d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet diminue, le taux de réponse pénale diminue, la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale est supérieure aux prévisions et continue d'augmenter.

Il est à noter que les résultats de 8 indicateurs sur 17 ne sont pas disponibles pour 2013, sauf pour la Cour de cassation (indicateurs 166-1.5, 166-1.6, 166-2.1, 166-2.3, 166-2.5, 166-3.3, 166-3.4, 166-5.1).

III. LE PROGRAMME 107 ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales mais contribue également à l'insertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues.

La consommation des crédits de paiement s'est élevée à 3 130,2 millions d'euros à comparer à 3 192,5 millions ouverts en loi de finances initiale (- 62,4 millions et - 1,95 %). Comme dans le cas du programme *Justice judiciaire*, le solde de l'exécution budgétaire résulte de mouvements contrastés : des dépenses de fonctionnement supérieures aux prévisions et des économies réalisées sur les effectifs et les rémunérations ainsi que sur les investissements. S'agissant des investissements pénitentiaires, leur contribution significative aux mesures d'économie de la mission avait été prévue par le rapporteur spécial à l'automne 2013, au regard de la réserve de précaution constituée en gestion ⁽¹⁾.

Enfin, il est à noter que la Cour des comptes relève dans son rapport général *Le budget de l'État en 2013 Résultats et gestion*, du 28 mai 2014, précité, que « *L'existence d'une dette persistante de l'administration pénitentiaire à l'égard de l'ACOSS est à signaler (mission Justice). S'élevant à 96,7 millions d'euros (91,3 millions d'euros au titre de 2013 et 5,5 millions d'euros de charges à payer de 2012), elle concerne la part patronale de la cotisation maladie due au titre de la population écrouée.* » ⁽²⁾ Les versements à l'ACOSS ont été portés de 80 millions d'euros en 2012 à 86,5 millions d'euros en 2013, mais cette hausse

(1) Page 29 du rapport spécial n°1428 annexe 32 sur le budget de la mission Justice dans le projet de loi de finances pour 2014.

(2) Page 140 du rapport.

ne permet pas d'apurer les dettes du passé. En effet, la cotisation due à l'ACOSS par l'administration pénitentiaire est évaluée à 91,3 millions au titre de 2013, le versement effectif a fait passer les restes à payer de 5,5 millions en 2012 à 10,3 millions en 2013.

A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS, DES ÉCONOMIES SUR LES EFFECTIFS ET L'INVESTISSEMENT

Comme l'indique la Cour des comptes, *« les besoins sur la gestion publique et la gestion déléguée ont été plus élevés que prévu à cause de l'augmentation de la population carcérale, obligeant à réduire la consommation des crédits immobiliers. Ainsi, sur les 49 millions d'euros de CP annulés par la LFR de fin d'année sur les crédits hors titre 2 du programme, 46 millions d'euros ont porté sur les crédits immobiliers, ce qui a permis de dégeler le reliquat des crédits mis en réserve sur le programme et de les redéployer au profit de la gestion publique à hauteur de 29 millions d'euros et de la santé des détenus pour 27 millions d'euros. La gestion déléguée a, pour sa part, bénéficié, outre le dégel de la réserve de précaution, d'un abondement de 3 millions d'euros au-delà du montant initialement prévu par la LFI. »* Il est à noter que la régulation budgétaire, qui a également porté sur les dépenses de personnel avec la non réalisation des schémas d'emploi, a été de moindre effet que pour le programme *Justice judiciaire* à cause des mesures catégorielles.

1. Des dépenses de fonctionnement supérieures aux prévisions

La consommation des AE sur le titre 3 des dépenses de fonctionnement s'est élevée à 573,5 millions pour 504,7 millions d'AE ouvertes en LFI (+ 13,64 %) et celle des CP à 776,5 millions d'euros pour 747,7 millions ouverts en LFI (+ 3,84 %). On peut regretter que le RAP ne donne pas d'indication précise sur les dépassements constatés, en particulier s'agissant de l'action 01 *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* du programme.

2. La non réalisation des recrutements programmés

Les dépenses de personnel du titre 2 sont inférieures de 15,6 millions aux prévisions de la LFI. Au sein de cet agrégat, la consommation de rémunérations d'activité est supérieure de 4,7 millions aux prévisions de la LFI, malgré la non réalisation des schémas d'effectif.

La LFI pour 2013 avait prévu de porter à 35 700 le plafond d'ETPT au lieu de 35 511 en LFI 2012 (35 080 réalisés en 2012), avec des prévisions d'augmentation de 6 personnels d'encadrement, de 25 personnels des greffes et de 214 personnels de surveillance. La réalisation s'est élevée à 35 130 ETPT, soit 579 ETPT non consommés, écart d'autant plus significatif que 20 transferts nets sortants ont été constatés au lieu des 50 programmés en LFI.

Le schéma d'emploi initial de 2013 (prévisions d'entrées/sorties) reposait sur la création nette de 133 emplois. Le schéma réalisé fait apparaître un solde négatif de 53 emplois, correspondant à 2 757 entrées pour 2 810 sorties. Le déficit est particulièrement important pour les personnels de surveillance.

La Cour des comptes observe que « *la dynamique des dépenses de personnel du programme 107 - Administration pénitentiaire et le dépassement récurrent des enveloppes programmées sont préoccupants. De multiples paramètres semblent en être à l'origine : d'une part, des difficultés de budgétisation (écrêtement des crédits GVT notamment), d'autre part, des difficultés de pilotage (déconcentration importante des décisions administratives, relations avec les syndicats, discussion avec les DISP), enfin, des décisions politiques non anticipées et donc non financées (notamment le protocole de 2009). Le ministère, qui n'est pas en mesure d'identifier la cause de ces dysfonctionnements, a sollicité une mission conjointe de l'IGF et de l'IGSJ sur ce sujet.* »

3. L'investissement pénitentiaire, priorité de la régulation budgétaire

La consommation des AE sur le titre 5 des dépenses d'investissement s'est élevée à 190,6 millions pour 306,4 millions d'AE ouvertes en LFI (- 37,8 %) et celle des CP à 303,7 millions d'euros pour 368,9 millions ouverts en LFI (- 17,7 %).

Les éléments d'information figurant dans le rapport annuel de performances ne sont manifestement pas en adéquation avec les états de crédits consommés.

B. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

L'administration pénitentiaire poursuit cinq objectifs qui sont quantifiés par quatorze indicateurs de performance.

Le taux d'évasion de détenus placés sous la garde de l'administration pénitentiaire s'est élevé à 1,9 pour 10 000 détenus, en baisse par rapport à 2012 (2,2). Le taux d'évasion des détenus se trouvant hors établissement pénitentiaire, de 41,4 pour 10 000 continue de diminuer par rapport à 2010, 2011 et 2012 (respectivement 61,4, 59,6 et 52,8) et reste inférieur aux prévisions (60). Le taux d'agression contre le personnel augmente : 21,5 pour 10 000 détenus, contre 16,7 en 2012, 20,4 en 2011 et 17,8 en 2010.

Le nombre de personnes incarcérées a une nouvelle fois augmenté en 2013 avec 67 075 écroués détenus au 1^{er} janvier 2014 au lieu de 66 572 au 1^{er} janvier 2013. Le nombre de détenus par cellule a crû entre 2011 et 2013, passant de 1,30 à 1,36 pour un objectif fixé à 1,24. Pourtant, le taux de personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine (surveillance électronique, semi-liberté) a augmenté, passant de 18 % en 2011 à 22 % en 2013.

L'amélioration des conditions de détention est aussi un objectif de l'administration pénitentiaire. À ce titre, le taux d'occupation des unités de vie familiales (UVF) s'est accru en 2013, atteignant 72 %.

Le pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation professionnelle ou d'une scolarisation dispensée par l'éducation nationale est faible et n'est pas renseigné depuis 2011. Le taux de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée diminue, passant de 39,1 % en 2011 à 37,7 % en 2012 et 29,5 % en 2013. En 2013, seuls 54,5 % des condamnés à un sursis avec mise à l'épreuve ont respecté l'obligation d'indemniser les victimes. Ce résultat est en baisse par rapport à 2010 (59 %), 2011 (58,5 %) et 2012 (57,7 %) et se situe en dessous de la cible fixée à 70 %.

IV. LE PROGRAMME 182 PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Ce programme est chargé, au sein du ministère de la Justice, du suivi des mineurs, tant en ce qui concerne les délinquants que les mineurs en danger. Il garantit, directement ou par les associations qu'il habilite et finance, la prise en charge des mineurs que lui confie l'autorité judiciaire.

Le programme *Protection judiciaire de la Jeunesse* a consommé en 2013 784 millions d'euros d'AE pour 799,9 millions d'AE ouvertes en loi de finances initiale (-2%) et 765,9 millions d'euros de CP pour 789,9 millions d'euros de CP ouverts (-3,04%). Ce programme présente le taux de consommation de crédits le plus faible de la mission ⁽¹⁾, les dépenses hors titre 2 ne peuvent de surcroît faire l'objet d'une analyse pertinente compte tenu d'une imputation erratique des dépenses le plus souvent imputées « *par commodité sur l'action 3 au lieu de l'action 1, ce qui augmente artificiellement les dépenses sur cette action. C'est le cas notamment pour l'achat de véhicules (titre 5) mais aussi de matériels informatiques* », selon les termes du RAP.

(1) avec le programme Conseil supérieur de la magistrature aux résultats atypiques compte tenu de la mise en œuvre récente de son autonomie de gestion budgétaire

A. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE, GISEMENT DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

La sous-consommation des crédits est constatée sur tous les postes de dépenses, effectifs et rémunérations, autorisations d'engagement et crédits de paiement des moyens de fonctionnement et investissements.

La loi de finances initiale avait prévu de porter le plafond d'emploi de 8 395 (8 201 réalisés) en 2012 à 8 470 en 2013 avec la création de 111 ETPT compte tenu de 36 transferts sortants. En exécution, 8 183 ETPT ont été réalisés, soit moins qu'en 2012 alors que les 36 transferts sortants n'ont pas été réalisés. Le déficit s'explique, au-delà de certaines difficultés de recrutement, par le report en septembre 2014 du recrutement de 60 assistants de service social.

Les dépenses de personnel se sont élevées en 2013 à 439,1 millions pour 442,2 millions ouverts en LFI (- 0,7 %).

La consommation de crédits sur les autres dépenses est de 20,9 millions (- 6 %) inférieure aux crédits ouverts (326,8 millions au lieu de 347,7 millions).

B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La Protection judiciaire de la jeunesse poursuit quatre objectifs, assortis de onze indicateurs de performance. Le premier consiste à optimiser la prise en charge des mineurs délinquants, ce qui passe, notamment par la maîtrise du délai de prise en charge. Ce délai qui était de 13 jours en 2011 a été réduit à 12 jours en 2012 puis 11 jours en 2013.

Le taux de jeunes délinquants n'ayant pas récidivé dans l'année qui a suivi la clôture d'une mesure pénale (indicateur parmi les plus représentatifs de la mission) a régressé en 2012 puisqu'il est passé de 86 % en 2012 à 80 % en 2013, contre 75 % en 2011, pour un objectif initial de 76 %.

Le coût de la journée en milieu ouvert s'est stabilisé à 11,2 euros, un niveau équivalent à 2010 et 2011. Le prix d'une journée en unité éducative d'hébergement collectif a diminué (556 euros en 2013 contre 572 euros en 2012 et 536 euros en 2011). Le prix d'une journée en centre éducatif renforcé est stable à 502 euros.

V. LE PROGRAMME 101 ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Ce programme a pour objet de faciliter l'accès de tous à la justice et se traduit par la prise en charge par l'État de tout ou partie des frais de procédure et d'avocat pour les justiciables dont les ressources sont insuffisantes.

A. DES DÉPENSES TOUJOURS CROISSANTES

La consommation des crédits est en forte augmentation de 2012 à 2013 et s'élève à 337,9 millions d'euros au lieu de 311,1 millions d'euros pour les crédits de paiement en exécution 2012 (+ 8,6 %). Le taux de consommation est très élevé.

Les autorisations d'engagement (AE) ont été consommées pour un montant de 337,8 millions d'euros. Le montant des AE non-consommées, soit 0,2 million d'euros, représente 0,06 % des crédits ouverts en AE en fin d'exercice.

Les crédits de paiement (CP) ont été consommés pour un montant de 337,9 millions d'euros. Le montant des CP non consommés, soit 0,03 million d'euros, représente 0,01 % des crédits ouverts en CP en fin d'exercice.

La Cour des comptes ne signale pas de report de charges significatif.

Il est à noter que pour les dépenses d'aide juridictionnelle stricto sensu, de rétribution des avocats par les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), la ressource du produit de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) a atteint 51,1 millions d'euros : les versements effectifs aux avocats ont atteint 284,1 millions d'euros dont 230,9 millions de dépense budgétaire.

B. LES RÉSULTATS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme *Accès au droit et à la justice* comporte cinq objectifs associés à un indicateur pour chaque objectif.

Le traitement des demandes d'aide juridictionnelle est contrasté : 15 % des bureaux d'aide juridictionnelle traitent les demandes en plus de deux mois au lieu de 12 % en 2012, alors qu'ils étaient 23 % en 2010 et 19 % en 2011. Le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle s'est élevé à 15,95 euros, en réduction par rapport à 2012 (16,10 euros) et 2011 (17,45 euros) et en conformité avec l'objectif fixé à 17 euros au maximum.

Le taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle est 6,5 % à comparer à 1,6 % en 2012 et 5 % en 2011 pour un objectif initial de 12 dans le PAP 2013.

Si 98 % des personnes accueillies dans les Maisons de Justice et du Droit (MJD) se déclarent satisfaites de la qualité de l'accueil, elles ne sont en revanche plus que 88 % à se déclarer satisfaites de la qualité du service, chiffre stable depuis plusieurs années, mais qui se situe en retrait par rapport à un objectif situé à 95 %. Enfin, 85 % des victimes d'infractions se déclarent satisfaites de l'aide qui leur est apportée, ce qui représente une amélioration depuis 2011 (70 %).

VI. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

Ce programme support regroupe tous les moyens de l'administration centrale du ministère de la Justice, ainsi que les effectifs centraux du ministère.

Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* a augmenté ses dépenses d'informatique, du fait de l'avancement des grands projets informatiques, ainsi que ses dépenses de fonctionnement, du fait du rattrapage des retards de loyer. Sa consommation de crédits est légèrement supérieure aux prévisions.

A. DES DÉPENSES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Au sein de la mission *Justice*, le programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice* est le seul à connaître une consommation de crédits supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale.

Ce programme a bénéficié d'un budget initial de 296,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 300,3 millions d'euros de crédits de paiement (+ 0,6 %).

La consommation d'autorisations d'engagement s'est élevée à 290,6 millions d'euros (- 2,1%) et celle de crédits de paiements à 301,9 millions d'euros.

Ce programme ayant des besoins très importants à financer (fonctionnement de l'administration centrale et informatique), il a été relativement épargné par les annulations de fin d'année. Sur les moyens de fonctionnement du titre 3, la différence entre les prévisions et l'exécution provient des dépenses informatiques. Par ailleurs, le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* a payé cinq trimestres pour le loyer du bâtiment Javel en 2013, à titre de rattrapage, le dernier loyer de la gestion 2012 n'ayant pu être payé sur l'exercice, ce qui s'analyse comme un report de charges de 2012 sur 2013.

B. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Ce programme poursuit cinq objectifs assortis de neuf indicateurs de performance.

La mesure de la performance a été modifiée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013. Conformément aux orientations arrêtées au niveau gouvernemental, le programme a procédé à un ajustement de l'indicateur 1.1, dénommé « Taux d'exécution des lois », et à la mise en place de l'indicateur transversal d'efficacité de la fonction achat.

En 2013, le taux d'exécution des lois promulguées depuis le début de la législature est de 100 %.

Sur le plan de l'immobilier judiciaire, 8 chantiers sur 22 ont subi un retard, et 7 projets ont subi un dépassement de coût. Dans le domaine de l'immobilier pénitentiaire, 11 sur 18 chantiers sont en retard alors que 7 projets sont en surcoût. Dans un cas comme dans l'autre, le nombre de projets immobiliers diminue de 2012 à 2013 alors que la proportion de projets en retard et en surcoût augmente, ce qui illustre une nouvelle fois la contribution des investissements, notamment immobiliers, à la régulation budgétaire.

*

* *

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES :
GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE
L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES
INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT ;
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Commentaire de M. Jean-Marie BEFFARA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LA MISSION <i>MÉDIAS</i> : UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME À LA PRÉVISION ET DES DÉPENSES MAÎTRISÉES	359
A. DE NOMBREUX CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE	359
B. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS PAR RAPPORT À 2012 SUR LA MAJORITÉ DES PROGRAMMES ET UN TAUX D'EXECUTION ÉLEVÉ SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION	360
II. UNE VARIABLE ENTRE LES QUATRE PROGRAMMES DE LA MISSION AVEC UN NOMBRE CROISSANT DE DÉPENSES RIGIDES	361
A. LE PROGRAMME 180 <i>PRESSE</i> : UN IMPORTANT EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE, HORS TRANSFERT DES CRÉDITS DÉVOLUS AU TRANSPORT POSTAL.....	362
B. LE PROGRAMME 334 <i>LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES</i> : UN EXERCICE 2013 MARQUÉ PAR DES RÉFORMES IMPORTANTES EN FAVEUR D'UNE ÉCONOMIE DU LIVRE ÉQUILIBRÉE	364
1. Les orientations stratégiques en 2013	364
2. L'exécution budgétaire du programme	365
C. LE PROGRAMME 313 <i>CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL</i> : LA BAISSÉ SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DE FRANCE TÉLÉVISIONS AU BÉNÉFICE D'UN FINANCEMENT PAR LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC (CAP).....	366
D. LE PROGRAMME 115 <i>ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE</i> : STABILISATION DES CRÉDITS ET MIS EN PLACE D'UN CONTRAT D'OBJECTIF ET DE MOYENS EN 2013	366
III. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	367
A. LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN 2012.....	367
B. LA VENTILATION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC ENTRE SES BÉNÉFICIAIRES : LA PART PRÉPONDERANTE DE FRANCE TELEVISIONS.....	368

C. LA PERFORMANCE DES ACTEURS DE LA MISSION : DES SITUATIONS VARIABLES QUANT AUX EFFORTS DE GESTION ET L'ATTEINTE DES OBJECTIFS.....	370
1. France Télévisions : des efforts de gestion modeste et une efficacité à améliorer	370
2. ARTE France : une gestion rigoureuse et une audience en progression peu récompensée au regard de la baisse de la contribution qui lui est allouée.....	370
3. Radio France : une audience globale stabilisée dans un contexte de transition numérique et une gestion maîtrisée.....	371
4. L'Institut national de l'audiovisuel : une performance et une gestion au-dessus des objectifs fixés.....	371
IV. LE COMPTE SPÉCIAL GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN : UN DÉBUT D'EXÉCUTION APRÈS TROIS ANNÉES D'EXISTENCE	372

Le secteur des médias, du livre et des industries culturelles se caractérise aujourd'hui par un environnement de plus en plus concurrentiel et marqué par d'importants bouleversements technologiques. Le passage au numérique, la modification des modes de consommation et la concurrence internationale constituent de nouveaux défis qui impactent directement les politiques et les acteurs de la mission.

Par ailleurs, l'année 2013 a connu un certain nombre de réformes dans ce secteur à la fois dans le domaine de la presse, de l'économie du livre et de l'audiovisuel.

I. LA MISSION MÉDIAS : UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME À LA PRÉVISION ET DES DÉPENSES MAÎTRISÉES

A. DE NOMBREUX CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE

La mission *Medias, livre et industries culturelles* est composée de quatre programmes : *Presse* (programme 180), *Livre et industries culturelles* (programme 334), *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique* (programme 313) et *Action audiovisuelle extérieure* (programme 115).

La mission a fait l'objet de modifications du périmètre, impactant particulièrement le programme *Presse*. La Cour avait recommandé à plusieurs reprises de regrouper les crédits dédiés à l'aide au transport postal de la presse au sein d'un même programme afin d'en assurer une meilleure lisibilité. Le projet de loi de finances pour 2013 a donc prévu le transfert de ces crédits, inscrits auparavant dans la mission *Economie* au sein du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme*, vers le programme 180 *Presse* de la mission *Media*. Il faut relever toutefois que le mouvement inverse a été effectué pour le budget 2014. La Cour regrette ce qu'elle qualifie comme « un retour en arrière », l'aide au transport postal étant indissociable de l'aide au portage et constituant donc une aide à la presse et non une aide à la Poste. ⁽¹⁾

D'autres évolutions du périmètre sans incidence financière et visant à assurer une meilleure lisibilité ont également modifié la structure des programmes de la mission en 2013 :

– Dans programme *Presse* : au sein l'action 1 regroupant les crédits dédiés à l'AFP, deux nouvelles sous-actions ont été créées afin de distinguer d'une part le paiement des abonnements de l'Etat à l'AFP et d'autre part la compensation des missions d'intérêt général.

(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'Etat, exercice 2013- Mission Media.*

– La finalisation en 2012 des opérations de passage de la télévision analogique à la télévision numérique ont entraîné la suppression en 2013 de l'action 2 du programme 313 qui regroupait les crédits dévolus au passage à la télévision tout numérique.

– Enfin, France Télévisions s'étant substitué à France Medias Monde en tant que premier actionnaire de TV5 Monde, la subvention dédiée à cette chaîne lui est désormais versée directement via le programme 115 *Action audiovisuelle extérieure* et non plus par l'intermédiaire de son actionnaire principal. Une nouvelle action sera créée en 2014 afin de traduire ce changement dans la nomenclature du programme.

– L'architecture du programme *Livre et industrie culturelle* a été modifiée en 2014 afin de mettre en cohérence le rattachement de la Cinémathèque française, initialement opérateur de ce programme, et la subvention pour charge de service public qui lui est allouée, gérée depuis 2012 dans le cadre du budget du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) relevant de la mission *Culture*. Sur recommandation de la Cour, afin de ne pas pratiquer une débudgétisation déguisée, la Cinémathèque française a été rattachée en 2014 à la mission *Culture*.

B. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS PAR RAPPORT À 2012 SUR LA MAJORITÉ DES PROGRAMMES ET UN TAUX D'EXECUTION ÉLEVÉ SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION

Sur l'ensemble de la mission, les autorisations d'engagement (AE) ouvertes en loi de finances initiales s'élèvent à **1,208 milliards d'euros en 2013, en diminution de 3,2 % par rapport à 2012** à périmètre courant et les crédits de paiement (CP) à **1,215 milliards en diminution de 4,1 % par rapport à l'année précédente**.

Par ailleurs, la réserve de précaution initiale s'élevait à 5,4 % des crédits alloués à la mission - la norme de 6 % ayant été appliquée à l'ensemble des programmes à l'exception du 334 (3,3 % en autorisations d'engagement). La réserve a cependant été levée à hauteur de 74,5 % des crédits à l'échelle de la mission. Le tableau suivant récapitule l'écart entre les crédits ouverts en loi de finance initiale pour 2013 et les crédits consommés :

	Exécution 2012		Prévisionnel 2013		Réalisé 2013		Écart exécution 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 180 Presse	374,88	384,91	514,4	514,4	510,06	512,96	-0,8%	-0,3%
Programme 334 Livre et industrie culturelle	233,7	262,09	260,11	267,49	254,72	258,72	-2,1%	-3,3%
Programme 313 Contribution à l'audiovisuel public et à la diversité radiophonique	461,6	461,7	285,02	285,02	277,81	277,81	-2,5%	-2,5%
Programme 115 Action audiovisuelle extérieure	158,63	158,63	148,91	148,91	148,21	148,21	-0,5%	-0,5%
TOTAL Mission	608,58	647	774,51	781,89	764,78	771,68	-1,3%	-1,3%

Source : RAP 2013

Le bilan de l'exécution révèle donc un taux d'exécution élevé de 98,7 % en autorisation d'engagement et en crédit de paiement. Chacun des programmes a fait l'objet d'une consommation supérieure à 97 % des crédits.

Les comparaisons avec les chiffres de l'exécution 2012 mettent cependant en exergue des évolutions très différenciées selon les programmes, résumées dans le tableau suivant :

	Évolution des crédits consommés entre 2012 et 2013	
	AE	CP
Programme 180 Presse	+ 36 %	+ 33 %
Programme 334 Livre et industrie culturelle	+ 9 %	- 1 %
Programme 313 Contribution à l'audiovisuel public et à la diversité radiophonique	- 68 %	- 40 %
Programme 115 Action audiovisuelle extérieure	- 7 %	- 7 %
TOTAL Mission	+ 26 %	+ 19 %

Les dépenses d'intervention représentent 72 % des crédits de la mission *Medias* et sont en baisse entre 2012 et 2013 de 5,5 % en AE et de 7,9 % en CP, après une forte hausse jusqu'en 2010. Deux programmes s'inscrivent dans une dynamique baissière, l'augmentation du programme 180 étant à nuancer car elle est intégralement due au regroupement des crédits dévolus à l'aide au transport postal.

L'évolution des dotations à France Télévisions (- 42,5 %) au sein du programme 313 ainsi que celles dévolues à France Media Monde hors subvention à TV5 Monde et au CIRT (- 11,9 %) font l'objet d'un désaccord entre la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) et la Direction du budget. En effet, cette dernière, en conformité avec les recommandations de la Cour des Comptes, applique contre l'avis du ministère la norme de dépense à l'ensemble du secteur de l'audiovisuel public, celui-ci n'étant pas exonéré de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques.

II. UNE VARIABLE ENTRE LES QUATRE PROGRAMMES DE LA MISSION AVEC UN NOMBRE CROISSANT DE DÉPENSES RIGIDES

Une partie importante des dépenses de la mission *Medias, livre et industries culturelles* s'inscrit dans le cadre de procédures d'octroi de subventions (aides à la presse), d'accords avec les professionnels (soutien à la diversité radiophonique) ou est préfigurée par les contrats d'objectifs et de moyens signés avec l'État (AFP, France Télévisions) qui sont par nature des dépenses rigides.

A. LE PROGRAMME 180 *PRESSE* : UN IMPORTANT EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE, HORS TRANSFERT DES CRÉDITS DÉVOLUS AU TRANSPORT POSTAL.

Le volume des crédits d'intervention du programme 180 a été multiplié par deux entre 2008 et 2010 à la suite des États généraux de la presse et des annonces par le Président de la République en 2009. La baisse à périmètre constant (hors transfert des crédits dédiés au transport postal) a été amorcée en 2011 et se poursuit en 2012 et 2013.

Certaines des aides à la presse – 42 millions d'euros sur 145,8 millions hors transport postal – fonctionnent sur un principe « de guichet » et sont donc des enveloppes « ouvertes » si le nombre de demandes éligibles est plus important que prévu.

Le tableau suivant récapitule les crédits alloués et consommés dans le cadre des deux actions du programme :

Actions	Prévisionnel		Réalisé		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 : Relations financières avec l'AFP	119,62	119,62	119,6	119,6	0,0 %	0,0 %
2 : Aides à la presse	394,78	394,78	390,44	393,34	- 1,1 %	- 0,4 %
TOTAL 2013	514,4	514,4	510,04	512,94	- 0,8 %	- 0,3 %
Total 2012	385,82	390,32	374,8	384,9	- 2,9 %	- 1,4 %
Écart 2012/13	+ 33 %	+ 32 %	+ 36 %	+ 33 %		

Les crédits consacrés aux abonnements de l'État auprès de l'Agence France-Presse (AFP) qui abondent l'action 1 sont déterminés au regard du contrat d'objectifs et de moyens (COM). Ce contrat a fait l'objet d'une renégociation qui sera finalisée en 2014. Le montant de 119,62 millions découlant du COM correspond à l'augmentation prévue de 1,8 % par rapport à l'année précédente. En 2012 s'était cependant ajouté un complément de 396 890 euros au titre de la compensation de l'augmentation de la TVA. La totalité des crédits a été consommés

Le montant des crédits consacrés à l'action 2 *Aides à la presse* est calculé notamment au regard du nombre prévisionnel de bénéficiaires. L'enveloppe est désormais correctement calibrée, en 2013 comme en 2012, puisque 393,34 millions d'euros ont été consommés sur les 394,78 millions d'euros prévus.

Les crédits de l'action 2 englobent les aides à la diffusion, au pluralisme et à la modernisation qui correspondent à trois sous-actions.

– Les aides à la diffusion

Le protocole d'accord signé le 23 juillet 2008 entre l'État, la presse et la Poste détermine le cadre des relations entre la presse et la **Poste** pour le transfert et la distribution jusqu'en 2015. L'État y confirme la mission de service public de transport postal de la presse confiée à la Poste dans le souci de garantir la pérennité de la diffusion sur l'ensemble du territoire national.

Afin de compenser les surcoûts de cette mission de service public, l'État a apporté à la Poste entre 2009 et 2011 une contribution de 242 millions d'euros et en 2012, de 232 millions d'euros. L'évolution était prévue à la baisse avec un montant alloué de 217 millions en 2013 et 200 millions en 2014. **Cependant un changement notable est intervenu dans le PLF pour 2014** afin d'acter une réforme des aides à la presse annoncée par la Ministre de la culture et de la communication en juillet 2013. Celle-ci va se traduire tout d'abord par le retour des crédits dévolus au transport postal dans la mission *Économie* comme évoqué précédemment, mais également par l'arrêt de la compensation du moratoire en 2014 sur l'aide postale

L'aide à la diffusion prend également la forme d'une participation de l'État aux dépenses de la **SNCF** pour le financement du plan de transport des quotidiens d'information politique et générale qui s'est montée à 3 millions d'euros en 2013 et qui a permis de couvrir 31,8 % du coût de transport des quotidiens. La dotation de cette aide au portage est passée en 2009 de 8,25 millions d'euros à 70 millions d'euros et le nombre de bénéficiaires de 126 en 2009 à 135 en 2013.

15,88 millions d'euros de compensation sont par ailleurs versés en 2013 (contre 14,6 millions en 2012) à l'Agence comptable des **organismes de sécurité sociale (ACOSS)** au titre de l'exonération de certaines charges patronales sur les rémunérations des vendeurs-colporteurs et porteurs de presse.

– Les aides au pluralisme

L'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires a consommé 99,7 % des crédits ouverts en LFI soit 9,1 millions d'euros.

L'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces a consommé 94 % des crédits soit 1,3 million d'euros. Une avance au titre de ce dispositif, d'un montant de 1,9 millions, a été versée à un quotidien (Libération) en fin de gestion 2013 par redéploiement de crédits.

Enfin, l'aide à la presse hebdomadaire régionale a consommé la totalité des crédits soit 1,42 millions d'euros

– Les aides à la modernisation

Elles comprennent plusieurs types d'aides (aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale, aide à la modernisation de la distribution de la presse, aide à la modernisation des diffuseurs de presse), 2013 étant par ailleurs la deuxième année **de mise en place du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)** qui se substitue au fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, au fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse à l'étranger.

Le montant total de l'aide à la modernisation s'est élevé en 2013 à environ 71,4 millions d'euros, le total des crédits consommés dans le cadre de ces aides n'étant par ailleurs pas explicitement cité dans le rapport annuel de performance, peu lisible sur ce point.

La Cour des comptes précise que la réforme du FSDP devrait également conduire à « *renforcer l'évaluation de l'efficacité de la politique publique de soutien à la presse, à introduire plus de transparence et à faciliter le pilotage stratégique des mécanismes d'aide* ».

B. LE PROGRAMME 334 LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES : UN EXERCICE 2013 MARQUÉ PAR DES RÉFORMES IMPORTANTES EN FAVEUR D'UNE ÉCONOMIE DU LIVRE ÉQUILIBRÉE

1. Les orientations stratégiques en 2013

Le programme 334 *Livre et industries culturelles* regroupe au sein de la mission les crédits spécifiquement alloués aux deux actions *Livre et lecture* et *Industrie culturelles*. Les priorités stratégiques de l'année 2013 se sont davantage inscrites dans la poursuite de projets en cours de réalisation que dans la mise en œuvre de nouvelles politiques. Il s'agit par exemple du déploiement des mesures nécessaires à l'application de la loi du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation des livres indisponibles du XX^{ème} siècle, de la poursuite des actions destinées à soutenir le développement de l'offre légale de contenus culturels, ou encore de la finalisation à l'été 2013 du projet de rénovation de la Bibliothèque publique d'information (BPI).

S'agissant de la Bibliothèque nationale de France (BnF), 2013 est marquée par la poursuite des orientations stratégiques inscrites dans le contrat de performance et par la rénovation complète du quadrilatère Richelieu qui reste l'une des priorités du ministère.

Enfin, l'un des points majeurs est **la poursuite plus globale de la modernisation du cadre normatif applicable à l'économie du livre** afin notamment de l'adapter aux enjeux du numérique d'une part et de renforcer l'action en faveur du réseau des librairies indépendantes d'autre part. C'est sur ce volet, sur lequel le Rapporteur avait insisté précédemment, que des avancées majeures se sont concrétisées.

Tout d’abord, à travers la création effective du « médiateur du livre » par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation et ensuite par la proposition de loi en cours d’adoption ⁽¹⁾ tendant à encadrer les conditions de vente à distance des livres, qui vise à adapter la loi Lang sur le prix unique du livre au commerce en ligne et à lutter contre les pratiques des opérateurs en ligne.

Le Rapporteur se félicite que ces pratiques, très pénalisantes pour les librairies traditionnelles et déséquilibrantes pour l’ensemble de l’économie du livre, soient désormais encadrées juridiquement. Les nouveaux acteurs – le Médiateur ou les agents assermentés – joueront un rôle déterminant dans l’efficacité de ces réformes.

Par ailleurs, l’Assemblée nationale a adopté à l’unanimité, mardi 4 février 2014, la proposition de loi visant à abaisser la TVA de la presse en ligne au taux réduit de 2,1 %, équivalent à celui de la presse imprimée, au lieu de 20 % auparavant. **Cette évolution est en accord avec la position du Rapporteur spécial qui estime qu’un taux de TVA supérieur pour la presse numérique est une distorsion de concurrence dans un marché qui n’est pas encore mature.** Ce taux de TVA fait l’objet d’un contentieux avec la Commission européenne qui a décidé de saisir la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) après l’échec de plusieurs mises en demeure.

2. L’exécution budgétaire du programme

Le tableau suivant récapitule l’exécution budgétaire pour 2013 des deux actions du programme :

Actions	Prévisionnel (LFI)		crédits consommés		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 : Livre et lecture	247,7	255,09	243,54	247,51	- 1,7 %	- 3 %
2 : Industries culturelles	12,4	12,4	11,18	11,21	- 9,8 %	- 9,6 %
TOTAL 2013	260,1	267,49	254,72	258,72	- 2,1 %	- 3,3 %
Total 2012	259,38	285	233,7	262,09	- 9,9 %	- 8 %
Écart 2012/13	0,3 %	- 6 %	9 %	- 1 %		

Source : RAP 2013.

La BnF se voit allouer 80 % des crédits du programme, ce qui représente 80 % de ses ressources. Il est à noter ce programme comprend des dépenses de nature diverse caractérisées par une certaine rigidité : des subventions pour charges de service public (190 millions d’euros), des dépenses d’investissement (réaménagement du site Richelieu : 14,6 millions d’euros) et des dépenses de subventions liées à des obligations législatives ou réglementaires (HADOPI, droit de prêt...).

(1) Texte adopté avec modification en deuxième lecture par l’Assemblée nationale le 20 février 2014 ; en attente de la deuxième lecture au Sénat.

C. LE PROGRAMME 313 CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL : LA BAISSÉ SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DE FRANCE TÉLÉVISIONS AU BÉNÉFICE D'UN FINANCEMENT PAR LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC (CAP)

Ce programme est structuré autour de deux actions : la première visant à apporter à France Télévisions un financement complémentaire de ses missions de service public, à la suite de la disparition partielle entre 20 heures et 6 heures du matin de la publicité sur ses chaînes ; l'autre ayant comme objectif de soutenir l'action des radios associatives locales par le biais du fond de soutien à l'expression radiophonique locale.

En 2013, les crédits consommés ont diminué de 40 % du fait de la forte baisse des crédits de l'action 1 *France Télévisions*.

Les crédits inscrits en LFI pour 2013 sur l'action 1 du programme 313 *France Télévisions* s'élèvent en AE et en CP à 255,86 millions (423,8 millions d'euros en 2012) pour une exécution à 248,77 millions d'euros. Un avenant 2013-2015 au contrat d'objectif et de moyen a été signé le 22 novembre 2013 afin d'assurer le retour à l'équilibre financier de l'entreprise en 2015 et de poursuivre la contribution de France Télévisions à l'effort de redressement des finances publiques

Cet avenant prévoyait pour 2013 l'attribution à l'entreprise de l'intégralité des crédits votés en LFI au titre des programmes 841 de la mission *Avance à l'audiovisuel public* et 313 de la mission *Medias*. Cela a donc impliqué le dégel de l'intégralité des crédits gelés en 2013 (pour un montant total de 31,3 millions d'euros). Ceci a été confirmé par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013, qui a acté une annulation de 7,1 millions d'euros de crédits budgétaires attribués à France Télévisions au titre du programme 313 et une ouverture équivalente de crédits supplémentaires sur le programme 841.

Au total, le montant global de la dotation à France Télévisions était en 2013 **de 2501,8 millions d'euros** (contre 2 571,3 millions d'euros en 2012 soit une baisse de 1 %).

D. LE PROGRAMME 115 ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE : STABILISATION DES CRÉDITS ET MIS EN PLACE D'UN CONTRAT D'OBJECTIF ET DE MOYENS EN 2013

Le programme 115 *Action audiovisuelle extérieure* retrace les crédits budgétaires alloués à France Médias Monde (FMM), à TV5 Monde, et à la radio franco-marocaine Médil (Radio Méditerranée Internationale) via la Compagnie internationale de radio et télévision (CIRT). Les crédits en faveur de FMM sont complétés par ceux du programme 844 *Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure* du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

En 2013, FMM a élaboré son premier contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2013-2015, signé le 9 avril 2014. Cette évolution est conforme **à la demande du rapporteur spécial dans son précédent commentaire d'exécution**, car cela permet de donner une visibilité à l'entreprise et d'effectuer un meilleur contrôle parlementaire.

Initialement doté de 148,9 millions d'euros en AE comme en CP en loi de finances initiale (contre 150 millions en 2012), les ressources publiques totales s'élèvent à 238,7 millions d'euros quand on y ajoute la dotation inscrite au programme 844 de la mission *Avances à l'audiovisuel public* (165,8 millions d'euros HT). Dans le cadre de la loi de finance rectificative pour 2013, la dotation publique allouée à France Médias Monde a été réduite de 0,7 million d'euros afin de neutraliser l'effet du crédit d'impôt compétitivité emploi.

La dotation inscrite à ce programme s'est ainsi stabilisée entre 2012 et 2013 après une diminution de 36,9 % en 2012.

III. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

La Mission *Media* fonctionne pour partie, pour l'action 1 *France Télévisions* du programme 115 et pour le programme 313, en lien avec le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* qui regroupe les ressources publiques destinées aux organismes de l'audiovisuel public financés par la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Ces deux postes enregistrent une baisse de leurs dotations budgétaires entre 2012 et 2013, respectivement de 0,8 % pour les crédits de l'audiovisuel extérieur et de 37,1 % pour la dotation à France Télévisions, traduisant une évolution progressive **vers un financement intégral par le produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)**.

Le Compte de concours financiers (CCF) retrace en dépenses, *via* cinq programmes dédiés, le montant des avances de contribution à l'audiovisuel public accordées aux sociétés ⁽¹⁾ et à l'établissement public ⁽²⁾ mentionnés aux articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

A. LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN 2012

En 2013, le montant de la contribution à l'audiovisuel public s'est élevé **à 131 euros en France métropolitaine (+ 4,8 %) et à 84 euros dans les départements d'outre-mer (+ 5 %)**.

(1) France Télévisions, ARTE France, Radio France, FMM.

(2) L'Institut national de l'audiovisuel.

Au total, en 2013, les crédits ouverts sur le compte s'élevèrent à 3448 millions d'euros, l'exécution ayant été conforme à la prévision. Cependant, la répartition par programme a été légèrement modifiée en gestion : tandis que France Télévisions a été abondé à hauteur de 7,2 millions d'euros en cours d'exercice, ARTE France et Radio France se sont vu appliquer des annulations de respectivement 234 830 euros et de 6,4 millions d'euros.

Il est dommage de constater que ces annulations de crédits ont impacté les deux acteurs de l'audiovisuel dont la maîtrise en gestion et les performances d'audience sont reconnues comme efficaces.

Le produit des encaissements bruts de la contribution à l'audiovisuel public s'établit à 2 989 millions d'euros, soit une hausse de 7,8 % par rapport à l'année précédente (+ 157,3 millions d'euros TTC). Les frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie s'élevant à 28,7 millions d'euros en 2013, les encaissements nets se montent à 2 960 millions d'euros.

Cette hausse s'explique par l'augmentation de la contribution des particuliers, par la légère croissance de l'assiette des assujettis (+ 1 %), et par la baisse du montant des dégrèvements afférents pris en charge par le budget général. La prise en charge de ces derniers est en baisse de 29 % par rapport à 2012 (488 millions d'euros en exécution contre 544,1 millions en LFI 2013) du fait de la diminution rapide des dégrèvements pour droits acquis⁽¹⁾. Le « stock » des droits acquis n'a en effet cessé de diminuer depuis 2005 à un rythme moyen de décroissance de 13 % par an. En 2013, le montant des exonérations liées aux « droits acquis » est estimé à 49,8 millions d'euros.

B. LA VENTILATION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC ENTRE SES BÉNÉFICIAIRES : LA PART PRÉPONDERANTE DE FRANCE TELEVISIONS

L'affectation aux organismes de l'audiovisuel public du produit de cette contribution est automatique et correspond à une partie – France Télévisions et FMM – ou à la totalité – Arte France, Radio France et INA – des dotations fixées dans les contrats d'objectifs et de moyens.

(1) L'article 56 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a prolongé définitivement ce régime dit des « droits acquis » qui concerne des personnes âgées de plus de 65 non imposables et des foyers dont l'un des membres est handicapé, sous certaines conditions.

Le tableau suivant récapitule la répartition des crédits en 2013 :

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Part du programme/ total CAP 2013	Évolutions 2012/2013
France Télévisions	2135,4	2300,3	67 %	7,72 %
Arte France	268,1	268,1	8 %	0 %
Radio France	622,9	618,1	18 %	- 0,77 %
Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	171,4	169,2	5 %	- 1,28 %
Institut national de l'audiovisuel	92,3	91,8	3 %	- 0,54 %
TOTAL	3290,1	3447,5		4,78 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

France Télévisions reçoit une part prépondérante de la CAP. Entre 2008 et 2013, l'augmentation des ressources publiques (dotations budgétaires et produit de la CAP) allouées à France Télévisions a été supérieure au manque à gagner lié à la nouvelle réglementation sur la publicité comme le révèle le tableau ci-après ⁽¹⁾ :

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ressources publiques	1945	2412	2472	2465	2528	2502
Publicité et parrainage	619	409	441	424	372	321
TOTAL	2564	2821	2913	2889	2900	2823
<i>Part des ressources publiques en % des recettes totales</i>	76 %	86 %	85 %	85 %	87 %	89 %

Source : Cour des comptes, analyse de l'exécution du budget de l'État- Mission Medias, exercice 2013.

Ainsi, les ressources publiques ont augmenté sur la période de 29 % pour une augmentation de 10 % de l'ensemble des recettes.

La Cour précise que « le choix d'indexer le montant de la contribution à l'audiovisuel public sur l'inflation n'exonère pas le secteur de l'audiovisuel public du respect de cet objectif » dont l'application devrait se poursuivre en 2014 et 2015. **Elle doit, toujours selon la Cour, s'accompagner d'un bilan de la réglementation relative à la publicité sur France Télévisions issue de la réforme de 2009.**

Le Rapporteur souhaite l'ouverture d'une réflexion sur ce sujet.

(1) Cour des Comptes, Analyse de l'exécution du budget pour la mission Media pour 2013.

C. LA PERFORMANCE DES ACTEURS DE LA MISSION : DES SITUATIONS VARIABLES QUANT AUX EFFORTS DE GESTION ET L'ATTEINTE DES OBJECTIFS

1. France Télévisions : des efforts de gestion modeste et une efficience à améliorer

Les résultats 2013 doivent être analysés au regard de la spécificité de cet exercice, le premier de la mise en œuvre de l'avenant au COM, qui formalise un nouvel équilibre confortant la place du service public dans un secteur audiovisuel hautement concurrentiel, malgré la baisse des recettes publicitaires et la participation du groupe à l'effort de maîtrise des finances publiques.

Considérée dans sa globalité, l'audience du groupe voit sa part reculer, ce qui s'explique par le contexte d'une réforme d'ampleur du service public télévisuel et d'une concurrence accrue. De plus, la Cour souligne des cibles peu ambitieuses définies dans le COM 2013-2015, inférieures aux prévisions. Par ailleurs, l'attractivité pour les 4-49 ans stagne à un niveau faible de 66 %.

En gestion, la Cour des Comptes⁽¹⁾ qualifie les efforts de France Télévisions de « modestes », la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation augmentant légèrement (données 2013 non communiquées). La réduction du volume de l'emploi total prévue dans l'avenant au COM est de 650 ETP à l'horizon 2015, soit une baisse des charges de personnel de 0,65 % en deux ans. Par ailleurs, la part des ressources propres représente désormais 13 % des ressources totales contre 15,8 % auparavant, ce qui n'est pas imputable uniquement à la baisse des recettes publicitaires.

2. ARTE France : une gestion rigoureuse et une audience en progression peu récompensée au regard de la baisse de la contribution qui lui est allouée

L'audience d'ARTE, qui se dégradait depuis le lancement de la TNT, a progressé de + 33 % en deux ans et de + 11 % en un an (2 % de part d'audience en 2013 contre 1,5 % en 2011). C'est la plus forte progression des chaînes historiques dans un contexte de concurrence accrue par la recomposition accélérée du secteur.

ARTE a dans le même temps contribué au redressement des finances publiques comme l'atteste la baisse de la redevance depuis 2012 (- 2,2 millions d'euros de baisse entre 2012 et 2014) et surtout le décrochage très net de la ressource publique par rapport aux prévisions du COM 2012 - 2016 (- 23,8 millions d'euros en 2014).

(1) *Cour des Comptes, op.cit.*

Enfin ARTE France s'est illustré en 2013 par ses efforts de bonne gestion, notamment en contenant ses charges courantes et de diffusion et grâce à un développement de ressources propres via la mobilisation de leur fonds de roulement. L'indicateur de maîtrise de la masse salariale est également un motif de satisfaction. En 2013, la masse salariale est maîtrisée dans le strict respect du cadre fixé par les tutelles avec un maintien à 7,3 % des dépenses totales.

3. Radio France : une audience globale stabilisée dans un contexte de transition numérique et une gestion maîtrisée

En 2013, Radio France a confirmé selon le ministère sa capacité à proposer une offre radiophonique de service public.

On constate une légère diminution de l'audience cumulée du groupe en 2013, à 25,8 % contre 26,8 % l'année précédente, année particulière en raison du calendrier électoral. Radio France a par ailleurs poursuivi ses développements numériques : le volume croissant de programmes mis à disposition en podcasts (68 %), dont 9,8 millions ont été téléchargés, fait de Radio France le premier groupe radiophonique en écoute différée.

L'audience cumulée de France Inter voit son audience passer de 10,9 % à 10%. France Bleue, avec une audience cumulée de 7,6 % progresse pour la deuxième année consécutive et confirme sa place de radio de proximité. France Musique a atteint sa cible de 10,9 %, contrairement à 2012 où elle était en deçà.

Deux stations semblent en difficulté. D'une part, **France info** qui avec 8,1 % de l'audience est en baisse constante depuis deux ans face à des pratiques en matière d'information en constante évolution. Cette radio a entrepris de revoir son concept datant de sa création en 1987. D'autre part, **Le Mouv'** qui se stabilise par rapport à 2012 à 0,4 % de l'audience, très en dessous de son objectif à 0,8 %. Toutefois, la nouvelle grille lancée en janvier 2014 devrait permettre de tendre vers la cible de 1 % d'audience cumulée en 2015.

Les charges de personnel constituent le principal poste de charges de Radio France. Elles sont de 57,2 % en 2013, conformément à la cible assignée.

4. L'Institut national de l'audiovisuel : une performance et une gestion au-dessus des objectifs fixés

L'INA connaît une légère baisse de ses crédits avec -0,6 % entre 2012 et 2013. Il 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 (projet de sauvegarde numérique-PSN) atteint 86 % contre 80 % l'an dernier pour un objectif de 83 % dans le PAP 2013, tandis que le nombre d'heures accessibles en ligne pour le grand public s'établit à 40 473 pour un objectif de 37 000 dans le PAP 2013.

Les indicateurs de maîtrise de la masse salariale (57,1 % de frais de personnels contre 57,5 % selon la prévision du PAP 2013) et des frais généraux (3,4 % des dépenses totales contre 3,9 % indiqué dans le PAP) sont meilleurs que les objectifs affichés.

IV. LE COMPTE SPÉCIAL GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN : UN DÉBUT D'EXÉCUTION APRÈS TROIS ANNÉES D'EXISTENCE

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, ainsi que le produit de cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites. En dépenses, il retrace, d'une part, une partie des coûts d'investissement et de fonctionnement en matière de télécommunication des ministères ayant libéré les fréquences, et, d'autre part, la participation au désendettement de l'État. La Cour avait questionné la légitimité de ce CAS dans le cadre des précédentes NEB, car il soustrait du budget général une partie des dépenses de fonctionnement et d'investissement du ministère de la Défense, et désormais du ministère de l'intérieur.

Le compte d'affectation spéciale a été utilisé pour la première fois en 2011 lors de l'attribution de bandes de fréquences libérées par le ministère de la Défense à des opérateurs privés. Les cessions ont concerné la bande des 2,6 GHz (936 millions d'euros versés en 2011) puis la bande des 800 MHz (2 640 millions d'euros de produits, versés pour moitié sur le budget général et pour l'autre sur le CAS en 2012, soit 1 320 millions d'euros).

En 2013, aucune recette n'a été enregistrée sur le CAS. Les 1 067 millions d'euros de dépenses réalisées fin 2013 ont été financés par les 1 067 millions d'euros de crédits non consommés et reportés de l'exercice 2012. Le solde du CAS est ainsi égal à 0 en fin d'exécution budgétaire 2013.

*

* *

OUTRE-MER

Commentaire de M. Patrick OLLIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LES DÉPENSES FISCALES : UN OUTIL DE POLITIQUE PUBLIQUE INDISPENSABLE POUR L'OUTRE-MER MAIS DONT L'ÉVALUATION DEMEURE INSUFFISANTE	375
A. UNE AUGMENTATION DU COÛT DE LA DÉPENSE FISCALE DANS UN CONTEXTE DE STABILISATION DU NOMBRE DE DISPOSITIFS	375
B. UNE ÉVALUATION QUI NÉCESSITE UN MEILLEUR CIBLAGE	377
II. LA MISSION <i>OUTRE-MER</i> : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTE MAIS DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS	379
A. DES DÉPENSES D'INTERVENTION CARACTÉRISÉE PAR LEUR RIGIDITÉ CROISSANTE	379
B. LE PROGRAMME <i>EMPLOI EN OUTRE-MER</i> : LA GESTION DIFFICILE DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES ET LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SMA	380
C. LE PROGRAMME <i>CONDITION DE VIE OUTRE MER</i> : UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION MAIS DES PERFORMANCES MIEUX ÉVALUÉES	385

L'année 2013 s'inscrit dans le contexte particulier de la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer (LODEOM), qui marque la volonté du législateur de créer un nouveau modèle de développement économique et social des outre-mer. Cette politique a l'ambition d'instaurer une égalité réelle et de promouvoir un développement solidaire dans tous les champs de l'action publique.

Les priorités définies par le ministère sont indiquées comme étant les suivantes :

– conforter l'effort de construction en faveur du logement social et de l'amélioration de l'habitat ;

– favoriser l'insertion et la formation professionnelle de la jeunesse ultramarine ;

– soutenir et accompagner l'action des collectivités territoriales des outre-mer dans leurs politiques d'investissement ;

– améliorer le fonctionnement des marchés locaux

À cet effet, le Rapporteur souhaite que les moyens mis en œuvre permettent d'atteindre ces objectifs. Il insiste sur le fait que l'un des outils majeurs pour mener à bien ces objectifs demeure le maintien des dispositifs de défiscalisation. Ils permettent en effet l'injection d'une épargne privée en faveur du développement, dont les sommes ne pourraient être compensées par des crédits budgétaires.

La mission Outre-mer comprend deux programmes 138 *Emploi outre-mer* et 123 *Conditions de vie outre-mer*. Le responsable de ces deux programmes est le Directeur général à l'outre-mer, la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) ayant laissé place à la Direction Générale des Outre-mer (DGOM) en octobre 2013. Le ministère de l'Outre-mer est, depuis mai 2012, un ministère de plein exercice.

Néanmoins, la politique transversale de l'État outre-mer est également portée par 89 programmes relevant de 27 missions pour l'exercice 2013. Les crédits de la mission Outre-mer représentent 15 % en autorisations d'engagement et 14,5 % en crédits de paiement de l'ensemble des dépenses de l'État consacré à l'outre-mer prévues dans la loi de finances pour 2013, en incluant les dépenses fiscales en faveur des départements d'outre-mer (DOM) et des communautés d'outre-mer (COM). Elle représente en termes d'effort budgétaire et financier la deuxième mission après la mission *Enseignement scolaire* (32,3 %).

I. LES DÉPENSES FISCALES : UN OUTIL DE POLITIQUE PUBLIQUE INDISPENSABLE POUR L'OUTRE-MER MAIS DONT L'ÉVALUATION DEMEURE INSUFFISANTE

A. UNE AUGMENTATION DU COÛT DE LA DÉPENSE FISCALE DANS UN CONTEXTE DE STABILISATION DU NOMBRE DE DISPOSITIFS

1. La stabilisation du nombre de dispositifs et la création de deux dispositifs expérimentaux

En 2011, le nombre de dispositifs s'est stabilisé avant qu'en 2012 une dépense fiscale soit supprimée⁽¹⁾. En 2013, aucune dépense fiscale n'a été créée ou supprimée, ce qui porte leur nombre à 21 dispositifs rattachés directement à la mission *Outre-mer* : 7 dépenses fiscales au programme 138 et 14 au programme 123. Par ailleurs, 5 dépenses fiscales principales sur les impôts locaux relèvent du programme 123.

Toutefois, nous avons accepté que l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 prévoit qu'en complément du maintien des dispositifs actuels de défiscalisation, seront mis en place deux dispositifs de crédits d'impôt, à titre expérimental, à partir du 1^{er} janvier 2014. Leur objet principal est d'attribuer directement l'avantage fiscal à l'exploitant, ou aux organismes de logement sociaux ultra-marins. Ces dispositifs devraient permettre à niveau de soutien public identique à l'investissement outre-mer, de limiter les frais d'intermédiation et de supprimer la part de la dépense fiscale qui ne bénéficie qu'aux contribuables apporteurs de capitaux.

L'un sera applicable aux investissements productifs, l'autre aux investissements dans le logement social, respectivement codifiés aux articles 244 *quater W* et 244 *quater X* du code général des impôts. Ils seront accordés directement, pour le premier aux exploitants imposés à l'impôt sur le revenu comme à l'impôt sur les sociétés, et pour le second aux organismes de logements sociaux. Ces crédits d'impôt portent à la fois sur les investissements directs et sur les acquisitions réalisées par les exploitants par l'intermédiaire de contrats de location avec option d'achat ou de contrats de crédit-bail ou par les organismes de logements sociaux par l'intermédiaire de contrats de crédit-bail.

Le Rapporteur spécial souligne les difficultés potentielles auxquelles pourraient être confrontées les PME et TPE pour le préfinancement induit par un système du crédit d'impôt, contrairement à celui de la défiscalisation. Une évaluation sur l'attractivité et l'efficacité de ces deux dispositifs sera donc nécessaire au terme d'une année d'expérimentation. Il souhaite que cette évolution soit confirmée.

(1) L'article 75 de la loi de finances initiale pour 2012 a supprimé, à compter du 31 décembre 2012, le dispositif « Scellier outre-mer », en effet, prévu à l'article 199 septuiesimes du CGI.

2. Une augmentation du coût des dépenses fiscales : signe d'une montée en puissance des dispositifs

Le tableau ci-après récapitule l'évolution du montant des dépenses fiscales :

(en millions d'euros)

	Exécuté en 2012	LFI 2013 (chiffrage actualisé)	PLF 2014
Programme 123 (y compris les dépenses sur impôts locaux)	3 502	3 536	3 604
Programme 138	369	372	377
TOTAL Mission	3 824	3 871	3 981
<i>CP correspondants</i>	<i>2 024</i>	<i>2 102</i> (consommés)	<i>2 060</i>

Source : Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – exercice 2013 – Mission Outre-mer, mai 2014, RAP 2013 et PAP 2014.

À titre comparatif, les crédits consommés dans le cadre de la mission *Outre-mer* sont, au total, de 2 178 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 102 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission en 2013 ont donc représenté plus de 1,8 fois les crédits de paiement exécutés la même année, contre 1,5 fois en 2012. Ce multiplicateur s'élève à 1,9 pour 2014. On constate ainsi une montée en puissance des dépenses fiscales, en valeur absolue et en valeur relative par rapport aux crédits budgétaires.

Le montant des dépenses fiscales rattachées aux programmes 123 et 138 réunis était en constante progression jusqu'en 2011. Si le chiffre de la LFI 2012 a fait craindre une légère diminution de la dépense fiscale à hauteur de 3.5 % ⁽¹⁾, cette baisse ne s'est pas vérifiée en exécution puisque le niveau atteint (3 824 millions d'euros) est supérieur en exécution à l'année 2011 (3 434 millions d'euros). L'exécution 2013 le confirme (3 871 millions d'euros). Le PLF pour 2014 confirme cette tendance à la hausse, particulièrement prégnante pour le programme 123. Sur ce programme *Condition de vie en outre-mer*, le solde de la dépense fiscale a en effet cru de 34 millions d'euros entre 2012 et 2013, principalement du fait d'un volume plus important de réduction d'impôt en faveur des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les DOM et COM (+ 92 millions d'euros). Le différentiel entre 2013 et 2014 résultera principalement des régimes de TVA particuliers en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion dont le chiffre va augmenter.

La hausse du coût de la dépense fiscale ne doit donc pas être perçue comme un indicateur négatif en l'absence de modification des dispositifs. Bien au contraire, elle reflète avant tout le dynamisme des investissements dans les Outre-mer en 2013 et l'attractivité croissante des dispositifs. **Le Rapporteur spécial estime, en cohérence avec ses précédentes observations ⁽²⁾, qu'il faut préserver au mieux ces dispositifs qui sont de véritables outils d'aménagement du territoire.**

(1) Commentaire de M. Patrick Ollier sur l'exécution de la Mission Outre-mer pour 2012

(2) Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux Outre-mer sur « la défiscalisation des investissements outre-mer » par MM Jean-Claude Fruteau et Patrick Ollier, 15 mai 2013 ; Rapport spécial sur la mission Outre-mer pour le budget 2014.

B. UNE ÉVALUATION QUI NÉCESSITE UN MEILLEUR CIBLAGE

La volonté de rationalisation des différents dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer a été renforcée par les récents rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, appelant à les rendre plus efficaces et plus équitables, ce qui est légitime.

1. Les évaluations dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) ⁽¹⁾

Les conclusions du CIMAP sur les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer ont été rendues en juillet 2013. Bien qu'affirmant que « *s'ils constituent un élément structurant des équilibres économiques dans ces territoires, leur pertinence comme outil principal de soutien au développement de l'activité économique outre-mer méritait réflexion* », **la réforme proposée ne remet en cause en aucune manière les dispositifs existants**. En effet, ils ne pourraient disparaître qu'au prix d'un maintien de l'engagement de l'État sous forme de crédits budgétaires. Cette solution n'apparaît cependant pas comme une alternative crédible au regard de la contrainte qui pèse actuellement sur les finances publiques.

Face à ce constat, l'évaluation du CIMAP propose le maintien du système de défiscalisation dont il reconnaît le caractère indispensable, à laquelle s'ajoute la mise en place à la marge de l'expérimentation des deux crédits d'impôt ciblés évoqués précédemment.

S'agissant des investissements dans le secteur du logement social, « *le Gouvernement reconnaît le besoin immense auquel répondent les outils actuels, et sait leur impact sur l'activité économique dans les outre-mer* »². Dans ce secteur, la défiscalisation doit donc être maintenue selon les résultats de l'évaluation, avec un dispositif de crédit d'impôt à titre expérimental.

Enfin, pour les collectivités dotées de l'autonomie fiscale dans lesquelles les entreprises et bailleurs sociaux ne sont pas redevables de l'impôt sur les bénéfices applicable en métropole et dans les DOM, la défiscalisation devrait également être maintenue.

Le Rapporteur se félicite que les conclusions du CIMAP soient conformes aux propositions qu'il a formulées à l'occasion du projet de loi de finances pour 2014. Il souhaite la pérennisation du système de défiscalisation en Outre-mer.

(1) Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013.

2. Les évaluations de la DGOM

Selon la DGOM, la disponibilité des informations relatives aux dépenses fiscales s'est révélée incomplète et donc difficilement exploitable en raison du mécanisme dit du « plein droit » qui simplifie les opérations de défiscalisation mais empêche une connaissance précise des opérations de l'administration fiscale, ce qui est regrettable pour une réelle évolution du système. L'exemple cité par la Cour des comptes concerne le ratio « emploi direct créé/montant des dépenses fiscales » qui n'est en réalité que très peu représentatif car il est limité aux seules opérations agréées (la moitié de l'ensemble), agrément qui demeure par ailleurs purement déclaratif puisqu'aucun recoupement de données n'est fait entre les dossiers d'agrément et les déclarations annuelles de données sociales.

Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, dix évaluations ont également été lancées en 2011 par l'ex- DéGéOM, parmi lesquelles deux seulement traitent directement de l'efficacité des dépenses fiscales : l'une la défiscalisation des investissements de plaisance, l'autre la production de logement social neuf. Les conclusions de ces évaluations révèlent l'existence d'un coût additionnel pour l'État à la partie de la dépense fiscale effectivement investie⁽¹⁾. Il est évalué à 19 % de la dépense avec cependant un coût additionnel moyen inférieur, de l'ordre de 11 à 12 % de son prix de revient. Selon la Cour des comptes, ce surcoût semble indispensable à la réalisation d'un logement social neuf sur deux en Guyane et à la Réunion. Les résultats concernant la Guadeloupe et la Martinique sont attendus courant 2014.

Le Rapporteur spécial recommande de développer le nombre et la portée de ces évaluations compte tenu des montants en jeu, et d'en améliorer le ciblage. Toutefois, il apparaît clairement que le responsable de programme n'a aucune marge d'action sur les dépenses fiscales liées principalement à la mission alors qu'elles constituent un levier essentiel pour atteindre les objectifs.

Par ailleurs, les montants et les variations du montant de certaines dépenses fiscales entre la prévision initiale et la prévision réactualisée au moment du dépôt du rapport annuel de performance (RAP) ne font l'objet d'aucune analyse, au-delà des simples données chiffrées. À titre d'exemple, la dépense fiscale relative à l'exclusion des DOM du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants affiche ainsi un chiffrage initial pour 2013 de 104 millions d'euros et un chiffrage actualisé de 795 millions d'euros, sans explication sur les raisons de ce dérapage qui multiplie par plus de sept le montant initial.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – exercice 2013 – Mission Outre-mer, mai 2014*

II. LA MISSION *OUTRE-MER* : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTE MAIS DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

A. DES DÉPENSES D'INTERVENTION CARACTÉRISÉE PAR LEUR RIGIDITÉ CROISSANTE

La mission *Outre-mer* est essentiellement composée de crédits d'intervention, avec 1,98 milliard d'euros de crédits du titre 6 sur 2,07 milliards d'euros, soit près de 96 % des autorisations d'engagement consommées. Au sein de ces dépenses d'intervention, la Cour des comptes retrace un nombre croissant de dépenses dites « de guichet », qui sont celles qui représentent la plus forte rigidité pour le ministère dans la mesure où elles correspondent à des droits ouverts pour les bénéficiaires, sans possibilité de restriction.

Les crédits du programme 138 sont dédiés à 97 % à des dépenses de guichet, la principale étant la compensation des exonérations de charges sociales (1 208,2 millions d'euros de dépenses de guichet). Au sein du programme 123, seul le fonds de continuité territoriale relève de cette catégorie de dépense (50 millions d'euros).

La Cour des comptes distingue également les dépenses discrétionnaires qui, même si elles ne relèvent pas d'une obligation juridique, demeurent fortement rigides compte tenu de la demande sociale et des besoins exprimés.

Il s'agit par exemple du financement du logement social (programme 123) dont la rigidité est accentuée par le montant des restes à payer qui représentent 92 % des crédits de paiement de la mission. Par ailleurs, en matière de logement, les programmations sont arrêtées annuellement par les comités départementaux de l'habitat et les subventions ne sont décidées qu'après instruction des dossiers présentés par les opérateurs, dans le cadre d'objectifs fixés annuellement par le responsable de programme. Dans son ensemble, le programme 123 est composé à 67 % de dépenses discrétionnaires.

Enfin, la troisième catégorie de dépenses rigides est celle des dotations réglementées, comme la dotation globale de développement économique (DGDE) financée dans le cadre du programme 123 à hauteur de 154 millions.

Au total, les dépenses d'intervention ont décliné de 10,8 % sur le programme 123 et se sont accrues de 9,4 % sur le programme 138 (augmentation totale de la mission : 0,8 %). La mission *Outre-mer* n'a pas été soumise aux impératifs du triennal 2011-2013 visant à réduire les dépenses d'intervention de 10 % aux vues des dispositifs spécifiques qu'elle finance.

B. LE PROGRAMME *EMPLOI EN OUTRE-MER* : LA GESTION DIFFICILE DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES ET LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SMA

Le programme 138 était doté en loi de finance initiale (LFI) de 1 403,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 393,2 en crédits de paiement.

Le tableau suivant retrace l'évolution annuelle des crédits du programme 138 ainsi que leur niveau final de consommation :

	AE	CP
LFI 2013	1403,8	1393,2
crédits disponibles après ouvertures/annulation,	1 477,8	1 470,7
consommation	1 458,6	1 453
en % des crédits de LFI	103,9 %	104,3 %
en % des crédits disponibles	98,7 %	98,8 %

Les crédits prévus par la loi de finance initiale ont été légèrement sous-évalués au regard de l'exécution en fin d'exercice, principalement dans le périmètre de l'action 1. La loi de finances rectificative a en effet procédé à une ouverture de crédits à hauteur de 41,28 millions d'euros en AE et 27,35 millions d'euros en CP afin de couvrir les besoins concernant les exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer. Hors ouverture par voie de fonds de concours et attributions de produits (20,43 millions en AE et CP), le programme 138 a également bénéficié en gestion de reports ⁽¹⁾ et d'un transfert pour le financement du SMA.

Le tableau ci-après récapitule l'exécution des crédits détaillés par action :

Actions	Prévisionnel LFI		Réalisé		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 : soutien aux entreprises	1 164,54	1 164,54	1 217,42	1 217,01	4,5 %	4,5 %
2 : aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	236,38	225,77	238,61	233,5	0,9 %	3,4 %
3 : Pilotage des politiques outre-mer	2,9	2,9	2,64	2,5	-9,0 %	-13,8 %
Total	1 403,82	1 393,21	1 458,67	1 453,01	3,9 %	4,3 %
Total 2012 (hors nouvelle action 3)	1 312,87	1 338,09	1 337,2	1 355,88	1,9 %	1,3 %

Source : rapport annuel de performance 2013.

(1) 10,6 millions d'euros en AE et 27,98 millions d'euros en CP.

1. L'action 1 *Soutien aux entreprises* : la compensation des exonérations de charges sociales, une dépense « de guichet » difficilement évaluable

a. Le coût croissant d'un dispositif d'exonération aux résultats encore timides

L'abaissement du coût du travail au travers de la prise en charge par l'État des cotisations sociales dues par les entreprises constitue l'axe d'intervention principal du programme.

L'action 1 était dotée de 1 164,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédit de paiement en loi de finance initiale. La consommation des crédits à l'issue de l'exercice s'élève à 1 217 millions d'euros en AE et en CP, en augmentation par rapport à 2012 (respectivement 1 102,8 et 1 098,9 millions d'euros). Cette action représente 83,7 % des crédits consommés du programme.

Le dispositif d'exonérations de charges sociales constitue presque l'intégralité des crédits, à savoir 1 208, 2 millions d'euros en exécution. La part des crédits restants est principalement consacrée aux dispositifs d'aide au fret pour la troisième année consécutive (article 24 de la LODEOM) et à d'autres mesures de soutien aux entreprises (aide à la rénovation hôtelière, Plan chlordécone, appui à la création de micro entreprise...)

Ce dispositif de compensation affiche 10,1 millions d'euros non couverts correspondant à la revalorisation du montant initial du bonus 2012 ⁽¹⁾. Un certain nombre d'opérations de gestion en cours d'exercice ont pourtant été effectuées : le dégel quasi intégral en AE/CP et une ouverture de crédits en LFR d'un total de 41,28 millions d'euros en AE et 27,35 millions d'euros en CP.

S'agissant de l'évaluation de la performance de ce dispositif, le RAP 2013 met en exergue des effets de ces exonérations tenus mais positifs. En 2013, les réalisations marquent une hausse du taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de charges patronales de sécurité sociale de 0,1 point par rapport au taux global de croissance de l'emploi dans les DOM. En 2012, cet écart était de 0,2 point. Au final, près de 54 % des emplois salariés auront été exonérés en 2013, ce qui concerne près de 85 % des entreprises des quatre DOM considérés.

Il est vrai que comme en 2012, l'outre-mer a connu en 2013 un redressement de l'emploi salarié (+ 0,6 %) et cela en dépit d'un taux de chômage bien plus dégradé qu'en métropole, principalement parmi les jeunes.

(1) Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, les accords de sortie de crise signés en 2009 avaient instauré des primes exceptionnelles pour les salariés, la participation financière de l'État au versement de ce bonus se traduisant par des exonérations de cotisations sociales. Ce bonus a été reconduit depuis, au-delà des trois années initialement prévues.

b. Le reste à charge pour les OSS lié aux prévisions peu fiables ne constitue pas une dette pour l'État

Selon la Cour des comptes, il n'existe pas de charges à payer envers les organismes de sécurité sociale au sens strict de la comptabilité publique. En effet, la présence d'un éventuel différentiel entre les prévisions et les réalisations ne correspond pas un engagement juridique initial devant peser sur le ministère des outre-mer. L'écart entre les besoins exprimés et les versements effectués par le MOM s'élève cependant en cumulé à 87 millions d'euros, dont une « dette » en raison du RSI au montant contesté par l'État de 55,8 millions.

La Cour recommande dans ce domaine de poursuivre l'incitation des organismes de sécurité sociale à améliorer leurs outils de prévision afin de réduire les incertitudes sur le coût des exonérations ⁽¹⁾.

c. La déclinaison outre-mer du pacte de responsabilité ⁽²⁾

La Délégation aux outre-mer s'est interrogée sur l'articulation dans les territoires ultramarins entre les mesures prévues par le Pacte de responsabilité (dispositions fiscales dont le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE – et exonérations de cotisations) et les dispositifs existants prévus par la LODEOM.

Le bilan des principales aides prévues par la LODEOM – à savoir les exonérations de charges, l'aide au fret, l'aide à la rénovation hôtelière et les zones franches d'activité – révèle qu'elles n'ont pas permis une création d'emplois depuis l'apparition de la crise économique en 2009.

Le CICE et le pacte de responsabilité sont deux dispositifs mis en place en 2012 et 2014 par le gouvernement pour favoriser la relance de l'économie sur l'ensemble du territoire. Le CICE concernant un nombre de salariés plus important que celui qui relève des exonérations liés à la LODEOM, il peut engendrer des effets positifs sur les économies ultramarines. En revanche, les mesures d'exonérations de cotisations sociales du Pacte de responsabilité font doublon avec celles actuellement mises en œuvre dans le cadre de la LODEOM. Afin de compenser ce moindre impact au détriment de l'outre-mer, évalué à 390 millions d'euros sur l'ensemble des mesures, la Délégation propose plusieurs pistes d'optimisation des dispositifs en place, dont :

– une majoration du taux de CICE pour l'outre-mer ;

– le report de cinq ans (c'est-à-dire à partir de 2020) du début de la dégressivité des taux d'abattement liés aux zones franches d'activité ;

(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – exercice 2013 – Mission Outre-mer, mai 2014.*

(2) *Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale sur « la déclinaison outre-mer du pacte de responsabilité » par MM Jean-Claude Fruteau et Daniel Gibbes, 17 juin 2014.*

– l’élargissement de l’aide au fret à l’ensemble des intrants et des extrants au-delà de l’Union européenne ;

– le maintien du régime de la TVA non perçue récupérable, qui semble remise en cause aujourd’hui.

Ces mesures sont de nature à soutenir encore plus l’activité économique en Outre-mer. Le gouvernement devrait les étudier avec bienveillance.

2. L’action 2 Aide à l’insertion et à la qualification professionnelle : la montée en puissance du service militaire adapté (SMA)

L’action 2 a été dotée en loi de finance initiale de 251 millions d’euros en AE et 240,4 millions en CP. Contrairement à l’action 1, l’exécution a été légèrement inférieure avec une consommation à hauteur de 238,6 millions d’euros en autorisations d’engagement (95 %) et 233,4 en crédits de paiement (97 %).

Le SMA a revêtu une importance particulière à partir de février 2009, alors que les DOM étaient secoués par une violente crise sociale. En tant que dispositif s’adressant aux jeunes ultramarins de 18 à 26 ans en difficulté scolaire ou professionnelle, il devient un élément de la formation professionnelle tout au long de la vie amené à monter en puissance. Il est devenu un acteur essentiel de paix sociale dans ces départements. Un objectif « SMA 6000 » avait été fixé à l’horizon 2016 impliquant un doublement des effectifs par rapport au nombre de volontaires recensé en 2009.

Le SMA a accueilli 2793 nouveaux stagiaires en 2013 pour un effectif de volontaires équivalent à 4007 ETPT ⁽¹⁾ en 2013, et de 4204 prévus en 2014. Les dépenses de fonctionnement ont représenté un abondement de crédit de 49,5 millions d’euros en AE et 46,1 millions d’euros en CP en LFI. La totalité des crédits a été consommée.

La Cour des comptes soulève que sur l’exercice 2013 « *une gestion du SMA maîtrisée sur la gestion des emplois, mais perturbée sur la gestion de la masse salariale* ». La gestion 2013 a en effet été marquée par des événements ayant impacté défavorablement le plafond hors compte d’affectation spéciale alloué au SMA ⁽²⁾.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l’exécution du budget de l’État par mission et programme – exercice 2013 – Mission Outre-mer*, mai 2014.

(2) *Un sous dimensionnement des dépenses hors compte d’affectation spéciale, le rattachement à partir de janvier 2013 des trésoreries militaires des formations du SMA au ministère de la défense (13 mois de solde en 2013 au lieu de 12) et un surcoût des indemnités d’éloignement.*

Dans une démarche d'amélioration de l'évaluation de la performance, a été créé dans le PAP 2013 un sous-indicateur sur les taux de sortie anticipée du dispositif sans insertion professionnelle, complétant le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat. Le taux d'insertion en 2013 est de 76,3 % (contre 73,8 % en 2008) et le taux d'abandon de 12,1 %, de deux points inférieurs à celui de 2012. Les cibles pour 2015 sont respectivement de 80 % et 10 %. ⁽¹⁾

3. Une nouvelle action : L'action 3 « pilotage des politiques des outre-mer »

L'action 3 s'est vue dédier 2,9 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédit de paiement en loi de finance initiale. En exécution, 2,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,5 millions d'euros en crédit de paiement.

Cette nouvelle action, antérieurement portée par le programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » du ministère de l'Intérieur a permis de financer les dépenses de fonctionnement hors personnel du Cabinet du Ministre, de la GDOM et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français de l'outre-mer (DIECFOM). Une dotation a également été dévolue à cette délégation pour financer des actions sociales et culturelles (2,7 millions d'euros en AE et CP).

4. L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) : un nombre croissant d'actions malgré une subvention pour charge de service public en baisse

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 (loi du 27 mai 2009) en un dispositif unique, le passeport mobilité « formation professionnelle » (PMFP).

L'agence a vu son périmètre élargi à la gestion des dispositifs de « Continuité Territoriale » qui, outre la Formation Professionnelle en Mobilité, intègre le Passeport Mobilité-Études et l'Aide à la Continuité Territoriale. On peut s'interroger de nouveau 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 et financé depuis le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* (14,5 millions en AE et 6,5 millions en CP)

(1) RAP 2013.

Une subvention pour charges de service public est versée à cet opérateur à hauteur de 8,3 millions d'euros en 2013. Après une diminution de 5 % entre 2011 et 2012, la subvention est de nouveau en repli entre 2012 et 2013 de - 3,5 % après application de la réserve.

Le montant total des crédits budgétaires d'intervention alloués à l'opérateur unique en 2013 a été, hors subvention pour charge de service public, de 56,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 48,1 millions d'euros en crédits de paiement, conformément au nouveau contrat d'objectif et de moyen du 15 avril 2013, soit une légère hausse de ces crédits par rapport à 2012. Cette hausse répond à la montée en charge des actions menées par l'opérateur (11,7 % de hausse du nombre de mesures de formation réalisées et 46,9 % de nouveaux bénéficiaires des dispositifs de formation professionnelle en mobilité).

C. LE PROGRAMME *CONDITION DE VIE OUTRE MER*: UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION MAIS DES PERFORMANCES MIEUX ÉVALUÉES

1. Une grande diversité d'action avec des bilans variés en exécution

Le programme 123 a été doté en loi de finance initiale de 784,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 645,6 millions d'euros en crédits de paiement. Par ailleurs, le périmètre du programme a légèrement évolué en 2013 puisque le financement de l'agence de santé des îles Wallis-et-Futuna n'est plus supporté par l'action 4 mais a fait l'objet d'un transfert sur le programme 204 *Prévention sanitaire et offres de soins* de la mission *Santé*.

Ce premier tableau retrace l'évolution annuelle des crédits du programme ainsi que leur niveau final de consommation :

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI 2013	784,4	645,6
Crédits disponibles après ouvertures/annulation,	761	667,1
Consommation	719,7	649,4
en % des crédits de LFI	91,8	100,6
en % des crédits disponibles	94,6	97,3

Le programme 123 a contribué au collectif par une annulation de 31,74 millions d'euros en AE et 20,1 millions d'euros en CP. Celui-ci clôt cependant l'exercice 2013 avec un montant de crédits disponibles très supérieur à 2012 : 6 millions d'euros de crédits de paiement en 2012 pour 18 millions cette année, démontrant une certaine difficulté à absorber les reports de l'année précédente.

L'action bénéficiant du plus important volume de crédit est celle dédiée aux mesures en faveur du logement. Les moyens budgétaires complètent les mesures d'incitations fiscales à l'investissement et du dispositif expérimental de crédit d'impôt. Les consommations de la Ligne budgétaire unique (LBU) s'étaient élevées en 2012 à 245,77 millions d'euros en AE et 252,36 millions en CP.

En 2013, le niveau de consommation s'établit à 233,71 millions d'euros en AE et 243,35 millions d'euros en CP, soit une baisse de 4,9 % des AE et une baisse de 8 % des CP par rapport à l'exercice précédent.

Cependant, les restes à payer au 31 décembre 2013 s'élèvent sur le programme 123 à 1 580 millions d'euros (pour un total de 1 630 millions d'euros sur l'ensemble de la mission), dont 877 millions pour l'action 1 *logement*. Bien qu'élevé, ce montant reste inférieur à celui constaté en 2012 (920 millions d'euros). La Cour recommande donc de « *veiller à abonder suffisamment en crédits le paiement le budget 2014* » au regard de ce constat.

2. Évaluation de la performance : de nouveaux indicateurs pertinents et des résultats encourageants

Les trois objectifs du programme sont reconduits¹. En revanche, sur les cinq indicateurs présents en 2012, un seul subsiste bien que modifié² et trois nouveaux indicateurs ont été créés dans le PAP 2013. Les trois nouveaux indicateurs, jugés pertinents par la Cour des comptes sont :

– Indicateur 1.1 : « Fluidité du parc de logements sociaux » Il se compose de deux sous-indicateurs (Ratio du nombre de demandeurs et Taux de mobilité dans le parc social). Contrairement à l'ancien indicateur, celui-ci apporte des éléments d'informations concernant la satisfaction de la demande de logement social, principal enjeu de cette action du programme.

– Indicateur 1.2 : « Durée moyenne de réalisation des opérations locatives ». Ce nouvel indicateur porte sur l'efficacité de la programmation des opérations de construction de logements neufs.

– Indicateur 2.1 : « Montant de l'investissement généré par un euro de subvention du programme 123 » concernant les subventions d'investissement d'une part et les bonifications de prêts. Il ne s'agit plus de montrer le respect du taux de programmation, mais l'« effet levier » de l'intervention de l'État sur les économies ultramarines.

L'indicateur relatif à la fluidité des logements sociaux fait apparaître un ratio de demandeurs encourageant, inférieur à celui prévu dans la cible et signifiant une baisse de 40 % des demandes en attente par rapport à 2012. Le taux de mobilité est quant à lui resté identique à celui de 2012 (7,6 %), encore inférieur à la moyenne métropolitaine (10 %) mais supérieur à la prévision du PAP 2013.

(1) *Mieux répondre aux besoins du logement social ; Accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable ; Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale.*

(2) *Indicateur 3.1 (modifié) : « Coût moyen des dispositifs de continuité territoriale ».*

Enfin, l'indicateur relatif au montant de l'investissement généré par un euro de subvention permet désormais d'évaluer l'effet levier de l'action 9⁽¹⁾, via son second sous-indicateur. Celui-ci révèle un effet levier bien supérieur à la cible (16,80 euros généré/1 euro contre 12,5 en 2012), soit une augmentation de 33,6 % d'investissement.

*
* *

(1) Appui à l'accès au financement bancaire.

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Commentaire de M. Michel VERGNIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LES PISTES D'AMÉLIORATION POUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION.....	391
A. LA MESURE DE LA PERFORMANCE	391
B. LE RATTACHEMENT DES DÉPENSES FISCALES.....	392
II. LE PROGRAMME 112 <i>IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>.....	393
A. UNE FORTE TENSION SUR LES CRÉDITS EN 2013.....	393
B. UNE BONNE PERFORMANCE SUR L'EMPLOI	394
III. LE PROGRAMME 162 <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i>.....	395
A. DES RETARDS D'EXÉCUTION EN 2013 POUR DEUX ACTIONS	395
B. DES RESTES À PAYER STABLES MAIS ÉLEVÉS AU REGARD DES DOTATIONS DU PROGRAMME.....	397
C. UNE PERFORMANCE GLOBALE EN REcul PAR RAPPORT À 2012.....	397

La mission *Politique des territoires* sert de support à une partie des crédits consacrés à la politique publique d'aménagement du territoire. Ministérielle ⁽¹⁾, elle est composée de deux programmes de nature différente :

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* regroupe des dispositifs d'intervention et des moyens de fonctionnement alloués à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) sous forme de subvention pour charges de service public ; il concentre la majeure partie des crédits de la mission (81 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés en 2013) ;

– le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* (PITE) est quant à lui une construction budgétaire spécifique, conçue pour répondre à des situations territoriales à fort enjeu, clairement identifiées dans l'espace et dans le temps.

Dotée en loi de finances initiale (LFI) de 333,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 346,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP), l'exécution budgétaire de la mission en 2013, telle que présentée dans le rapport annuel de performances, montre des taux de consommation des crédits élevés, tant en AE (90 %) qu'en CP (87 %), mais moindres que ceux réalisés effectivement.

En effet, même si la situation s'est améliorée par rapport à 2012, des discordances de données d'exécution entre les systèmes d'information et CHORUS sur les engagements ⁽²⁾ persistent en 2013. Elles impactent plus fortement le programme 112 (écart constaté de près de 40 millions d'euros sur les AE réellement consommés, chiffre qui atteignait plus de 55 millions d'euros en 2012) que le programme 162 (écart de 6,5 millions d'euros).

Le tableau suivant présente l'exécution réelle des crédits pour l'ensemble de la mission en 2013.

(1) Jusqu'en 2012, la mission était interministérielle. Elle est devenue ministérielle en 2013 à la suite du rattachement de ces deux programmes aux services du Premier ministre.

(2) Dans CHORUS, les retraits d'AE effectués en année n sont retranchés des AE consommés la même année, ce qui ne rend pas compte de la consommation réelle des AE ouvertes en loi de finances initiale. Les écarts sont signalés dans le rapport annuel de performances, action par action.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2013

(en millions d'euros)

		Programmes		Mission
		112	162	
AE	Crédits ouverts (LFI)	262,34	41,2	303,53
	Crédits disponibles (a)	296,31	68,49	364,79
	Crédits consommés CHORUS	245,85	56,05	301,90
	Dépenses exécutées (b)	285,35	62,50	347,85
	Écart	39,5	6,45	45,95
	Taux (b/a)	96 %	91 %	95 %
CP	Crédits ouverts (LFI)	279,78	41,08	320,86
	Crédits disponibles (a)	268,98	97,09	366,07
	Dépenses exécutées (b)	243,93	58,18	302,11
	Taux (b/a)	91 %	60 %	94 %

Sources : Cour des comptes et rapport annuel de performances pour 2013.

I. LES PISTES D'AMÉLIORATION POUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION

Deux problèmes récurrents caractérisent la mission : ils portent sur la mesure de la performance et le rattachement des dépenses fiscales.

A. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Apprécier la performance d'ensemble de la politique publique d'aménagement du territoire est un exercice difficile, et celle-ci ne peut pas être appréhendée à partir de la seule mission *Politique des territoires*.

D'une part, parce que son programme principal (le programme 112) ne représente que 6,1 % du montant total des crédits alloués à cette politique : ces derniers atteignent 5 milliards d'euros au total et sont recensés dans le document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire*.

D'autre part, parce que le morcellement des actions en lien avec l'aménagement du territoire (16 missions et 33 programmes concernés) rend difficile la restitution d'une performance globale mesurée à l'aide d'un indicateur synthétique unique. La DATAR en propose néanmoins un depuis 2012 (« *Mesure de la disparité entre les produits intérieurs bruts des régions* »), intégré dans le DPT pour 2014. Mais sa nature ne permet pas de disposer d'un suivi immédiat, les données concernant les PIB n'étant disponibles qu'après trois années.

Les observations faites lors des exercices précédents sur le dispositif de performance du programme 112 restent d'actualité en 2013 : il devrait être révisé pour tenir compte du fait qu'en l'état actuel, 20 % de ses crédits sont encore orphelins d'indicateurs (crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du

territoire – FNADT, pôles de compétitivité, grappes d’entreprises...) et que subsiste un indicateur relevant davantage du suivi de gestion que de l’évaluation de la performance (indicateur 3.2 *Nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir du site de l’Observatoire des territoires*)⁽¹⁾.

La réflexion de la DATAR ayant abouti à l’élaboration de l’indicateur synthétique du DPT a été menée sur la période 2010-2012, soit avant les élections de mai 2012. Or depuis, le Gouvernement en place a établi un diagnostic nouveau sur l’état des territoires, mettant en évidence un renforcement des inégalités entre eux, et décidé en conséquence de réorienter la conduite de la politique d’aménagement vers la promotion du concept d’égalité des territoires⁽²⁾. Il s’est en particulier fixé comme objectif prioritaire de garantir un meilleur accès aux services publics essentiels sur l’ensemble du territoire⁽³⁾. Selon le Rapporteur, il serait intéressant qu’une réflexion sur la conception d’un indicateur de performance sur cette thématique soit menée. Par ailleurs, l’idée de mettre en place des indicateurs nouveaux avait été annoncée par Mme Cécile Duflot, lors de ses vœux à la presse en début d’année. Selon elle, de nouveaux indicateurs devraient être utilisés « *pour mesurer la prospérité des territoires* » et permettre « *un diagnostic plus juste* », l’idée-force étant de « *faire du développement humain la mesure de l’efficacité de nos politiques publiques* »⁽⁴⁾.

B. LE RATTACHEMENT DES DÉPENSES FISCALES

En dépit des observations récurrentes sur le rattachement des dépenses fiscales à la mission faites aussi bien par la Cour des comptes, l’Inspection générale des finances que les différents rapporteurs parlementaires du Parlement, aucune amélioration significative sur cette question n’est intervenue depuis la création de la mission. Le travail de révision engagé par la DATAR visant à supprimer des dépenses n’a pas abouti.

La principale difficulté tient au fait que la DATAR n’a pas la maîtrise des dépenses fiscales rattachées au programme et que pour certaines d’entre elles, le lien direct avec la politique d’aménagement du territoire n’est pas établi. Or leur montant cumulé (463 millions d’euros en 2012 et 457 millions d’euros en 2013) dépasse largement le budget annuel de la mission et ne cesse d’augmenter (estimation à 480 millions d’euros en 2014).

(1) Autre indicateur de suivi de gestion, l’indicateur 3.1 Taux de suivi dans PRESAGE des crédits de l’État engagés au titre des CPER a quant à lui été supprimé dans le PAP pour 2014.

(2) Cf. rapport de M. Eloi Laurent, pour la définition des termes de l’égalité du territoire (consultable sur le site www.verslegalite.territoires.gouv.fr).

(3) Décision 3.2. du Comité interministériel pour la modernisation de l’action publique du 17 juillet 2013.

(4) Discours de Mme Cécile Duflot, ministre de l’Égalité des territoires et du logement de mai 2012 à mars 2014, prononcé le 21 janvier 2014 : http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/140121_discours_ministre_voeux_presse.pdf.

Par ailleurs, sur les 24 dépenses fiscales rattachées en 2013, deux seulement représentent 75 % du coût total, alors que 19 d'entre elles ont un coût estimé à moins de 10 millions d'euros ou ne sont pas renseignées. Pour éviter des effets de saupoudrage, une révision de ces dépenses paraît nécessaire et pourrait être menée sur la base des recommandations du rapport de la mission sur les interventions économiques en faveur des entreprises menée au premier semestre 2013 dans le cadre de la modernisation publique (MAP) ⁽¹⁾.

II. LE PROGRAMME 112 *IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

A. UNE FORTE TENSION SUR LES CRÉDITS EN 2013

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits du programme 112 de 2011 à 2013.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE 2011 À 2013

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Crédits ouverts	302,6	282,8	262,3	286,8	300,5	279,8
Crédits disponibles	328,5	266,0	296,3	278,4	254,3	268,9
Dépenses exécutées	326,9	245,3	285,3	276,7	251,0	243,9

Source : Cour des comptes.

Il montre que même si le montant des crédits disponibles a progressé, tant en AE (+ 10 %) qu'en CP (+ 5 %) entre 2012 et 2013, le niveau des dépenses exécutées est nettement en baisse par rapport à 2011 (– 13 % en AE et – 12 % en CP), signe que le programme reste soumis à la contrainte budgétaire et apporte sa contribution à l'effort de redressement des finances publiques.

L'exécution budgétaire en 2013 s'est nettement écartée de la prévision budgétaire :

– une dynamique s'est enfin engagée sur les contrats de restructuration des sites de défense (CRSD et PLR ⁽²⁾), dispositifs pour lesquels plusieurs reports de crédits ont été observés sur les exercices précédents (depuis 2009) ⁽³⁾. Fin 2013, 24 CRSD et 30 PLR étaient signés sur les 25 CRSD et 33 PLR prévus initialement ;

(1) Cf. en particulier la fiche 14 [Interventions de l'État d'un montant annuel inférieur à 5 millions d'euros], page 415 : http://www.redressement-productif.gouv.fr/files/2013-M-016-02aides_competitivite.pdf.

(2) CRSD : contrat de redynamisation de site ; PLR : plan local de redynamisation.

(3) Cf. rapport spécial n° 1428 annexé au projet de loi de finances pour 2014 (n° 35, tableau page 26).

– un écart également important est observé sur le niveau des engagements (65,2 millions d’euros consommés contre 20 millions d’euros prévus) consacrés aux pôles d’excellence rurale (PER). Ils correspondent au déploiement de la seconde génération (263 projets retenus à l’issue des appels à projets de 2010 et 2011). En 2012, compte tenu du décalage dans le calendrier de mise en œuvre de ces projets et d’une trésorerie suffisante, 22,3 millions d’euros en AE et 2 millions d’euros ont dû être reportés sur la gestion 2013, crédits auxquels est venu s’ajouter un abondement de 19,1 millions d’euros en AE et 3,2 millions d’euros en CP en provenance des différents programmes contributeurs au dispositif ;

– l’accélération de la consommation des crédits de ces deux dispositifs et le fort taux d’emploi de ceux consacrés aux contrats de plan État régions (CPER) ont pu être compensés par l’utilisation des crédits fongibles en provenance de projets budgétés dans la catégorie « *Engagements du Gouvernement hors CPER* », portant plus précisément sur les pôles de compétitivité, les grappes d’entreprises et la mise en place des maisons de santé pluridisciplinaires.

Par ailleurs, si l’intégralité des annulations de crédits a porté sur la réserve de précaution, celle-ci a été réduite de près de 10 millions d’euros tant en AE qu’en CP s’agissant des crédits hors titre 2. Les raisons de cette « surconsommation » proviennent d’une actualité conjoncturelle et non anticipée en 2013 liée au projet immobilier du nouveau commissariat général à l’égalité des territoires (CGET)⁽¹⁾ arbitré en milieu d’année et à la convergence des deux générations de contrats de PER (clôture des dossiers de première génération et besoins nouveaux pour le lancement de la deuxième génération). Au total, 10,7 millions d’euros en AE et près de 25 millions d’euros en CP ont dû être reportés sur l’exercice 2014.

B. UNE BONNE PERFORMANCE SUR L’EMPLOI

En 2013, le dispositif d’évaluation de la performance du programme reste inchangé par rapport à 2012 et comprend trois objectifs et huit indicateurs.

Cinq indicateurs ont des résultats en progression ou en ligne avec les réalisations de 2012. Deux se distinguent par des résultats en très forte progression : il s’agit des indicateurs 2.1 et 2.3 portant respectivement sur les créations d’emplois liées aux contrats de redynamisation des sites de défense (le taux d’emplois directs est passé de 39 % en 2012 à 70 % en 2013) et aux PER de deuxième génération (le nombre d’emplois créés est passé de 1 633 en 2012 à plus de 3 000 en 2013). Cette tendance illustre l’accélération de la consommation des crédits observée pour financer ces dispositifs en 2013 et tend à valider la pertinence des moyens ainsi mis en œuvre.

(1) La création du CGET a été décidée le 17 juillet 2013 lors du Comité interministériel de modernisation de l’action publique (CIMAP) par fusion de la DATAR, du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-SIV) et de l’agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances (ACSé). Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy a été nommée en Conseil des ministres le 28 mai 2014 Commissaire générale à l’égalité des territoires.

Le seul indicateur affichant une contre-performance porte sur la prime d'aménagement du territoire - PAT (indicateur 1.2 *Montants et taux de réalisation des investissements des entreprises bénéficiaires de la PAT*). Mais sa construction même fait qu'il peut être impacté par des aléas conjoncturels sans lien avec le pilotage budgétaire. En 2013, c'est la non réalisation d'un dossier de grande envergure (dossier Maubeuge construction automobile) qui a réduit la mesure de l'effet de levier de la PAT (moyenne de 23 euros d'investissements pour 1 euro de PAT engagé, l'effet de levier le plus fort pouvant atteindre jusqu'à 133 euros d'investissements).

III. LE PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

Le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* (PITE) est un programme budgétaire spécifique au sein du budget de l'État qui fonctionne selon des principes de gestion dérogatoires à ceux posés par la LOLF⁽¹⁾.

Il se caractérise également par des ressources extrabudgétaires multiples et une part élevée de fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) pour subventionner les investissements routiers, ferroviaires et portuaires du *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse* (PEI Corse), action principale de ce programme (action 4).

Doté en loi de finances initiale de 41,2 millions d'euros en AE et de 41 millions d'euros en CP, le programme a bénéficié de fonds de concours de l'AFITF à hauteur de 30 millions d'euros en AE et de 25 millions d'euros en CP, auxquels sont venus s'ajouter 34 millions d'euros de reports de crédits de 2012. Au final, le montant des crédits ouverts en 2013 a atteint 97 millions d'euros en CP (dont 42 % seulement de crédits budgétaires) et 68,5 millions d'euros en AE (dont 60 % de crédits budgétaires).

A. DES RETARDS D'EXÉCUTION EN 2013 POUR DEUX ACTIONS

En fin de gestion, 12 millions d'euros en AE et près de 39 millions d'euros en CP n'ont pas été consommés sur le programme 162, en raison du retard pris dans la mise en œuvre du plan de lutte contre les algues vertes (action 2) et de l'exécution du PEI Corse (action 4).

(1) LOLF : loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances. Les règles de gestion applicables au PITE sont détaillées dans le rapport spécial annexé au projet de loi de finances pour 2013 (n° 251, pages 69 à 73).

- L'action 2 *Eau – Qualité des eaux en Bretagne* comprend un axe 5 qui regroupe les crédits destinés à financer le plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne. En 2013, 2,2 millions d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP seulement ont été dépensés pour une prévision fixée respectivement à 8,1 et 5,9 millions d'euros. Cet écart provient du retard dans l'établissement des diagnostics réalisés dans le cadre des projets de territoire. Il faut souligner cependant que l'objectif de validation de ces projets a été atteint pour les huit baies concernées par le problème des algues vertes ⁽¹⁾.

- Après versement des fonds en provenance de l'AFITF et un mouvement de fongibilité des crédits en provenance de l'action 2, le montant des crédits disponibles inscrits à l'action 4 *PEI Corse* s'est élevé à 51 millions d'euros en AE et 78,3 millions d'euros en CP.

L'analyse de l'exécution budgétaire révèle la difficulté à consommer les crédits extrabudgétaires (taux de consommation de seulement 44,2 % en CP), situation déjà rencontrée en fin de gestion 2012 (34,3 millions d'euros n'ont pas été consommés). Ce faible taux s'explique par l'importance des reports de CP en provenance de l'AFITF de 2012 sur 2013 mais également par des retards dans la réalisation et la fourniture des pièces permettant effectivement le paiement de certains travaux.

Les 33,1 millions d'euros en CP non consommés en 2013 ont été reportés sur l'exercice 2014 et les prévisions de rattachement de crédits en provenance de l'AFITF pour cet exercice revues à la baisse (25 millions d'euros inscrits dans le PAP pour 2014). L'année 2014 devrait cependant permettre d'apurer l'intégralité des stocks de CP.

- Enfin, l'analyse de l'exécution de l'action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe* montre un écart important par rapport à la prévision dans la ventilation des crédits entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention. Il provient d'une erreur d'imputation dans le PAP 2013, les actions visant à améliorer la connaissance sur la contamination des milieux (axe 1 du plan) devant être inscrites comme dépenses de fonctionnement et non d'intervention. L'action 8 a été réalisée en 2013 conformément aux objectifs prévus et l'erreur d'imputation n'est pas reproduite dans le PAP pour 2014, qui intègre bien des dépenses de fonctionnement à hauteur de 70 % et des dépenses d'intervention à hauteur de 30 %.

(1) Lancé pour la période 2010-2015 pour un montant de 134 millions d'euros, le plan de lutte contre les algues vertes concerne vingt-trois bassins versants associés à huit baies « algues vertes » : ce sont les baies de La Fresnaye, de Saint-Brieuc, de Douarnenez et de Concarneau, la grève de Saint-Michel, les anses de Locquirec, de l'Horn-Guillec et de Guisseny.

B. DES RESTES À PAYER STABLES MAIS ÉLEVÉS AU REGARD DES DOTATIONS DU PROGRAMME

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations du programme et des restes à payer de 2010 à 2013.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS ET DES RESTES À PAYER DU PROGRAMME 162 DE 2010 À 2013

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale		Restes à payer
	AE	CP	
2010	38,9	36,0	216,5
2011	47,6	34,8	241,0
2012	46,9	36,0	262,0
2013	41,2	41,0	259,0
2014 (PAP)	37,0	38,0	227,6

Sources : projets et rapports annuels de performances de la mission Politique des territoires.

Il montre un niveau de restes à payer stable sur la période 2011-2013 mais élevé au regard des dotations du programme, soumis comme l'ensemble du budget à des impératifs d'économies et donc une contrainte budgétaire forte.

La ventilation des restes à payer (258,8 millions d'euros fin 2013) par action est la suivante :

- 13,9 millions d'euros (5 %) au titre de l'action 2 *Eau – Qualité des eaux en Bretagne* : ils correspondent à des engagements de chartes et de conventions dans le cadre de la lutte contre les algues vertes qui seront couverts progressivement d'ici à 2018 ;

- 238,4 millions d'euros (92 %) au titre de l'action 4 *PEI Corse* ; sur ce montant, seuls 59 millions d'euros sont à couvrir par des crédits budgétaires, les 179 millions d'euros restants correspondant à des crédits dus par l'AFITF ;

- 5,4 millions d'euros (2 %) au titre de l'action 6 *Plan gouvernemental pour le Marais Poitevin* ;

- 1,1 million d'euros (1 %) au titre de l'action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe*.

C. UNE PERFORMANCE GLOBALE EN REcul PAR RAPPORT À 2012

Mis en œuvre avec des règles budgétaires spécifiques, le PITE a été conçu pour améliorer et accélérer la conduite d'actions interministérielles territorialisées à enjeu de portée nationale. Il réunit, pour 4 actions (périmètre inchangé par rapport à 2012), un ensemble de crédits obtenus par prélèvements sur d'autres programmes du budget général. Cette enveloppe de crédits est fongible au sein de chaque action, ce qui donne la souplesse de gestion et la réactivité nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.

Dans ce contexte, l'appréciation de la performance réalisée par ce programme revêt une importance particulière. En effet, les résultats obtenus conditionnent, à la fois, son maintien dans l'architecture budgétaire pour les actions en cours, et la démarche de recensement de nouvelles actions pouvant y être inscrites. Au-delà, il est indispensable à l'ancrage de la mission entière dans le budget de l'État puisque celle-ci ne pourrait pas être reconduite si elle n'était constituée que du seul programme 112.

Les actions du PITE, voisines en termes d'objectifs poursuivis mais portant sur des problématiques très différentes, ne permettent pas la définition d'objectifs stratégiques communs à chacune d'entre elles. Le dispositif de mesure de la performance est donc constitué d'un objectif par action et de 5 indicateurs dont 2 sont déclinés en plusieurs sous-indicateurs (5 au total).

En 2013, la performance réalisée par le programme à partir des indicateurs retenus est moindre que celle de 2012.

L'indicateur 1.1, qui indique le pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates, n'atteint pas l'objectif fixé mais comme le rappelle l'analyse du résultat dans le rapport annuel de performances, compte tenu de sa forte sensibilité aux conditions météorologiques et hydrologiques, son observation annuelle n'est pas pertinente. Il faut donc considérer l'année 2012 comme faisant plutôt figure d'exception au regard des faibles précipitations observées cette année-là.

L'indicateur 1.2, nouveau dans le PAP pour 2013, permet d'évaluer la mise en œuvre du plan de lutte contre les algues vertes. On peut noter que la performance moyenne pour l'ensemble des huit baies concernées atteint 52 % et dépasse ainsi la prévision affichée dans le PAP pour 2014 fixée à 40 %.

L'indicateur de l'action 4 *PEI Corse* mesure le pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalent habitants. Il montre un net effet de rattrapage par rapport à 2012 (74 % réalisé en 2013 contre 48 % en 2012) mais ne rend pas compte de l'état d'avancement du plan dans son ensemble.

Enfin, comme en 2011 et 2012, c'est dans la dimension « halieutique » que l'objectif est le plus difficile à atteindre dans la réduction de l'exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe au chlordécone (troisième sous-indicateur de l'indicateur 4.1). Ce résultat souligne néanmoins la nécessité de poursuivre les actions engagées sur cet axe et pour lequel les moyens ont été renforcés sur la seconde période de programmation ⁽¹⁾.

(1) Un premier plan d'action chlordécone pour 2008-2010 « chlordécone I » en Martinique et Guadeloupe a été lancé pour renforcer les actions et mesures concernant cette contamination, financé à hauteur de 33 millions d'euros par l'État, les collectivités territoriales et des fonds européens. Il a été poursuivi par un second plan pour 2011-2013 « chlordécone II », avec un renforcement du volet touchant à la pêche et aux milieux aquatiques (volet halieutique), afin de faire face à la contamination, pour un montant total de 36 millions d'euros. Il est poursuivi avec un nouveau plan « chlordécone III » pour 2014-2016.

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
RECHERCHE**

Commentaire de M. Alain CLAEYS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE PRIORITÉ PRÉSERVÉE	401
A. DES CRÉDITS MAINTENUS	401
1. Une mission essentielle aux programmes pluriels.....	401
2. Une exécution globalement respectueuse des crédits votés en loi de finances initiale.....	402
3. Des emplois réels en légère diminution.....	403
B. DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES TOUJOURS SIGNIFICATIVES	403
1. Le crédit d'impôt recherche : un dispositif en hausse forte et régulière.....	403
2. Les crédits issus du programme d'investissements d'avenir : le passage à un régime de croisière.....	404
II. DES PROGRAMMES AUX RÉSULTATS INÉGAUX	406
A. LE PROGRAMME 172 : RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES	406
1. Un programme au cœur de la MIRES.....	406
2. Un bilan mitigé.....	408
B. LE PROGRAMME 187 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES	411
1. Un programme confié à six opérateurs membres d'une même alliance.....	411
2. Des résultats contrastés.....	412
C. LE PROGRAMME 193 : RECHERCHE SPATIALE	414
1. Un programme consacré au Centre national d'études spatiales et à la coopération européenne en matière d'espace.....	414
2. Des objectifs globalement bien tenus.....	415
D. LE PROGRAMME 190 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE	416
1. Des projets gérés par des opérateurs puissants.....	416
2. Des réalisations contrastées.....	417

E. LE PROGRAMME 192 : <i>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE</i>	419
1. Un programme centré sur l'innovation industrielle.....	419
2. Des résultats globalement positifs	420
F. LE PROGRAMME 191 : <i>RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)</i>	422
1. Un champ précisément déterminé.....	422
2. Des objectifs soigneusement contrôlés	423
G. LE PROGRAMME 186 : <i>RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE</i>	424
1. Des crédits quasi exclusivement consacrés à <i>Universcience</i>	424
2. Une définition et une mesure des objectifs qui ignorent la recherche culturelle ...	424
H. LE PROGRAMME 142 : <i>ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES</i>	425
1. Des crédits d'abord affectés à l'enseignement supérieur agricole.....	425
2. Une prise en compte de la recherche améliorée.....	426

I. UNE PRIORITÉ PRÉSERVÉE

A. DES CRÉDITS MAINTENUS

1. Une mission essentielle aux programmes pluriels

Avec 25,94 milliards d'euros de crédits de paiements (CP) votés en loi de finances initiale, la Mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur (MIREs)* a représenté, hors investissements d'avenir, 6,6 % des crédits ouverts au budget général de l'État en 2013. Elle en constitue ainsi la cinquième plus importante mission budgétaire.

Six ministères gèrent les crédits de la mission parmi lesquels le ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la recherche tient une place prépondérante. Les cinq programmes – sur un total de dix – dont il assume directement la responsabilité regroupent en effet 88 % des crédits de la mission.

Si la MIREs continue à faire l'objet de mesures spécifiques, pour la première fois cette année, les opérateurs qui lui sont rattachés ont été appelés à contribuer au redressement des comptes publics par une réduction de leurs dépenses de fonctionnement.

Le Rapporteur spécial n'est pas chargé de l'examen de la totalité des programmes composant les crédits de la MIREs. Les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiantes* relèvent, en effet, du Rapporteur spécial chargé de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante.

Pour autant, on évoquera globalement dans une première partie les éléments d'ensemble de la MIREs car une partie des crédits du programme 150 est consacrée à la recherche. Il est difficile également de ventiler entre les programmes, les dépenses fiscales créées par le crédit d'impôt recherche (CIR) ou encore les attributions des crédits issus du programme d'investissement d'avenir. Les considérations générales sur les modalités d'attribution des crédits à la MIREs valent ainsi, *grosso modo*, pour l'ensemble des programmes qui la composent.

Le Rapporteur spécial procédera ensuite à l'analyse détaillée de la gestion des crédits des programmes dont l'examen lui est confié. Il examinera donc successivement les programmes gérés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (programmes 172, 187 et 193), puis ceux gérés par d'autres ministères (programmes 190, 191, 192, 142 et 186).

2. Une exécution globalement respectueuse des crédits votés en loi de finances initiale

En 2013, le taux d'exécution des CP s'élève à 99,5 %, comme en 2012. Comme en 2012 également, la Cour des comptes remarque que « *ce taux reste peu significatif, l'essentiel des crédits étant constitués de subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs de la mission* ». C'est au niveau de l'exécution budgétaire des opérateurs que les marges de manœuvre ou les tensions budgétaires peuvent être appréhendées.

Le tableau suivant retrace, programme par programme, l'ensemble des éléments ayant affecté les CP de la mission, de la loi de finances initiale jusqu'à la dépense.

MISSION INTERMINISTÉRIELLE RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2013

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

CP	LFI	LFR	Mouvements de crédits ⁽¹⁾	Fonds de concours	Crédits disponibles	Crédits consommés
150	12 753,41	- 25,63	31,48	55,86	12 815,12	12 788,08
231	2 325,15	-	7,34	4,73	2 337,22	2 329,27
172	5 158,77	- 37	- 173,58	188,35	4 948,39	4 908,35
187	1 281,77	- 8,34	-	-	1 273,43	1 273,43
193	1 413,02	- 14,87	-	-	1 398,15	1 398,15
190	1 378,00	- 66,26	12,07	200,27	1 524,08	1 498,73
192	1 005,72	- 39,72	38,16	-	1 004,17	1 003,38
191	192,20	- 15,76	1	-	177,44	177,44
186	118,60	- 4,31	0,84	248,98	115,37	114,51
142	308,47	- 1,92	- 2,69	-	309,24	304,19
Total	25 935,11	- 213,81	- 80,00	261,30	25 902,60	25 795,53

(1) Reports, transferts et décrets d'avances.

Source : Cour des comptes.

Avec 12,78 milliards d'euros dépensés, plus de 49 % des crédits, le programme 150 vient, comme chaque année, en tête des dotations. Suivent les programmes 172 (4,91 milliards soit 19 %), 231 (2,33 milliards et 9 %), puis quatre programmes aux crédits compris entre 1,5 et 1 milliard d'euros (190, 193, 187 et 192), et enfin trois programmes plus petits, dont les montants s'expriment en centaines de millions d'euros, les programmes 142 (304 millions d'euros), 191 (177 millions d'euros) et enfin 186 (115 millions d'euros).

Il faut noter que les 37 millions d'euros d'annulations de crédits du programme 172 et les 15 des 66,26 millions d'euros d'annulations de crédits du programme 190 effectuées en loi de finances rectificative n'ont eu aucune conséquence sur les actions de ces programmes du fait d'une procédure de rétablissement de crédits liée à des redéploiements au titre du programme d'investissement d'avenir. Après une analyse fouillée, la Cour des comptes, dans sa note d'analyse du budget de l'État, a considéré que ces rétablissements de crédits étaient réguliers. Elle a cependant observé que « *l'utilisation de programmes servant uniquement de transit pour des redéploiements de crédits des PIA, pose un problème de lisibilité.* »

3. Des emplois réels en légère diminution

Le plafond d'emplois fixé pour la MIREs par la loi de finances initiale pour 2013 était de 11 253 ETPT (équivalents temps plein travaillés) pour le plafond ministériel et de 247 565 ETP (équivalents temps plein) pour le plafond des opérateurs, soit un total de 258 818, contre 257 944 en 2012.

Comme en 2012 cependant, ce plafond n'a pas été atteint. On en connaît les raisons : les crédits attribués aux opérateurs ne le leur permettent pas. Le nombre total des emplois sous plafond aura en effet été de 245 829. L'écart est de 12 989 emplois. On note même une diminution de ce nombre d'emplois, puisque celui-ci était de 247 799 en 2012.

Certes, comme en 2012, cette diminution du nombre des emplois sous plafond s'accompagne d'une croissance de celui des emplois hors plafond. Ceux-ci passent en effet de 38 692 ETP en 2012 à 39 891 en 2013. Il reste que, comme en 2012, cette croissance de 1 199 emplois ne compense pas la diminution de 1 970 emplois sous plafond.

B. DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES TOUJOURS SIGNIFICATIVES

Outre les crédits budgétaires qui lui sont affectés, la MIREs bénéficie de solides ressources extrabudgétaires. Celles-ci sont constituées par le crédit d'impôt recherche et l'affectation des deux tiers environ du produit de l'emprunt pour les investissements d'avenir.

1. Le crédit d'impôt recherche : un dispositif en hausse forte et régulière

La MIREs bénéficie de 16 dépenses fiscales rattachées à titre principal et de 8 rattachées à titre secondaire. Le crédit d'impôt recherche en représente, en volume, la principale.

C'est aussi l'une des dépenses fiscales les plus coûteuses du budget de l'État depuis la réforme du dispositif en 2008, et ce malgré les ajustements prévus par la loi de finances initiale pour 2011. Son coût est estimé, dans le présent projet de loi de règlement, à 4,05 milliards d'euros. Cela correspond à plus de 15 % des crédits de la mission, ou encore à plus de 80 % de ceux du programme 172, au sein duquel le CIR est présenté.

Ce coût est en hausse : non seulement il a dû être fortement réévalué en cours d'année (il n'était estimé qu'à 2,3 milliards d'euros par le projet de loi de finances pour 2012), mais il continue à s'accroître fortement. La loi de finances initiale pour 2014 a estimé à 5,8 milliards d'euros la dépense fiscale qu'il générerait cette année.

Le CIR est donc désormais utilisé de manière massive. Depuis 2008, il est devenu la principale aide à la R&D des entreprises en France. Cette aide est aussi l'aide fiscale à la R&D la plus généreuse des pays de l'OCDE : son coût représente 0,26 % du PIB, loin devant le Canada, qui occupe la deuxième place avec 0,21 %.

Dans ces conditions, il est légitime de s'intéresser à l'efficacité du CIR. Un indicateur d'efficacité, l'indicateur 3.3, figure au programme 172. Un indicateur supérieur à 1 indique que les entreprises ont accru leurs dépenses de R&D au-delà de l'euro de CIR perçu. La cible du CIR est donc un résultat supérieur à 1. En 2012 comme en 2013 le ratio est de 1,31. On devrait donc pouvoir conclure à l'efficacité du CIR. Dans sa note d'analyse de l'exécution du budget de l'État, la Cour des comptes a cependant tendance à émettre des réserves sur l'efficacité du CIR. *« En outre, écrit-elle, l'efficacité du CIR au regard de son objectif principal, l'augmentation de la dépense de recherche et développement des entreprises, est à ce jour difficile à établir. »*

« Faute de données avec un recul suffisant, mais aussi d'un accès des chercheurs aux données disponibles, les études existantes ne portent en effet que pour une faible part sur la période postérieure à 2008. »

« L'évolution qu'a connue la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises n'est pas à ce jour en proportion de l'avantage fiscal accordé aux entreprises. Si l'intensité en R&D des entreprises est dynamique, elle est compensée par l'évolution de la structure de production, en particulier la baisse de l'industrie dans la valeur ajoutée. »

Et la Cour de conclure : *« Cette situation appelle la mise en place d'indicateurs d'impact plus fins que ceux actuellement utilisés pour mesurer l'effet du CIR. »*

2. Les crédits issus du programme d'investissements d'avenir : le passage à un régime de croisière

La MIREs a été la principale bénéficiaire des investissements d'avenir, pour un montant de 21,9 milliards d'euros.

Les crédits issus du programme d'investissements d'avenir ont pour objet le financement de nouveaux outils d'excellence identifiés au terme de procédures de sélection par des jurys internationaux : équipements d'excellence (équipex), laboratoires d'excellence (labex), initiatives d'excellence (idex). S'y ajoutent de nouveaux dispositifs de transferts de technologie (*sociétés d'accélération du transfert de technologies* – SATT – et *instituts de recherche technologique* - IRT), ainsi que des mécanismes spécifiques pour certains secteurs de recherche (santé et biotechnologies, instituts hospitalo-universitaires – IHU –, espace, aéronautique, nucléaire, énergies décarbonées) ou des opérations à vocation géographique et immobilière (plateau de Saclay, opération Campus).

Les investissements d'avenir permettent ainsi soit de financer de nouvelles opérations de R&D, soit de remplacer en tout ou partie des financements budgétaires de projets existants, qui sont alors dégagés pour d'autres actions. Il faut remarquer que ces 21,9 milliards d'euros ne sont pas assimilables en totalité à des crédits budgétaires : si 6,87 milliards d'euros correspondent à des dotations consommables, 15,07 milliards d'euros constituent des dotations non consommables, dont l'Agence nationale de la Recherche (ANR) n'affecte que les intérêts. L'intégralité des dotations a été versée en 2010 sur des comptes ouverts au Trésor.

Au 31 décembre 2013, la quasi-totalité des dotations (consommables et non consommables) des actions du PIA relevant du périmètre de la MIREs sont engagées.

En matière de décaissements, l'année 2013 correspond, selon la Cour des comptes, au passage à un « rythme de croisière ». Ces décaissements s'élèvent en effet, pour les actions relevant du périmètre de la MIREs, à 1 467 millions d'euros. Toujours pour la MIREs, le montant cumulé au 31 décembre 2013 est de 3 234 millions d'euros.

Le tableau ci-après retrace la situation des engagements et des décaissements, par opérateur, aux 31 décembre 2012 et 2013.

**ENGAGEMENTS ET DÉCAISSEMENTS DU PIA AU
31 DÉCEMBRE 2012 ET 2013 PAR OPÉRATEUR**

Opérateur	ANR		CEA		ONERA		CNES	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Dotation	18 900,0	18 861,0	875,0	875,0	1 500,0	1 500,0	500,0	500,0
Dotation non consommable engagée	14 621,8	14 591,9						
Dotation consommable engagée	3 568,0	3 881,0	875,0	875,0	1 466,2	1 466,2	362,5	500,0
Part de la dotation engagée	96,2 %	97,9 %	100,0 %	100,0 %	97,7 %	97,7 %	72,5 %	100,0 %
Montants contractualisés	nc	16 576,1	875,0	875,0	nc	1 147,5	nc	280,1
Dotation consommable décaissée	1 167,8	1 277,9	175,9	313,2	319,6	638,7	99,2	169,2
Part des engagements décaissée	32,7 %	32,9 %	20,1 %	35,8 %	21,8 %	43,6 %	27,4 %	33,8 %
Intérêts décaissés	374,9	818,6						
Total des décaissements	1 542,7	2 096,5						

Source : CGI - rapport trimestriel d'exécution du PIA au Parlement.

La Cour des comptes regrette cependant que le montant effectivement dépensé par les bénéficiaires des différentes actions ne soit pas connu, « *du fait de l'absence actuelle d'un suivi des décaissements et de leur périodicité à ce niveau* ». Elle observe cependant que « *l'infocentre actuellement déployé par l'ANR doit permettre à terme d'obtenir cette donnée ainsi qu'une ventilation des dépenses justifiées par les bénéficiaires, par nature et par organisme.* » Un meilleur suivi devrait donc être prochainement possible.

II. DES PROGRAMMES AUX RÉSULTATS INÉGAUX

A. LE PROGRAMME 172 : RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES

1. Un programme au cœur de la MIRES

Géré par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, le programme 172 est un programme central au regard des enjeux de la politique nationale de recherche. Son poids financier (5 milliards d'euros) en fait, et de loin, le premier programme entièrement consacré à la recherche au sein de la MIRES. C'est en son sein qu'on retrouve les moyens de pilotage du système français de recherche et d'innovation. Enfin, les opérateurs qui en relèvent couvrent la totalité des disciplines scientifiques et sont au cœur des coordinations stratégiques et programmatiques qui se nouent entre les organismes de recherche dans l'ensemble des domaines que celle-ci recouvre.

Font ainsi l'objet d'analyses spécifiques au sein du rapport annuel de performances l'Académie des technologies, l'Agence nationale de la recherche, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le CNRS, le Gépôle, l'Institut des hautes études pour la science et la technologie, l'Institut national d'études démographiques (INED), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'INSERM, l'Institut polaire français Paul-Émile Victor et l'Observatoire des sciences et des techniques. Pour chacune de ces structures, sont retracés au sein du rapport annuel de performance un compte rendu d'activité, un compte rendu d'exécution budgétaire, un compte financier, la consolidation des emplois et les contributions éventuelles à la réalisation des dépenses liées aux investissements d'avenir.

Enfin, le crédit d'impôt recherche est rattaché à ce programme.

Les CP ouverts par la loi de finances au titre du programme se sont montés à 5,159 milliards d'euros. Sur ce total, 4,948 milliards d'euros (95,92 %) auront été ouverts, et consommés en quasi-totalité (4,908 milliards d'euros). Les autorisations d'engagement (AE), d'un montant identique aux CP en loi de finances initiale, ont été consommées, quant à elles, à hauteur de 5,010 milliards d'euros. Le tableau suivant permet de restituer toute l'étendue et la diversité du programme.

PROGRAMME 172 – CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2012

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action <i>Prévision LFI 2013</i> Consommation 2013	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Total Y compris FDC et ADP prévus en LFI
01 – Pilotage et animation	16 764 055 48 900 080	134 933 558 97 736 357	151 697 613 146 636 437	151 697 613
02 – Agence nationale de la recherche	30 500 000 29 492 865	656 154 491 446 761 626	686 654 491 476 254 491	686 654 491
05 – Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie, biotechnologies et santé	1 117 748 154 1 117 604 589	103 159 868 101 666 038	1 220 908 022 1 219 270 627	1 220 908 022
06 – Recherches scientifiques et technologiques en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	524 217 481 524 217 481	581 000 546 140	524 798 481 524 763 621	524 798 481
07 – Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	581 309 734 581 309 734	92 000 000 70 400 000	673 309 734 651 709 734	673 309 734
08 – Recherches scientifiques et technologiques en physique nucléaire et des hautes énergies	225 685 179 225 685 179	118 323 620 137 605 539	344 008 799 363 290 718	334 008 799
09 - Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	284 396 519 283 203 037	29 795 686 30 136 492	314 192 205 313 339 529	314 192 205
10- Recherches scientifiques en sciences de l'homme et de la société	329 635 200 329 635 199	1 294 621 1 216 944	330 929 821 330 852 143	330 929 821
11 – Recherches interdisciplinaires et transversales	62 706 000 62 706 000		62 706 000 62 706 000	62 706 000
12 – Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	78 865 241 78 865 242		78 865 241 78 865 242	78 865 241
13 – Grandes infrastructures de recherche	229 546 000 229 546 000	14 700 000 14 700 000	244 246 000 244 246 000	244 246 000
14 – Moyens généraux et d'appui à la recherche	526 456 882 496 414 403		526 456 882 496 414 403	526 456 882
Total des CP prévus en LFI	4 007 830 445	1 150 942 844	5 158 773 289	5 158 773 289
<i>Ouvertures par voie de FDC et ADP</i>	+188 353		+ 188 353	
<i>Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)</i>	-210 575 092		-210 575 092	
Total des CP ouverts	4 948 386 550		4 948 386 550	
Total des CP consommés	4 007 579 809	900 769 136	4 908 348 945	

Source : rapport annuel de performances.

2. Un bilan mitigé

La réalisation du programme 172 est structurée par 6 objectifs, eux-mêmes mesurés par 13 indicateurs.

Le premier objectif est celui de l'excellence scientifique. Pour la mesurer, trois indicateurs ont été mis en place. L'indicateur 1.1 mesure la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme.

Les résultats sont mitigés : la production de publications de référence représente 1,93 % de la production scientifique mondiale. Ce chiffre est en retrait à la fois sur les prévisions (2,06 %), sur les réalisations de 2012 (2,02 %) et de 2011 (2,15 %) et sur la cible pour 2015 (2,10 %). Le pourcentage au sein des publications scientifiques de l'Europe des 27 est de 6,65 %, en légère diminution par rapport à 2012 (6,75 %) et 2011 (6,85 %), et légèrement inférieur à la cible pour 2015, qui est de 6,70 %. Enfin, le pourcentage au sein de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni s'élève à 14,8 %, pourcentage stable et proche de la cible (14,9 %).

Au fil des ans, il apparaît de plus en plus clairement que la part relative la plus difficile à tenir est bien celle qui inclut les pays émergents, même si le RAP souligne que les objectifs étaient particulièrement ambitieux et que la France n'est pas le seul pays développé à voir ses positions s'éroder face à la montée en puissance d'acteurs tels que la Chine, la Corée et l'Inde. Par ailleurs, si la part de la recherche française au sein de la recherche européenne reste solide, elle enregistre un léger tassement du fait du dynamisme de pays tels que l'Espagne et la Pologne. Enfin, la part française au sein du trio France-Royaume-Uni-Allemagne n'est tenue que de justesse.

Il faut noter que les indicateurs n'incluent pas la production en sciences humaines, pour laquelle il n'existe pas encore de base internationale sûre.

Le deuxième indicateur de performance relatif à l'objectif 1 porte sur la qualité de la production scientifique : il mesure la reconnaissance scientifique à travers un indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme. Au contraire des indices relatifs à la production, cet indice est en hausse continue : il devrait être de 1,27 en 2013, pour 1,23 en 2012 et en 2011 et 1,20 en 2010 et progresse ainsi vers la cible 2015, fixée à 1,35 au moins.

Le troisième indicateur est un indicateur de coût d'une publication à bonne visibilité internationale. Ce coût est en légère augmentation (78) après avoir enregistré une diminution en 2012 mais reste inférieur au coût maximal accepté pour 2015 (82).

Le deuxième objectif porte sur l'accroissement du dynamisme des équipes de recherche. Avec la disparition de l'indicateur mesurant le rapport entre le financement sur projets et le financement récurrent, il ne mesure plus que la capacité des équipes à aller vers les thématiques prioritaires définies par la

Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) (indicateur 2.1), un second indicateur faisant apparaître la part des dites thématiques au sein du « programme blanc » de l'ANR.

Avec 45 %, la part des publications des opérateurs relevant des thématiques prioritaires définies par la SNRI est en ligne avec la cible prévue pour 2015 (45 %) dans le domaine de « l'alimentation-santé-bien-être », l'atteint presque en matière d'urgence environnementale (34,6 % pour une cible de 35 %) et s'en éloigne légèrement en matière de science de l'information et de la communication (46,2 % contre 46,5 % en 2012, et une cible 2015 de 50 %).

La part des missions thématiques prioritaires au sein du programme blanc de l'ANR enregistre des résultats mitigés. Cette part est de 24 % pour l'alimentation-santé-bien-être (la cible est de 25 %), mais de 19 % seulement pour l'urgence environnementale (pour une cible de 22,5 %) et de 14 % pour les sciences de l'information et de la communication, nano-technologies comprises, pour une cible de 16 %.

L'objectif 3 porte sur l'amélioration et la valorisation des résultats de la recherche et du soutien à l'innovation dans les entreprises. Trois indicateurs en mesurent la réalisation.

Après avoir augmenté en 2012, le montant des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titres de propriété a connu en 2013 une diminution de 2,5 millions d'euros (6,1 %). Ce montant, qui était de 40,9 millions d'euros en 2012, n'est plus que de 38,4 millions d'euros. Dans ces conditions, la part des ressources apportées aux opérateurs par ces redevances est passée de 0,77 % à 0,69 %, pour une cible 2015 de 0,80 %.

Selon le RAP, cette évolution a pour origine la fin de validité d'importants droits de brevets du CNRS. Il ajoute que : « *De nouveaux brevets à très fort potentiel sont déjà identifiés et devraient pouvoir compenser cet effet en 2015.* »

Le rapporteur spécial relève avec satisfaction que les ressources apportées par les contrats de recherche passés avec des entreprises (indicateur 3.2) poursuivent leur hausse : le montant en 2013 est de 220,6 millions d'euros, pour 217,1 millions d'euros en 2012 et 202,4 millions d'euros en 2011. En revanche, la part des ressources représentée par ces contrats est passée de 4,10 % en 2012 à 3,98 % en 2013. Ce chiffre est légèrement inférieur à la cible de 4 % fixée pour 2015.

Figurent également parmi les indicateurs de cet objectif les effets du CIR (indicateur 3.3) déjà présentés dans la partie consacrée à cet instrument. Avec 1,31 euro de R&D privée généré par chaque euro de CIR, l'indicateur montre une dynamique qui se confirme.

Les résultats du quatrième objectif, qui mesure la participation de la recherche française à la construction de l'Europe de la recherche, continuent de susciter la déception.

Alors que la cible pour 2015 est de 3 %, le taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le Programme cadre de recherche et développement (PCRD) est descendu à 2,50 %, pour 2,61 % en 2012 et 2,82 % en 2011. Le taux de coordination desdits opérateurs dans ce même PCRD est tout aussi décevant et également en régression continue : 4,90 % en 2013 contre 5,07 % en 2012 et 5,04 % en 2011, et ce pour une cible 2015 de 5,2 %. Conséquence logique, la part du PCRD attribuée à des équipes françaises (indicateur 4.3) continue à s'éroder, avec 11,5 % en 2013 pour une cible de 15 %, ces deux chiffres étant inférieurs à la part du financement français au sein du PCRD.

Le RAP ne fournit pas d'explication à cette situation. Le RAP 2012 comptait sur une meilleure articulation entre les programmes de l'Union européenne et des États membres pour redynamiser la participation des équipes françaises au PCRD.

Cette situation est d'autant plus difficile à comprendre que la part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne (indicateur 4.2), est, elle, en constante progression : avec 30,5 %, elle est en hausse par rapport à 2012 (30,3 %) même si elle n'atteint pas la cible de 31 % fixée pour 2015.

Le cinquième objectif porte sur le développement de la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise.

L'indicateur correspondant révèle que seuls 66 chercheurs ont rejoint une entreprise en 2013 pour 106 en 2012, 107 en 2011 et 119 en 2010. Ce résultat se situe donc bien en deçà de la cible minimale de 115 fixée pour 2015. Pour expliquer cette forte diminution, le RAP souligne que *« cet indicateur reflète imparfaitement l'ensemble des collaborations qui se nouent réellement entre le monde de la recherche et celui des entreprises »* et souligne le fait que *« la problématique des passerelles public-privé se trouve modifiée par la multiplication des travaux communs entre chercheurs des secteurs public et privé. »*

Enfin, **le sixième et dernier objectif concerne l'attractivité internationale de la recherche française.** Selon l'indicateur, le taux de chercheurs étrangers - originaires pour les deux tiers de l'Union européenne – dans les recrutements a à nouveau augmenté : il passe de 28 % en 2012 à 30 % en 2013, en ligne avec l'objectif de 30 % fixé pour 2015. Pour le coup, ce pourcentage témoigne de l'efficacité de la politique d'attraction des chercheurs étrangers.

B. LE PROGRAMME 187 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES

1. Un programme confié à six opérateurs membres d'une même alliance

Le programme 187 est centré sur la gestion durable des milieux, la mise en valeur des ressources naturelles, l'appui au développement et la gestion des risques sanitaires et environnementaux. Son responsable est le directeur général pour la recherche et l'innovation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Le programme est structuré en huit actions, conduites par six opérateurs, chaque opérateur participant à plusieurs, sinon à la totalité, de chacune de ces huit actions. Trois de ces opérateurs sont des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Il s'agit de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), de l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA, ex-CEMAGREF) et de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), dont l'objectif est de contribuer au développement social, économique et culturel des pays du Sud. Les trois autres ont le statut d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Il s'agit de l'Institut français de recherche l'exploitation de la mer (IFREMER), du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) – dont le domaine d'excellence est le développement rural des régions chaudes – et enfin du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Ces six opérateurs sont tous membres de l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement (AllEnvi).

Le ministère chargé de la Recherche partage parfois la tutelle des opérateurs avec d'autres ministères. C'est le cas pour l'IRSTEA, copiloté par le ministère chargé de l'Agriculture et le ministère chargé de la Recherche.

Le total des crédits ouverts en loi de finances initiale s'est élevé à 1 281,77 millions d'euros, en AE comme en CP.

Les mouvements de crédits sur le programme ont été très modestes : 8,3 millions d'euros d'annulations seulement. 1 273,43 millions d'euros de crédits ont donc été virés aux opérateurs.

La diminution des crédits a exclusivement porté sur l'action 8 *Moyens généraux et d'appui à la recherche*. Les opérateurs ont en revanche perçu l'intégralité des subventions inscrites en loi de finances initiale au titre de leurs recherches scientifiques thématiques (actions 1 à 5), de la diffusion et de la valorisation de celles-ci – incluant le transfert des connaissances et des technologies – (action 6) et enfin des grandes infrastructures de recherches (action 7).

2. Des résultats contrastés

La performance du programme est structurée par cinq objectifs mesurés par huit indicateurs.

Le premier objectif est celui de l'excellence scientifique. Pour la mesurer, deux indicateurs, identiques à ceux du programme 172, ont été mis en place.

L'indicateur 1.1 mesure la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme. La production de publications de référence est de 0,24 % de la production scientifique mondiale. Ce chiffre est légèrement en retrait de la cible 2015 (0,27 %) et enregistre une légère baisse par rapport à 2012 (0,25 %). Le pourcentage au sein des publications scientifiques de l'Europe des 27 (0,84 %) est stable mais légèrement en deçà de la cible 2015 (0,85 %). Enfin, si le pourcentage au sein de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni (1,84 %) est en hausse par rapport à 2012 (1,82 %), il est sensiblement inférieur à l'objectif assigné (1,9 %). Pour expliquer ces performances mitigées, le RAP avance que « *Les résultats des parts mondiale et européenne interviennent dans un contexte extrêmement concurrentiel tant au niveau européen (Espagne, Pologne) que mondial (Corée, Chine, Inde...).* »

L'indicateur 1.2 mesure la reconnaissance scientifique à travers un indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme. Avec 1,2 %, il égale le niveau de 2012 après avoir continuellement progressé depuis 2010 et reste supérieur à la cible fixée pour 2015 (1,14 %). Cette bonne tenue traduit la qualité des publications, et constitue un signal remarquable qui peut être interprété comme une amélioration de la composante fondamentale et générique des recherches menées et le signe d'une reconnaissance accrue.

Les indicateurs associés à **l'objectif 2, qui porte sur la contribution du programme à l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées** par la valorisation des résultats de recherche, enregistrent des résultats contrastés.

Pour l'indicateur 2.1, consacré à la rentabilité de la valorisation des résultats de la recherche, le montant des redevances sur brevets, certificats d'obtention végétale et logiciels et licences passe à 21,4 millions d'euros en 2012, pour 16,2 millions d'euros en 2012 et 15,4 millions d'euros en 2011. Le produit de ces redevances rapporté aux dépenses de propriété intellectuelle atteint quant à lui 5,41 % (après 4,98 % en 2012 et 4,9 % en 2011) et dépasse légèrement la cible de 5,4 % fixée pour 2015. Cette évolution traduit la réduction des dépenses de propriété intellectuelle du fait de l'amélioration de la gestion des portefeuilles.

Pour l'indicateur 2.2, le montant des contrats de recherche passés avec les entreprises n'atteint que 38,9 millions d'euros en 2013, pour 45,1 millions d'euros en 2012 et 43,8 millions d'euros en 2011. Cette forte baisse se répercute sur la part des contrats de recherche passés avec les entreprises dans les ressources des opérateurs, qui passe à 2,3 %, après 2,75 % en 2012 et 2,63 % en 2011, pour une

cible de 3,1 % en 2015. Pour le RAP, cette baisse conjoncturelle peut s'expliquer par le contexte économique difficile. Il ajoute cependant que « *La participation aux projets d'investissements d'avenir tournés vers les partenariats industriels [...] devrait à terme permettre de retrouver une progression de cet indicateur.* »

L'objectif 3 porte sur la mobilisation des connaissances en appui aux politiques publiques. Il est mesuré par le nombre de rapports d'expertise publiés par les opérateurs du programme en réponse à une commande publique formalisée. En 2013, 930 rapports ont ainsi été publiés, pour 954 rapports en 2012, 1 065 en 2010 et une cible de 1 150 en 2015. Alors que ce résultat pourrait paraître décevant, le RAP indique que c'est là le « *résultat d'une politique éditoriale plus stricte des opérateurs dont l'objectif est de recentrer l'activité d'expertise vers des prestations plus élaborées et mieux articulées avec la stratégie scientifique, en cohérence avec la charte de l'expertise publiée par le ministère de la recherche en 2010 et adoptée par l'ensemble des opérateurs. Cette évolution se traduit aussi par une baisse des moyens mobilisés pour la production des rapports : 288 ETP ont été mobilisés en 2013 contre 310 en 2012.* »

La « **contribution des opérateurs au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique** » (objectif 4) est mesurée par la part des co-publications avec les pays du Sud au sein de leurs propres publications. Après 20,5 % en 2011 et 21,2 % en 2012, cette part passe à 22 % en 2013 et progresse ainsi vers la cible 2015 (24 %). Cette évolution traduit la poursuite de l'effort des opérateurs, principalement le CIRAD et l'IRD, pour orienter leurs travaux vers des travaux impliquant plus les partenaires scientifiques du Sud.

Enfin, **la participation active à la construction de l'Europe de la recherche** (objectif 5) présente des résultats mitigés.

Le taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union européenne s'est dégradé par rapport à 2012, alors même que l'objectif avait été revu à la baisse. Avec 0,48 %, pour une cible d'au moins 0,6 % en 2015, leur taux de participation à ces projets diminue et se situe toujours en deçà des objectifs. La situation est la même pour leur taux de coordination dans ces projets : 0,68 % contre 0,78 % en 2012. Il faut souligner que là aussi, la cible avait pourtant été abaissée, passant de 1,5 % à 0,9 %. Selon le RAP, ces mauvais résultats s'expliquent par le fait que si le nombre de participations des opérateurs du programme à la production d'articles co-publiés avec un pays membre de l'UE a augmenté (+ 15 % par rapport à 2012), il a augmenté moins vite que l'ensemble des participations européennes. Le nombre total de participations au 7ème PCRD a en effet crû de 26 %. De fait, la part des articles en co-publication avec un pays membre de l'Union européenne ne progresse que légèrement à 27,1 % (contre 26,7 % en 2012) et se situe bien loin de la cible de 29 % fixée pour 2015. Le Rapporteur spécial s'était déjà inquiété de l'évolution de la participation des chercheurs français au PCRD. Selon le RAP, les résultats devraient s'améliorer du fait des efforts de participation des opérateurs aux initiatives de programmation conjointe et au programme « Horizon 2020 ».

C. LE PROGRAMME 193 : RECHERCHE SPATIALE

1. Un programme consacré au Centre national d'études spatiales et à la coopération européenne en matière d'espace

Le programme 193 a pour finalité d'assurer à la France et à l'Europe la maîtrise des technologies et des systèmes spatiaux nécessaires pour faire face aux défis de recherche, de sécurité, de développement économique, mais aussi d'aménagement du territoire ou encore d'environnement. En 2013, il a été doté, en AE comme en CP, de 1 413 millions d'euros par la loi de finances initiale, montants réduits en exécution à 1 398,2 millions d'euros. Le pilotage du programme est confié au ministère chargé de la Recherche : le directeur général pour la recherche et l'innovation en est le responsable.

Exception faite des satellites de télécommunications, largement financés par le secteur privé, les systèmes spatiaux sont financés, directement ou indirectement, par les États. Dès lors, pour la recherche spatiale, les orientations retenues par la puissance publique sont essentielles. Par ailleurs, les techniques spatiales étant fortement duales, la coopération avec le ministère de la Défense est particulièrement importante. Le Rapporteur spécial évoquera ce point à propos du programme 191. Enfin, il apparaît de plus en plus qu'au moins les principaux outils spatiaux doivent être développés à l'échelle européenne.

Mise à part la subvention pour la contribution française à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), soit 2,20 % de l'ensemble, le programme finance exclusivement le budget du Centre national d'études spatiales (CNES). Ce sont 1 367,5 millions d'euros qui auront finalement été consommés par cet organisme, soit près de 23 millions d'euros de plus qu'en 2012. Le CNES a la charge de la contribution française à l'Agence spatiale européenne et du financement des travaux confiés à l'industrie et aux laboratoires spatiaux.

Le programme est structuré en sept actions. Les trois premières concernent les trois grands domaines d'utilisation de la technologie spatiale, les deux suivantes les systèmes et les technologies génériques, la sixième les moyens généraux et la septième la contribution française à EUMETSAT.

L'intégralité des crédits disponibles a été consommée ; cela ne signifie rien d'autre que le fait que le CNES et EUMETSAT ont bien perçu l'intégralité de leur subvention.

La contribution française à l'Agence spatiale européenne, qui passe par le CNES, se monte à 799 millions d'euros en 2013, soit plus de 58 % des crédits consommés par le CNES. Elle est désormais ventilée entre les dotations affectées au CNES au titre des six actions qui le concernent. Son montant est calculé pour permettre le remboursement progressif d'une dette de la France envers l'ESA qui se montait à 213,3 millions d'euros fin 2013, en baisse de 2,3 millions par rapport à fin 2012. Le programme d'apurement court jusqu'en 2021.

2. Des objectifs globalement bien tenus

Le programme comporte cinq objectifs mesurés par neuf indicateurs.

L'objectif 1 porte sur l'intensification du rayonnement international de la recherche et de la technologie spatiales françaises.

Les deux premiers indicateurs sont identiques à ceux du programme 172. Le premier porte sur la part française des publications de référence internationale dans la production mondiale. Elle est en léger retrait : elle passe de 4,99 % en 2012 à 4,79 % en 2013. Ce chiffre est en deçà de la cible 2015 de 4,9 %. De même, la part française dans la production de l'Union européenne (à 27) est elle aussi en diminution. Elle s'établit à 15,2 % (contre 15,6 % en 2012), bien loin de la cible 2015 de 16,8 %. Enfin, la part de la production scientifique française dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni accuse le même mouvement : elle recule de 32,4 % à 31,7 % alors que la cible 2015 est de 33 %. Selon le RAP, cette diminution s'explique « *par un mouvement général de montée en puissance de la production scientifique des pays émergents.* » Ceci n'est sans doute pas suffisant pour expliquer cette évolution décevante.

En revanche, l'indicateur 1.2, relatif à la reconnaissance scientifique des opérateurs du programme, exprimée par l'indice de citation à deux ans des publications françaises dans le domaine de la recherche spatiale, est en progression. Avec un indice de 1,14, il est même, comme les années précédentes, supérieur à la cible pour 2015 (1,08).

Le troisième indicateur est plus industriel. Il fait apparaître que le chiffre d'affaires à l'export de l'industrie spatiale française représente 136 % des investissements des cinq dernières années. En progression de + 13,3 % par rapport à 2012, ce résultat souligne l'excellent comportement à l'export de cette industrie.

L'objectif 2 mesure les conditions d'accès à l'espace de la France et de l'Europe. Selon l'indicateur 2.1, la part de marché d'Arianespace sur le marché ouvert du lancement des satellites est en légère hausse. Elle passe en effet de 59 % en 2012 à 60 %, malgré un prix de lancement d'Arianespace rapporté à la performance (le prix du kilo lancé) encore une fois en hausse : 22 600 euros, au lieu de 20 600 euros en 2012 (indicateur 2.2), du fait de la diminution du nombre de lancements d'Ariane 5 par rapport à 2012. Le RAP rend ainsi compte de cette évolution : « *malgré un taux euro/dollar défavorable et l'arrivée d'un nouveau concurrent particulièrement agressif, Arianespace réussit à rester le premier opérateur, avec une part de marché supérieure à sa moyenne historique, grâce à la qualité de son lanceur et de la base de lancement (Centre spatial guyanais), ainsi qu'à sa très grande disponibilité opérationnelle, contrastant avec les difficultés techniques des principaux concurrents.* »

Les indicateurs de **l'objectif 3 mesurent l'un le bon fonctionnement des satellites fabriqués par l'industrie française** (indicateur 3.1), l'autre (indicateur 3.2) la tenue des coûts, des délais et des performances pour les 10 projets phares du CNES.

Le taux de bon fonctionnement des satellites autres que géostationnaires reste à un niveau excellent, de 96 % pour une cible de 95 %. Le taux de bon fonctionnement des satellites géostationnaires est en nette progression. Il s'établit à 87 % contre 79 % en 2012. Il reste cependant légèrement en deçà de la cible 2015 de 90 %.

L'écart moyen entre coûts escomptés et coûts finalement estimés lors de la décision de réalisation des projets diminue très sensiblement : il passe de 3,3 % à 2 % ; l'écart moyen entre délais escomptés et délais réalisés est de 4 mois, là aussi en progression par rapport à 2012 (5 mois) mais légèrement supérieur à la cible 2015 de 3 mois. Enfin, le taux de performance progresse de 1 point, à 100 %. La maîtrise d'ouvrage du CNES est donc de très grande qualité.

L'objectif 4 porte sur l'intensification **des efforts de la recherche spatiale dans le but de répondre aux attentes de la société**. À cette fin, l'indice qui la mesure comptabilise l'évolution du nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France utilisés à des fins d'application de service. Après avoir augmenté en 2012, ce nombre connaît un léger tassement : il passe de 279 à 273 et n'atteint pas l'objectif 2015 de 280. Il faut toutefois rappeler qu'en 2013 cette cible n'était que de 210. Selon le RAP, « *la relative stabilité de l'indicateur provient majoritairement des systèmes de télécommunications* ». Le RAP souligne cependant que « *la valorisation de la recherche spatiale (...) progresse au-delà de la simple lecture des indicateurs.* »

Enfin, **l'objectif 5 mesure l'intégration européenne de la recherche spatiale française**. Les résultats qui ressortent des trois rubriques de l'indicateur sont mitigés mais tous en progression : même si elle reste inférieure à la cible 2015 de 80 %, la part du budget du CNES consacrée à des programmes de coopération européens passe de 67 % à 74 %. La part versée par le CNES ne finance que 20 % (+ 1 point) de ces programmes de coopération (pour une cible de 25 %) mais progresse d'un point. En revanche, conformément à la cible, les budgets des programmes spatiaux européens auxquels le CNES contribue représentent plus de 90 % (92 %) du budget total des programmes européens et continuent à progresser.

D. LE PROGRAMME 190 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE

1. Des projets gérés par des opérateurs puissants

Le programme 190 finance la recherche dans les domaines de l'énergie – qu'il s'agisse d'énergie nouvelle ou de l'énergie nucléaire –, des écosystèmes, de la construction, des systèmes urbains, des systèmes de transport – notamment l'aéronautique civile –, des risques matériels et technologiques et, enfin, du climat.

Son pilotage relève du directeur de la recherche et de l'innovation du Commissariat général au développement durable du ministère de l'Écologie.

Sept opérateurs sont concernés par ses crédits : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), Institut français du pétrole-énergies nouvelles (IFP-EN), Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) – issu de la fusion entre le Laboratoire central des ponts et chaussées et l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) – et Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). S'y ajoutent l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et, quoique la majeure part de son financement provienne du programme 206, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Quoiqu'il ne soit plus opérateur de l'État depuis 2010, le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) participe également à la mise en œuvre du programme.

Les crédits de paiement alloués par la loi de finances initiale pour ce programme étaient de 1 378 millions d'euros. Après des annulations en loi de finances rectificative et le rattachement de fonds de concours, les crédits disponibles se sont montés à 1 524,08 millions d'euros, consommés en totalité ou presque (1 498,73 millions d'euros).

L'importance des fonds de concours sur ce programme s'explique par les modalités de financement des avances remboursables du programme de l'avion Airbus A 350. Initialement financé – tant bien que mal – sur crédits budgétaires, ce programme a été identifié comme éligible au PIA lors du lancement de celui-ci. Il a cependant été décidé que son financement continuerait de passer par la procédure budgétaire. Les financements destinés aux avances remboursables sont donc versés, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à partir des crédits du PIA sous la forme de fonds de concours au programme 190.

2. Des réalisations contrastées

La performance du programme est structurée par six objectifs mesurés par onze indicateurs, regroupant eux-mêmes vingt-six items.

Le premier objectif porte sur l'excellence des instituts de recherche et l'efficacité de la recherche. Remplis par le CSTB, l'IFSTTAR, l'INERIS, l'IRSN et l'IFP-EN, les indicateurs relatifs à la production et à la reconnaissance scientifiques sont en progrès et désormais supérieurs aux cibles 2015, de même que la part des contrats européens dans les recettes totales de ces organismes (2,32 % pour une cible 2015 de 2,21 %). En revanche, l'indicateur 1.3, qui porte sur les profits tirés de ses brevets par l'IFP-EN, est en diminution. Selon le RAP, cette diminution s'explique d'une part par la baisse des redevances d'Axens, et d'autre part par la progression des dépenses de propriété intellectuelle liée notamment aux dépôts de nouveaux brevets.

L'objectif 2 concerne le développement des recherches partenariales entre acteurs publics et privés.

L'indicateur 2.1 est relatif à l'effet d'entraînement des crédits incitatifs ministériels. Le ratio est de 3,07, en forte progression, pour un objectif de 2,75 en 2015.

L'indicateur 2.2, qui mesure la part des contrats passés avec les industriels et les partenaires dans les ressources des instituts de recherche, comporte 9 sous-indicateurs, dont 5 remplis par le seul CEA et 2 par le seul IFP-EN. Les résultats sont très contrastés, parfois excellents, parfois décevants.

Intitulé **Accroître par la recherche, la compétitivité et la sécurité nucléaire sur l'ensemble du cycle, l'objectif 3** ne concerne en réalité que la maîtrise du calendrier et des coûts de « certains grands projets » du CEA. Le calendrier pour ces projets est respecté à 93 %, pour une cible de 95 %, et le pourcentage de grands projets n'ayant pas dépassé de plus de 10 % le coût prévu est de 82 %, pour une cible de 90 %. Ces deux indicateurs sont en légère baisse par rapport à 2012. Ils s'élevaient alors respectivement à 95 % et 84 %.

L'objectif 4 est intitulé Soutenir par la recherche le développement des nouvelles technologies de l'énergie et de l'efficacité énergétique. Il est mesuré par quatre items portant sur le nombre de brevets déposés et les ressources propres tirées de la valorisation de la recherche dans ce domaine par le CEA d'une part, et l'IFP-EN de l'autre. Les résultats du CEA marquent le pas mais restent supérieurs aux cibles 2015. Pour l'IFP-EN, si le nombre de brevets déposés demeure en deçà de l'objectif, les ressources propres tirées de la valorisation atteignent celui-ci.

L'objectif 5 Produire les connaissances scientifiques nécessaires au maintien d'un très haut niveau de protection contre les risques nucléaire et radiologique est mesuré par un indicateur de satisfaction envers l'ISRN des services de l'État et des autorités de sûreté bénéficiaires de son expertise. Ces indices avaient en 2012 globalement atteint la cible fixée pour 2015 ; les indices 2013 ne sont pas encore connus.

Enfin, intitulé **Favoriser l'essor d'une industrie aéronautique innovante et compétitive, génératrice de projets industriels économiquement viables pour le domaine du transport aérien durable, l'objectif 6** est mesuré par deux indicateurs portant sur le taux de remboursement des avances remboursables allouées au profit de la construction aéronautique civile, autrement dit au profit d'Airbus Industries. Selon le RAP, ces indicateurs « *illustrent le succès global des programmes soutenus par des avances remboursables* ».

E. LE PROGRAMME 192 : RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE

1. Un programme centré sur l'innovation industrielle

Le programme 192 vise à accroître la compétitivité de l'industrie française, et donc l'emploi, par le développement de la recherche, de l'innovation et des transferts de technologies. Il est complémentaire du programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission Économie. Il est placé sous la responsabilité du ministère de l'Économie et des finances (plus exactement sous celle du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services).

Le programme se décline en trois actions correspondant aux différentes phases de la recherche. L'action 1 est relative aux organismes de formation supérieure et de recherche (Écoles des Mines, Institut Télécom, École supérieure d'électricité – SUPELEC –, École nationale supérieure de création industrielle - ENSCI –, Groupe des écoles nationales d'économie et statistique - GENES –). L'action 2 est consacrée au soutien et à la diffusion de l'innovation technologique ; y sont notamment retracés l'activité de Bpifrance destinée à l'innovation, le dispositif *Jeunes entreprises innovantes* et le programme CAP'TRONIC, qui concerne les PME. L'action 3, enfin, retrace l'effort de soutien à la recherche industrielle stratégique ; on y trouve notamment le fonds de compétitivité des entreprises.

Les crédits votés (1 005,72 millions d'euros) ont été ouverts en quasi-totalité (1 004,16 millions d'euros) et les crédits ouverts quasi intégralement consommés (1 003,38 millions d'euros). Les crédits dépensés se répartissent entre 296,98 millions d'euros pour les organismes de formation (action 1), 390,60 millions d'euros pour le soutien à l'innovation technologique (action 2) et 315,80 millions d'euros pour le soutien à la recherche industrielle stratégique (action 3). En cours d'exercice, plus de 13 millions d'euros sont venus abonder l'action 2 à partir des actions 1 et 3.

Outre les crédits budgétaires, le programme est bénéficiaire de neuf dépenses fiscales principales sur impôts d'État, dont le coût total est évalué à 683 millions d'euros, soit près de 68 % des crédits budgétaires finalement affectés. Ce montant est en baisse de 101 millions d'euros par rapport à 2012, où il était de 784 millions d'euros. Sur ces 101 millions d'euros, 70 ont pour origine la baisse de la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cession et de concession de brevets, qui représente plus de 93 % du coût.

Enfin, le programme 192 est lui aussi très largement géré par les opérateurs : la conduite de l'action 1 est effectuée par les écoles, et l'innovation doit beaucoup à BPIFRANCE. Le rapport annuel de performance présente la gestion de ces opérateurs.

2. Des résultats globalement positifs

L'action du programme est orientée par 5 objectifs mesurés par 10 indicateurs. Les objectifs 1, 3 et 4 portent sur l'efficacité de la politique de dynamisation de l'économie à travers la recherche. Les objectifs 2 et 5 concernent plus spécifiquement les écoles.

L'indicateur unique de l'objectif 1 porte sur l'impact des pôles de compétitivité. Ces pôles ont pour objet l'amélioration de la compétitivité française dans des secteurs innovants à travers l'association de centres de recherche et d'entreprises innovantes. À cette fin, les deux sous-indicateurs retenus visent à mesurer, le premier l'écart de taux de croissance entre les PME de moins de 250 salariés appartenant à un pôle et les autres, et le deuxième l'écart entre le taux de croissance du nombre d'emplois de cadres dans les établissements membres des pôles et les autres établissements, à secteur et structure comparable.

Le premier indicateur indique en 2013 un écart positif de 0,79 point (0,64 en 2012), et le deuxième un écart positif de 0,43 point. Dans les deux cas, l'impact positif de la participation à un pôle de compétitivité est validé.

L'objectif 3 porte sur la contribution au développement des entreprises technologiquement innovantes.

L'indicateur 3.1 mesure l'impact de l'intervention d'BPIFRANCE sur le chiffre d'affaires des entreprises aidées, neuf années après l'aide, en comparant leur performance à celle réalisée par les entreprises similaires et relevant du même secteur d'activité. La contribution est positive dès que l'écart est supérieur à zéro. Après une année 2012 mitigée (+ 1,9), le résultat, avec un écart de performance de 7, dépasse son niveau de 2010 (6,6).

L'indicateur 3.2 permet de mesurer l'efficacité des incubateurs et dispositifs de soutien à la création d'entreprise des Écoles des mines et de l'Institut Télécom. En 2013, le taux de pérennité à trois ans des entreprises dont la création a été aidée par les écoles est de 86 % (contre 89,3 % en 2012) pour une cible 2015 supérieure à 90 %. Selon le RAP, cette diminution est « *probablement du fait de la crise économique* ». Ce taux est cependant à comparer avec un taux de pérennité général des entreprises créées en 2006 de 66 % selon une enquête SINE (système d'information sur les nouvelles entreprises).

L'objectif 4 concerne l'efficacité dans la gestion des aides à l'innovation. Cette efficacité est mesurée par le taux de remboursement en année n des aides à l'innovation engagées par BPIFRANCE en année n - 10. Après 51,6 % en 2011 et 54,8 % en 2012, ce taux a enregistré une forte progression et s'est établi à 62,1 % en 2013, pour une cible 2015 fixée à 50 % seulement.

L'objectif 2 porte sur l'optimisation de la valorisation de la recherche des organismes de formation supérieure et de recherche.

Si la part des ressources relatives à la recherche apportées aux écoles - Mines, Institut Télécom et Supélec – par les redevances sur titre de propriété intellectuelle (indicateur 2.1) apparaît toujours marginale, elle progresse, et dépasse même la cible 2015 (fixée à 0,5), après avoir constamment diminué entre 2010 et 2012 : 0,56 % en 2013 pour 0,20 % en 2012 et 0,34 % en 2011. Le RAP explique cette évolution par « *les cessions de licences par l'école des mines de Paris* ».

L'indicateur 2.2 retrace la part des contrats de recherche et des partenariats dans les ressources des écoles consacrées à la recherche. Les résultats continuent leur progression, au-delà des cibles désormais : en 2012, cette part est de 46,7 %, pour une cible 2015 supérieure à 40 % ; les contrats de recherche sur financement privé représentent 15,4 % du total des ressources, en léger repli de 1,6 point par rapport à 2012, mais légèrement au-dessus de la cible 2015 de 15 %. Enfin, la part des contrats de recherche sur financement de l'Union européenne est de 7,4 %, pour une cible 2015 de 7 %.

Enfin, l'indicateur 2.3, nombre moyen de publications scientifiques de rang A rapporté au nombre de chercheurs (calculé en ETP) progresse également, avec 2,4, pour un objectif 2015 supérieur à 2.

L'objectif 5, qui porte sur le développement de l'efficacité et de l'attractivité des formations des écoles du programme, fait apparaître que le coût par étudiant en euros constant (indicateur 5.1) a diminué à 95. La cible pour 2015 étant de 96, l'objectif a été atteint.

Les taux d'insertion des diplômés (indicateur 5.2) ont poursuivi leur progression et dépassent les prévisions.

Avec 94 %, le taux d'insertion des diplômés dans les 12 mois suivant l'obtention du diplôme s'est redressé en 2013. Il dépasse la cible 2015 (92 %) et retrouve son niveau de 2011. Cette dernière observation vaut aussi pour le taux d'insertion dans les deux ans (97,7 % pour 95,4 % en 2012). Ce taux dépasse également la cible pour 2015, qui est de 97 %, ainsi que son niveau de 2011 (96,8 %). La part des docteurs employés dans une entreprise ou un établissement industriel un an après l'obtention du doctorat, qui avait fortement chuté en 2010, (39 %), se stabilise à 47,5 %. Ce taux reste cependant loin de celui de 2009 (58 %) mais est supérieur à la cible (45 %).

Enfin, le taux de ressources propres des écoles (indicateur 5.3) est en diminution (36 % contre 37,8 % en 2012) et n'atteint pas la cible de 40 %. Selon le RAP, cette évolution a pour origine l'élargissement du champ de l'indicateur à l'ensemble du périmètre des écoles du programme GENES.

F. LE PROGRAMME 191 : RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)

1. Un champ précisément déterminé

Le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* retrace les moyens financiers versés à ce titre par l'État aux deux seuls opérateurs actuels du programme, le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Ce programme est géré par le ministère chargé de la Défense. Une concertation très étroite entre ce ministère et celui de l'Enseignement supérieur et de la recherche permet de déterminer les projets auxquels seront affectés les crédits de recherche duale ainsi que les retours auxquels le ministère de la Défense et l'industrie de défense peuvent prétendre.

Le programme est composé de quatre actions, définies avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche et conduites sous la houlette de la direction générale de l'armement (DGA). Les actions 1 « *Recherche duale en sciences du vivant* » et 2 « *Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication* », qui correspondent au programme de recherche duale pour faire face à la menace terroriste NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) sont gérées par un comité mixte DGA-CEA. L'action 3 « *Recherche duale dans le domaine aérospatial* » est conduite par le CNES. L'action 4 « *Autres recherches et développements technologiques duaux* » relève elle aussi du CEA.

Les dotations affectées par la loi de finances initiale pour 2013 étaient de 33,3 millions d'euros pour le CEA et de 158,9 millions d'euros pour le CNES, soit un total de 192,2 millions d'euros pour le programme.

14,8 millions d'euros ayant été annulés, seuls 177,4 millions d'euros ont été ouverts et consommés, soit 7,84 % de moins que les crédits prévus en loi de finances initiale.

Au bout du compte, la répartition des 177,4 millions d'euros finalement exécutés a été de 145,2 millions d'euros pour le CNES et 32,2 millions d'euros pour le CEA.

Le tableau ci-après indique la répartition des crédits du programme entre les champs d'action des opérateurs. On remarquera qu'au contraire des trois autres, l'action 2 a connu une hausse de ses crédits en exécution.

**RECHERCHE DUALE
CRÉDITS DE PAIEMENT 2013**

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/ sous-action		Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits ouverts
01	Recherche duale en sciences du vivant	11 808 299	10 934 826
02	Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication	3 505 888	4 436 658
03	Recherche duale dans le domaine aérospatial	158 862 924	145 198 372
04	Autres recherches et développements technologiques duaux	18 021 634	16 870 872
Total		192 198 745	177 440 728

Source : rapport annuel de performances.

2. Des objectifs soigneusement contrôlés

Le programme ne compte que deux objectifs, chacun mesuré par un seul indicateur.

Le premier objectif porte sur l'amélioration de la qualité et de l'orientation des programmes de recherche civile répondant à des besoins de la défense. Un seul indicateur le mesure, la proportion du montant des projets pour lesquels des retombées pour la défense ont été précisément identifiées. Cette proportion est en 2013 de 92 %, et supérieure de près de 5 points à la prévision (87,5 %). Cela s'explique par l'augmentation des besoins de financement sur la période des projets duaux du domaine sécurité et défense, aux dépens des projets duaux à caractère civil.

Le deuxième objectif est le soutien au développement des PME duales susceptibles de travailler pour les besoins de la défense. La réalisation est mesurée par le pourcentage du montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI. En 2013, ce taux a été de 7,3 %, contre 5,3 % en 2012, 4,9 % en 2011 et 2,9 % en 2010, et ce alors que la cible pour 2015 est de 5,5 %, taux fixé en cohérence avec celui qu'applique la DGA pour ses propres programmes.

Cette hausse de 2 points a pour cause une politique volontariste du CNES. Comme l'expose le RAP : *« La valeur de l'indicateur pour le CNES s'accroît de 2,6 points par rapport à 2012 (3,70 %) pour atteindre 6,3 %. Cet opérateur a en effet été particulièrement sensible à la politique volontariste de la DGA visant à améliorer l'accès des PME aux programmes de Défense via ses opérateurs (...). En revanche, le taux de sous-traitance du CEA présente en 2013 (11,9 %) une performance inférieure à celle de 2012 (- 3,79 points) qui est conjoncturelle. Les conditions de la gestion 2013 ont impacté la capacité du CEA à répondre aux appels à projets nationaux et européens. »*

G. LE PROGRAMME 186 : RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE

1. Des crédits quasi exclusivement consacrés à *Universcience*

Le programme 186 est le plus petit programme de la mission. Ses CP votés en loi de finances initiale ne se montent qu'à 118,59 millions d'euros, sur lesquels, après ouvertures et annulations, 115,37 millions d'euros ont été ouverts et 114,51 millions d'euros consommés.

Ce programme est géré par le ministère de la Culture. Plus exactement, la quasi-totalité des crédits (92,6 %) est gérée par un opérateur unique, *Universcience*, établissement public créé par le regroupement de la Cité des sciences et de l'industrie et du Palais de la découverte.

Dans ces conditions le programme est marqué non seulement par la modestie de sa dotation, mais aussi par un profond déséquilibre : l'action 1 *Recherche culturelle* n'aura consommé que 8,47 millions d'euros de CP, à comparer avec les 106,05 millions d'euros – soit les 92,6 % attribués à *Universcience* –, consommés par l'action 2 *Culture scientifique et technique*.

Ces caractéristiques avaient amené en 2012 à des réflexions sur la suppression du programme ou son élargissement à d'autres opérateurs.

2. Une définition et une mesure des objectifs qui ignorent la recherche culturelle

L'orientation du programme vers la diffusion de la culture scientifique et la place d'*Universcience* se traduisent clairement dans les objectifs du programme et les indicateurs qui les mesurent.

L'objectif 1 est relatif à la promotion, « auprès du public le plus large », de la recherche culturelle et de la culture scientifique et technique. Il est mesuré par deux indicateurs. Le premier porte sur l'évolution du nombre annuel de visiteurs « physiques et virtuels » d'*Universcience*, le second sur leur taux de satisfaction.

Les résultats de fréquentation confirment l'évolution des pratiques du public : après plus de 3,5 millions de visiteurs en 2009 et 2010, les deux établissements d'*Universcience* en ont accueilli chaque année moins de 3,2 millions depuis 2011 (3,17 millions en 2013, en hausse de 0,83 % par rapport à 2012). En revanche, le nombre de personnes ayant fréquenté les sites Internet d'*Universcience* continue de progresser. Après 8,7 en 2010, 9,02 en 2011 et 9,1 en 2012, le nombre des visiteurs virtuels est passé à 11 millions en 2013 (+ 20,7 %).

En 2013, le taux de satisfaction des visiteurs a cessé de diminuer et a même enregistré une progression ; après 69,8 % en 2012, il passe à 71,9 %. Il reste cependant loin de la cible fixée pour 2015, soit 78 %.

Le deuxième objectif porte sur le renforcement de l'autonomie financière des établissements publics diffusant la culture scientifique et technique. Le seul indicateur qui mesure ce renforcement porte sur la part des ressources propres d'Universcience. Après n'avoir cessé de diminuer entre 2009 et 2012 (21,1 %, 19,7 %, 17,9 % et 16,7 %), elle a fortement progressé en 2013 pour s'établir à 22,68 %. L'objectif d'une part comprise entre 20 % et 22 % est ainsi dépassé. En valeur, le montant des ressources propres est passé entre 2012 et 2013 de 20,4 millions d'euros à 24,6 millions d'euros.

Le RAP explique cette forte augmentation par le redémarrage de l'activité de location d'espace qui avait été fortement pénalisée par les travaux en 2011 et 2012, l'augmentation des recettes de concessions ainsi que par la progression des recettes de partenariat des expositions.

Enfin, le Rapporteur spécial continue de s'étonner qu'aucun indicateur ne mesure d'éventuels objectifs formulés pour la recherche culturelle et ses 8,47 millions d'euros de crédits.

H. LE PROGRAMME 142 : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES

1. Des crédits d'abord affectés à l'enseignement supérieur agricole

Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* est géré par le ministère chargé de l'Agriculture. Comme le programme 150, il se caractérise par une dualité d'objectifs. En effet, ses objectifs 1 et 2 sont relatifs à la qualité et aux coûts de gestion des formations. L'objectif 3 mesure lui la qualité des efforts de valorisation de la recherche.

Doté par la loi de finances initiale de 308,47 millions d'euros de CP, le programme aura finalement bénéficié de 309,24 millions d'euros, crédits consommés à plus de 98 % (304,19 millions d'euros).

Les crédits consommés se sont répartis entre 270,24 millions d'euros pour l'action 1 *Enseignement supérieur* et 33,95 millions d'euros pour l'action 2 *Recherche, développement et transferts de technologie*. La répartition des crédits du programme entre les actions montre à l'évidence que le programme 142 retrace d'abord l'effort consacré à l'enseignement supérieur agricole. À l'exemple de celle du programme 150, cette situation pose la question de la mise en évidence des crédits consacrés à la recherche au sein de l'action 1.

Ce programme bénéficie par ailleurs de deux dépenses fiscales.

La première est la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur agricole. Si son montant est faible et en légère diminution (205 millions d'euros pour 210 millions en 2012), il représente encore 75 % des crédits consacrés à l'action 1.

La seconde consiste en « l'exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers ». Alors qu'elle a été instituée en 1948, son coût reste aujourd'hui inconnu du ministère, qui continue de la compter pour zéro.

2. Une prise en compte de la recherche améliorée

Le programme comporte trois objectifs, dont la réalisation est contrôlée par autant d'indicateurs.

Le premier objectif de l'action 1 porte sur la formation d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international. Il est mesuré par des indicateurs de taux d'insertion des diplômés, à 12 et à 18 mois après l'obtention du diplôme.

Alors que la cible d'insertion à 12 mois est fixée pour 2015 à 75,6 %, le résultat a été en 2013 de 69,5 %, en retrait sur 2012 (72,4 %), et même sur 2011 (75,6 %). Tout en précisant que les vétérinaires ayant obtenu leur thèse en 2012 n'ont pas été interrogés, le RAP souligne que ce taux atteint son niveau le plus bas depuis 2006. Pour remédier à cette détérioration, il est proposé d'amplifier « *la politique développée par les écoles consistant à donner une place importante aux stages en entreprises (...) de même que la promotion de l'égalité des chances.* »

Avec 89,4 %, le taux d'insertion à 18 mois est lui aussi en diminution et inférieur à la cible fixée pour 2015 (91 %). La dégradation est cependant moindre : le taux ne diminue pas en dessous de son niveau de 2011.

L'indicateur 2.1, qui mesure la réalisation de l'objectif 2 de l'action 1, retrace le coût unitaire annuel de formation par étudiant. Sauf pour les paysagistes, ces coûts sont globalement supérieurs à la cible prévue pour 2015 par le projet annuel de performances : le coût de formation d'un ingénieur est en effet de 13 633 euros, pour une cible de 12 700 euros et celui d'un vétérinaire de 15 566 euros pour une cible de 15 100 euros. S'agissant des paysagistes, si leur coût unitaire de formation, avec 13 440 euros, est inférieur à la cible (14 000 euros), il est en légère augmentation par rapport à 2014 (13 404 euros). Selon le RAP : « *Cette hausse est notamment due à la hausse des coûts moyens de rémunération des personnels (...).* Le RAP ajoute que « *Les actions entreprises concernant (...) le développement d'un outil commun de comptabilité analytique ainsi que la mise en place des contrats d'objectifs pour les écoles et de lettres de missions aux directeurs généraux devront permettre une meilleure maîtrise des coûts (...).* »

L'indicateur 3.1 de l'action 2 porte sur la part des publications destinées aux secteurs professionnels et à l'appui aux politiques publiques. Avec 21,4 %, contre 22,9 % pour 2012, il est en diminution et n'atteint pas la cible pour 2015 fixée à 23 %.

Il faut rappeler cependant le paradoxe de cet indicateur, puisqu'un accroissement dynamique du nombre de publications académiques, et donc de recherche, a pour effet mécanique de diminuer la part des publications professionnelles ou destinées à appuyer les politiques publiques et donc la performance de l'indicateur !

C'est pourquoi un nouvel indicateur 3.2 a été constitué. Il mesure la part « performance » de la dotation recherche, à travers le nombre de publications de rang A pour l'année et par chercheur. En 2013, la réalisation est de 1,2, pour une cible 2015 de 1,1.

*
* *

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

Commentaire de M. François ANDRÉ, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 150 RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	430
A. L'ESSENTIEL DES CRÉDITS EST CONSACRÉ AU FINANCEMENT DES OPÉRATEURS.....	431
1. Une connaissance encore insuffisante des budgets des opérateurs.....	431
2. La masse salariale des universités apparemment maîtrisée	433
3. Une déclinaison par action des différents crédits qui présente un caractère artificiel	433
B. UNE AUGMENTATION DU NOMBRE D'EMPLOIS QUI TRADUIT UN ENGAGEMENT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.....	434
C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ.....	435
D. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DOIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE	435
II. PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE	436
A. UNE MEILLEURE BUDGÉTISATION DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX.....	436
B. LA CONTRIBUTION DU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES AUX EFFORTS DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS.....	437
C. DES DÉPENSES FISCALES QUI NE BÉNÉFICIENT PAS DIRECTEMENT AUX ÉTUDIANTS.....	439
D. DES PROGRÈS À RÉALISER EN MATIÈRE DE LOGEMENTS ÉTUDIANTS	439

La mission *Recherche et enseignement supérieur* est la cinquième mission la plus importante du budget général de l'État et fait partie des priorités budgétaires du gouvernement. Elle comprend dix programmes rattachés à six ministères.

Toutefois, elle ne rend qu'imparfaitement compte de tous les crédits destinés à l'enseignement supérieur, notamment du fait du rattachement à la mission *Enseignement scolaire* des sections de techniciens supérieurs (BTS) et des classes préparatoires aux grandes écoles, et dans la mission *Culture* des établissements d'enseignement supérieur culturel. D'autres formations relèvent également du ministère de l'Agriculture. Cette situation ne permet pas l'élaboration d'une stratégie budgétaire formalisée pour l'ensemble de l'enseignement supérieur. La loi du 22 juillet 2013 a toutefois réalisé des progrès en la matière grâce à l'instauration, au profit du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'une cotutelle – avec les ministres concernés – des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel.

En 2013, le budget exécuté de la mission *Recherche et enseignement supérieur* s'est élevé à **25,85 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 25,80 milliards en crédit de paiement (CP)**, en hausse de 0,74 % pour les AE et de 2,06 % pour les CP par rapport à 2012. Plus de 80 % des crédits – environ 21 milliards d'euros en CP – ont été alloués aux 280 opérateurs de la mission.

Le présent commentaire porte sur deux programmes emblématiques de la mission :

- le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* qui représente près de la moitié des crédits de la mission et dont l'objet est essentiellement de participer au financement de 193 opérateurs de l'État relevant de l'enseignement supérieur,

- et son programme d'appui, le programme 231 *Vie étudiante*, qui contribue à l'égalité des chances des étudiants.

I. LE PROGRAMME 150 RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

	AE	CP
Exécution 2012	12 778	12 545,3
Loi de finances initiale pour 2013	12 709,8	12 753,4
Crédits finalement ouverts en 2013	13 023,8	12 814,7
Exécution 2013	12 754,6	12 788,1

Source : RAP.

A. L'ESSENTIEL DES CRÉDITS EST CONSACRÉ AU FINANCEMENT DES OPÉRATEURS

Le programme 150 est devenu essentiellement un programme support qui sert au financement des opérateurs qui en relèvent. Les dépenses de personnel du programme sont en effet de plus en plus résiduelles. Elles se sont limitées à 569,5 millions d'euros en 2013 contre 846 millions d'euros en 2012. Plus de 98 % des autres crédits, soit environ **12 milliards d'euros, ont été versés directement aux opérateurs.**

Cette répartition des crédits est la **traduction concrète sur le plan budgétaire de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (dite « loi LRU »)** qui a renforcé leur autonomie budgétaire. Le périmètre des établissements d'enseignement supérieur qui gèrent directement leurs effectifs et leur masse salariale s'élargit au fur et à mesure que ces derniers accèdent au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE)

Ainsi, au 1^{er} janvier 2013, 100 établissements – dont 77 universités – avaient accédé au régime RCE. **8 autres établissements les ont rejoints en 2013**, soit un nombre plus important que prévu, ce qui a nécessité en cours d'exercice des mesures de fongibilité asymétrique – c'est-à-dire un transfert des crédits prévus pour les dépenses de personnels vers les autres dépenses – à hauteur de 131,5 millions d'euros.

L'élargissement progressif du périmètre des établissements sous régime RCE rend difficile les comparaisons entre les différents exercices. Ces comparaisons sont en outre altérées par des changements de méthode comptable nécessités par la certification des comptes des établissements d'enseignement supérieur.

1. Une connaissance encore insuffisante des budgets des opérateurs

Ainsi que l'admet le rapport annuel de performance, **il n'est pas possible de déterminer avec certitude à quelle hauteur le programme 150 a participé au financement de chacun des opérateurs** puisque la comptabilité de ces derniers ne parvient que difficilement à isoler les recettes des différents programmes du budget de l'État. Il existe ainsi des écarts entre les montants résultant du budget général de l'État et les montants inscrits dans les comptes de résultat des établissements. Autre difficulté, certaines opérations n'étaient pas encore comptabilisées au jour où le rapport annuel de performance a été édité. Les données relatives au budget des opérateurs sont des données provisoires dans l'attente des délibérations de leur conseil d'administration respectif. Enfin, ainsi que le regrette la Cour des comptes, on ne dispose toujours pas d'une vision consolidée des sources de financement des établissements.

On doit dès lors se contenter d'un ordre de grandeur des dépenses et de l'origine des recettes des opérateurs. Le rapport annuel de performance indique qu'« *on peut estimer que les dépenses de l'ensemble des opérateurs du programme 150 s'élèvent en exécution 2013 à un montant global ajusté de 16,1 milliards d'euros, financés à hauteur de 12 milliards par le programme 150* ».

Le tableau qui suit récapitule, par ordre décroissant d'importance budgétaire, les financements alloués en CP par les programmes 150 et 231, selon les données figurant dans le rapport annuel de performances pour chaque catégorie d'opérateurs.

FINANCEMENT EN CP DES OPÉRATEURS PAR LES PROGRAMMES 150 ET 231

(en milliers d'euros)

Catégorie d'opérateurs	Programme 150	Programme 231	Programmes 150 + 231
Universités et assimilés	10 385 438	33 669	10 419 107
Écoles et formations d'ingénieurs	532 698	1 577	534 275
Écoles Normales Supérieures	265 595	218	265 813
Autres établissements à vocation d'enseignement supérieur et de recherche	262 924	290	263 214
Établissement public d'aménagement universitaire de la Région Ile-de-France	142 080	0	142 080
Autres établissements à vocation principale de recherche	82 478	0	82 478
Instituts d'études politiques	79 595	322	79 917
Collège de France	34 265	0	34 265
Écoles françaises à l'étranger	30 327	0	30 327
Établissement public du musée du quai Branly	22 724	0	22 724
Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche	9 482	0	9 482
Réseau national de communications pour la technologie, l'enseignement et la recherche	6 637	0	6 637
Bibliothèque universitaire des langues et civilisations	3 003	0	3 003
Chancellerie des Universités	2 299	0	2 299
Campus France - Agence de promotions des formations et des échanges éducatifs et scientifiques	1 841	0	1 841
Agence Europe éducation Formation France	875	0	875
ADU DROME-ARDECHE	277	0	277
Académie des sciences de l'outre-mer	252	0	252
TOTAL	11 859 787	35 754	11 895 541

Pour les raisons exposées précédemment, on doit regretter que le total des crédits en CP ne corresponde pas à l'information consolidée donnée par le rapport annuel de performance (RAP *Recherche et Enseignement supérieur*, p. 114) selon laquelle le financement du programme en direction des opérateurs aurait été de 11,971 milliards d'euros en CP. Toutefois, ce tableau permet de prendre la mesure de l'importance des financements du programme en direction des opérateurs.

2. La masse salariale des universités apparemment maîtrisée

Selon leurs comptes financiers, **la masse salariale totale des opérateurs ressort à 11,32 milliards d'euros en 2013**. Une comparaison par rapport à l'exercice 2012 serait peu pertinente compte tenu de l'augmentation du nombre d'établissements sous régime RCE. Toutefois, ainsi que l'a calculé la Cour des comptes, la masse salariale de l'ensemble du programme – et ce compris les opérateurs – **n'a progressé que de 1,4 % entre 2011 et 2013** – hors contribution employeur au Compte d'affectation spéciale *Pensions*. La masse salariale du programme est donc maîtrisée.

Par ailleurs, et pour la première fois en 2013, les établissements du programme 150 ont été appelés à contribuer à l'effort de redressement des comptes publics par l'application d'une économie sur leur subvention pour charges de service public, qui est évaluée par le ministère à 64 millions d'euros.

La trésorerie des universités est globalement satisfaisante. Selon la Cour des comptes, et sur la base de chiffres relatifs à l'exercice 2012, la trésorerie totale des établissements passés au régime RCE était de 1,77 milliard d'euros, soit 69 jours de fonctionnement – ce qui constitue un niveau supérieur aux ratios prudentiels habituels. Si quelques universités ont connu des difficultés financières, leurs déficits cumulés n'ont représenté que 46 millions d'euros, soit à peine 0,4 % des crédits de fonctionnement cumulés de l'ensemble des universités.

3. Une déclinaison par action des différents crédits qui présente un caractère artificiel

Le programme concourt à la mise en œuvre de deux grandes politiques publiques distinctes : l'enseignement supérieur et la recherche. En théorie, les actions du programme distinguent les dépenses par niveau de formation universitaire et par domaine de recherche, ce qui devrait permettre d'évaluer la part respective des crédits alloués à chacune de ces politiques publiques. Mais cette répartition n'est pas forcément éclairante et est sujette à critique. La Cour des comptes a d'ailleurs recommandé un changement de nomenclature de façon à mieux appréhender la destination réelle des dépenses.

Sous cette réserve, les dépenses se sont élevées – par ordre décroissant d'importance budgétaire – à :

– 5,51 milliards d'euros pour la formation initiale et continue du baccalauréat au doctorat (actions n° 1 à n° 3),

– 3,75 milliards d'euros pour la recherche universitaire (actions n° 6 à 12),

– 1,54 milliard d'euros en AE et en CP pour les dépenses de pilotage (action n° 15),

– 1,32 milliard d'euros en AE et 1,36 milliard d'euros en CP pour l'immobilier (action n° 14),

– 444,54 millions d'euros pour les bibliothèques et services de documentation (action n° 5),

– 108,09 millions d'euros pour la diffusion des savoirs et les musées (action n° 13),

– 81,08 millions d'euros en faveur des établissements privés (action n° 4).

B. UNE AUGMENTATION DU NOMBRE D'EMPLOIS QUI TRADUIT UN ENGAGEMENT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

L'exercice 2013 a été marqué par la **création de 1 000 emplois** conformément à l'engagement du Président de la République de créer 5 000 emplois supplémentaires sur cinq ans en faveur de l'enseignement supérieur.

Selon le rapport annuel de performance, les 1 000 emplois créés se répartissent ainsi :

– 20 emplois pour les écoles et formations qui relèvent du ministère de l'agriculture,

– 903 emplois pour les universités et les centres universitaires de formation et de recherche,

– 31 emplois pour les écoles d'ingénieurs,

– 10 emplois pour les Instituts d'études politiques,

– 36 emplois pour d'autres établissements.

Le nombre d'emplois du programme a donc progressé pour s'établir à **182 461 en ETPT** contre 181 697 en 2012 – l'augmentation constatée est inférieure à 1 000 car les recrutements intervenus en cours d'année ne correspondent pas à une unité complète en ETPT.

Dans le détail, on constate une évolution en sens inverse du nombre d'emplois selon qu'ils sont ou non sous plafond. Ainsi, le nombre d'emplois sous plafond a baissé de 159 486 à 158 586 en ETPT entre 2012 et 2013. À l'inverse, le nombre d'emplois hors plafond a progressé pour s'établir à 23 875 en 2013 contre 22 211 en 2012, soit une hausse de 7,5 %. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes, le nombre d'emplois hors plafond avait déjà augmenté de 10 % en 2012 et de 28 % en 2011.

Les opérateurs représentent 95 % des emplois du programme, avec 173 939 ETPT dont 150 060 sous plafond. Par rapport à 2012, on constate une augmentation du nombre d'emplois sous plafond des opérateurs de 2 988 en raison principalement du passage au régime RCE de huit établissements supplémentaires. Le nombre d'emplois du programme, devenu résiduel par rapport à celui des opérateurs, a été de 8 526 en ETPT contre 12 414 en 2012. Le passage au régime RCE de plusieurs établissements a entraîné un nouveau transfert de 3 850 emplois en ETPT vers les opérateurs.

C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Quatre contrats de partenariat signés en 2013, qui s'ajoutent aux cinq conclus précédemment, ont bénéficié d'un financement sur le programme en vue de la construction de nouveaux bâtiments universitaires :

– le contrat de partenariat du Campus innovant de l'université de Bourgogne pour un investissement de 24 millions d'euros d'AE,

– le contrat de partenariat pour le Laboratoire Magma Volcan de Clermont-Ferrand pour un investissement de 16,4 millions d'euros d'AE,

– le contrat de partenariat du campus numérique de l'université européenne de Bretagne pour un investissement de 41,06 millions d'euros en AE,

– le contrat pour la formation et l'innovation du Campus Grand Lille pour un investissement de 51,8 millions d'euros en AE.

D. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DOIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE

La fusion des objectifs du programme rend plus lisible la mesure de la performance : le programme ne compte plus que six objectifs contre neuf en 2012. Toutefois, on dénombre une **cinquantaine d'indicateurs et de sous-indicateurs dont certains sont difficiles à interpréter** compte tenu de l'instabilité de leurs méthodes de construction. Le rapport annuel de performance fait également état de **divers problèmes de collecte** des données. Beaucoup d'indicateurs ne font donc pas apparaître les résultats obtenus en 2013.

Certains indicateurs fixent des objectifs difficilement conciliables entre eux. Ainsi, il est fixé comme objectif que la part des sites secondaires de moins de 1 000 étudiants soit limité à 75 %. Cet objectif a été atteint en 2013, la part des établissements concernés ayant baissé de 4,1 points depuis 2011.

Toutefois, dans le même temps, un autre indicateur fixe un objectif de disponibilité hebdomadaire de 5 heures et 30 minutes des places en bibliothèque universitaire. Or, la rationalisation des implantations a abouti à ce que le nombre de places en bibliothèque universitaire baisse pour s'établir à 130 868 en 2013 contre 133 821 en 2012. Résultat, la disponibilité hebdomadaire théorique d'une place par usager a également baissé : 5 heures et 15 minutes en 2013, contre 5 heures et 41 minutes en 2012. En l'état, les deux indicateurs semblent donc fonctionner en sens contraire.

II. PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

Le programme 231 *Vie étudiante* concourt à **l'égalité des chances** en s'efforçant d'offrir aux étudiants un égal accès aux études supérieures.

PROGRAMME 231

(en millions d'euros)

	AE	CP
Exécution 2012	2 323,1	2 318,7
Loi de finances initiale pour 2013	2 312,4	2 325,1
Crédits finalement ouverts en 2013	2 328,8	2 337,2
Exécution 2013	2 320,4	2 329,3

Source : RAP.

Plus de 80 % des crédits du programme, soit environ **1,9 milliard d'euros, ont été consacrés aux aides sociales en faveur des étudiants**. Contrairement aux années précédentes, les bourses sur critères sociaux ont fait l'objet d'une meilleure budgétisation.

L'autre dépense principale du programme porte sur le financement du réseau des œuvres universitaires, avec plus de 400 millions de crédits consommés. Ce réseau a contribué, en 2013, aux efforts de redressement des comptes publics.

A. UNE MEILLEURE BUDGÉTISATION DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX

Les aides sociales directes se sont élevées à 1 889,5 millions d'euros en CP, en hausse de 1,2 % par rapport à l'exercice 2012. Les bourses sur critères sociaux en ont constitué la majeure partie avec 1 776,8 millions d'euros versés contre 1 751,2 en 2012, soit une hausse de 1,5 %. La croissance de ces dépenses s'explique notamment par la réforme, intervenue à la rentrée 2013-2014, instituant deux échelons supplémentaires au barème des bourses sur critères sociaux : un échelon « 0 bis » et un échelon 7. Au 31 décembre 2013, 645 532 boursiers sur critères sociaux ont été recensés.

BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX - ANNÉE 2013-2014

Échelon	Montant annuel	Nombre de boursiers
0	0	95 161
0 bis	1 000	55 638
1	1 653	107 548
2	2 490	57 332
3	3 190	56 580
4	3 889	54 642
5	4 465	99 182
6	4 735	82 963
7	5 500	36 486

Source : RAP.

Ce dispositif faisait depuis trois ans l'objet d'une sous-budgétisation initiale, conduisant à l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance et à une régularisation en loi de finances rectificative. Ainsi que s'en est félicitée la Cour des comptes, **les prévisions de la loi de finances initiale pour 2013 ont été plus réalistes** (1 802,87 millions d'euros) et aucune ouverture n'a été nécessaire en décret d'avance.

L'exécution demeure néanmoins tendue : la réserve initiale et le surgel ont été entièrement dégelés en fin d'exercice. À cet égard, ainsi que le recommande la Cour des comptes, il conviendrait de ne pas appliquer de réserve de précaution aux bourses sur critères sociaux dans la mesure où elles constituent des dépenses inéluctables.

Il faut ajouter à ces aides directes aux étudiants les sommes de :

– 2 millions d'euros qui ont servi à alimenter le fonds de garantie « *prêts étudiants* »,

– et de 300 000 euros versés au titre du dispositif « *caution locative étudiante* », mis en place à titre expérimental sur 7 académies.

B. LA CONTRIBUTION DU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES AUX EFFORTS DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) anime un réseau de 28 centres régionaux des œuvres universitaires (CROUS) qui a pour mission d'améliorer et de faciliter les conditions de vie des étudiants.

Le réseau a contribué à l'effort de redressement des comptes publics :

– d'abord, par une légère baisse du nombre d'emplois : **12 125 ETPT** en 2013 contre 12 219 en 2012, soit une baisse de 0,8 % ;

– ensuite et surtout, en raison de la baisse de la somme perçue en provenance du programme 231 *Vie étudiante* : **405 millions d’euros** en 2013 contre 435 millions d’euros en 2012, soit une baisse de près de 7 %.

La somme perçue en 2013 comprend des subventions pour charges de services publics, des dotations en fonds propres et des transferts. Elle se décompose ainsi :

– 26,8 millions d’euros financés par l’action n° 1 *Aides directes* afin de couvrir la rémunération et les charges connexes des personnels administratifs chargés de la gestion des aides directes,

– 176,1 millions d’euros financés par l’action n° 2 *Aides indirectes* correspondant aux dépenses de fonctionnement du réseau notamment dans le domaine du logement et de la restauration des étudiants,

– 7,8 millions d’euros financés par l’action n° 3 *Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives* pour financer des travaux d’accessibilité et des activités culturelles,

– 87,7 millions d’euros financés par l’action n° 4 *Pilotage et animation du programme* qui ont servi plus spécifiquement au financement du CNOUS,

– 66,2 millions d’euros de dotations en fonds propres destinées à financer des investissements et portées par les différentes actions du programme dans leur domaine respectif,

– 40,4 millions de transferts, portés par les différentes actions du programme dans leur domaine respectif, et destinés à financer divers dispositifs liés à la vie étudiante tels que l’enveloppe pour les associations étudiantes, soutien à diverses initiatives, etc.

Dans le détail, on relève que les dotations en fonds propres et les transferts au réseau des œuvres universitaires ont fortement baissé : 66,2 millions de dotations en fonds propres en 2013 contre 90,2 millions d’euros en 2012 ; 40,4 millions de transferts en 2013 contre 48,5 millions d’euros en 2012.

En revanche, les subventions pour charges de service public sont restées stables, à 297,7 millions d’euros en 2013 contre 296,2 millions d’euros en 2012. Cependant, leur ventilation budgétaire a beaucoup varié d’une action à l’autre. Ainsi, la subvention au titre des personnels administratifs chargés de la gestion des aides directes a augmenté de 9,4 millions : **l’activité de gestion des bourses s’est en effet accrue avec l’augmentation du nombre de boursiers, la mise en place du 10^{ème} mois de paiement, et la création des échelons 0 bis et 7 à la rentrée 2013**. En revanche, la subvention au titre des autres frais de fonctionnement a diminué de 14,3 millions d’euros.

On peut regretter que les CROUS aient été les seuls opérateurs de la mission pour lesquels l'attribution de la dotation de fonctionnement ne s'est pas accompagnée d'une démarche contractuelle. C'est en effet le CNOUS qui répartit les dotations auprès des différents CROUS. Or, selon la Cour des comptes, les critères de répartition n'ont pas été objectifs et transparents.

On peut également regretter l'absence d'un suivi optimal des engagements hors-bilan pris par les CROUS auprès de bailleurs privés dans le cadre du plan de construction de 40 000 nouveaux logements étudiants sur cinq ans. Des contrôles de la Cour des comptes réalisés en 2013 ont montré, en effet, des points de fragilité et un manque de transparence des conventions conclues (Cour des comptes, Note d'analyse d'exécution du budget de l'État *Recherche et Enseignement supérieur*, p. 68).

C. DES DÉPENSES FISCALES QUI NE BÉNÉFICIENT PAS DIRECTEMENT AUX ÉTUDIANTS

Les dépenses fiscales rattachées à titre principal au programme ont été chiffrées à **438 millions d'euros en 2013** contre 424 millions en 2012. La réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, pourtant jugée peu efficiente par la Cour des comptes, a été maintenue. Cette dépense fiscale ne bénéficie pas directement aux étudiants mais au foyer fiscal auquel ils sont rattachés. Il en est de même de l'exonération d'impôt sur le revenu des salaires perçus au titre d'une activité exercée pendant les congés universitaires.

La seule dépense fiscale qui bénéficie directement aux étudiants est le crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts en vue du financement de leurs études. Cette mesure est cependant en voie d'extinction puisque seuls les contrats de prêt conclus avant le 31 décembre 2008 en bénéficient. Elle a été chiffrée à 3 millions d'euros pour 2013.

D. DES PROGRÈS À RÉALISER EN MATIÈRE DE LOGEMENTS ÉTUDIANTS

L'objectif n° 1 est le plus emblématique du programme en ce qu'il vise à promouvoir l'égalité des chances. Les indicateurs mesurent le pourcentage d'étudiants d'origine modeste qui accèdent et réussissent dans l'enseignement supérieur. L'indicateur mesurant l'accès des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale n'a pu être renseigné à cause de problèmes de collecte. Le pourcentage d'étudiants boursiers dans les classes préparatoires progresse d'environ un point en 2013 pour s'établir à 27,8 %. On note aussi que, **comme l'an passé, les étudiants boursiers ont mieux réussi leurs examens que la moyenne des étudiants**. Toutefois, les résultats de cet indicateur doivent être maniés avec précaution car ils sont calculés sur la base des étudiants inscrits et non sur celle des étudiants présents. **Or, les étudiants boursiers sont soumis à une obligation d'assiduité qui favorise leur réussite.**

L'objectif n° 2 tend à améliorer les conditions de vie des étudiants. Un effort particulier doit être accompli en matière de logement étudiants. Le nombre de places en logement social du CROUS pour 100 étudiants boursiers ne cesse de baisser : il s'est établi à 26,39 en 2013 contre 26,42 en 2012 et 27,9 en 2011, alors que la cible est de 30 pour 2015. On observe aussi des disparités régionales puisque, pour 100 étudiants boursiers, 12 académies ont offert moins de 30 places tandis que 4 académies ont pu offrir plus de 40 places. **Cette situation justifie pleinement le plan de construction de 40 000 logements qui a été engagé par le gouvernement.**

L'objectif n° 3 vise à développer la prévention dans le domaine de la santé. Toutefois, l'indicateur prévu s'étant révélé peu fiable, un nouvel indicateur va être créé.

*

* *

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ;
PENSIONS**

Commentaire de M. Yves CENSI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE COMPTE D’AFFECTATON SPÉCIALE (CAS) PENSIONS	442
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LE RETOUR À UNE SITUATION BUDGÉTAIRE EXCÉDENTAIRE	442
1. Des dépenses maîtrisées et réduites par rapport aux crédits ouverts	443
2. Des recettes inférieures aux prévisions, mais en raison de taux de cotisation modifiés	443
3. Le rétablissement du solde cumulé, conformément aux recommandations	444
B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UN PILOTAGE DU CAS SATISFAISANT	445
1. Une performance de gestion accrue, dans un contexte relativement favorable	445
2. Les recommandations de l’année précédente ont été, pour la plupart, suivies d’effets	446
II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	446
A. L’ARCHITECTURE DE LA MISSION : UN PÉRIMÈTRE CRITIQUABLE	446
B. UNE EXÉCUTION QUI A BÉNÉFICIÉ DE CONDITIONS FAVORABLES : UNE SOUTENABILITÉ QUI DEMEURE INCERTAINE	448
C. DE BONS RÉSULTATS, MAIS UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE TOUJOURS INSUFFISANTE	449

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 (LOLF), retrace les opérations relatives aux régimes de retraite et d'invalidité des agents de l'État. Il est constitué depuis 2006 de trois programmes dont la structure budgétaire reste stable, sans modification de périmètre significative :

– le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* (92 % des crédits du CAS, sur un total de 56,370 milliards d'euros de crédits prévus pour 2013, fonds de concours et attributions de produits compris)

– le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* (3 % des crédits) ;

– le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* (5 % des crédits).

La loi de finances initiale pour 2013 a prévu une dotation de 51,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit 13 % du total des dépenses budgétaires autorisées de l'État. Ces crédits sont constitués pour l'essentiel de crédits de titre 2 (dépenses de personnel) correspondant au paiement des pensions. Seul le programme 743 comprend des crédits d'intervention.

A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LE RETOUR À UNE SITUATION BUDGÉTAIRE EXCÉDENTAIRE

Le tableau suivant résume la situation budgétaire du compte d'affectation spéciale *Pensions*.

En M€	2013					
	Recettes		Dépenses		solde d'exécution prévisionnel	solde d'exécution
	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
P. 741	52 488,0	51 539,7	51 799,0	51 355,5	689	204,2
P. 742	1 915,2	1 946,5	1 915,2	1 898,5	0	48
P. 743	2 361,4	2 326,3	2 391,4	2 368,4	-30	-42,1
TOTAL	56 764,7	55 812,5	56 105,7	55 602,4	659	210,1

Source : Cour des comptes

1. Des dépenses maîtrisées et réduites par rapport aux crédits ouverts

Le montant des crédits consommés s'est élevé à 55,6 milliards d'euros pour l'exercice 2013, un peu moins que les prévisions de la loi de finances initiale qui étaient de 56,11 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,15 %, par rapport à l'exécution 2012, légèrement supérieure à l'inflation.

Cet écart à la prévision s'explique avant tout par la faiblesse de l'inflation qui a conduit à une moindre revalorisation des retraites, ceci s'ajoutant à des départs à la retraite une nouvelle fois moins nombreux que prévus (aboutissant à des économies de 505 millions d'euros au total). Ceci souligne une nouvelle fois la difficulté des prévisions en matière d'entrée en paiement des pensions.

2. Des recettes inférieures aux prévisions, mais en raison de taux de cotisation modifiés

Les recettes se répartissent entre les contributions employeurs, les cotisations salariales et les versements du budget général sous la forme d'une subvention d'équilibre.

En particulier, dans la mesure où le programme 743 ne relève pas d'une logique contributive, ses dépenses (relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) sont financées par le budget général, au nom de la solidarité nationale.

Il convient de noter que les taux de contribution employeur sont déterminés chaque année en fonction des dépenses prévisionnelles du CAS, des autres recettes (versements du budget général ; cotisations de salariés...) et de l'assiette contributive auquel il s'applique, correspondant à une partie de la masse salariale des agents publics. Il s'agit normalement de taux d'équilibre permettant d'égaliser les recettes du CAS avec ses dépenses.

À ce titre, le taux de contribution employeur appliqué au traitement indiciaire brut a été fixé par décret du 27 décembre 2012 à 74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, à 0,32 % au titre des allocations temporaires d'invalidité et à 126,07 % pour les militaires.

Les **recettes exécutées** se sont élevées à 55,812 milliards d'euros, soit **952,213 millions d'euros de moins que les 56,765 milliards prévus en loi de finances initiale** (soit 1,6 % de moins). Cet écart porte principalement sur les recettes du programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'inactivité* (une exécution inférieure à la prévision de 948,3 millions d'euros).

Paradoxalement, ce résultat reflète en réalité une situation en nette amélioration. Cet écart entre la prévision et l'exécution vient en fait principalement d'une réduction de 30 points du taux de la contribution employeur au titre des personnels civils des ministères et budgets annexes employeurs, sur la

période située entre le 1^{er} décembre et le 31 décembre 2013, qui a entraîné une perte de recettes de 968 millions d’euros. La qualité de la prévision n’est donc pas en cause, puisque la modulation de ce taux a été permise par l’évolution des dépenses prévisionnelles du CAS (cf. ci-dessus), qui se sont avérées moins importantes que prévues. Comme le souligne la Cour des Comptes, cet ajustement limité au mois de décembre a permis d’alléger d’autant les dépenses du budget général.

L’exécution du CAS n’en reste pas moins délicate en raison des incertitudes liées à la prévision des recettes. Ceci est particulièrement vrai pour l’ensemble des cotisations et contributions de l’État, des établissements publics et des collectivités locales, dans la mesure où la variabilité des calendriers de départs en retraite et des choix divers de recrutement (titulaires, non-titulaires) sont par nature difficile à anticiper et affectent les recettes perçues à ce titre. De même, les prévisions relatives aux contributions des établissements publics et des collectivités locales se révèlent toujours incertaines. En définitive, l’érosion des assiettes de contribution et de cotisation au CAS sous l’effet de facteurs multiples (réduction du nombre de fonctionnaires, recours à des contractuels, modification de la nature des mesures catégorielles au profit de mesures indemnitaires ne contribuant pas au CAS) se traduit par la diminution des recettes, de l’ordre de 100 millions d’euros à 200 millions d’euros en 2011 et 2012, et de 437 millions d’euros en 2013.

3. Le rétablissement du solde cumulé, conformément aux recommandations

L’an passé, la Cour des comptes et le Rapporteur spécial avaient mis en cause une budgétisation en déficit du CAS pour la seconde année consécutive ; entraînant une réduction du solde cumulé du compte qui risquait de faire peser des tensions sur la trésorerie (avec une marge de trésorerie d’un milliard d’euros, suite à la LFI pour 2006, qui s’était réduite à 776,9 millions d’euros fin 2012).

L’exécution de 2013 a permis de corriger ce problème, **grâce à de moindres dépenses, en dégageant un excédent de 210,1 millions d’euros**, soit le tiers seulement des prévisions mais permettant au CAS de revenir au niveau de sa marge de trésorerie initiale (avec un solde cumulé estimé à 987 millions d’euros fin 2013).

La réforme des retraites de 2010 semble progressivement garantir la soutenabilité de ce régime à moyen terme, par la hausse continue du taux de cotisation salariale des fonctionnaires (jusqu’à l’alignement avec ceux des salariés relevant du régime général) et par les diverses mesures d’âge (durée de cotisation et âge de départ à la retraite). La Cour des comptes identifie néanmoins une source de fragilité pour le financement du CAS, à savoir la croissance du nombre de fonctionnaires ayant dépassé la date d’ouverture de leurs droits et étant donc susceptibles de prendre leur retraite à tout instant.

B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UN PILOTAGE DU CAS SATISFAISANT

1. Une performance de gestion accrue, dans un contexte relativement favorable

Il convient d'effectuer trois remarques préalables, à propos de la mesure de la performance de ce compte d'affectation spéciale.

En premier lieu, comme souligné par la Cour des Comptes, plusieurs indicateurs ne relèvent pas véritablement d'une logique de performance, dans la mesure où les responsables de programme n'ont pas de prise directe sur leurs résultats : de fait, les objectifs de maîtrise du besoin de financement des programmes 741 et 742 ne présentent que des indicateurs de contexte, qui éclairent sur les grandes données démographiques (âge de départ à la retraite, durée moyenne de cotisation...) et la situation financière du régime. Deux éléments font néanmoins exception : la **maîtrise du coût de gestion et l'optimisation de la prévision de dépenses et recettes des pensions**, sur lesquelles les responsables de programme disposent de marges de manœuvre plus importantes.

En outre, il convient de souligner que le **programme 743 ne contient pas d'indicateur**. Dépourvu de logique contributive, ce programme du CAS est en effet financé, comme mentionné plus haut, par le budget général, au nom de la solidarité nationale, si bien que les crédits relatifs aux subventions d'équilibre sont inscrits dans divers programmes ministériels du budget général.

Enfin, **l'interprétation des indicateurs relatifs aux coûts de gestion** reste délicate. Ainsi, les limites de l'indicateur 1.1 du programme 741 (qui calcule le coût unitaire d'une primo-liquidation mais qui est de fait influencé par des évolutions comportementales conjoncturelles de la part des futurs pensionnés) ont conduit à son remplacement dans le projet annuel de performance pour 2014. Le nouvel indicateur mesure ainsi le coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite. Cette sensibilité des indicateurs de coût de gestion au nombre de pensionnés et donc aux effectifs de primo-liquidants annuels rend de façon générale l'interprétation des résultats difficile.

La performance mesurée pour l'année 2013 a dès lors été grandement affectée par des départs à la retraite et un niveau de l'inflation plus faibles qu'escomptés.

Sous les réserves précédentes, les résultats indiquent que les coûts de gestion sont contenus voire réduits (avec une stabilité des dépenses de fonctionnement dans le cadre du programme 742 et une baisse du coût d'une primo-liquidation la baisse du nombre de primo-liquidants au programme 741).

Les indicateurs apportent toutefois des informations plus nuancées, mais qui restent satisfaisantes, en ce qui concerne la **qualité de la prévision des dépenses**, tandis qu'aucun indicateur ne vient mesurer ce même élément en matière de recettes. Les prévisions de dépenses du programme 741 ont ainsi été affectées par la revalorisation plus faible que prévue des pensions (en raison du niveau de l'inflation) et par des comportements de reports de départ en retraite plus importants qu'estimés dans la LFI (l'écart passe alors de 1 % à 0,23 %, soit un très bon niveau, si l'on tient compte de ces deux effets). L'analyse peut être répliquée pour le programme 742 (avec un écart assez faible de 0,6 % par rapport à la prévision, conforme à la cible pour 2015).

2. Les recommandations de l'année précédente ont été, pour la plupart, suivies d'effets

L'année dernière, quatre recommandations étaient formulées par le rapporteur spécial. Force est de constater que ces dernières ont pour la plupart été suivies. Ainsi, au-delà de la reconstitution en exécution du solde cumulé à son niveau originel et de la fin de la budgétisation en déficit du CAS, l'estimation des coûts de gestion est sur le point d'être améliorée avec le remplacement pour le PAP 2014, évoqué précédemment, de l'indicateur du programme 741 par le chiffrage du coût unitaire de gestion d'un ressortissant du régime concerné. Le décret prévoyant des majorations de retard pour non versement des contributions au CAS dans les délais devrait de même être publié très prochainement, selon les informations fournies par le Rapport Annuel de Performance, comme demandé l'an dernier.

Il reste cependant à introduire un indicateur de performance mesurant l'écart entre la prévision de recettes et la réalisation. Cet écart n'est pour l'instant mesuré que pour les dépenses. Or, les problèmes de prévision affectent principalement les recettes, comme détaillé plus haut, rendant cet indicateur légitime.

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 des crédits de l'État consacrés au financement de régimes spéciaux de retraite ou à celui de dispositifs de cessation anticipée d'activité.

A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION : UN PÉRIMÈTRE CRITIQUABLE

Cette mission est composée à **99,8 % de crédits relatifs à des dépenses d'intervention** en loi de finances initiale pour 2013, fonds de concours et attributions de produits compris, sur un total de 6 543,3 millions d'euros. Elle comprend trois programmes :

– le programme 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), qui compte pour environ 70 % des crédits

– le programme 197 *Régimes de retraite de la sécurité sociale des marins*, qui comporte 12,8 % des crédits de la mission

– le programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*, pour 23,2 % des crédits. Ce régime est structurellement déficitaire car en situation de rapide déclin démographique, et n'accueille plus ou très peu de nouveaux retraités

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION

Crédits ouverts (en CP) et consommation de crédits en 2013 pour la Mission Régimes sociaux et de retraite										
CP	LFI	Reports	LFR	Mouvements		Total des crédits ouverts au titre de la gestion	Exécution	Rappel Consommation 2012	Ecart LFI/exécution	Evolution 2012/2013
				+	(-) (décret d'avance)					
P195	1 518,93	0,15	- 29,40	-	-	1 489,68	1 489,68	1 823,91	-1,93%	-18,33%
P197	840,00	-	-	-	-	840,00	840,00	856,46	0,00%	-1,92%
P198	4 184,36	1,13	- 57,00	-	- 19,97	4 108,52	4 108,51	4 031,00	-1,81%	1,92%
Mission	6 543,29	1,28	- 86,40	-	- 19,97	6 438,20	6 438,18	6 711,37	-1,61%	-4,07%

Source : Cour des Comptes, Note d'exécution budgétaire, 2013.

Il convient en outre de souligner **l'intervention d'un opérateur de l'État, l'Établissement National des Invalides de la Marine (ENIM)**, dans le cadre du programme 197, dont les ressources sont en augmentation, à hauteur de 1 665,33 millions d'euros (par rapport aux 1 611,19 millions d'euros de l'exécution 2012). Si cet opérateur a respecté son plafond d'emplois à temps plein (anticipant même sur sa trajectoire de réduction des effectifs), il reste en déficit, à hauteur de 30 millions d'euros, en dépit d'une augmentation des subventions de l'État et de la CNAMTS par rapport au vote en LFI (avec inscription pour assurer l'équilibre de la branche « maladie » d'un produit à recevoir de 30,30 millions d'euros). Ces subventions ont de fait été supérieures à l'exécution 2012, contrairement au vote initial, et ont permis d'atteindre un déficit inférieur aux prévisions établies à 46,3 millions d'euros.

Concernant le périmètre même, **la Cour des comptes critique depuis de nombreuses années la logique de rattachement de la mission.**

S'il s'agit d'une logique sectorielle portant sur les régimes de retraites des seuls secteurs des transports et de l'énergie, il faut alors souligner le caractère peu opportun de l'utilisation des crédits de cette mission pour, par exemple, la subvention du fonds de gestion des retraites du personnel de l'ex-ORTF ou pour le financement de la caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte (qui a pris fin en exécution 2013 avec le remboursement par la CNRACL des pensions payées depuis 2011, suite à sa reprise en gestion des pensions de ces fonctionnaires).

S'il s'agit d'une logique thématique, la mission devrait alors regrouper toutes les subventions de l'État à des régimes particuliers, de base ou additionnels, notamment la subvention aux caisses de retraite de la Comédie française et de l'Opéra de Paris inscrite sur le programme 131 *Création* de la mission *Culture*. *Le Rapporteur spécial observe qu'en l'état, le périmètre de la mission ne tranche toujours pas entre les deux logiques de rattachement.*

B. UNE EXÉCUTION QUI A BÉNÉFICIÉ DE CONDITIONS FAVORABLES : UNE SOUTENABILITÉ QUI DEMEURE INCERTAINE

Cette exécution est tout d'abord marquée par un progrès important par rapport à l'année 2012, dans la mesure où **les transferts irréguliers** en provenance de plusieurs programmes du budget général vers le programme 195 (à destination du CAS *Pensions* qui lui est rattaché) **ne se sont pas reproduits**.

Au-delà de cet élément, le montant des crédits consommés s'est élevé à 6 438,2 millions d'euros, soit 1,6 % de moins que les crédits alloués par la loi de finances initiale à la mission. Ce résultat est dû à **l'annulation** par loi de finances rectificative de **29,4 millions de crédits mis en réserve au titre du programme 195** (la mise en réserve n'a été levée que pour deux tiers), en raison de la baisse de 20 millions d'euros de la subvention versée par le programme à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, qui a bénéficié de produits exceptionnels. Ceci s'explique en outre par le remboursement, évoqué plus haut, par la CNRACL, des pensions à destination des fonctionnaires de Mayotte retraités. **Cet écart entre crédits consommés et prévus en LFI vient néanmoins surtout du programme 198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres**. Les charges de pension du régime de retraite du personnel de la SNCF se sont en effet révélées bien inférieures aux prévisions (du fait d'une inflation et d'effectifs de retraités plus faibles que prévus) tandis que des variations de taux de cotisation sont venues accroître leurs produits. La réduction de la dotation d'équilibre à l'endroit de ce régime a ainsi permis une annulation de crédits mis en réserve, à hauteur de 76,97 millions d'euros (après un dégel de cette dernière à hauteur de 174,1 millions d'euros).

La mission *Régimes sociaux et de retraite* participe dès lors à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État, avec des crédits consommés inférieurs aux prévisions pour 2013 du budget triennal 2011-2013 (6,53 milliards d'euros de prévus pour l'année 2013). Cette remarque vaut aussi par rapport aux hypothèses du budget pour 2013-2015 qui prévoit une croissance de 8,2 % des crédits de la mission sur la période 2012-2015 (les dépenses n'ayant augmenté que de 1,1 % par rapport au budget 2012, contre une prévision d'augmentation de 2,6 %).

Néanmoins, **la soutenabilité des régimes sociaux et de retraite à moyen terme ne paraît pas assurée**. Certes, si le total des crédits prévus dans le cadre du budget triennal 2011-2013 a été dépassé en exécution de 3,81 %, le dépassement ne représente que 0,6 % des crédits pluriannuels votés dans ce cadre, si l'on exclut des calculs les contributions exceptionnelles au CAS *Pensions*. Néanmoins,

freiner la croissance des crédits alloués à la mission est difficile en présence de dépenses obligatoires pour l'État, qui dépendent beaucoup de l'inflation (qui affecte la revalorisation des pensions). Or, cette progression, de 4,96 % sur la période 2011-2013, est très supérieure à la croissance moyenne du budget de l'État, alors que, selon la Cour des comptes, les « *besoins de financement des organismes subventionnés ne devraient commencer à décroître qu'en 2018* (pour les pensionnés de la SNCF) *et en 2020* (pour ceux de la RATP) ». Ainsi, si la baisse des subventions est engagée pour le régime des marins (ENIM) et si la CANSSM (régime des marins) est désormais fermée, il convient d'affirmer, à l'instar de la Cour des comptes, que la « *soutenabilité à moyen-long terme ne s'améliore pas avant l'horizon 2017* ».

Enfin, **si les dépenses de cette mission sont très contraintes par nature**, certains changements de comportements ont pu être induits par les réformes des régimes de retraites de la SNCF et de la RATP de 2008 et 2010. **Sur ce dernier point, les Rapports annuels de performance se doivent de faire figurer**, comme le rappelle la Cour des Comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2013, « *un bilan stratégique de la mission et un bilan des réformes* ». Or, « *les documents budgétaires (présentés dans le RAP) ne permettent pas d'isoler l'impact des réformes sur le besoin de financement des régimes* », et il serait dès lors souhaitable de lever cette difficulté : ceci permettrait à la fois d'élargir la démarche de performance au-delà des indicateurs habituels, pour diffuser une véritable culture de l'évaluation dans les administrations publiques, tout en donnant une idée plus précise des déterminants de la dépense effective sur plus long terme.

C. DE BONS RÉSULTATS, MAIS UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE TOUJOURS INSUFFISANTE

Les trois programmes regroupent des objectifs et des indicateurs relativement similaires, qui concernent en premier lieu l'efficacité de la gestion des différents régimes (coût unitaire d'une primo-liquidation des pensions, dépenses de gestion pour 1 euro de prestations servies, taux de récupération des indus et trop versés). Les diverses caisses ne pouvant contrôler directement ou indirectement l'évolution de ces dépenses, à caractère obligatoire, l'objectif de bonne gestion qui leur est fixé constitue dès lors la contrepartie des subventions au titre de la solidarité nationale de l'État vers ces régimes dont la structure démographique souffre d'un déséquilibre structurel.

Les résultats en la matière sont contrastés mais plutôt positifs dans l'ensemble. Dans le programme 198, et pour ne retenir que quelques indicateurs, les cibles pour 2015 semblent s'éloigner pour le régime de retraite de la SNCF, qui présente des résultats relativement décevants en matière de coût de gestion, à l'inverse du régime de la RATP qui présente des résultats satisfaisants sur les trois indicateurs. La qualité des résultats est de même à souligner pour le recouvrement et la gestion des régimes des mines et de la SEITA, les cibles pour 2015 étant pour

la plupart déjà atteintes. Enfin, concernant le programme 197, il faut souligner la très bonne performance de l'ENIM en matière de dépenses de gestion par euro de pension, qui sont d'ores et déjà bien en deçà de l'objectif fixé pour 2015.

Néanmoins, en focalisant les indicateurs sur les frais de gestion des régimes de retraite, alors que cette même gestion n'est pas assurée par l'État mais par les caisses réceptrices des subventions d'équilibre, cette démarche de performance n'est pas liée à la gestion budgétaire des crédits du programme. Dès lors, comme le souligne la Cour des comptes, qui critique les indicateurs retenus, le volet performance de la mission n'est plus orienté vers le cœur des dépenses de la mission en ne portant que « sur des enjeux budgétaires marginaux », ce qui lui donne une utilité des plus limitées.

Dès lors, il apparaît que les recommandations touchant à la mesure de la performance émises en 2011 et 2012 par la Cour des comptes et le Rapporteur spécial n'ont pas été suivies d'effet. Ce dernier renouvelle donc sa recommandation **d'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 créances des régimes envers l'État, ou l'évolution de leur situation nette, en particulier pour les régimes pour lesquels le calibrage de la subvention « organise » un déficit prévisionnel.

*

* *

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Commentaire de Mme Christine PIRES BEAUNE, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	452
I. DES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES EN AUGMENTATION	452
A. L'ACTION N° 1 <i>SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES</i>	453
B. L'ACTION N° 2 <i>DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION</i>	454
C. LA DÉPENSE FISCALE	454
II. LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES AIDES À L'ÉQUIPEMENT STABLES	455
A. L'ACTION N° 1 <i>AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS</i>	455
B. L'ACTION N° 2 <i>DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION</i>	455
III. LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : DES TRANSFERTS EN TRÈS LÉGÈRE DIMINUTION	456
IV. LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION : UNE CONSOMMATION SUPÉRIEURE AU NIVEAU DES PRÉVISIONS	457
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2013	457
1. L'action n° 1 <i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	457
2. L'action n° 2 <i>Administration des relations avec les collectivités territoriales : des dépenses inférieures aux prévisions</i>	459
3. L'action n° 3 <i>Dotation générale de décentralisation</i>	459
4. L'action n° 4 <i>Dotation outre-mer</i>	460
B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2013	460
V. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES RECETTES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	461

INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* comprend quatre programmes ⁽¹⁾ qui concentrent l'essentiel des dotations budgétaires versées par l'État aux communes, aux groupements de communes, aux départements et aux régions.

Avec plus de 2,7 milliards d'euros consommés en 2013, les dépenses de la mission ne représentent qu'une faible part des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales. L'essentiel de ces flux (99,8 milliards en 2013) consiste en des prélèvements sur recettes.

La quasi-totalité des crédits de la mission financent la dotation générale de décentralisation (DGD) qui se répartit sur les niveaux communal, départemental et régional, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de développement urbain (DDU) versées aux seules communes, la dotation globale d'équipement des départements (DGE) et les dotations aux collectivités d'Outre-mer. Le reliquat correspond aux dépenses d'aides exceptionnelles, principalement aux subventions pour travaux divers d'intérêt local abondés par les crédits dits de la « réserve parlementaire », et aux dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

I. DES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES EN AUGMENTATION

En 2013, les dépenses du programme n° 119 s'élèvent à 790 millions d'euros en autorisations d'engagement et 767,2 millions d'euros en crédit de paiements consommés, soit une augmentation significative de 3,03 % des autorisations d'engagement et de 3,13 % des crédits de paiement. Les taux d'exécution s'établissent à 93,9 % sur la base des crédits disponibles en autorisations d'engagement et à 99,9 % des crédits de paiement.

Il convient ici de signaler, comme l'année dernière, que les calculs des taux d'exécution des crédits de la mission souffrent d'approximation, du fait des écarts entre la consommation totale des crédits des actions retracées dans les tableaux de synthèse du rapport annuel de performances (constitué à partir des données issues de l'infocentre Chorus) et les montants correspondant à l'addition des sommes mentionnées dans la rubrique justification par action. Il s'agit selon le rapport annuel de performance, d'un problème lié à la disparition du millésime des autorisations d'engagement lors du passage à Chorus.

(1) Programmes n° 119 Concours financiers aux communes et groupements de communes, n° 120 Concours financiers aux départements, n° 121 Concours financiers aux régions et n° 122 Concours spécifiques et administration.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	839 625 635	806 657 256
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	1 244 109	- 38 916 016
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	840 869 744	767 741 240
Totaux des crédits consommés (d)	789 992 347	767 164 135
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	93,9 %	99,9 %

Source : rapport annuel de performances.

A. L'ACTION N° 1 SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

Cette action supporte les crédits de quatre dotations versées à l'échelon communal. Selon l'infocentre Chorus, 659,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 636,3 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés en 2013. La consommation réelle des autorisations d'engagement s'est élevée à 710,2 millions d'euros, à la suite du retraitement des données par la DGCL, (cf. *supra*).

– **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** est issue de la fusion en 2011 de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR). 615,7 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et 574,8 millions d'euros ont été consommés en 2013 au titre de cette dotation, contre respectivement 608,9 millions d'euros et 561 millions d'euros en 2012 ;

– **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. En 2013, la consommation s'est élevée à 0,4 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au titre du remboursement versé par l'État sur la base des indemnités dues au titre de l'exercice 2012, soit une augmentation de 2,28 % en autorisations d'engagement et de 2,15 % en crédits de paiement par rapport à 2012 ;

– **la dotation forfaitaire** a été mise en œuvre au bénéfice des communes qui délivrent des **titres sécurisés** (cartes nationales d'identité, passeports). En 2013, 17,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été consommés pour 18,1 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale. Le reliquat (0,4 million d'euros) a fait l'objet de mouvement interne en gestion, vers d'autres sous actions du programme (DETR et DDU) ;

– enfin, **la dotation de développement urbain (DDU)** qui vise à soutenir des projets dans cent villes particulièrement défavorisées a été dotée de 75 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 80 millions d’euros en crédits de paiement en loi de finances initiale (en augmentation de 50 % en autorisations d’engagement et de 60 % en crédits de paiement par rapport à 2012). Les reports de crédits accordés se sont élevés à 0,8 million d’euros en autorisations d’engagement. Par ailleurs 35 millions d’euros de crédits de paiement ont été annulés en fin de gestion 2013. La DDU a vu la quasi-totalité des autorisations d’engagement ouvertes consommée en 2013. La consommation des crédits de paiement, même si elle progresse, reste plus modeste : 43,4 millions d’euros de crédits de paiement ont été consommés compte tenu des besoins exprimés localement, soit une hausse d’environ 28 % par rapport à 2012.

B. L’ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

La DGD des communes, dont les crédits sont retracés sur l’action n° 2, se décline en cinq concours détaillés dans le tableau suivant :

L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES COMMUNES EN 2013

(en millions d’euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en LFI 2013		Reports de crédits 2012 sur 2013 et mesures de fongibilité		Ouvertures et annulations			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD relative au financement des services communaux d’hygiène et de santé	90,6	90,6	+ 0,02				90,62	90,6
DGD relative à l’élaboration des documents d’urbanisme	23,3	23,3	+ 0,2	+ 0,5			23,5	23,6
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	0,6	0,6					0,6	0,6
DGD relative aux autorisations de changement d’usage des locaux d’habitation	0,5	0,5	+ 0,1	+ 0,1			0,6	0,6
TOTAL	130,4	130,4	+ 0,32	+ 0,6			130,72	130,8

Source : rapport annuel de performances 2013.

C. LA DÉPENSE FISCALE

La dépense fiscale résultant du taux de TVA à 5,5 % (7 % à compter du 1^{er} janvier 2012) institué au bénéfice des prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale se traduit par une perte de recettes pour les finances de l’État estimée à 10 millions d’euros pour 2013.

II. LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES AIDES À L'ÉQUIPEMENT STABLES

Le programme n° 120 retrace les dépenses liées aux transferts financiers vers les départements. En 2013, les crédits consommés ont atteint **480,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 481,6 millions d'euros en crédits de paiement**. On enregistre **une hausse de 0,03 % des autorisations de paiement et de 0,2 % des crédits de paiement par rapport à 2011**.

Deux actions composent ce programme : la première supporte les aides à l'équipement des départements tandis que la seconde finance la DGD. Le taux global de consommation pour le programme est très satisfaisant à 99,5 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 120 CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	488 281 326	488 281 326
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	- 5 066 243	- 4 223 260
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	483 215 083	484 058 066
Totaux des crédits consommés (d)	480 796 449	481 613 529
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	99,5 %	99,5 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

A. L'ACTION N° 1 AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS

En 2013, les crédits consommés sur cette action finançant la dotation globale d'équipement (DGE) des départements représentaient 211,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 212,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit **une quasi-stabilité** par rapport à 2012 (211,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

B. L'ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

269,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 270 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés sur la dotation globale de décentralisation (DGD) des départements. Cela correspond à une réalisation globalement **stable sur un an** (+ 0,23 % des autorisations d'engagement et + 0,41 % des crédits de paiement).

La ventilation des trois composantes de la DGD des départements est détaillée ci-après.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2013

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en loi de finances		Reports de crédits 2012 sur 2013		Ouvertures et annulations		AE	CP
	AE	CP	AE	CP	AE	CP		
DGD de droit commun	264,8	264,8	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,3	264	264
DGD fluviale en faveur de la Guyane	1,5	1,5					1,5	1,5
DGC de Saint Martin	2,5	2,5	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,2	4,1	4,1
TOTAL	268,8	268,8	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,5	+ 0,5	269,5	270

Source : rapport annuel de performances 2013.

III. LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : DES TRANSFERTS EN TRÈS LÉGÈRE DIMINUTION

Une unique action, retraçant les crédits de la dotation générale de décentralisation versée aux régions, compose le programme n° 121. Cette dotation affiche en 2013 une **légère baisse (-0,13 %)**, pour un montant réalisé de **906,97 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 121 CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	906 132 861	906 132 861
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	1 398 145	1 398 145
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	907 531 006	907 531 006
Totaux des crédits consommés (d)	906 973 600	906 973 600
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	99,9 %	99,9 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

Les trois composantes de la DGD des régions sont présentées ci-dessous.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES RÉGIONS EN 2013

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en loi de finances		Reports de crédits 2012 sur 2013		Ouvertures et annulations		AE	CP
	AE	CP	AE	CP	AE	CP		
DGD de droit commun	501,1	501,1	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,2	+ 0,2	501,8	501,8
DGD Corse	276,9	276,9	-	-	-	-	276,8	276,8
DGD STIF	128,1	128,1	+ 0,2	+ 0,2			128,3	128,3
TOTAL	906,1	906,1	+ 0,9	+ 0,9	+ 0,2	+ 0,2	906,9	908,9

Source : rapport annuel de performances 2013.

IV. LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION : UNE CONSOMMATION SUPÉRIEURE AU NIVEAU DES PRÉVISIONS

Le programme n° 122 finance les dotations de la DGD qui ne sont pas imputées sur les trois autres programmes de la mission, les aides aux collectivités consécutives à des catastrophes naturelles ainsi que les frais de fonctionnement de la DGCL.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2013

L'exercice 2013 montre une consommation de crédits supérieure aux prévisions votées en loi de finances initiale, mais en deçà des crédits ouverts en cours d'année, avec un taux d'exécution de 87 % des autorisations d'engagement et de 95,8 % des crédits de paiement.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 122 *CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION*

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	514 842 587	536 626 858
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	96 322 266	52 816 611
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	611 164 853	589 443 469
Totaux des crédits consommés (d)	531 934 695	564 851 030
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	87 %	95,8 %

Source : rapport annuel de performances 2013.

1. L'action n° 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*

Cette action regroupe des subventions qui constituent exclusivement des transferts aux collectivités territoriales.

- En 2013, en tenant compte des ouvertures de crédits et des mouvements de fongibilité, 66,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,8 millions d'euros en crédits de paiement ont été ouverts sur la ligne *Calamités publiques*. 30,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,1 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés, soit respectivement 46,2 % et 68 % des crédits ouverts. Les engagements réels restant à couvrir au 31 décembre 2013 s'élèvent à 64,4 millions d'euros.

- Les *Subventions pour travaux d'intérêt local* regroupent des crédits ouverts par amendements des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au projet de loi de finances initiale : cette ligne est plus couramment qualifiée de « réserve parlementaire ».

Compte tenu de leur spécificité, le montant de ces crédits ne peut pas être évalué dans le projet annuel de performances. La consommation constatée en fin d'exercice atteint 109,6 millions d'euros en autorisations d'engagement alloués à 10 141 projets d'investissement et 139 millions d'euros en crédits de paiement alloués 12 653 opérations ouvertes entre 1996 et 2013. Les crédits ouverts au 31 décembre 2013 s'élevaient à 114,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 141,1 millions d'euros en crédits de paiement.

- Les autres dépenses sur cette action se répartissent de la façon suivante :

- Le **fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** a été doté de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2009, de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2010, 2011 puis à nouveau en 2013 (aucune dotation en 2012). Le total de crédits ouverts sur ce fonds atteint 35 millions d'euros. La mise en œuvre progressive de ce dispositif a été progressive : 4,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement consommés en 2010, 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement consommés en 2011 et 2,8 millions d'euros en 2012.

La consommation de crédits au titre de cette ligne s'est élevée à 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2013. Les crédits non consommés au 31 décembre 2013, sur cette sous-action s'élevaient à 14,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 0,6 million d'euros en crédits de paiement, et ont été reportés sur l'exercice 2014 ;

- 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,2 millions d'euros en crédits de paiement, au titre des **subventions aux communes en difficulté**. En loi de finances initiale 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement avaient été crédités, mais après les reports de 2012 sur 2013, les mesures de transferts, de fongibilité et les annulations de crédits intervenues en cours d'exercice, ce sont 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,4 millions d'euros en crédits de paiement qui ont finalement été ouverts sur cette ligne ;

- 16 568 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au titre des **subventions aux communes minières** ;

- 1,5 million d'euros en crédits de paiement au titre du **programme de sécurité des établissements scolaires**, alors que 2,2 millions d'euros de crédits de paiement avaient été reportés de 2012 ;

– La ligne relative à **la reconstruction de ponts détruits par faits de guerre**, a enregistré une consommation de 0,4 million d’euros (clôture de l’opération de reconstruction du pont de Thiennes, dans le Pas-de-Calais) ;

– 54 584 euros en autorisations d’engagement et 60 584 euros en crédits de paiement ont été consommés sur la ligne relative aux **aides aux regroupements** ;

Enfin, 25 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement ont été consommés en 2013 pour soutenir **les collectivités ayant contracté des emprunts structurés**.

2. L’action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales : des dépenses inférieures aux prévisions

Les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sont financées par des crédits inscrits sur le programme n° 122 tandis que celles de personnel sont retracées sur la mission *Administration générale et territoriale de l’État* du budget général.

2,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement avaient été inscrits sur cette action en loi de finances initiale 2013.

Les consommations de crédits retracées sur cette action concernent essentiellement les dépenses informatiques : 1,7 million d’euros en autorisations d’engagement et 1 million d’euros en crédits de paiement ont été réalisés en 2013 sur ce poste.

Les autres dépenses de fonctionnement de la DGCL se sont élevées à 0,7 million d’euros en 2013 en autorisations d’engagement et crédits de paiement.

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 de la mission. **L’enveloppe correspondante est quasiment stable, à 219,7 millions d’euros consommés**. Le détail des crédits rattachés à cette action est donné ci-après.

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION EN 2013

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en LFI 2013		Reports de crédits 2012 sur 2013		Ouvertures et annulations		AE	CP
	AE	CP	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	49	49	+ 0,5	+ 0,5	- 0,1	- 0,1	49,3	49,3
Concours particulier en faveur des bibliothèques municipales et départementales	80,4	80,4	+ 0,1	+ 0,1	-	-	78,3	78,26
Concours particulier en faveur des aérodromes	3,93	3,93	0,06	0,06	- 0,01	- 0,01	3,91	3,91
Concours particuliers en faveur du domaine public fluvial	0,3	0,3	0,003	0,003			0,3	0,3

Source : rapport annuel de performances 2013.

4. L'action n° 4 Dotation outre-mer

Les dotations aux collectivités territoriales d'outre-mer ont représenté 153,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement consommés en 2012, soit la totalité des crédits ouverts en 2013.

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2013

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 120 et 121 sont dépourvus de volet « performances ».

Un indicateur représentatif est par contre défini pour l'ensemble de la mission.

Ainsi l'objectif « Promouvoir les projets de développement local » du programme n° 119 est assorti d'un indicateur basé sur le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 et 35 % au titre de la DETR des communes.

Selon les indications fournies par le rapport annuel de performances, cette fourchette correspond au souhait de l'État de s'assurer de l'effet de levier de la dotation d'équipement des territoires ruraux tout en évitant la concentration exagérée ou, au contraire, le saupoudrage de ces crédits.

La cible pour 2013 était fixée à 60 %. Le résultat obtenu n'atteint que 47,7 % et recule par rapport à 2012 où il atteignait 51,53 %. Cette baisse s'expliquerait par le fait qu'à moyens constants, un plus grand nombre d'opérations ont été subventionnées (14 453 en 2013 contre 13 978 en 2012).

V. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES RECETTES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

En 2013, l'exécution du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* établit un déficit des recettes sur les dépenses de 374,7 millions d'euros, au lieu d'un excédent prévisionnel en loi de finances initiale de 737 millions d'euros.

Il faut se reporter à la note sur l'exécution du budget 2013 (NEB) de la Cour des comptes pour en obtenir une explication, même si les magistrats financiers précisent que l'identification de ce dérapage est « malaisée » : ce déficit serait en partie lié à une réduction significative des recettes enregistrées en 2013 au titre de la CVAE.

Ce compte de concours financiers comprend les deux programmes 832 *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle Calédonie* et 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements et divers organismes*.

Le programme 832 sert de support à la politique d'aide aux collectivités de métropole et d'outre-mer. Il permet l'octroi d'avances aux collectivités et établissements publics, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, qui, soit connaissent des difficultés momentanées de trésorerie, soit ont besoin d'emprunter rapidement.

La loi de finances initiale avait fixé les autorisations d'engagement et de paiement de ce programme à 6 millions d'euros. La loi de finances rectificative pour 2013 les a portés à 47,9 millions d'euros, afin de permettre l'octroi par l'État d'une avance au territoire de la Polynésie française : suite à la demande du Gouvernement de Polynésie française pour faire face à ses difficultés de trésorerie, le Premier ministre a décidé d'octroyer une avance remboursable de 41,9 millions d'euros à cette collectivité. Cette dépense est la première pour ce programme depuis l'exercice 2008.

Le programme 833 vise à garantir aux collectivités territoriales et à divers organismes locaux, le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales.

Il garantit également aux départements le versement mensuel de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à chaque département en compensation du revenu de solidarité active (RSA). Depuis 2012, ce programme garantit au département de Mayotte le versement mensuel de la part de TICPE qui lui est affectée en compensation de la mise en place du RSA le 1^{er} janvier 2012.

Plus de 85,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été réalisés au titre de l'action *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes* pour une prévision de 87,5 milliards d'euros.

Les crédits consacrés aux *Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers* ont été exécutés à hauteur de 5,87 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, ce qui correspond à la prévision initiale.

Le programme n° 833 est pourvu de deux indicateurs de performance basés sur les mises à disposition, à une date certaine, aux collectivités territoriales des avances sur contribution directes locales ainsi que de la TICPE.

L'indicateur 1.1 « Taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales » montre une très légère amélioration par rapport à 2012, sans atteindre les objectifs initiaux et (97,67 % réalisés en 2013 pour une cible de 100 % et un résultat de 97,08 % en 2012).

L'indicateur 2.1 « Taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE » progresse significativement avec 91,25 % de versements réalisés à la date prévue en 2013 (85,08 % en 2012) pour une prévision de 100 %.

*

* *

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Commentaire de Mme Éva SAS, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

Pages

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 : DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES DONT L'ÉVALUATION RESTE DIFFICILE.....	465
A. DES REMBOURSEMENTS DE TVA ET D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS LIÉS AUX MOINS-VALUES DE RECETTES FISCALES.....	465
B. LES CONTENTIEUX FISCAUX : DES DÉPENSES FINALEMENT PEU IMPORTANTES EN 2013 MAIS QUI POURRAIENT ÊTRE SUPPORTÉES LORS DES PROCHAINS EXERCICES.....	466
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE STABILITÉ MAIS SA LISIBILITÉ POURRAIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉE.....	467
III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI SE BORNENT À MESURER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS	468

La mission *Remboursement et dégrèvements* regroupe les dépenses liées aux situations dans lesquelles l'État restitue des impôts, taxes ou contributions des contribuables ou dans lesquelles l'État renonce à recouvrer certaines créances sur les contribuables.

C'est la mission la plus importante, en montant, du budget de l'État. En 2013, les dépenses de la mission ont atteint 86,21 milliards d'euros environ, soit 22,6 % des dépenses brutes du budget général. La mission rassemble deux programmes : le programme 200, d'une part, qui concerne les impôts d'État pour un montant de 74,57 milliards d'euros en 2013 et le programme 201, d'autre part, relatif aux impôts locaux, pour un montant de 11,65 milliards d'euros environ en 2013.

Ainsi, la mission regroupe deux programmes homogènes, mais dont la structuration n'est pas entièrement satisfaisante. En effet, seul le programme 200 est organisé en fonction des catégories de dépenses (dépenses relevant de la mécanique de l'impôt, dépenses relevant des politiques publiques et dépenses résultant de la gestion de l'impôt). L'architecture du programme 201 répond pour sa part à une présentation par impôts (taxe professionnelle et contribution économique territoriale, taxes foncières, taxe d'habitation et admissions en non-valeur) qui offre une lisibilité moindre. À la suite de la remarque de la Rapporteuse spéciale l'an passé, l'administration fiscale a répondu travailler à une refonte de la nomenclature de ce programme, pour l'aligner sur celle du programme 200. **À ce stade, aucune refonte n'a vu le jour, la maquette budgétaire de la LFI pour 2014 étant identique à celle de la LFI 2013.**

En vertu de l'article 10 de la LOLF⁽¹⁾, les crédits de la mission sont évaluatifs, car les dépenses correspondantes ne peuvent pas être limitées par un plafond. Les dépenses sont en effet pour une grande part constatées par l'administration et non pas pilotées par elle comme les autres dépenses du budget général. Ainsi, en cours d'année les lois de finances rectificatives procèdent, si nécessaire, à des ouvertures ou des annulations de crédits en fonction des dépenses observées. En 2013, les dépenses exécutées ont été inférieures de 1,7 milliard d'euros aux crédits disponibles dans la loi de finances rectificative pour 2013 et de 9,9 milliards aux crédits de la loi de finances initiale pour 2013.

DÉPENSES DE LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2013

(en millions d'euros, CP)

	P. 200	P. 201	Mission
LFI pour 2013	85 241	10 923	96 163
LFR pour 2013	76 065	11 882	87 947
Crédits disponibles	76 065	11 882	87 947
Crédits consommés	74 570	11 645	86 215
Écart à la LFI (crédits consommés – LFI)	- 10 671	722	- 9 948
Écart à la LFR (crédits consommés – crédits disponibles)	- 1 495	- 237	- 1 732

Source : Cour des comptes.

(1) Cet article dispose que : « les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif ».

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 : DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES DONT L'ÉVALUATION RESTE DIFFICILE

Les dépenses du programme 200, qui concerne les impôts d'État, ont atteint en 2013 un montant de 74,57 milliards d'euros environ, soit 86,5 % des dépenses de la mission. Les remboursements de TVA représentent à eux seuls 52,4 milliards d'euros.

S'agissant de l'exécution 2013 du programme 200, trois éléments marquants expliquent les écarts et renforcent les incertitudes qui entourent par nature les dépenses de cette mission :

– les remboursements de TVA (– 5,39 milliards d'euros par rapport à la LFI) ;

– les remboursements d'excédents d'IS (– 1,75 milliard d'euros par rapport à la LFI) ;

– les dépenses liées aux contentieux communautaires en cours (– 3,62 milliards d'euros par rapport à la LFI).

A. DES REMBOURSEMENTS DE TVA ET D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS LIÉS AUX MOINS-VALUES DE RECETTES FISCALES

Le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* identifie les dépenses en atténuation de recettes ayant trait aux impôts d'État. Il retrace les dépenses budgétaires résultant de l'application des règles fiscales lorsqu'elles conduisent à la mise en œuvre de dégrèvements d'impôts, de remboursements ou restitution de crédits d'impôt, de compensations prévues par des conventions fiscales internationales. **De ce fait, les moindres dépenses liées aux remboursements de TVA et d'IS sont directement corrélées aux recettes fiscales nettement surévaluées en LFI pour 2013** comme le montre le tableau ci-dessous.

RECETTES FISCALES NETTES : DE L'EXÉCUTION 2012 À L'EXÉCUTION 2013

(en millions d'euros)

	LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013	Écart Exécution LFR	Écart Exécution LFI
Recettes fiscales brutes	394 780	375 447	370 220	– 5 227	– 24 560
Remboursements et dégrèvements d'impôts	96 164	87 947	86 215	– 1 732	– 9 949
Recettes fiscales nettes	298 616	287 500	284 005	– 3 495	– 14 611

Source : PLR 2013.

Les moindres remboursements de TVA sont donc liés à la moins-value de recettes nettes de TVA qui s'est élevée à 136,3 milliards d'euros contre 141,2 milliards d'euros prévus. De même, le produit de l'IS qui était attendu à 53,5 milliards d'euros s'est établi à 47,2 milliards d'euros.

B. LES CONTENTIEUX FISCAUX : DES DÉPENSES FINALEMENT PEU IMPORTANTES EN 2013 MAIS QUI POURRAIENT ÊTRE SUPPORTÉES LORS DES PROCHAINS EXERCICES

La problématique des contentieux fiscaux illustre les difficultés rencontrées en matière d'évaluation des dépenses de la mission *Remboursement et dégrèvements*. En effet, si l'action 13 *Gestion de l'impôt* a été sous-exécutée comme le montre le tableau ci-dessous, l'écart s'explique essentiellement par le caractère imprévisible des dépenses au titre des contentieux.

DÉPENSES PRÉVUES ET RÉALISÉES AU TITRE DES CONTENTIEUX, Y COMPRIS INTÉRÊTS MORATOIRES

(en millions d'euros, CP)

	LFI	LFR	Exécution
Précompte immobilier	900	500	0
OPCVM	1 750	1 000	329
Internet	1 300	0	0
Total	3 950	1 500	329

Source : Cour des comptes.

S'agissant du contentieux précompte immobilier, les six décisions qui ont été rendues ont toutes rejeté les demandes des entreprises.

S'agissant du contentieux OPCVM, la dépense a finalement été de 329 millions d'euros. Cette dépense concerne 703 dossiers. L'apurement total des réclamations ne paraît pas envisageable avant 2015, voire 2016, tous les dossiers étant centralisés au niveau du tribunal de Montreuil.

Enfin, s'agissant la taxe sur les opérateurs de communications électroniques mise en place à la suite de la suppression de la publicité dans le service public audiovisuel, la CJUE a validé la taxe et les 1,5 milliard d'euros qui avaient été provisionnés en LFI 2013 n'ont donc pas été consommés.

Le contentieux OPCVM et précompte immobilier n'étant pas soldés, les dépenses pourraient être supportées lors de l'exercice 2014.

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE STABILITÉ MAIS SA LISIBILITÉ POURRAIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉE

Les dépenses du programme 201, qui concerne les impôts locaux, ont atteint en 2013 un montant de 11,46 milliards d'euros environ. Ces dépenses sont proches de celles exécutées lors de l'exercice 2011 (11,47 milliards d'euros environ). Les remboursements liés à la taxe professionnelle (TP) et à la contribution économique territoriale (CET), représentent toujours une part prépondérante des dépenses du programme (59 % du total en 2013 et 59,6 % en 2012).

Concernant l'action n° 1, la prévision de la LFI de 5,979 milliards d'euros a été établie à partir de l'estimation actualisée de la dépense 2012. La prévision a été ensuite revue à la hausse dans le cadre de la LFR pour 2013. Les principales révisions sont les suivantes :

- une revalorisation sensible du coût des « autres dégrèvements » pour 300 millions d'euros ;

- la prise en compte du coût constaté du dégrèvement barémique pour 300 millions d'euros ;

- une révision à la hausse de l'estimation du coût dégrèvement de CET en fonction de la valeur ajoutée pour 100 millions d'euros ;

- la prise en compte du coût constaté des restitutions de cotisation sur la CVAE et de taxe additionnelle à la cotisation sur la CVAE (TA-CVAE) pour 250 millions d'euros.

In fine l'exécution de 6,868 milliards d'euros s'inscrit en légère augmentation par rapport à la LFR 2013

Le détail des dépenses de cette action illustre la transition quasi-achevée des dépenses de la TP vers la CET.

DÉPENSES EXÉCUTÉES SUR L'ACTION 01
« TAXE PROFESSIONNELLE – CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE ET TERRITORIALE »

(en millions d'euros)

	LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013	Écart exécution LFI	Écart exécution LFI
Plafonnement à la valeur ajoutée TP	60	50	143	83	93
Plafonnement à la valeur ajoutée CET	790	900	868	78	- 32
Dégrèvement barémique	3 600	3 867	3 687	87	- 180
Dégrèvement transitoire (Écrêtement des pertes)	300	300	182	- 118	- 118
Crédits d'impôt zones de restructuration défense	0	0	1	1	1
Restitution CVAE	700	900	1 140	440	240
Reliquidation de CVAE 2 010	0	0	0	0	0
Autres dégrèvements	529	1 020	797	268	- 223
Reliquidation de la CVAE millésimée 2011	0	50	50	50	0
Total Action n° 1 du P201	5 979	7 087	6 868	889	- 219

Source : Cour des comptes.

Comme le relève la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget de l'État, concernant la sous-action *Autre dégrèvements* de cette action 01, seulement 180 millions d'euros sur les 797 millions d'euros consommés peuvent être expliqués. **Il paraît donc indispensable que l'administration fiscale fiabilise pour les années à venir les données de cette action dont le montant est significatif.**

III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI SE BORNENT À MESURER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS

La mission ne comporte que quatre indicateurs, à raison de trois pour le programme 200 et un seul pour le programme 201, qui tous se cantonnent à mesurer la qualité du service rendu aux usagers en se concentrant sur la rapidité de traitement des dossiers par l'administration fiscale. Aucun indicateur ne mesure l'efficacité de la gestion.

Les résultats des indicateurs de performance sont stables ou en amélioration pour l'exécution 2013 par rapport à l'exercice 2012, l'indicateur 1.1 *Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitution d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours* dépassant même très largement sa cible (90,32 % pour un objectif de 80 %, et une réalisation de 89,52 %).

INDICATEURS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES 200 ET 201

Indicateur	2012	Objectif LFI 2013	Objectif révisé 2013	Exécution 2013
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	89,52 %	80 %	80 %	90,32 %
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	56 jours	60 jours	60 jours	56 jours
1.3 : Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans le délai d'un mois	97,96 %	96,4 %	96,4 %	97,67 %
1.1 (P201) : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois	98,17 %	96,6 %	96,6 %	97,37 %

Source : Rapport annuel de performance 2013.

*

* *

SANTÉ
AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Commentaire de M. Claude GOASGUEN, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION DÉSÉQUILBRÉE ENTRE LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION.....	472
A. LE PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOIN : UNE SOUS-EXECUTION SIGNIFICATIVE AU REGARD DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI	473
1. Comme en 2012, une exécution inférieure à l'autorisation parlementaire	473
2. L'exécution par actions du programme 204	473
3. Les résultats en exécution du fond d'intervention régional (FIR)	475
B. LE PROGRAMME 183 : SORTIR DU CYCLE DE SOUS-ÉVALUATION ET BUDGÉTER LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT	475
1. Des dépenses d'AME en hausse constante et sous-évaluées en LFI : les interrogations sur la soutenabilité du programme et la sincérité des prévisions....	476
2. La mise en garde de la Cour des comptes sur la dette croissante de l'État envers la CNAMTS et sur les reports de charge vers l'assurance maladie.....	478
II. LA PARTICIPATION ACTIVE DE LA MISSION SANTÉ À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSE : BILAN ET PERFORMANCE	479
A. LE FINANCEMENT DES 11 OPÉRATEURS DE LA MISSION : UNE GESTION PARFOIS TROP FORTEMENT SOUS CONTRAINTE	479
1. La subvention pour charges de service public (SCSP) globalement en baisse.....	479
2. Le contrôle de la masse salariale	481
3. La nouvelle ANSM mise en place en 2012 : une contrainte financière et humaine trop rigoureuse.....	482
B. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE ET UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION À AMÉLIORER	483
1. Des indicateurs de performance encore peu représentatifs.....	483
2. Efficacité et évaluation des dépenses fiscales.....	484

La mission *Santé* a été dotée en LFI 2013 d'un total de 1 288 millions d'euros. Elle ne comporte que des crédits relevant du titre 3 (dépenses de fonctionnement et de subvention pour charge de finances publiques) et du titre 6 (dépenses d'intervention).

L'exercice 2012 s'était soldé par une exécution inférieure aux plafonds prévus par le triennal 2011-2013 et une consommation moyenne de 99 % des crédits. Cependant, cette soutenabilité apparente n'avait été possible, comme le souligne la Cour des Comptes ⁽¹⁾, que grâce à un report de 36,6 millions d'euros de dépenses d'aide médicale d'état (AME) en 2013.

Ce report, associé à une hausse plus générale des dépenses, explique que l'exercice 2013 se solde quant à lui par une augmentation de 7,2 % des crédits de la mission et un dépassement de 26,5 % de la seule enveloppe initiale du programme 183 *Protection sociale* finançant l'AME. En l'état, la non-maîtrise de la prévision et de l'exécution budgétaire de ce programme peut amener des interrogations sur la soutenabilité des exercices suivants.

Parallèlement, le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soin* regroupe des services et opérateurs rattachés à la mission qui se sont engagés courant 2012 dans des réformes structurelles parfois importantes, comme la mise en œuvre de la nouvelle Agence nationale de la sécurité du médicament ou la création du fonds régional d'intervention. L'année 2013 constitue leur premier exercice budgétaire complet et permet ainsi de dresser un bilan plus approfondi au regard de l'exécution de ces crédits.

I. UNE EXÉCUTION DÉSÉQUILBRÉE ENTRE LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

L'exercice 2013 se solde, pour la mission *Santé*, par un taux moyen de consommation de 99,8 % des crédits ouverts.

Il existe un contraste important en exécution entre les deux programmes. En effet, le programme 204 se caractérise par une sous-exécution des crédits ouverts en LFI ayant justifié une annulation de crédit de 65,35 millions d'euros en LFR 2013 au bénéfice du programme 183. Ce dernier confirme en effet sa situation problématique en raison de la sous-évaluation des prévisions en LFI et le difficile contrôle des dépenses, risque souligné à la fois par la Cour des comptes en 2013 et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) chargé d'émettre un avis sur le budget opérationnel de programme (BOP) correspondant.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – exercice 2013 – Mission Santé, mai 2014.*

A. LE PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOIN : UNE SOUS-EXECUTION SIGNIFICATIVE AU REGARD DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI

1. Comme en 2012, une exécution inférieure à l'autorisation parlementaire

Le tableau suivant retrace l'évolution annuelle des crédits du programme 204 ainsi que leur niveau final de consommation.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 204 EN 2013

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI 2013	700,2	700,2
<i>LFI 2012</i>	<i>738,3</i>	<i>738,3</i>
mouvements en cours d'année	- 65,35	- 62,7
crédits disponibles	634,85	637,5
consommation	634,5	635
en % des crédits de LFI	90,6 %	90,7 %
<i>Consommation en 2012</i>	<i>92,6 %</i>	<i>92,5 %</i>
en % des crédits disponibles	99,9 %	99,6 %
<i>Consommation en 2012</i>	<i>99,8 %</i>	<i>99,5 %</i>

Source : RAP 2013.

Les crédits disponibles ont tous été consommés, mais un écart de 9,5 % apparaît par rapport à l'autorisation parlementaire initiale. La sous-exécution se révèle donc plus importante qu'en 2012 (7,5 %) malgré une baisse de 8,7 % des crédits ouverts en LFI à périmètre constant. Cette baisse des crédits initiaux résulte, selon la Cour des Comptes⁽¹⁾, d'une rationalisation des dépenses d'intervention et des dotations versées aux agences régionales de santé et aux opérateurs de la mission.

2. L'exécution par actions du programme 204

Les crédits ouverts au titre du programme 204 sont en diminution par rapport à 2012 de 38 millions d'euros. Trois actions seulement ont vu leurs crédits augmentés en LFI, à savoir l'action 11 *politique de santé publique* (+ 2 %), l'action 13 *prévention des risques infectieux* (+ 0,9 %) et l'action 19 *modernisation de l'offre de soin* dont les crédits initiaux ont augmenté de 11 %. Cette dernière hausse s'explique par le transfert des crédits distribués à l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna de la mission *Outre-Mer* à la mission *Santé*.

(1) Cour des comptes, Analyse..., op.cit.

Le tableau suivant retrace la situation de l'exécution par actions du programme 204.

Actions	Prévisionnel		Réalisé		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 : pilotage de la politique de santé publique	85,1	85,0	81,1	80,3	- 4,7 %	- 5,5 %
12 : accès à la santé et éducation à la santé	26,1	26,3	14,7	14,5	- 43,7 %	- 44,9 %
13 : prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins	10,0	10,0	7,7	7,8	- 23 %	- 22 %
14 : prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades	67,0	66,8	60,8	60,6	- 9,3 %	- 9,3 %
15 : prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation	21,6	21,6	19,0	19,2	- 12,3 %	- 11,3 %
16 : réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	20,4	20,4	15,9	15,7	- 22,1 %	- 23 %
17 : qualité, sécurité et gestion des produits de santé et du corps humain	150,3	150,3	131,4	131,4	- 12,6 %	- 12,6 %
18 : projets régionaux de santé	149	149	138,0	138,0	- 7,4 %	- 7,4 %
19 : modernisation de l'offre de soins	170,6	170,6	165,7	167,2	- 2,9 %	- 2 %
Total 2013	700,1	700,0	634,3	634,7	- 9,4 %	- 9,3 %
Total 2012	738,3	738,3	683,7	683,7	- 7,4 %	- 7,4 %

Source : RAP 2012.

Pour l'action 12, mais également pour les actions 13 et 16, les écarts entre le prévisionnel et les crédits effectivement consommés apparaissent significatifs. Pour l'action 12 (44,5 % des crédits consommés), le Ministère de la Santé justifie l'écart par « *les retards pris dans la mise en œuvre de l'évaluation de l'expérimentation de la visite de prévention pour les bénéficiaires de l'AME ainsi que l'évaluation de la mise à disposition d'outils d'injection stérile auprès des usages de drogue en milieu carcéral* »⁽¹⁾. Pour l'action 13, la réorientation d'un projet semble être en cause ainsi qu'une imputation sur des crédits d'intervention de dépenses prévues en fonctionnement. Enfin, pour l'action 16, la sous-exécution est imputable à l'annulation en cours d'année de crédits prévus pour cinq opérations, dont deux études.

(1) RAP 2013.

3. Les résultats en exécution du fond d'intervention régional (FIR)

L'année 2013 est le premier exercice complet du FIR, qui a pour objet de mettre en pratique la transversalité de l'intervention des Agences régionale de santé (ARS). Le fonds regroupe des crédits issus du programme 204, de l'assurance maladie et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Ces crédits étaient antérieurement fléchés et répondaient à des objectifs complémentaires de politique de santé. Ce fond vise à donner aux ARS une plus grande souplesse dans la gestion de leurs ressources car le principe général des crédits du FIR est la fongibilité. Celle-ci est cependant asymétrique dans le but de protéger des financements jugés primordiaux, ceux dédiés aux politiques de prévention et de santé publiques ainsi que ceux destinés aux politiques médico-sociales.

Le programme 204 contribue au FIR à hauteur de 138,08 millions d'euros (contre 173,39 millions d'euros en 2012), auxquels s'ajoutent les crédits versés par l'assurance maladie à hauteur de 75,6 millions d'euros (contre 40 millions d'euros en 2012). Cette consommation est conforme aux crédits ouverts en LFI, la baisse des transferts prévus par le programme 204 ayant été compensé par une hausse des crédits versés par l'assurance maladie. La dotation correspondant aux dépenses médico-sociales déléguées au FIR par la CNSA s'élève quant à elle à 83,65 millions d'euros en 2013, et 86 millions en prévision pour 2014.

Selon le ministère, la fongibilité asymétrique a été appliquée.

B. LE PROGRAMME 183 : SORTIR DU CYCLE DE SOUS-ÉVALUATION ET BUDGÉTER LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT

Le programme 183 *Protection maladie* comporte trois actions visant à financer des dispositifs de solidarité nationale, à savoir le fonds CMU (gestion de la couverture maladie universelle complémentaire – CMUc – et de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire santé – ACS), l'aide médicale d'état (AME) et l'indemnisation des victimes de l'amiante par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

En 2013, la totalité des crédits a été ouverte sur l'action AME : d'une part, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a mis fin aux dotations d'État en direction du fonds CMU qui est désormais financé uniquement par affectation de recette et d'autre part, aucune dotation d'État n'a été versée au FIVA en 2013.

1. Des dépenses d'AME en hausse constante et sous-évaluées en LFI : les interrogations sur la soutenabilité du programme et la sincérité des prévisions

a. Une consommation des crédits équivalente à 126,5 % des crédits votés

Le tableau ci-après présente la consommation des crédits dévolus à l'action 2 du programme 183, en hausse de 26,5 % par rapport à 2012 et représentant une hausse de 7,2 % de la mission *Santé*.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 183 AU TITRE DE L'AME
EN 2013**

(en millions d'euros)

	2013	
	AE	CP
LFI 2013	588	588
LFI 2012	588	588
mouvements réglementaires	156	156
crédits disponibles	744	744
Consommation	743,9	743,9
Consommation 2012	586,9	586,9
en % des crédits de LFI	126,5 %	126,5 %
en % des crédits disponibles	100 %	100 %

L'écart entre les crédits consommés et ceux prévus par la LFI s'explique par l'ouverture de crédits supplémentaires dans la LFR pour 2013, à hauteur de 156 millions d'euros afin de financer l'AME de droit commun. Ont été mobilisés les crédits mis en réserve du programme 183 et du programme 204, et 91 millions d'euros ont été transférés en provenance de d'autres missions.

La répartition des crédits consommés par dispositif confirme que le dérapage en exécution est exclusivement le fait des dépenses de l'AME de droit commun. En effet, les dépenses en soins urgents présentent une consommation de 100 % des crédits dévolus à ce poste en LFI (40 millions d'euros), en cohérence avec la logique de dotation forfaitaire qui prémunit contre les dérapages en exécution. Par ailleurs les dépenses dédiées à l'AME humanitaire, surévaluées en LFI, ont permis un redéploiement de 3,2 millions d'euros au profit de l'AME de droit commun.

b. La « sous-évaluation initiale chronique »⁽¹⁾ des crédits ouverts en loi de finance au titre de l'AME

Malgré les alertes de la Cour des comptes lors de son analyse de l'exécution budgétaire de l'année 2012, les besoins de financement croissants de l'AME de droit commun sont sous-estimés depuis 2011.

Selon le ministère, la croissance de l'AME de droit commun en 2013 résulterait de deux facteurs : la modification des modalités de facturation suite à la mise en œuvre de la réforme de la tarification des séjours hospitaliers en 2012 et l'augmentation importante des effectifs des bénéficiaires AME ayant recours à des soins (+ 13 % entre décembre 2012 et décembre 2013), avec un coût moyen de dépenses de soin qui reste stable.

Le Rapporteur spécial a déjà fortement condamné à l'occasion du projet de loi de finances pour 2014 « *cette absence de prise en compte de la réalité* », due principalement à un manque de données fiables à l'appui des prévisions. Ce phénomène a été accentué du fait des multiples réformes qui impactent le financement de l'AME depuis 2011, comme la mise en place puis la suppression du droit de timbre. Il n'en reste pas moins que la récurrence de prévisions sous-évaluées pourrait à terme nuire à l'obligation de sincérité qui s'impose à l'ouverture initiale des crédits.

Le budget 2014 ne semble pas avoir tiré les enseignements des précédents exercices. Les crédits du programme 183 s'élèvent à 604 millions d'euros pour une exécution à hauteur de 743 millions d'euros fin 2013 – dont 560 millions d'euros prévus au titre de l'AME de droit commun pour une exécution 2013 s'élevant à 702 millions d'euros.

La Cour évalue globalement les besoins de financement complémentaire pour 2014, dette comprise, à un total de 256,6 millions d'euros⁽²⁾. Elle en conclue donc, en accord avec le CBCM, « *qu'il existe un fort risque d'insoutenabilité budgétaire* » pesant sur le programme.

Le Rapporteur spécial ne peut donc que réitérer sa proposition de refonte de l'AME et de ses dispositifs de contrôle.

La ministre des Affaires sociales et de la santé Marisol Touraine s'est par ailleurs exprimée au sujet de l'AME au cours de son audition au Sénat le 3 juin 2014⁽³⁾. Elle a confirmé que le dérapage des crédits consommés était dû à une forte poussée non anticipée du nombre de bénéficiaires de l'AME, sans remettre en cause le système actuel ni la suppression du droit de timbre. L'action doit selon

(1) Rapport spécial « Santé, Avances aux organismes de sécurité sociales » n° 1428 annexe 42 au projet de loi de finances pour 2014.

(2) Cour des comptes, op.cit.

(3) Audition de quatre ministres sur la gestion de leurs crédits en 2013 dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013.

elle se porter sur la lutte contre les abus, la fraude, et les « filières » de personnes étrangères venant en France uniquement dans le but de bénéficier de soins. Ce contrôle ne deviendra cependant possible qu'en 2015, date à laquelle des statistiques détaillées sur le taux d'acceptation et de refus de chaque caisse primaire d'assurance maladie seront disponibles. L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) devrait également, à sa demande, rendre prochainement un rapport sur le dispositif de soins urgents.

2. La mise en garde de la Cour des comptes sur la dette croissante de l'État envers la CNAMTS et sur les reports de charge vers l'assurance maladie.

Le total des dépenses de l'AME pour l'assurance maladie est resté stable en 2011 et 2012 (703 millions d'euros) mais a fortement augmenté en 2013 pour atteindre 846 millions d'euros. Au sein de ces dépenses, l'AME droit commun est respectivement passée de 608,8 millions d'euros en 2011 à 715 millions d'euros en 2013 après une légère baisse en 2012.

Parallèlement, les crédits budgétaires consommés pour financer l'AME de droit commun se sont élevés à 702 millions d'euros. La dette de l'État vis-à-vis de la CNAMTS, qui était de 38,7 millions d'euros en 2012, est donc alourdie par les 13 millions d'euros qui n'ont pu être couverts par le financement complémentaire réalisé par la LFR 2013. La dette s'établit désormais à 51,7 millions d'euros.

Par dérogation au principe d'annualité des crédits, la dette de l'État vis-à-vis de la CNAMTS est reportée depuis 2011 sur les exercices suivants en l'absence des crédits nécessaires pour la solder. La Cour en conclut donc que *« l'absence de budgétisation récurrente de cette dette peut être considérée comme une méconnaissance du principe de sincérité »*.

En sus de cette dette non honorée par l'État, la Cour des comptes relève également que la Caisse assume un reste à charge croissant pour l'AME « soins urgents » résultant de l'écart entre la dotation forfaitaire de 40 millions d'euros et les dépenses effectives « soins urgents » (129 millions d'euros en 2013 contre 90,2 millions d'euros en 2011). Elle préconise sur ce point une révision de la dotation forfaitaire, car la stabilisation apparente de cette dépense est en réalité une charge reportée sur l'assurance maladie.

II. LA PARTICIPATION ACTIVE DE LA MISSION SANTÉ À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSE : BILAN ET PERFORMANCE

A. LE FINANCEMENT DES 11 OPÉRATEURS DE LA MISSION : UNE GESTION PARFOIS TROP FORTEMENT SOUS CONTRAINTE

Les actions publiques du budget de la mission relèvent dans leur immense majorité d'opérateurs publics. Dans le programme 204, les subventions pour charge de service public (SCSP) représentent ainsi près de la moitié des crédits. Ce ratio a fortement diminué depuis que le financement des agences régionales de santé s'opère par le biais du fonds d'intervention régional (FIR) et non plus par le versement de subventions.

1. La subvention pour charges de service public (SCSP) globalement en baisse

Cette subvention représente 46,25 % des crédits ouverts sur le programme 204, proportion stable entre 2012 et 2013.

À périmètre constant, après exclusion des crédits ARS et inclusion de l'Agence nationale de santé du médicament (ANSM), les SCSP ont subi une baisse de 9,5 % sur la période 2011-2013. Seules les dotations de l'Agence de la biomédecine (ABM), de l'Institut national de veille sanitaire (INVS) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSS) ont été augmentées ou stabilisées en 2013. Toutes les autres subventions pour charges de services publics sont en baisse en LFI 2013. La différence entre les dotations budgétaires initiales et les crédits effectivement consommés correspond à l'annulation des crédits de la réserve de précaution notifiée à tous les opérateurs et de ceux auxquels a été appliqué un surgel à hauteur de 22,3 millions d'euros. Un certain nombre de transferts de crédits vers le titre 6 ont également eu lieu en cours d'année correspondant à des emplois identifiés en gestion (préparation du plan cancer 3, préparation du plan Chlordécone II, étude sur l'alimentation totale infantile-EATi...).

Ces réductions de crédits budgétaires ont été financées par une augmentation des taxes affectées et une ponction sur les fonds de roulement des opérateurs.

RÉPARTITION DES SUBVENTIONS POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC (1) EN 2013

(en millions d'euros)

Opérateur	Prévu	Réalisé	Écart
ABM (agence de biomédecine)	15,2	13,6	-10,5%
ADALIS			
Ansès (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)	13,7	15,3	11,7%
ANSM (agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé)	128,5	116,35	-9,5%
ATIH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation)	3,4	2,77	-18,5%
CNG (centre national de gestion)	3,8	3,2	-15,8%
EHESP (école des hautes études en santé publique)	10,6	10,3	-2,8%
EPRUS (établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)	19,4	15,2	-21,6%
INCa (institut national du cancer)	55,7	52,3	-6,1%
INPES (institut national de prévention et d'éducation pour la santé)	24,2	12,9	-46,7%
INVS (institut de veille sanitaire)	55,6	54,66	-1,7%
TOTAL 2013	330,1	296,58	-10,2%
<i>Total 2012</i>	<i>346,16</i>	<i>324,69</i>	<i>-6,2%</i>

(1) Seules les subventions versées par la mission *Santé* sont ici retracées.

L'écart de 10,2 %, contre 6,2 % en 2012, entre les crédits prévus et les crédits consommés démontre que les opérateurs participent à l'effort global de réduction de la dépense publique. Pour certains opérateurs au rôle de premier plan comme l'ANSM ou l'INPES, le Rapporteur spécial alerte sur les dangers d'une baisse continue de la subvention sur plusieurs exercices, accentuée pour ces deux opérateurs par le surgel des crédits en 2013.

Dans son rapport spécial pour le budget 2014, il précise qu'en 2013 la réduction des moyens couplée à l'insuffisance du fond de roulement de l'INPES a entraîné l'annulation de la campagne grand public sur le VIH au profit d'un projet plus ciblé et moins ambitieux.

2. Le contrôle de la masse salariale

Le tableau suivant présente la situation des effectifs des opérateurs de la mission *Santé*.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS EN 2013

(en équivalent temps plein)

Opérateur	Prévisions	Réalisation	Écart
ABM (agence de biomédecine)	275	265	- 10
ANSM	1 009	1 024	15
ADALIS (Addictions)	38	37	
Ansès (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) (1)	1 332	1 294	- 38
ATIH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation)	114	113	- 1
CNG (centre national de gestion)	122	117	- 5
EHESP (école des hautes études en santé publique)	390	383	- 7
EPRUS (établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)	34	33	- 1
INCa (institut national du cancer)	167	166	- 1
INPES (institut national de prévention et d'éducation pour la santé)	142	138	- 4
INVS (institut de veille sanitaire)	417	403	- 14
Total 2013	4 040	3 973	- 66
<i>Total 2012</i>	<i>4 010</i>	<i>3 857</i>	<i>- 153</i>

(1) L'Ansès n'est pas opérateur chef de file pour la mission *Santé* mais relève de la mission *Agriculture*.

La lettre de cadrage du Premier ministre du 28 juin 2012 imposait une réduction des effectifs de l'État et de ses opérateurs de 2,5 % par an sur la période 2012-2015. Dans cette logique de réduction des coûts de fonctionnement, le budget 2013 affiche une économie globale en emplois de 20 ETP sous plafond et 7 ETP hors plafond.

Les opérateurs de la mission ont participé de manière effective en exécution à l'effort de réduction des effectifs publics, hormis l'ATIH en raison du développement de ses activités dans le secteur médico-social et l'EHESP qui compense une baisse des emplois sous plafond par une hausse des emplois hors plafond (48 ETPT hors plafond, essentiellement des contrats de recherche).

La Cour des comptes⁽¹⁾ souligne par ailleurs que la réduction du financement budgétaire des opérateurs n'a pas entraîné une diminution de leurs dépenses de fonctionnement entre 2012 et 2013. La diminution des subventions de l'État s'est en effet traduite, pour la plupart des opérateurs, par une ponction sur leur fond de roulement, avec une diminution entre 2011 et 2013 du fond de roulement supérieure à 45 % pour l'ABM (- 46 %) et le CNG (- 54 %).

3. La nouvelle ANSM mise en place en 2012 : une contrainte financière et humaine trop rigoureuse

Pour l'ANSM, la situation est différente de celle des autres opérateurs dans la mesure où l'agence est en pleine évolution et doit assumer de nouvelles missions. Compte tenu de l'importance des enjeux en matière de contrôle de produits médicaux et de médicaments, il est primordial que cette agence atteigne au plus vite un rythme de croisière et puisse disposer de toutes les ressources nécessaires, tant sur le plan financier que humain.

La création de l'ANSM a logiquement entraîné une hausse de 60 % de la masse salariale globale entre 2011 et 2013, qui s'élève à 230,3 millions d'euros en 2013. L'agence a par ailleurs bénéficié en 2012 de 25 créations d'emplois.

En 2013, le plafond d'emplois de l'Agence a été maintenu au niveau de 2012 mais 10 emplois hors plafond ont été supprimés et les postes correspondants ont dû être réintégrés au sein du plafond. Le Rapporteur spécial a souligné dans son rapport pour le budget 2014 que cette suppression a été la cause de tensions sociales importantes au sein de l'Agence. L'exécution 2013 révèle par ailleurs les emplois sous plafonds et hors plafonds n'ont pas respecté les limites fixées par la loi de finance initiale. Des moyens complémentaires consistant en une autorisation de l'équivalent de 13 ETPT ont été en effet nécessaires en cours d'année dont 6 ETP qui ont été l'objet d'un redéploiement au sein du programme 204.

Le Rapporteur a vigoureusement alerté sur le fait que « *la contrainte sur les personnels apparaît d'autant plus problématique que la subvention pour charge de service public est en nette baisse en 2014* », ce qui pourrait amener l'Agence à renoncer à certaines de ses activités et remettrait en cause les bénéfices qualitatifs de la réorganisation structurelle initiée en 2012. L'ANSM a été l'agence la plus fortement impactée par le surgel à hauteur de 8,3 millions d'euros sur un total de 23,3 millions d'euros.

(1) Cour des comptes, op.cit.

B. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE ET UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION À AMÉLIORER

1. Des indicateurs de performance encore peu représentatifs

Le programme 204 dispose de 12 indicateurs, contre 13 dans le précédent RAP, permettant de suivre neuf objectifs ; le programme 183 comprend six indicateurs et trois objectifs. Les indicateurs, et en particulier ceux du programme 183, ont fait l'objet de plusieurs modifications qui n'ont pas suffi à convaincre la Cour de leur caractère représentatif.

La Cour des comptes évalue à trois les indicateurs représentatifs de la mission Santé qui permettent de rendre compte de la pertinence des mesures prises pour lutter contre des pathologies⁽¹⁾ (séropositivité diagnostiquée au stade « sida », participation au dépistage organisé du cancer du sein et la consommation annuelle d'alcool par habitant). Parallèlement, on relève une amélioration des indicateurs relatifs aux dépenses d'AME dans le PAP 2013, suite aux recommandations de la Cour. Ils concernent le délai moyen d'attribution ou encore les contrôles des dossiers d'octroi d'AME.

Il est également plus pertinent que depuis le PAP 2013, comme le suggérait la Cour, des cibles aient été fixées à l'échéance 2015 et non plus comme c'était le cas avant avec une nouvelle cible chaque année à N+2.

Mais comme le relève la Cour des comptes dans ses analyses pour 2012 et 2013, il serait pertinent de choisir des indicateurs plus représentatifs de l'ensemble de la mission Santé. Il serait par exemple utile de les articuler avec ceux des programmes de qualité et d'efficience (PQE) annexés aux lois de financement de la sécurité sociale, aux contrats d'objectifs et de performance des opérateurs net des plans de santé publique.

Au vu des résultats figurant dans le rapport annuel de performance, il est difficile de constater une quelconque amélioration de la performance. Par ailleurs le lien entre budgétisation et performance apparaît particulièrement ténu et manque de pertinence, les responsables de programme n'ayant pas la maîtrise de la dépense publique puisqu'ils ont principalement une mission d'impulsion et de coordination. Il est donc nécessaire de poursuivre les efforts afin de construire « *des indicateurs représentatifs, lisibles et partagés* ».

(1) Cour des comptes, Analyse..., op.cit.

2. Efficacité et évaluation des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales de la mission *Santé* sont au nombre de douze, dont huit rattachées au programme 204 et 4 au programme 183. Leur montant cumulé est estimé de 2 440 millions d'euros, soit une somme supérieure de plus de 1 000 millions d'euros aux crédits dont dispose la mission. Les deux principales correspondent à 75 % du total et ont été évaluées positivement. Il s'agit du taux super réduit de TVA pour les médicaments remboursables par la sécurité sociale (1 495 millions d'euros pour 2013 soit 61 % du total) et de l'exonération sur l'impôt sur le revenu des indemnités journalières servies au titre des accidents du travail et maladies professionnelles. Par ailleurs, six d'entre elles ont été considérées comme fiscalement inefficaces ou n'ont pu être évaluées.

La Cour constate également que l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, qui prévoit une évaluation de l'efficience et de l'efficacité des dépenses fiscales de chaque mission par cinquième chaque année n'a pas été mis en œuvre. Elle insiste sur la nécessité de coordonner cette évaluation entre les deux responsables de programme.

*

* *

SÉCURITÉS
POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE, CONTRÔLE DE LA
CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Commentaire de M. Yann GALUT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA MISSION	486
A. LES MOYENS DÉVOLUS À LA SÉCURITÉ ONT ÉTÉ PRÉSERVÉS.....	486
B. LES EFFECTIFS ONT LÉGÈREMENT DÉCRU.....	486
C. LES INVESTISSEMENTS CONTRAINTS PAR LES BESOINS DE FONCTIONNEMENT.....	487
II. LE PROGRAMME 178 <i>POLICE NATIONALE</i>	487
A. DES MOYENS FINANCIERS EN HAUSSE, DES EFFECTIFS EN BAISSÉ.....	487
B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PRÉSERVÉES.....	487
C. LA PERFORMANCE.....	488
III. LE PROGRAMME 152 <i>GENDARMERIE NATIONALE</i>	489
A. LES MOYENS ET LES EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE SONT REPARTIS À LA HAUSSE.....	489
B. DES INVESTISSEMENTS ENCORE LIMITÉS.....	489
C. UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE TRÈS DÉTAILLÉE.....	490
IV. LE PROGRAMME 207 <i>SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRE</i>	490
A. LE RATTACHEMENT À LA MISSION <i>SÉCURITÉ</i> EST COHÉRENT.....	490
B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ONT ÉTÉ ABONDÉS.....	491
C. LES BONS CHIFFRES DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	491
V. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</i>	492
A. DE NOMBREUX BÉNÉFICIAIRES ET DES RÈGLES COMPLEXES DE RÉPARTITION.....	492
B. CINQ PROGRAMMES BÉNÉFICIENT DES RESSOURCES DU COMPTE.....	493
C. L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE.....	495

I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA MISSION

A. LES MOYENS DÉVOLUS À LA SÉCURITÉ ONT ÉTÉ PRÉSERVÉS

Depuis 2006, la mission Sécurité regroupe les programmes 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale*, dont les responsables sont respectivement le directeur général de la police nationale (DGPN) et le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN). Une évolution notable a été le rattachement organique en 2009 de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur.

En 2013, l'architecture de la mission a connu une évolution. Compte tenu du rattachement de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) au ministère de l'Intérieur, le programme 207 *Sécurité et éducation routières* a quitté le périmètre du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, pour rejoindre à son tour celui du ministère de l'Intérieur.

En 2013, la mission représentait en loi de finances initiales, 17,615 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 17,619 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). Compte tenu des fonds de concours et des divers abondements ou annulations, le total des AE a été porté à 18,011 milliards d'euros tandis que le total des CP était réduit à 17,537 milliards d'euros. Au total, 17,661 milliards d'euros d'AE et 17,519 milliards d'euros de CP ont été consommés. Par rapport à 2012, les crédits de paiement consommés étaient en hausse de 414 millions d'euros (+ 2,4 %).

B. LES EFFECTIFS ONT LÉGÈREMENT DÉCRU

La mission comptait, en 2013, 239 014 agents, dont 142 286 pour la police et 95 283 pour la gendarmerie.

Les crédits du titre 2 accordés en loi de finances initiale pour 2013 à la mission *Sécurité* (15,425 milliards d'euros) étaient en hausse de 3,6 % par rapport à 2012. En fin d'exercice, 15,327 milliards d'euros ont été consommés, soit une hausse de 2,7 % des crédits exécutés par rapport à l'exercice 2012 (14,918 milliards d'euros).

Le plafond d'emplois autorisés de la mission a augmenté en 2013 sous le double effet, d'une part, de la décision d'exclure la mission *Sécurité* des réductions d'effectifs appliquées aux autres services de l'État et, d'autre part, du rattachement des emplois du programme 207 *Sécurité et éducation routières*. Pourtant, au terme de l'exercice, le plafond exécuté est légèrement inférieur à celui de 2012.

C. LES INVESTISSEMENTS CONTRAINTS PAR LES BESOINS DE FONCTIONNEMENT

Sur l'ensemble de la mission, l'exécution 2013 a conduit à un dépassement de 92,7 millions d'euros (soit 5,6 %) de consommation des crédits de fonctionnement par rapport à l'autorisation initiale, dépassement totalement imputable aux programmes 176 et 152.

La sous-exécution des crédits d'investissement inscrits en loi de finances initiale s'élève à 18 % pour les programmes 176 et 152. Elle atteint plus de 30 % pour le programme 207, avec d'importantes annulations de crédits en loi de finances rectificative, ce qui aboutit à une contraction accusée de la dépense.

II. LE PROGRAMME 178 *POLICE NATIONALE*

A. DES MOYENS FINANCIERS EN HAUSSE, DES EFFECTIFS EN BAISSÉ

La police nationale a bénéficié en 2013 de 9,612 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 9,521 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). En cours d'exercice, les AE ont été abondées de 80,1 millions d'euros tandis que les CP ont été réduits de 160,2 millions d'euros. Au total, 9,554 milliards d'euros d'AE ont été consommées, ce qui représente une augmentation de 4,6 % par rapport à 2012, ainsi que 9,345 milliards d'euros (99,8 % des crédits disponibles) représentant une hausse de 1,5 % par rapport à l'exercice précédent.

Le schéma d'emplois du programme enregistre une baisse importante du nombre d'agents (– 1 586 ETPT) alors même que ce programme bénéficiait d'un « rebasage » substantiel de ses crédits du titre 2. Ainsi, l'effectif réalisé au 31 décembre 2013 s'élève à 142 286 agents contre 143 872 un an plus tôt. La masse salariale, de son côté, a continué à augmenter, passant de 8,269 milliards d'euros en 2012 à 8,421 milliards en 2013, soit une augmentation de 1,8 %.

Le ministère de l'Intérieur explique cette sous-exécution par un nombre de départs en retraite largement supérieur aux prévisions ainsi que par une forte diminution du nombre des adjoints de sécurité dont beaucoup ont été reçus au concours externe de gardien de la paix.

B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PRÉSERVÉES

En 2013, les dépenses de fonctionnement de la police nationale se sont élevées à 843 millions d'euros en AE (+25 % par rapport à 2012) et à 751 millions en CP (– 4,8 %). Dans les deux cas, elles ont largement dépassé les crédits inscrits en loi de finances initiale qui s'élevaient à 833 millions d'euros en AE et à 735 millions en CP. Les dépenses d'investissement se sont élevées à 115 millions d'euros de crédits de paiement.

Quelques reports d'autorisations d'engagement ont été relevés. Ils concernent pour moitié, le projet d'implantation de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police sur le site des Batignolles. Les AE qui auraient dû être consommées ont été reportées.

Ce programme était le seul à engager des crédits d'investissement (113,7 millions d'euros en CP) au titre de la dernière année de mise en œuvre de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Compte tenu des difficultés de l'exercice, seulement 67,4 millions d'euros ont finalement été consommés. Ont été exécutés prioritairement le plan de vidéoprotection de la ville de Paris et le renouvellement du parc léger automobile (21,9 millions d'euros correspondant à 1 300 véhicules). 18,5 millions d'euros ont été consacrés à des projets immobiliers.

C. LA PERFORMANCE

La performance des forces de police est décrite de manière assez complète à travers 5 objectifs assortis de 17 indicateurs. Le premier objectif, « réduire l'insécurité » est accompagné de six indicateurs qui mettent en évidence une hausse inégale du nombre d'acte de délinquance commis en zone police : c'est vrai pour les escroqueries et infractions économiques et financières (+ 5,63 %), mais aussi pour les atteintes aux biens (+ 2,15 %) et pour les atteintes aux personnes (+ 0,87 %).

Le deuxième objectif consiste à « optimiser l'emploi des forces mobiles ». Les indicateurs font apparaître un indice d'efficacité des CRS en sécurité générale qui s'élève à 88,48, en forte hausse par rapport à 2012 (80). L'indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre, relativement stable à 64,59 % est resté proche de l'objectif fixé à 65 %.

Le troisième objectif, qui consiste à « renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière » s'appuie sur quatre indicateurs dont l'un au moins prête à réflexion : il s'agit de celui retraçant l'évolution du nombre de blessés et de tués en zone police, qui est calé sur un indicateur identique (à ceci près qu'il concerne la France entière) utilisé par le programme 207 *Sécurité et éducation routière*. La baisse de la mortalité sur les routes doit-elle être portée au bénéfice de la prévention ou de la répression routière ?

L'objectif n° 4 s'attache à « améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits », taux en diminution en 2013, aussi bien pour les atteintes aux biens (13 % contre 13,65 % en 2012) et aux personnes (51,64 % contre 52,89 %) que pour les escroqueries (47,26 % contre 50,50 %).

Enfin, les indicateurs du cinquième objectif « Optimiser l'emploi des véhicules » nous apprennent que le taux de disponibilité des véhicules resta globalement stable (97 % en 2012, 95,64 % en 2013) pour un objectif fixé à 98 %.

III. LE PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE

A. LES MOYENS ET LES EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE SONT REPARTIS À LA HAUSSE

En 2013, la gendarmerie nationale a bénéficié de 7,878 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 7,968 milliards d'euros de crédits de paiements inscrits en loi de finances initiale. Ces montants, abondés en cours d'exercice par des fonds de concours et des ouvertures de crédits ont été portés respectivement à 8,194 milliards et à 8,052 milliards d'euros. Sur ces sommes, 7,984 milliards d'euros d'AE (+ 1,3 % par rapport à 2012) et 8,050 milliards de CP (+ 2,6 %) ont été consommés.

En 2013, la gendarmerie comptait 95 283 ETPT réalisés pour 97 093 postes ouverts. Ces effectifs représentent une hausse de 115 agents par rapport aux emplois réalisés en 2012, ce qui traduit la volonté gouvernementale de mettre un terme à la réduction des effectifs.

Les crédits de rémunérations et charges sociales continuent leur progression : alors que la consommation s'élevait à 6,649 milliards d'euros en 2012, elle a atteint 6,826 milliards en 2013 (+ 2,7 %), dépassant de 64 millions d'euros les crédits inscrits en loi de finances initiale (6,761 milliards).

Les dépenses de fonctionnement ont fait l'objet d'une légère sous-estimation des besoins réels puisque, pour 1,058 milliard d'euros d'inscrits en LFI, 1,106 milliard a été consommé (+ 1,7 % par rapport à 2012).

B. DES INVESTISSEMENTS ENCORE LIMITÉS

136,5 millions d'euros de crédits de paiement et 48,1 millions d'euros d'autorisation d'engagement avaient été accordés au titre des dépenses d'investissement lors de l'adoption de la loi de finances initiale. Dès le début de gestion, les mises en réserve ont conduit à revoir cette prévision à la baisse, le nouveau budget ne prévoyant aucun investissement significatif en matière immobilière et informatique et aucun renouvellement du parc automobile et motocycliste. Finalement, le programme a fait l'objet d'une légère sous-exécution à hauteur de 28 millions d'euros en CP.

Sur le plan immobilier, les consommations d'AE correspondent à la poursuite de mesures programmées antérieurement. En revanche, en matière de véhicules et de systèmes d'information et de communication, certains investissements ont dû être reportés.

C. UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE TRÈS DÉTAILLÉE

La performance de la gendarmerie est mesurée de manière très détaillée par sept objectifs dont plusieurs sont identiques à ceux de la police, mais concernent les zones relevant de la compétence de la gendarmerie nationale. Ils sont associés à vingt indicateurs.

Les zones gendarmerie ont enregistré en 2013, comme les zones police, une hausse de la criminalité : + 11 % pour les escroqueries et les infractions économiques et financières, + 5,7 % pour les atteintes aux personnes et + 3,8 % pour les atteintes aux biens. Le taux d'engagement des effectifs sur le terrain, supérieur à celui de la police, s'élève à 67,6 %, un niveau relativement stable et proche de la cible (68 %).

En matière d'élucidation des crimes et délits, la gendarmerie affiche des chiffres légèrement plus élevés que la police puisque le taux est de 16 % pour les atteintes aux biens, de 85,8 % pour les atteintes aux personnes et de 71,5 % pour les escroqueries, chiffres qui sont par ailleurs soit stables soit orientés à la hausse par rapport à 2012.

Enfin, le taux de disponibilité des véhicules est assez proche de celui de la police (95,7 % en 2014). Compte tenu des caractéristiques proches des véhicules des deux parcs (hors blindés) et de la mise en place d'une coopération renforcée entre les deux forces de sécurité dans ce domaine, il n'est pas illogique que les résultats soient proches.

IV. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRE

A. LE RATTACHEMENT À LA MISSION *SÉCURITÉ* EST COHÉRENT

L'intégration du programme 207 à la mission *Sécurité* a entraîné le transfert à la Direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR) de la gestion du fichier national du permis de conduire, du système d'immatriculation des véhicules, de la réglementation de l'activité des taxis, des fourrières, ainsi que de celle des manifestations sportives ; enfin, la DSCR assure la tutelle de l'agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI).

Le choix d'un rattachement du programme 207 à la mission *Sécurité* plutôt qu'à la mission *Administration générale et territoriale de l'État* vise à rapprocher l'ensemble des moyens de sécurité routière des acteurs de sécurité publique appelés à les mettre en œuvre au quotidien mais reste d'impact limité d'un point de vue budgétaire compte tenu de la taille très modeste du programme 207 comparé aux programmes 152 et 176.

En 2013, les crédits du programme 207 inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 129,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP). Les diverses annulations ont réduit les crédits disponibles à 124,4 millions d'euros en AE et 124,1 millions d'euros en CP. Sur ces montants, 122,1 et 123,5 millions d'euros ont été respectivement consommés, ce qui représente des taux de consommation de 98,2 % et 99,5 %. Ces crédits sont en forte hausse par rapport à ceux affectés en 2012 à ce programme, mais la variation de périmètre évoquée ci-dessus rend toute comparaison impossible.

B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ONT ÉTÉ ABONDÉS

En 2013, le programme comptait 1 445 agents pour un plafond fixé à 1 526 par la loi de finances initiale. L'écart était donc de 82 agents. Les 77,2 millions d'euros inscrits en loi de finances s'étant avérés insuffisants, un abondement de 2,8 millions d'euros a dû être consenti en cours d'exercice, portant le total des crédits disponibles à 80 millions d'euros. La consommation finale s'est élevée à 79,5 millions d'euros.

En contrepartie des ouvertures de crédits consenties en matière de rémunérations et charges sociales, le programme a été contraint par l'annulation en loi de finances rectificative de 8,4 millions d'euros de crédits.

Le programme 207 présente la particularité de mener des actions de communication souvent coûteuses (2 à 3 millions d'euros) qu'il est aisé de suspendre en période de forte contrainte budgétaire.

C. LES BONS CHIFFRES DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Le programme 207 poursuit deux objectifs, l'un en matière de sécurité, l'autre en matière d'éducation. Dans le premier cas, il s'agit de « mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière pour réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes. » Le principal indicateur porte sur le nombre annuel des tués à trente jours en France métropolitaine, outre-mer et sur l'ensemble du territoire national. Les résultats sont particulièrement bons puisque le bilan provisoire 2013 de l'accidentalité routière fait état de 3 258 personnes tuées en France métropolitaine – ce qui constitue le meilleur bilan depuis 1948 – et de 26 000 blessés hospitalisés. Par rapport à 2012, la baisse du nombre de personnes tuées sur les routes serait de 10,8 % et celle du nombre de blessés hospitalisés de 4 %.

Ce bilan très favorable est à mettre en perspective avec les nouveaux objectifs de réduction de la mortalité, à savoir réduire de moitié la mortalité entre 2010 et 2020 et passer ainsi sous le seuil des 2 000 tués sur les routes par an.

L'objectif est également de réduire significativement le nombre de personnes gravement blessées. De ce point de vue, on ne peut que regretter l'absence d'objectif et d'indicateur relatifs au nombre annuel de personnes blessées dans les accidents de la route.

Le second objectif consiste à « améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie ». Il est associé à trois indicateurs qui mettent en évidence des résultats peu satisfaisants. C'est ainsi que le délai d'attente moyen pour un candidat entre sa première et sa deuxième présentation à l'examen pratique du permis de conduire B a fortement augmenté l'an dernier, passant de 82 jours en 2011 et 85,7 jours en 2012, à 98 jours en 2013, pour un objectif de 70 jours. De la même manière, le coût unitaire du permis de conduire pour l'administration a fortement augmenté en 2013, passant de 61,50 euros par permis en 2012 à 64,80 euros, en 2013, soit une hausse de 5,4 %.

V. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

A. DE NOMBREUX BÉNÉFICIAIRES ET DES RÈGLES COMPLEXES DE RÉPARTITION

Les règles du compte d'affectation spéciale (CAS) de la mission *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, modifiées en 2011 puis en 2012, n'ont pas été changées en 2013.

La prévision des recettes, il est vrai difficile, a été trop optimiste de près de 70 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Les recettes constatées sur le CAS ont été de 1 382 millions d'euros et les dépenses de 1 315 millions d'euros, laissant un solde budgétaire de l'exercice positif de 67 millions d'euros.

La Cour des comptes estime que, « *au regard des exigences de soutenabilité, la mission dispose des crédits nécessaires à la réalisation de ses objectifs* ». Les magistrats mettent tout de même en garde sur le fait que « *ce produit pourrait croître plus lentement et même décroître, ce qui témoignerait d'ailleurs de l'efficacité de la politique de contrôle sanction en particulier, et de sécurité routière en général* ».

Le produit des amendes est réparti selon des règles complexes entre des bénéficiaires nombreux. Le montant de certaines dépenses n'est plafonné que par le montant des recettes constatées. Depuis le rapport annuel de performances pour 2012, les documents budgétaires annexés aux projets de lois de finances présentent des prévisions et des résultats pour l'ensemble du produit des amendes, y compris le solde affecté à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ce qui marque un progrès dans l'information du Parlement.

En 2013, 13,4 % du produit des amendes de circulation et de stationnement routiers a été affecté directement à l'AFITF et au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) géré par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Le CAS a donc reçu en recettes 86,6 % du produit des amendes. Ces recettes sont réparties entre les deux sections du compte et servent à financer des dépenses pour la partie automatisée du dispositif de contrôle (20 % des dépenses imputées sur le compte), un versement aux départements, aux communes et à leurs groupements (45 %) et un versement au budget général de l'État (35 %).

Près de la moitié des dépenses du CAS est versée sous forme d'une double subvention à l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) d'une part pour le fonctionnement du centre national de traitement à Rennes et le système de verbalisation électronique, et d'autre part pour le remplacement et l'entretien des radars la gestion du fichier national du permis de conduire.

B. CINQ PROGRAMMES BÉNÉFICIAIRES DES RESSOURCES DU COMPTE

Le programme 751 *Radars*, dont le responsable est le délégué à la sécurité et à la circulation routières (DSCR), finance le déploiement et la maintenance des dispositifs de contrôle de la circulation, ainsi que le traitement automatisé des infractions relevées par les radars au centre national de traitement. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est compétent sur ce programme.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été supérieurs à ceux de 2012 : 211 millions d'euros au lieu de 176 millions un an plus tôt. Avec les reports (4,1 millions d'euros en AE et 72,1 millions d'euros en CP), les crédits disponibles se sont élevés à 215,1 millions d'euros en AE et à 283,1 millions d'euros en CP. La consommation s'est établie à 211,3 millions d'euros en AE et à 218,7 millions d'euros en CP.

L'action 1 supporte le financement du déploiement, du remplacement et de la maintenance des radars (118,6 millions d'euros en CP). L'action 2 finance à hauteur de 92,3 millions d'euros la première subvention pour charges de service public versée à l'agence pour le traitement automatisé des infractions (ANTAI), afin d'assurer le fonctionnement du centre national de traitement situé à Rennes. L'action 3 finance notamment des dépenses de communication visant à limiter la vitesse sur les routes.

Le programme 752 *Fichier national du permis de conduire* finance le système de gestion des points du permis de conduire (envoi de lettres de retraits et de restitution de points). Le DSCR a succédé au secrétaire général du ministère de l'intérieur comme responsable des programmes 752 et 753.

Ce programme porte deux dépenses relatives au permis de conduire. Il s'agit d'abord du fonctionnement et de la maintenance du système national des permis de conduire (SNPC) qui recouvre notamment l'édition et l'affranchissement des courriers adressés aux titulaires de permis de conduire au titre d'un retrait ou d'une restitution de points. Le second poste de dépenses est la conduite et la mise en œuvre du projet FAETON visant à la mise en application de la directive européenne du 20 décembre 2006 sur les permis de conduire harmonisés, initialement prévue au 19 janvier 2013 puis au 19 septembre 2013 et finalement reportée à 2014.

Le montant des crédits ouverts en LFI était de 27,7 millions d'euros en AE comme en CP. Avec les reports, le programme disposait de 29,6 millions d'euros en AE et de 35 millions d'euros en CP. Les crédits consommés n'ont été que de 21,11 millions d'euros en AE et de 22,7 millions d'euros en CP.

Le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* contribue à la modernisation de la chaîne de traitement des infractions par la généralisation du procès-verbal électronique (PVé).

Ce programme verse la seconde subvention pour charges de service public à l'ANTAI. Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été de 32,8 millions d'euros en AE comme en CP. Augmentés des reports, ils s'élevaient à 35,8 millions d'euros. Compte tenu de diverses annulations, les crédits disponibles se sont élevés à 32 millions d'euros en AE comme en CP, pour une consommation de 29 millions d'euros.

Le programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières* vise au financement des collectivités locales. Le directeur général des collectivités locales (DGCL) en est le responsable. Ce programme rassemble la part du produit des amendes qui va aux collectivités locales. Ces fonds sont destinés à financer des opérations en matière de transports en commun, de sécurité et de circulation routières. Cette obligation est toutefois dépourvue de contrôle et les rapports annuels de performances ne fournissent pas d'informations précises sur les travaux ainsi financés, réalisés par les communes et groupements de communes bénéficiaires.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2013 s'élevaient à 687 millions d'euros : 517 millions d'euros au titre des amendes forfaitaires et amendes forfaitaires majorées et 170 millions d'euros au titre des amendes forfaitaires radars. Augmentés des reports (536,1 millions d'euros de 2012), les crédits disponibles s'établissaient à 1 223,1 millions d'euros.

Compte tenu d'une recette inférieure à la prévision, les crédits finalement disponibles se sont établis à 1 208,5 millions d'euros en 2013. Comme les dépenses ne se sont élevées qu'à 598,1 millions d'euros, des montants importants de crédits – encore plus qu'en 2012 – étaient encore disponibles en fin d'année : 610,4 millions d'euros.

Enfin, le programme 755 *Désendettement de l'État* vise au reversement sur le budget général d'une partie du produit des amendes. Le sous-directeur de la cinquième sous-direction à la direction du budget en est le responsable. Ce programme bénéficie de la dernière fraction du produit des amendes pour reversement au budget général. En loi de finances initiales, 458,5 millions d'euros de crédits avaient été inscrits, somme à laquelle 1,8 million d'euros de crédits ont été ajoutés en cours d'exercice.

Avec le reliquat de recettes au titre de 2012, non versées au budget général en 2012 (80,8 millions d'euros), les crédits réellement disponibles devaient donc atteindre 539,3 millions d'euros, sous réserve que les recettes attendues soient encaissées. Comme celles-ci se sont avérées inférieures aux prévisions, les crédits disponibles ne se sont élevés qu'à 524,6 millions d'euros en baisse de 9 % environ par rapport à 2012.

Les montants des programmes 751, 752 et 753 sont fixés en loi de finances, tandis que ceux des programmes 754 et 755 résultent du calcul de répartition des recettes évaluées suivant la clé définie à l'article 49 de la loi de finances initiale pour 2006, soit 53 % pour le premier et 47 % pour le second.

C. L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

Seuls les trois premiers programmes sont associés à des objectifs et indicateurs de performance, la nature des deux derniers (*Équipement des collectivités* et *Désendettement de l'État*) rendant sans objet la notion de performance.

Le programme 751 *Radars* a pour objectif d'assurer l'efficacité du système de contrôle automatisé. L'évolution des vitesses moyennes observées sur routes confirme une tendance à un certain ralentissement de la part des automobilistes (79,2 km/h en 2012, 78,7 en 2013). De la même manière, les excès de vitesse supérieurs de 30 km/h aux vitesses autorisées diminuent : 0,15 % en 2013 contre 0,37 % en 2012. En revanche, la disponibilité des radars, en 2013, a connu une forte baisse (86,5 % contre 94,5 % en 2012) liée au changement de l'entreprise prestataire de l'entretien. Début 2014, le taux de disponibilité semblait remonter sensiblement.

Le programme 752 *Fichier national du permis de conduire* est chargé d'assurer la gestion des droits à conduire et l'information des titulaires de permis de leur solde de points. Son unique indicateur permet de savoir que le nombre de lettres de retrait de points envoyées à des automobilistes en 2013 était légèrement supérieur (8,1 millions) à celui des lettres de restitutions de points (7,9 millions). Dans les deux cas, le volume de cette correspondance est en augmentation.

Enfin, le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* mesure la mise en place du procès-verbal électronique (PVé), qui est son principal objet. Le déploiement s'est achevé fin 2013, avec un taux de PVé qui a atteint 80 % en moyenne annuelle contre 14 % en 2011 et 36 % en 2012. Fin 2013, 15 600 terminaux nomades étaient à la disposition des forces de police et de gendarmerie.

*

* *

SÉCURITÉS SÉCURITÉ CIVILE

Commentaire de M. Patrick LEBRETON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LES MASSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION <i>SÉCURITÉ CIVILE</i>	498
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>SÉCURITÉ CIVILE</i> DIMINUENT EN PARTIE PAR RAPPORT À 2012.....	498
B. APRÈS 2012, LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION CONTINUE SA HAUSSE.....	500
II. ANALYSE PAR TYPES DE DÉPENSES ET PERFORMANCE	501
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS MET EN LUMIÈRE DES DISPARITÉS ENTRE LES PROGRAMMES ET LES ACTIONS	501
1. Une gestion rigoureuse des emplois qui n'évite pas un dépassement des crédits ..	501
2. Les dépenses de fonctionnement ont pu être contenues mais n'ont pas totalement respecté les prévisions.....	502
3. Les dépenses d'intervention ont légèrement diminué.....	502
4. Les dépenses d'investissement comme variable d'ajustement	503
B. LES PERFORMANCES DE LA MISSION <i>SÉCURITÉ CIVILE</i> SONT GLOBALEMENT POSITIVES	503

La mission *Sécurité civile* est composée de deux programmes complémentaires qui ont pour but d'assurer la protection des populations et de mettre en place une gestion de crise efficace. Elle est pilotée par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

Le programme 161 *Intervention des services opérationnels* est le plus important des deux, en crédits comme en personnel. Divisé en cinq actions, il concentre les moyens nationaux gérés et fournis par l'État pour protéger la population, que ce soit pour un secours quotidien (secours aux personnes, opérations de déminage, incendies), pour lutter contre des catastrophes naturelles (feux de forêts, inondations, séismes, tempêtes) ou technologiques (menaces nucléaires, bactériologiques, radiologiques, biologiques ou chimiques).

Quant au programme 128 *Coordination des moyens de secours*, organisé en trois actions distinctes, il vise à favoriser la coordination entre acteurs locaux et nationaux – ainsi qu'avec la société civile et notamment avec les associations – dans le cadre de la politique interministérielle de sécurité civile menée depuis 2004. Moins doté en crédits, il ne dispose plus de moyens humains depuis 2010.

Pour l'année 2013, on peut remarquer que les moyens du programme 128 ont permis de répondre efficacement aux crises (cyclone Dumile à la Réunion en janvier et inondations de juin 2013 dans le Sud-Ouest par exemple). Par ailleurs, la DGSCGC a continué à développer des synergies entre les moyens locaux et nationaux, à conclure des partenariats avec d'autres acteurs de la sécurité civile. La saison des feux de forêts a été, quant à elle, particulièrement faible, ce qui a contribué à une limitation importante des risques. Enfin, dans une logique de réduction des dépenses publiques, des économies réalisées (en grande partie sur des dépenses de fonctionnement) ont été réattribuées au profit d'actions opérationnelles.

I. LES MASSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE DIMINUENT EN PARTIE PAR RAPPORT À 2012

Pour l'année 2013, la mission *Sécurité civile* a été dotée de 408,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 439,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale (LFI).

Le montant des crédits pour l'année 2013 est réparti comme suit entre les deux programmes (en millions d'euros) :

Crédits ouverts	Programme 161	Programme 128	Mission
Autorisations d'engagement	271,6	136,8	408,4
Crédits de paiement	278,1	161,5	439,6

Crédits disponibles	Programme 161	Programme 128	Mission
Autorisations d'engagement	284,7	187,5	472,2
Crédits de paiement	272,2	161,5	433,7

En autorisations d'engagement, les écarts entre les montants ouverts en loi de finances initiale (LFI) et ceux disponibles pour l'année résultent, d'une part, d'ouvertures par voie de fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) pour un montant de 11,3 millions d'euros (programme 128) et de 1,7 million d'euros (programme 161) et d'autre part d'ouvertures de crédits pour un montant de 39,2 millions d'euros (programme 128) et de 11,3 millions d'euros (programme 161).

En crédits de paiement, les écarts s'expliquent pour les mêmes raisons. D'une part, par des ouvertures par voie de FDC et ADP pour un montant de 11,3 millions d'euros (programme 128) et de 1,7 million d'euros (programme 161) ; d'autre part, par des annulations de crédits de 11,3 millions d'euros (programme 128) et de 7,6 millions d'euros (programme 161).

Les ouvertures de crédits se sont donc focalisées sur les autorisations d'engagement, avec plus de 50 millions d'euros pour le programme 128 et plus de 13 millions d'euros pour le programme 161. Au contraire, les annulations ont concerné les crédits de paiement du programme 161.

Si la comparaison des crédits ouverts en LFI entre les années 2012 et 2013 n'est pas très probante, elle l'est en revanche pour les crédits finalement disponibles. On note ainsi une baisse de 18 millions d'euros en crédits de paiement – passant de 451,9 millions d'euros en 2012 à 433,7 millions d'euros en 2013 – ce qui représente une baisse de près de 4 %. Elle est surtout due à la diminution des crédits des dépenses d'interventions et des dépenses d'opérations financières.

Enfin, il faut mentionner les dépenses fiscales qui contribuent à la mission *Sécurité civile*. Elles s'élèvent à 45 millions d'euros en 2013.

B. APRÈS 2012, LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION CONTINUE SA HAUSSE

Pour l'ensemble de la mission *Sécurité civile*, le taux de consommation pour 2013 a été de 88,4 % pour les AE et de 99,7 % pour celui des CP – par rapport aux crédits disponibles.

Par rapport à 2012, on peut noter une légère hausse de ce taux de consommation. En effet, le taux de consommation de l'ensemble des crédits alloués à la mission *Sécurité civile* avait été de 85,8 % pour les AE et de 98,4 % pour les CP l'année dernière.

Si on mène une analyse plus spécifique par programme, le taux de consommation des crédits pour l'année 2013 a été supérieur à celui de l'année 2012, sauf pour les autorisations d'engagement du programme 161 *Intervention des services opérationnels* (93,7 % contre 93,8 % en 2012).

Les augmentations sont nettes pour les CP du programme 161 *Intervention des services opérationnels* (99,6 % contre 97,6 % en 2012) et au niveau des AE du programme 128 *Coordination des moyens de secours* (80,1 % contre 73,7 % en 2012). Pour celui-ci, cela s'explique en partie par certaines dépenses importantes d'investissement ou de fonctionnement non prévues en LFI, comme le nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP), mais également le financement de l'Infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) à hauteur de 17,2 millions d'euros d'AE.

Le montant des autorisations d'engagement non utilisées représente près de 37 millions d'euros pour le programme 128, c'est-à-dire près de 20 % du montant des AE prévues en LFI. Cette non-consommation s'explique notamment par des mises en réserve de certains crédits (8,2 millions d'euros en AE et 9,7 millions d'euros en CP initialement, puis 6,5 millions d'euros en AE et CP), mais aussi par un report important (49 millions d'euros en AE) de crédits intervenu de l'année 2012 à 2013.

Pour le programme 161, la non-consommation d'AE pour environ 17 millions d'euros (soit près de 6 % des crédits ouverts) correspond, pour la moitié et, comme pour les années précédentes, aux « *crédits nécessaires au maintien en condition opérationnelle des avions de la sécurité civile* ». En effet, la maintenance des avions est effectuée, depuis 2008, via des marchés annuels qui sont notifiés au mois d'octobre (les autorisations d'engagement sont engagées en année n mais ne sont consommées qu'en année n+1).

II. ANALYSE PAR TYPES DE DÉPENSES ET PERFORMANCE

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS MET EN LUMIÈRE DES DISPARITÉS ENTRE LES PROGRAMMES ET LES ACTIONS

Les trois principales dépenses étudiées dans cette partie représentent environ 96 % des crédits consommés par la mission *Sécurité civile* en 2013.

1. Une gestion rigoureuse des emplois qui n'évite pas un dépassement des crédits

Les **dépenses de personnel** se sont élevées en 2013 à 164,1 millions d'euros en CP, soit environ 38 % des crédits de paiement consommés sur l'année. En 2012, les CP consommés avaient été de 161,9 millions d'euros (36 % des CP consommés), mais la hausse de 2013 peut s'expliquer en partie par des « *dépenses atypiques* » qui ont été réalisées et réparties sur le titre 2 (dépenses de fonctionnement notamment).

En ce qui concerne les emplois prévus pour la mission *Sécurité civile*, il faut rappeler que seul le programme 161 *Intervention des services opérationnels* dispose de moyens humains. Le plafond d'emplois pour la mission était de 2 465 équivalent temps plein travaillé (ETPT) en LFI 2013, soit un ETPT de plus qu'en 2012.

Au 31 décembre 2013, l'effectif global du programme s'établit à 2 436 ETPT, soit 43 de moins que le plafond fixé par la LFI. À noter aussi que cet effectif était de 2 457 ETPT au 31 décembre 2012, ce qui représente un schéma d'emploi de – 21 ETPT, contre – 24 ETPT prévus dans le projet annuel de performance (PAP) 2013, soit un écart de 3 ETPT par rapport à la cible. La non-réalisation du schéma d'emploi est due à deux événements non anticipés lors de la prévision : la régularisation budgétaire de 2 ETP et un départ en retraite.

Le nombre de départs à la retraite a été, en outre, plus important que prévu (38 départs réalisés contre une prévision de 29), contribuant ainsi à baisser les effectifs. Enfin, les militaires de l'armée de terre sont recrutés sur la base d'un contrat d'un an renouvelable et la rotation a été beaucoup plus importante que prévue (– 11 ETPT contre – 4 prévus).

Enfin, il faut signaler que **les dépenses de personnel ont dépassé, à nouveau, les crédits attribués**. Ainsi, un besoin de financement supplémentaire de 3,6 millions d'euros (soit 2,2 % des crédits ouverts en LFI) a été nécessaire en fin de gestion. Il faut noter cependant que la hausse des dépenses a été moins importante qu'en 2012 (1,4 % contre 2,4 %).

2. Les dépenses de fonctionnement ont pu être contenues mais n'ont pas totalement respecté les prévisions

Les **dépenses de fonctionnement** comprennent plusieurs types de dépenses autres que celles de personnel. En grande partie, il s'agit de la maintenance des avions et des hélicoptères, mais également de subventions pour charges de service public.

En 2013, les dépenses de fonctionnement de la mission *Sécurité civile* ont représenté 33,7 % (145,7 millions d'euros) du total des crédits consommés, un chiffre à peu près stable, étant donné qu'il était de 34 % en 2012 (151 millions d'euros).

Ces dépenses de fonctionnement sont regroupées en majorité dans le programme 161 *Intervention des services opérationnels*, où elles représentent un peu plus de 100 millions d'euros sur les 145,7 totaux (soit 68,8 % du total). Elles correspondent à la maintenance des avions et hélicoptères. Or, celle-ci a coûté moins cher en 2013 car la saison des feux de forêts a été exceptionnellement faible – la plus faible depuis 1973. Certains hélicoptères n'ont, par exemple, pas dû être loués, comme cela peut être le cas lors de feux de forêts importants.

La baisse des crédits consommés est notable pour le programme 128 *Coordination des moyens de secours* : 57,9 millions d'euros en 2012, contre seulement 45,5 millions d'euros en 2013. Cela s'explique par le versement de sommes prévues pour l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) en titre 6 (dépenses d'intervention) plutôt qu'en titre 3 (dépenses de fonctionnement).

Au niveau des prévisions, le programme 161 a dépassé de très peu les crédits ouverts en LFI (100,2 millions d'euros en CP contre 99,4 prévus) alors que le programme 128 a lui significativement dépassé les crédits ouverts (36,2 millions d'euros en CP contre 26,4 millions d'euros prévus).

3. Les dépenses d'intervention ont légèrement diminué

Contenues uniquement dans le programme 128 *Coordination des moyens de secours*, les **dépenses d'intervention** représentent, en 2013, près de 24,5 % (106,3 millions d'euros) des crédits consommés par la mission *Sécurité civile*. On note une légère baisse par rapport à 2012, lorsque ces mêmes dépenses avoisinaient les 25 % des crédits consommés avec 110,6 millions d'euros.

Les dépenses d'intervention sont relatives aux secours d'extrême urgence, aux colonnes de renforts ou aux actions de prévention des feux de forêts. Malgré une saison de feux de forêts très faible, le taux de consommation du titre 6 est très élevé : 99,2 % des crédits ont été consommés (en CP).

Cela s'explique notamment par des dépenses qui ne varient pas spécifiquement d'une année à l'autre, comme les pensions, prestations et indemnités versées aux victimes d'accidents et à leurs familles (13 millions d'euros en AE et CP en 2013) ou la participation au budget spécial de la ville de Paris pour financer la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) qui représente plus de 79 millions d'euros. Ainsi, environ 85 % des dépenses d'intervention sont légales ou conventionnelles, ce qui laisse peu de marge de manœuvre.

4. Les dépenses d'investissement comme variable d'ajustement

Pourtant relativement bien dotés en LFI, les crédits du titre 5 ont été utilisés, comme en 2012, pour combler les besoins de la mission en cas d'imprévus ou même d'événements déjà prévus.

Les crédits destinés aux investissements ouverts en LFI étaient de 17,5 millions d'euros en AE et de 43,1 millions d'euros en CP. Pourtant, seuls 12,9 millions d'euros en AE et 15,7 millions d'euros en CP ont été consommés. Cela est dû notamment aux décisions de report d'une année des travaux sur le projet SAIP (système d'alerte et d'information des populations), de report sur 2014 de certains travaux immobiliers ou encore de réduction de la consommation des AE et des CP du projet ANTARES (Adaptation Nationale des Transmissions Aux Risques Et aux Secours).

B. LES PERFORMANCES DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE SONT GLOBALEMENT POSITIVES

L'analyse des cinq objectifs les plus représentatifs de la mission montre que les résultats inscrits dans le projet annuel de performance 2013 ont globalement été atteints. Trois objectifs sont fixés au programme 161 *Intervention des services opérationnels* et deux au programme 128 *Coordination des missions de secours*.

Le premier objectif vise à obtenir un « *potentiel d'activités et d'engagements opérationnels maximal des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)* ». Il est mesuré par un taux d'activités opérationnelles qui est de 65,6 % en 2013, ce qui suffit pour le considérer comme atteint mais qui reste quand même inférieur aux 70 % de la cible pour 2013.

Le deuxième objectif sert à évaluer le rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours. Le résultat de 89,3 % est supérieur de 1,3 % au ratio inscrit dans le PAP 2013 (88 %).

Le troisième objectif vise à vérifier l'obtention d'une « *capacité opérationnelle maximale des moyens nationaux* ». Cet objectif est, lui aussi, globalement atteint, dans la mesure où quatre notations (sur 20 points) des capacités évaluées ont atteint ou dépassé la note prévue en PAP 2013 (sur

six notations au total). Seules la capacité opérationnelle des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC) et la capacité opérationnelle du service de déminage ont des résultats en baisse ou, pour ce dernier, des résultats en hausse par rapport à 2012, mais qui n'atteignent pas la prévision du PAP 2013.

Le quatrième objectif vise, quant à lui, à optimiser la « *coordination de la mise en œuvre des opérations de maîtrise des feux de forêts* », ce qui est un des buts principaux que s'est fixée la DGSCGC. Un des indicateurs montre notamment que le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares a été de 96 %, ce qui est positif au vu de l'objectif fixé dans le PAP 2013 (90 %). Ce pourcentage est par ailleurs en augmentation depuis deux ans.

Cependant, il faut noter que cet indicateur ne tient compte que de certains départements situés dans les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse et Rhône-Alpes. En 2012 déjà, la Cour des comptes avait invité la DGSCGC à revoir cet indicateur pour inclure certains départements de la zone sud-ouest, où des feux de forêts ont eu lieu en 2013. D'après la Cour, le « *dispositif actuel ne couvrirait que 55 % des zones concernées* ».

Enfin, le dernier objectif a pour but d'harmoniser « *les moyens des services départementaux d'incendie et de secours* » (SDIS). Il s'appuie notamment sur le taux d'adhésion des SDIS au réseau Acropole-Antares (projet mis en place en 2007, pour favoriser l'interopérabilité entre les services publics s'occupant de sécurité civile). Ce taux est de 79 % pour 2013, pour une prévision de 75 % dans le PAP de la même année, ce qui montre également une bonne performance. Il est également en hausse par rapport à 2011 et 2012, preuve que la coordination et l'organisation des différents services publics prennent de l'ampleur, ce qui ne saurait qu'être bénéfique à la protection des populations.

De manière globale, la grande majorité des objectifs fixés dans le projet annuel de performance sont atteints pour l'année 2013. Cependant, il faut signaler deux aspects du programme 161 *Intervention des services opérationnels* qui doivent être améliorés.

Tout d'abord, la « *durée moyenne de la visite programmée pour hélicoptères de type 600 h ou 24 mois* » ne cesse d'augmenter – ce qui sous-entend que les besoins de maintenance sont plus élevés que prévus – et ce depuis plusieurs années déjà. En 2011, cette moyenne était de 76 jours calendaires, puis de 89,7 en 2012 et elle a atteint 108 jours en 2013, alors même que l'objectif inscrit dans le PAP de cette année était de 77 jours calendaires. Cela est dû à trois phénomènes : le « *passage au pas de 800 h* » qui demande des programmes d'entretien plus longs mais aussi le vieillissement de la flotte et les difficultés croissantes de « *réglage de la voiture en fin de visite* ». Il s'agit donc de faire le nécessaire pour que la flotte des hélicoptères de la Sécurité civile soit maintenue dans de meilleures conditions.

Se pose également la question de la destruction des stocks de munitions anciennes et d'explosifs. Si les chiffres de 2013 montrent que le service remplit bien sa mission de collecte d'explosifs, l'activité de destruction a elle été « *largement mise à mal* », ce qui donne une évolution importante des taux de stocks. Celle-ci a été de 27 % en 2013, alors que la cible du PAP était de 3 % (de - 2 % pour la version actualisée). Les chiffres de la réalisation de 2011 et de 2012 sont au contraire de - 5 % et de - 28,8 %. Cela est dû à des conditions météorologiques défavorables aux opérations de destruction mais aussi à la non-disponibilité ou à la fermeture de certains sites militaires de destruction pendant la quasi-totalité de l'année 2013.

Enfin, la Cour des comptes estime que, au vu de l'importance de certains projets menés (comme le SAIP – système d'alerte et d'information des populations – par exemple), un indicateur devrait être mis en place pour évaluer la bonne utilisation des sommes importantes qui y sont consacrées.

*

* *

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Commentaire de M. Nicolas SANSU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2013 : DES REPORTS DE CHARGES QUI TÉMOIGNENT DU DÉFAUT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE	508
A. APERÇU D'ENSEMBLE : UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE.....	508
B. PROGRAMME 157 : UN FINANCEMENT DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS GLOBALEMENT MEILLEUR EN 2013 QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES	510
C. PROGRAMME 304 : LA SITUATION TRÈS PRÉOCCUPANTE DU FINANCEMENT DU RSA ACTIVITÉ	511
D. PROGRAMME 106 <i>ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES</i> : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2013	513
E. PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES.....	514
F. PROGRAMME 124 : LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	514
II. LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE	515

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2013 : DES REPORTS DE CHARGES QUI TÉMOIGNENT DU DÉFAUT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* comprend les programmes 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* ; 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* ; 157 *Handicap et dépendance* ; 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* ; 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

Les dotations de la mission se caractérisent par une hétérogénéité accrue des masses budgétaires selon les programmes. Ainsi, le programme 157 *Handicap et dépendance* représente-t-il 83,8 % des crédits exécutés, le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* 11,2 % et chacun des trois autres programmes moins de 3 % des crédits exécutés.

La part des dépenses d'intervention de titre 6 représente au moins 97 % des crédits consommés des programmes 304, 106 et 157 et 84 % du programme 137. *A contrario*, le programme de soutien 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* a consommé en 2013 près de 87 % de ses crédits en rémunérations si l'on prend en compte les crédits de titre 2 et les subventions aux agences régionales de santé affectées aux rémunérations des agents desdites agences.

A. APERÇU D'ENSEMBLE : UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE

Près de 89 % des dotations de la mission sont donc des dépenses d'intervention, essentiellement constituées de dépenses obligatoires, dites « de guichet », comme des allocations, le service de minima sociaux comme le revenu de solidarité active (programme 304), ou le financement de l'allocation adulte handicapé (AAH, programme 157), de dotations aux établissements et services d'aide par le travail (programme 157), ou encore de mesures de protection juridique des majeurs (programme 106).

Compte tenu du caractère obligatoire de ces dépenses, sur lesquelles les responsables de programme n'ont pas de marges de manœuvre, la finesse du pilotage budgétaire est essentielle. Or l'exécution 2013 a mis en évidence une très nette dégradation de la situation budgétaire, dégradation à laquelle le Gouvernement n'a pas remédié en gestion comme il aurait dû le faire.

Le poste budgétaire le plus préoccupant est maintenant celui du financement du Fonds national des solidarités actives (FNSA), qui est chargé de gérer la part de la prestation complétant les revenus du travail et visant à garantir la progression de l'ensemble des ressources des bénéficiaires en lien avec leurs revenus d'activité ; autrement dit le revenu de solidarité active (RSA) activité. Le financement du RSA activité est à la charge de l'État.

La Cour des comptes considère que, « *compte tenu des informations disponibles sur la baisse des recettes du FNSA, l'absence d'ouverture de crédits en fin de gestion 2013 au titre de la subvention d'équilibre, dépense obligatoire à la charge de l'État, constitue une atteinte au principe de sincérité budgétaire.* »

[...] *Fait nouveau, la subvention à verser au FNSA au titre du financement du RSA (programme 304) est apparue, au cours de la gestion, comme ayant été largement sous-évaluée en LFI. L'absence d'abondement de crédits en fin d'année a entraîné un report de charges de 147 millions d'euros sur 2014.* »

Par ailleurs, si la Cour prend acte du fait que, par rapport aux exercices précédents, l'exécution 2013 au titre de l'AAH a été marquée par une ouverture de crédits d'un montant très limité en LFR sur le programme 157, les crédits initiaux ayant suffi à couvrir la quasi-totalité des besoins, il n'en reste pas moins que l'exécution 2013 a fait apparaître, au titre de l'AAH, une dette de l'État vis-à-vis de la Sécurité sociale de 25,9 millions d'euros, report de charges dont la résorption intégrale est incertaine. Au demeurant, la pression budgétaire continue à être forte sur le programme 157 *Handicap et dépendance*, la dépense effective sur ce programme étant supérieure de 0,7 % aux crédits ouverts en LFI, ce qui suffit à expliquer le solde d'exécution de +0,14 % (dépenses constatées au regard des dotations ouvertes en LFI) pour l'ensemble de la mission.

La Cour des comptes indique également que quelques dépenses initialement envisagées en 2013 ont dû être différées à 2014, notamment, sur le programme 304, une contribution au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pour 0,98 million d'euros ; le financement de la participation de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), pour 0,19 million, à une évaluation des dispositifs locaux d'accompagnement social dans le cadre des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion ; ainsi que, sur le programme 157, le versement à la MDPH de Seine-et-Marne, au titre d'un contentieux, de 0,6 million d'euros. Ces trois charges décalées d'un exercice à l'autre constituent autant de reports de charges.

Le taux global de consommation des crédits est de 100,14 % sur l'ensemble de la mission (13 422,6 millions d'euros dépensés pour 13 403,4 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale) compte tenu d'ouvertures nettes de crédits supérieures aux annulations. Comme précédemment indiqué, le programme 157 qui finance l'AAH est le seul à connaître une dépense supérieure aux prévisions.

Les dépenses fiscales sont d'un poids très important : on dénombre, dans le rapport annuel de performances 2013, 32 dépenses fiscales principales prises en charge par l'État pour un coût estimé à 13,2 milliards d'euros (au montant global équivalent à celui des dotations budgétaires de la mission, donc), et 17 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État au coût estimé à 11,8 milliards d'euros.

Enfin, on recense 27 opérateurs rattachés à la mission : l'agence française de l'adoption et les 26 agences régionales de santé.

B. PROGRAMME 157 : UN FINANCEMENT DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS GLOBALEMENT MEILLEUR EN 2013 QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Les crédits destinés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de ses compléments se sont avérés, en 2013, globalement en adéquation avec les prévisions de la loi de finances initiale.

La dotation du programme 157 de la loi de finances initiale 2013 avait été majorée de 664,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2012, après de précédentes majorations (660 millions de 2011 à 2012) et s'élevait à 11 169,2 millions d'euros dont 8 154,8 millions d'euros pour la seule AAH et ses compléments. L'exécution s'établit à 8 165,4 millions d'euros pour l'AAH et ses compléments (+ 10,6 millions, 0,13 % des crédits ouverts en LFI, à comparer à un dépassement de crédits de 291 millions, soit 3,9 % des dotations de la LFI en 2012).

La bonne exécution du budget s'explique non seulement par l'augmentation significative de la dotation en LFI pour 2013, mais également, par une décélération de la dépense au titre de l'AAH qui a été constatée au cours de 2013, en lien avec les efforts de pilotage conduits par l'État (harmonisation des pratiques d'attribution par les CDAPH ; réduction des disparités territoriales ; définition en 2011 des critères d'appréciation de la restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi pour les allocataires ayant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 %). L'augmentation des dépenses de 2012 à 2013 pour la seule AAH a été de 4,6 % à comparer à une augmentation de 9,2 % de 2011 à 2012.

L'exécution 2013 pour l'AAH et ses compléments (8 165,4 millions) fait cependant apparaître, au titre de l'AAH, une dette de l'État vis-à-vis de la Sécurité sociale (25,9 millions), « dont la résorption intégrale « doit », selon la direction du budget, « s'appréhender dans le cadre plus global des relations financières entre l'État et la sécurité sociale au cours des prochaines années ». »⁽¹⁾. Le paiement de cette dette est donc rien moins qu'assuré.

(1) Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Une forte progression du nombre de bénéficiaires est constatée : plus d'un million de bénéficiaires fin 2013 contre 971 800 en 2012, 929 800 en 2011 892 000 bénéficiaires en 2010 et 862 000 en 2009, selon les indications constamment révisées et fluctuantes d'un RAP à l'autre ⁽¹⁾.

Le montant mensuel de l'allocation ⁽²⁾ augmente également : il s'élevait à 565 euros en 2008, 595 euros en 2009, 619 euros en 2010, 642 euros en 2011, 666 euros en 2012 et 680 euros en 2013.

C. PROGRAMME 304 : LA SITUATION TRÈS PRÉOCCUPANTE DU FINANCEMENT DU RSA ACTIVITÉ

L'exécution budgétaire du programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* est marquée par une consommation des crédits légèrement inférieure aux dotations ouvertes en LFI.

La consommation globale des crédits du programme 304 s'est élevée à 400,2 millions d'euros pour 404,5 millions ouverts en LFI, soit une sous-consommation de 1,1 %.

Le programme finance essentiellement mais non exclusivement, à hauteur de 370,1 millions en 2013, la subvention d'équilibre apportée par l'État au FNSA.

Le Rapporteur spécial avait observé, au début de novembre 2013, que, compte tenu de la situation de l'exécution budgétaire, il lui semblait qu'une ouverture de crédits serait inévitable avant la fin de l'année 2013. Cette ouverture de crédits n'a pas eu lieu et l'année 2013 s'est achevée avec un report de charges de 147 millions de 2013 sur 2014 et l'assèchement complet de la trésorerie du FNSA, ramenée à 3 millions d'euros.

La contribution de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA) s'est élevée à 370,1 millions d'euros en 2013 pour 373 millions d'euros de crédits ouverts.

La structure de financement du FNSA avait été modifiée en LFI 2013 : un prélèvement de solidarité de 1,45 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, institué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, avait remplacé la contribution de 1,1 % mise en place à la création du RSA. Le relèvement du taux de 0,35 point était destiné à permettre au FNSA d'assurer, de façon pérenne, le financement de la « prime de Noël » sans recourir à des crédits budgétaires. En conséquence, une baisse de 49 millions de la subvention d'équilibre au FNSA inscrite sur le programme 304 avait été décidée. La dotation est passée de 447,2 millions en LFI 2012 à 373 millions en LFI 2013.

(1) Le RAP 2012 annonçait déjà 1 million de bénéficiaires en 2012 et 956 589 en 2011.

(2) Donnée également révisée et fluctuante d'un RAP à l'autre

Les changements de prévision des dépenses et des recettes ont été importants au long de l'année, comme le montre le tableau suivant, extrait de la note d'exécution de la Cour des comptes, et qui n'est pas exactement en adéquation avec le tableau publié page 14 du rapport spécial n° 1428 annexe 45 sur le budget de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* dans le projet de loi de finances pour 2014.

Si le niveau des dépenses a peu varié entre les prévisions initiales de janvier et celles de novembre, le montant des recettes a par contre été revu à la baisse par rapport à l'estimation associée à la LFI, sous le double effet d'un rendement des prélèvements de solidarité inférieur aux prévisions et de la réduction de l'assiette desdits prélèvements en conséquence de la décision du Conseil constitutionnel sur la LFI 2013.

FINANCEMENT DU FNSA EN 2013

(en millions d'euros)

	Prévision 2013 au 29 janvier 2013	Prévision 2013 révisée Septembre 2013	Prévision 2013 révisée au 26 novembre 2013	Exécution 2013
Dépenses	2 241	2 279	2 243	2 132
<i>Dont RSA activité</i>	<i>1 529</i>	<i>1 544</i>	<i>1 540</i>	<i>1 430</i>
<i>Dont Prime de Noël</i>	<i>457</i>	<i>461</i>	<i>482</i>	<i>482</i>
<i>Autres</i>	<i>255</i>	<i>274</i>	<i>221</i>	<i>220</i>
Recettes	2 235	2 290	2 210	2 096
<i>Dont subvention État</i>	<i>347</i>	<i>450</i>	<i>370</i>	<i>370</i>
<i>Dont prélèvements de solidarité</i>	<i>1 884</i>	<i>1 809</i>	<i>1 836</i>	<i>1 716</i>
<i>Autres</i>	<i>4</i>	<i>31</i>	<i>4</i>	<i>10</i>
Solde	- 7	+ 11	- 33	- 37
Trésorerie fin 2013	33	51	7	3

Source : d'après la Cour des comptes, sur des éléments de la direction générale de la cohésion sociale.

L'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) 2013 initial du FNSA comprenait une subvention d'équilibre de 347 millions, inférieure à la dotation budgétaire de 373 millions. En septembre 2013, la baisse des recettes et la hausse des dépenses ont conduit à envisager de porter la subvention d'équilibre à 450 millions, ce qui aurait entraîné une ouverture de crédits en fin de gestion, par décret d'avance ou loi de finances rectificative, comme cela avait été annoncé au Rapporteur spécial.

En novembre, la subvention d'équilibre a été fixée à 370 millions, montant très proche des dotations de LFI, après dégel de la réserve de précaution. Ces ajustements se sont traduits par le relèvement de 7 millions à 33 millions de la ponction sur la trésorerie du FNSA entre les EPRD de janvier et de novembre, et la diminution corrélative de la trésorerie en fin d'exercice qui a été asséchée, comme annoncé et craint par le Rapporteur spécial.

Le moindre rendement des prélèvements de solidarité en 2013, de 1 716,3 millions d'euros, au regard des prévisions initiales de 1 880 millions, a entraîné, afin de maintenir l'équilibre des comptes du FNSEA, une réduction des versements à la CNAF et à la MSA au titre du RSA.

Au total, la différence entre les dépenses prévues dans l'EPRD de novembre (2 243 millions) et les recettes effectivement constatées (2 096 millions) entraîne un report de charges de 147 millions de 2013 sur 2014.

La Cour des comptes relève que, malgré l'obligation de nature législative qu'a l'État d'assurer l'équilibre financier du FNSEA, les dotations budgétaires du programme 304 n'ont pas été abondées à la fin de l'exercice. Elle ajoute que, compte tenu des informations disponibles au cours de la gestion 2013, cette carence constitue une atteinte au principe de sincérité posé par l'article 32 de la LOLF. Elle soulève également la question de la soutenabilité budgétaire sur le programme 304 en 2014, qui devra supporter le report de charges de 147 millions.

Le Rapporteur spécial observe en dernier lieu que le rapport annuel de performances ne donne, en moins d'une page ⁽¹⁾, aucune information sérieuse sur l'exécution budgétaire et l'écart entre les prévisions de la LFI et l'exécution, s'agissant du financement du FNSEA. Comme la Cour des comptes, il s'étonne que le rapport annuel destiné au Parlement, prévu à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, devant notamment inclure des informations financières sur l'équilibre du FNSEA « pour le dernier exercice clos ainsi que (...) pour l'exercice en cours et l'exercice suivant », n'ait pas été établi.

D. PROGRAMME 106 ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2013

Le programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* a pour objectif d'accompagner les parents et de leur offrir les services leur permettant d'articuler leur vie professionnelle et familiale et d'assurer au mieux leur responsabilité éducative. Il vise également à assurer aux enfants une protection et des conditions de vie de nature à permettre leur bon développement.

L'ensemble des dépenses obligatoires a continué de représenter en 2013 une part prépondérante des crédits du programme (94 %), le solde étant dédié à des actions de soutien aux familles et de protection de l'enfance.

Sur les 245,3 millions de crédits de paiement consommés en 2013, 224,7 millions d'euros ont été utilisés au titre du financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. L'augmentation du coût de ce dispositif (218 millions d'euros en 2012) a été financée par redéploiement à partir des dotations dédiées à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents.

(1) Sur les pages 41 et 42.

E. PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* est caractérisé par son faible montant : 23,5 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances initiale pour 2013 et 23,2 millions d'euros consommés (98,8 % des crédits ouverts). Le taux de consommation est élevé pour des dotations en augmentation (19,7 millions consommés en 2012).

Les dépenses réalisées dans le cadre du programme sont variées : financements d'actions d'information et de formation, d'études en rapport avec l'égalité professionnelle, des prix de la vocation scientifique et technique, des contrats d'égalité et de mixité des emplois, de subventions aux associations.

F. PROGRAMME 124 : LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le programme 124 agrège l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur de la santé, de la solidarité, du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ainsi que les dépenses des personnels en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Il a pour finalité essentielle de soutenir la mise en œuvre des politiques publiques portées par les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances, Santé, Sport, jeunesse et vie associative*. Les crédits inscrits dans ce programme sont ainsi destinés à financer les moyens humains et le fonctionnement qui sont indispensables aux services centraux, services déconcentrés et opérateurs pour exercer les missions dévolues à l'État dans les champs concernés.

Le programme a consommé 1 506,9 millions d'euros de crédits de paiement en 2013 pour 1 560,8 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale, soit un taux de consommation de 96,6 %.

Près de la moitié des dotations sont des dépenses de personnel de titre 2 (725 millions consommés en 2013). Il conviendrait d'ajouter logiquement à ce montant celui de la fraction du montant de la subvention pour charges de service public au titre du financement des agences régionales de santé, subvention qui s'est établie à 584,5 millions en 2013, et qui correspond aux rémunérations, pour reconstituer la part des rémunérations dans les dépenses du programme. Le calcul est rendu malaisé par des subventions budgétaires inscrites sur d'autres programmes que le programme 124, mais la part des rémunérations est écrasante.

Sur les quelque 54 millions d'euros non consommés au regard des dotations de la LFI, près de 49 millions relèvent du titre 2 (dépenses de personnel).

La dotation de LFI (773,9 millions d'euros) a fait l'objet d'un transfert de 13,3 millions au titre des délégués du préfet mettant en œuvre le plan *Espoir Banlieues*, de diverses mesures de fongibilité asymétrique pour 6,4 millions et d'annulations sur le poste de contribution au compte d'affectation spéciale des pensions.

II. LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE

Les dotations de la mission étant consacrées principalement à des dépenses « de guichet » ou réglementées, les indicateurs mesurent principalement la qualité (du point de vue de l'utilisateur), et l'efficacité (du point de vue du contribuable) de la mise en œuvre des dispositifs : qualité de l'instruction des dossiers, résorption des disparités territoriales notamment. Il n'y a donc pas de lien direct entre le volume des dotations ou des dépenses budgétaires et la réalisation des objectifs affichés.

Le dispositif de mesure de la performance de la mission comportait dans le projet annuel de performances 2013 15 objectifs et 25 indicateurs à comparer à 14 objectifs et 25 indicateurs en 2012.

Les trois indicateurs dits « de mission » de 2012 ont été reconduits en 2013, avec toutefois de légères variantes : l'indicateur 304-1.1 « Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité » ; l'indicateur 157-1.1 « Qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » ; l'indicateur 106-3.2 « Coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires ».

Les résultats de l'indicateur 304-1.1 sont mauvais. L'objectif du PAP 2012 de 8,0 % de foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité au cours d'année, qui demeure la « cible » pour 2015, a été abaissé dans le PAP 2013 à 7,3 % et n'a pas été atteint (résultat de 6,8 %).

Les résultats de l'indicateur 106-3.2, qui porte sur le coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires, sont difficilement interprétables, compte tenu, de révisions des données passées et des objectifs prévus.

Les résultats de l'indicateur 157-1.1 ne sont pas renseignés dans le RAP alors que la Cour des comptes observe, pourtant, que « *les objectifs en termes de délai de traitement par les MDPH des dossiers relatifs aux enfants (2,05 mois) et aux adultes (3,6 mois) n'ont pas été atteints (résultats de 3,1 et de 4,4 mois respectivement).* »

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Commentaire de M. Régis JUANICO, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. PROGRAMME 219 SPORT	518
A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS CONFORME AUX PRÉVISIONS ÉTABLIES PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2013	519
B. DES ÉCARTS DE PROGRAMMATION CONSTATÉS SUR QUELQUES ACTIONS DU PROGRAMME	520
1. Le redressement financier du Conseil national pour le développement du sport (CNDS) doit faire l'objet d'une attention particulière	520
2. La soutenabilité de l'action <i>Développement du sport de haut niveau</i> a été mise à l'épreuve par le versement d'une indemnité pour absence de club résident au Consortium Stade de France	521
3. La politique de lutte contre le dopage, financée par l'action <i>Prévention par le sport et protection des sportifs</i> , doit être renforcée.....	522
II. PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	522
A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS CONFORME AUX PRÉVISIONS ET DES DÉPENSES FISCALES EN NETTE AUGMENTATION	523
1. L'exécution des crédits est conforme aux prévisions établies par la loi de finances pour 2013	523
2. Les dépenses fiscales représentent près de dix fois les crédits du programme 163 et sont en très nette augmentation	524
B. UNE MONTÉE EN CHARGE DU SERVICE CIVIQUE NÉCESSITANT DE NOUVEAUX ARBITRAGES	524
1. En dépit d'une forte montée en charge du service civique, l'Agence du service civique (ASC) est parvenue à maîtriser son exécution 2013	524
2. L'objectif de 100 000 volontaires pour 2017 pose la question de la soutenabilité budgétaire du programme 163	525
3. Des adaptations du dispositif et de ses modalités de financement sont dès lors nécessaires.....	525

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* a pour objet la mise en œuvre des politiques publiques relevant de la ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative. Elle est composée de deux programmes, le programme 219 *Sport* et le programme 163 *Jeunesse et vie associative*.

Au titre de la mission, 487 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 499 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été consommés en 2013, pour une prévision initiale de 498 millions d'euros d'AE et de 504 millions d'euros en CP.

Malgré ce respect des prévisions des lois de finances, le Rapporteur spécial constate que l'exécution budgétaire 2013 de la mission a dépassé le cadre fixé par la loi de programmation de finances publiques 2012-2017 qui prévoyait un plafond de dépenses de 470 millions d'euros en 2013.

À ces crédits, il convient d'ajouter les crédits de soutien à la mission – essentiellement des dépenses de personnel – portés par le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Ces crédits font l'objet de déversements pour un montant de 297 millions d'euros en 2013 pour les personnels mettant en œuvre cette politique.

La mission est caractérisée par la poursuite de l'effort en direction du sport du haut niveau et du sport pour tous, dans un contexte budgétaire contraint. Elle est également marquée par la montée en charge progressive du dispositif du service civique, pour lequel le Président de la République s'est engagé à atteindre l'objectif de 100 000 volontaires pour 2017.

Sur ce sujet, le Rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire de mener une véritable réflexion sur les ressources dont bénéficie l'Agence du service civique (ASC) en vue d'assurer la montée en charge du dispositif. Il préconise, à ce titre, de mettre en place un financement interministériel de l'ASC en cohérence avec ses orientations stratégiques et ses missions prioritaires.

I. PROGRAMME 219 *SPORT*

Le programme 219 *Sport* poursuit l'objectif de promouvoir, dans un cadre sécurisé et de qualité, la pratique physique et sportive pour tous. L'essentiel des crédits de ce programme – environ 70 % – sont consacrés au développement du sport de haut niveau.

Dans un contexte budgétaire de maîtrise des dépenses publiques, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) du programme 219 *Sport* consommés en 2013 diminuent respectivement de 7 % et de 4 % par rapport à 2012.

Dans ce cadre, le Rapporteur spécial estime que la gestion de l'exécution budgétaire 2013 pour le programme 219 est globalement satisfaisante. Il entend néanmoins mettre en lumière certaines actions du programme ayant fait l'objet d'un écart notable par rapport à la programmation initiale.

A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2013

Les crédits initialement inscrits en projet de loi de finances pour 2013 s'établissaient à 231,2 millions d'euros en AE et 238 millions d'euros en CP, auxquels il convient d'ajouter 19,26 millions d'euros en AE et 17,96 millions d'euros de CP résultant du solde des principaux mouvements positifs et négatifs de crédits.

Parmi ces mouvements de crédits, le programme a bénéficié de 22,3 millions d'euros d'AE et 20,4 millions d'euros de CP de fonds de concours, principalement en provenance du Centre national pour le développement du sport (CNDS) (19,5 millions d'euros en AE et CP). Ces rattachements par voie de fonds de concours étaient programmés en loi de finances initiale pour 2013, essentiellement pour abonder l'action « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* ».

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « *SPORT* » : TAUX D'EXÉCUTION EN 2013

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votées en LFI 2013	Consommées en 2013	Taux d'exécution 2013	Votées en LFI 2013	Consommés en 2013	Taux d'exécution 2013
Promotion du sport pour le plus grand nombre	34,3	24,1	70 %	34,3	30,3	88 %
Développement du sport de haut niveau	166,2	172,7	104 %	173,4	178,4	103 %
Prévention par le sport et protection des sportifs	19,1	16,7	87 %	19,1	16,8	88 %
Promotion des métiers du sport	31,1	29,1	94 %	31,1	29,1	94 %
Totaux	250,8	242,5	97 %	257,9	254,6	99 %
Totaux après mouvements ⁽¹⁾	250,5	242,5	97 %	255,9	254,6	99 %

Sources : rapports annuels de performances de 2012 et de 2013.

(3) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits, y. c. FDC et ADP, pour un montant global de + 19,3 millions d'euros en AE et de + 18 millions d'euros en CP.

Il convient d'ajouter, en plus de crédits exécutés, une dépense fiscale concernant l'exonération des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs sur l'impôt sur le revenu, dans la limite de 14,5 % d'un plafond, pour un montant total de 17 millions d'euros en 2013. Ce dispositif a touché 120 000 bénéficiaires pour une dépense fiscale moyenne de 165 euros par bénéficiaires, alors même que 40 % des arbitres bénévoles ne bénéficient pas de cette exonération. La Cour des comptes invite en conséquence à un meilleur ciblage de cette mesure fiscale.

En fin de gestion 2013, 242,5 millions d'euros en AE ont été consommés, soit 97 % de la dotation disponible, et 254,6 millions d'euros en CP, soit 99 % des crédits ouverts.

Le Rapporteur spécial souligne néanmoins le faible taux de consommation de l'action « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* » (70 % en AE). Ce taux est d'autant plus préoccupant que 19,5 millions d'euros en AE et en CP de fonds de concours en provenance du Centre national pour le développement du sport (CNDS) ont été mobilisés pour abonder l'action. Le rapport annuel de performances (RAP) justifie cette sous-consommation par une diminution de près de 8 % des subventions versées aux fédérations sportives par rapport à 2012. Par conséquent, le Rapporteur spécial souhaite qu'une redéfinition des critères d'allocation des moyens financiers aux fédérations soit effectuée dans le cadre des prochaines conventions d'objectifs pour la période 2014-2017.

B. DES ÉCARTS DE PROGRAMMATION CONSTATÉS SUR CERTAINES ACTIONS

3. Le redressement financier du Conseil national pour le développement du sport (CNDS) doit faire l'objet d'une attention particulière

Le CNDS ne reçoit pas de subventions pour charges de service public du programme. Néanmoins, il est le principal opérateur rattaché au programme 219, auquel il apporte des moyens substantiels, par voie de fonds de concours.

L'année 2013 a été marquée pour le CNDS par la poursuite du plan de redressement financier initié en novembre 2012, ainsi que par une large concertation sur la réforme des objectifs et critères de répartition des subventions de l'établissement. L'objectif consistait à revenir à la vocation originelle de l'établissement par le recentrage de ses actions sur l'accès à la pratique sportive par le plus grand nombre.

Le Rapporteur spécial se félicite du redressement financier entrepris par le CNDS, l'exercice 2013 ayant abouti à un excédent de 5,2 millions d'euros alors que le budget rectificatif prévoyait un déficit de 32,2 millions d'euros.

Néanmoins, la montée en charge des subventions d'équipements du CNDS dans le cadre de la préparation de l'EURO 2016, et le tassement prévisionnel des taxes qui lui sont affectées, conduisent la Cour des comptes à estimer un déficit prévisionnel pour l'établissement de l'ordre de 35 millions d'euros, ce qui épuiserait ses réserves.

Le Rapporteur spécial estime dès lors que l'utilisation des ressources du CNDS pour abonder le programme 219 doit faire l'objet d'une attention particulière. Il rappelle que la Cour des comptes préconise, cette année encore, de mettre fin au recours au CNDS par la voie de fonds de concours pour financer les subventions de l'État aux fédérations sportives. **La Cour estime en effet que ce concours est irrégulier** puisque le versement se fait à la demande de l'État et que le CNDS n'a pas d'autres ressources propres que les taxes qui lui sont affectées. **Elle estime également que ce fonds de concours nuit à la lisibilité du programme 219.**

4. La soutenabilité de l'action *Développement du sport de haut niveau* a été mise à l'épreuve par le versement d'une indemnité pour absence de club résident au Consortium Stade de France

L'action *Développement du sport de haut niveau* était dotée en loi de finances initiale de 166,2 millions d'euros en AE et 173,4 millions d'euros en CP. Dans le cadre de l'exécution budgétaire 2013, 172,7 millions d'euros ont été consommés en AE et 178,4 millions d'euros en CP, ce qui représente un taux de consommation respectif de 104 % et 103 %.

Cette surconsommation des crédits s'explique principalement par le versement par l'État au Consortium Stade de France (CSDF) d'une indemnité pour absence de club résident (IACR) qui a conduit à faire une avance de 7,6 millions d'euros en AE et de 10,4 millions d'euros en CP sur le programme.

Cette situation ne devrait pas se reproduire en raison de la renégociation du contrat de concession, le 9 septembre 2013, qui consacre la renonciation du concessionnaire à tout versement d'indemnités sur la période 2013-2016 pour une économie de l'ordre de 16 millions d'euros par an, soit 48 millions d'euros sur la période 2014-2016. À compter de 2016-2017, l'avenant stipule que l'IACR ne sera pas due tant qu'il existera entre le concessionnaire et la Fédération française de football (FFF), d'une part, et la Fédération française de rugby (FFR), d'autre part, des accords économiquement comparables à ceux actuellement en vigueur. Les questions de la résiliation et des indemnités à verser pourraient se reposer en 2017, en fonction des relations entre le CSDF, la FFF et la FFR.

L'action a également été marquée, comme l'année précédente, par une sous-budgétisation des aides personnalisées aux sportifs de haut niveau : alors que 8,3 millions d'euros ont été budgétés en 2013, l'exécution s'est établie à 9,4 millions d'euros, soit 1,1 million d'euros de plus que la prévision initiale. Ces aides ont permis de soutenir près de 3 000 sportifs de haut niveau.

5. La politique de lutte contre le dopage, financée par l'action *Prévention par le sport et protection des sportifs*, doit être renforcée

Le Rapporteur spécial souligne le faible taux d'exécution de l'action *Prévention par le sport et protection des sportifs* (87 % en AE). Il constate également que l'ensemble des indicateurs liés à l'action sont en deçà des prévisions fixées pour 2013 :

– le taux de sportifs de haut niveau ayant bénéficié d'un suivi médical complet est de 78 %, soit un niveau quasiment identique à l'année passée, et en deçà de l'objectif de 85 % ;

– le taux de sportifs « espoirs » ayant bénéficié d'un suivi médical complet est en baisse de 4 points pour atteindre 78 % en 2013, soit un niveau en deçà de la cible fixée à 87 %.

La progression de cette politique bute toujours sur le manque de structuration de certaines fédérations sportives dans la prise en compte de l'obligation de suivi médical complet. Par ailleurs, les centres médicaux ne sont pas toujours en mesure de réaliser la totalité des examens prévus en une seule fois. **Le Rapporteur spécial soutient le Gouvernement dans sa volonté de développer des moyens coercitifs à l'encontre des sportifs refusant de se soumettre au suivi médical réglementaire.**

II. PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Malgré un contexte budgétaire contraint, le Gouvernement a fait du soutien à la jeunesse l'une des priorités de sa politique. Aussi, les AE et les CP du programme 163 *Jeunesse et vie associative* consommés en 2013 ont augmenté de 23 % par rapport à 2012.

Dans ce cadre, le Rapporteur spécial estime que la gestion de l'exécution budgétaire 2013 du programme 163 est globalement satisfaisante. Il entend néanmoins mettre en avant les difficultés engendrées par la montée en charge du service civique, et formule des propositions pour en assurer la soutenabilité financière, en vue de parvenir à l'objectif présidentiel de 100 000 volontaires en 2017.

A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS CONFORME AUX PRÉVISIONS ET DES DÉPENSES FISCALES EN NETTE AUGMENTATION

1. L'exécution des crédits est conforme aux prévisions de la loi de finances pour 2013

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* : TAUX D'EXÉCUTION EN 2013

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votées en LFI 2013	Consommées en 2013	Taux d'exécution 2013	Votées en LFI 2013	Consommés en 2013	Taux d'exécution 2013
Développement de la vie associative	13,3	12,2	92 %	13,3	12,1	91 %
Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	73,6	72,3	98 %	73,6	72,2	98 %
Actions particulières en direction de la jeunesse	145,0	160,0	110 %	145,0	160,2	110 %
Totaux	231,9	244,5	105 %	231,9	244,6	105 %
Ouverture par voie FDC et ADP	0			0		
Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP)	+ 16,1			+ 16,7		
Totaux après mouvements ⁽¹⁾	247,9	244,5	99 %	248,6	244,6	98 %

Sources : rapports annuels de performances de 2012 et de 2013.

(1) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de + 16,1 millions d'euros en AE et de + 16,7 millions d'euros en CP.

Les crédits initialement inscrits en projet de loi de finances pour 2013 s'établissaient à 231,9 millions d'euros en AE et en CP, auxquels il convient d'ajouter 16,1 millions d'euros en AE et 16,7 millions d'euros de CP résultant du solde des principaux mouvements positifs et négatifs de crédits.

En fin de gestion 2013, 244,5 millions d'euros en AE ont été consommés, soit 99 % de la dotation disponible, et 244,6 millions d'euros en CP, soit 98 % des crédits ouverts.

Le Rapporteur spécial souligne néanmoins le fort taux de consommation de l'action *Actions particulières en direction de la jeunesse (110 % en AE et en CP)*, principalement en raison d'une sous-budgétisation des crédits alloués au dispositif du service civique.

2. Les dépenses fiscales représentent près de dix fois les crédits du programme 163 et sont en très nette augmentation

Les dépenses fiscales représentent en 2013 près de dix fois les crédits du programme 163. Leur coût total pour le programme 163 s'élevait à 1 457 millions d'euros en 2009 et est estimé à 2 249 millions d'euros en 2013, soit une hausse de 54 % en cinq ans.

La réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons (1 240 millions d'euros en 2013) et la réduction d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (655 millions d'euros en 2013) représentent 84 % des dépenses fiscales rattachées au programme, qui en comporte au total une douzaine.

La Cour des comptes souligne que plusieurs dépenses fiscales seraient de nature à générer des effets d'aubaine et que leur efficacité ne serait pas démontrée. Elle préconise de procéder à une évaluation et à un suivi des dépenses fiscales rattachées au programme.

B. UNE MONTÉE EN CHARGE DU SERVICE CIVIQUE NÉCESSITANT DE NOUVEAUX ARBITRAGES

Le service civique a été créé par la loi du 10 mars 2010 pour les jeunes de 16 à 25 ans voulant s'engager en faveur d'un projet collectif d'intérêt général auprès de personnes morales agréées. Géré par le GIP Agence du service civique (ASC), l'extension du dispositif a été rapide, passant de 6 000 jeunes engagés en 2010 à près de 20 000 en 2012. **En 2013, 19 950 volontaires ont effectué un service civique pour un objectif initial de 30 000 volontaires. L'objectif affiché par le Président de la République est de parvenir à 100 000 jeunes engagés en 2017, soit de multiplier par cinq le nombre de volontaires bénéficiant du dispositif.**

1. En dépit d'une forte montée en charge, l'Agence du service civique (ASC) est parvenue à maîtriser son exécution 2013

Le programme 163 *Jeunesse et vie associative* se caractérise par la poursuite de la montée en charge du service civique, qui représente pour 2013 un montant de 167,7 millions d'euros – 135,4 millions d'euros pour l'ASC et 32,3 millions d'euros pour l'ACOSS, soit près de 70 % des crédits consommés du programme. **L'Agence du service civique (ASC) a ainsi vu sa subvention pour charges de service public progresser de 31 % en 2013, après avoir connu l'année précédente une augmentation de 51 %.**

La hausse des crédits alloués vise essentiellement à assurer la montée en puissance du dispositif, les dépenses de fonctionnement ayant diminué de 30 % en 2013 par rapport aux prévisions initiales. **Le Rapporteur spécial estime que les marges d'action supplémentaire sur le budget de fonctionnement de l'agence sont désormais très limitées.** Il note que les dépenses relatives à l'indemnisation des volontaires et des structures d'accueil ainsi qu'à la formation civique et citoyenne représentent 97 % des dépenses.

Malgré cette augmentation régulière des crédits alloués à l'agence, le constat de la forte consommation des crédits budgétaires au 1^{er} semestre 2013 a conduit à freiner fortement les nouvelles entrées de volontaires en cours d'années. Cette situation a conduit à utiliser les crédits reportés de l'exercice 2012 ainsi que l'intégralité des crédits initialement mis en réserve. **En novembre 2013, 23 millions d'euros, soit l'intégralité des crédits mis en réserve pour le programme 163, ont été dégelés pour abonder le dispositif du service civique.**

Pour faire face à cette situation budgétaire difficile, l'ASC a mis en place un plan d'action de pilotage des agréments de service civique permettant d'assurer un meilleur suivi du dispositif et de contrôler efficacement le nombre de volontaires. Un effort de rationalisation budgétaire a également été effectué en interne pour redéployer les moyens vers le paiement des volontaires.

2. L'objectif de 100 000 volontaires pour 2017 pose la question de la soutenabilité budgétaire du programme

La soutenabilité budgétaire du dispositif nécessite que de nouveaux arbitrages soient réalisés puisque la prise en charge de 100 000 jeunes dépasserait les crédits actuels de la mission, et ceci en dépit de la décision de supprimer la compensation versée par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Au cours de l'année 2013, 32,3 millions d'euros ont été versés directement à l'ACOSS au titre de la compensation des exonérations de charges sociales dont bénéficient les volontaires, soit environ 203 euros par mois et par volontaires. **La suppression de ce versement a conduit à diminuer le coût pour l'ASC d'un volontaire de 20 %, soit un coût par volontaire et par mois de 800 euros.**

Dans ces conditions, et compte tenu du coût mensuel d'un nouvel engagé pour l'ASC (800 euros par engagé et par mois) et de la durée moyenne actuelle des contrats (7,4 mois), 100 000 volontaires en 2017 représenteraient, frais de gestion inclus (environ 4 %), un coût de l'ordre de 616 millions d'euros. Ne rien changer aux règles actuelles de financement et / ou au coût du service civique impliquerait de multiplier par plus de quatre les crédits actuels du dispositif.

3. Des adaptations du dispositif et de son financement sont nécessaires

La montée en charge du service civique pose dès lors la question de la soutenabilité budgétaire du programme compte tenu des faibles marges de manœuvre budgétaires de la mission en l'absence de révision de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) et incite à rechercher des solutions optimales de financement, tout en veillant à la promotion de missions de qualité accessibles à tous et distinctes d'un emploi salarié.

Dans ce cadre, le Rapporteur spécial propose que les pistes suivantes d'amélioration fassent l'objet d'un travail d'analyse en vue de leur mise en œuvre pour 2015.

a. Assurer un financement interministériel de l'ASC en cohérence avec ses orientations stratégiques et ses missions prioritaires

Le Rapporteur spécial préconise, en vue d'assurer la soutenabilité financière du dispositif, que les orientations stratégiques et les missions prioritaires du service civique – lutte contre le décrochage scolaire ; promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ; promotion de la transition énergétique ; etc. – fassent l'objet d'un soutien financier spécifique par les ministères ayant en charge la mise en œuvre d'une politique publique similaire.

Le Rapporteur spécial propose que des lignes budgétaires, de chaque ministère concerné, soient fléchées vers l'ASC afin que le programme « Jeunesse et vie associative » ne soit pas le seul à assurer une politique de cohésion nationale à vocation interministérielle.

Il estime qu'il sera en conséquence utile de définir dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2015-2017, les orientations stratégiques et les missions prioritaires de l'Agence du service civique (ASC), tout en précisant les ministères en charge de la mise en œuvre des politiques publiques s'y rattachant.

Dans ce cadre, le Rapporteur spécial souhaite qu'un regard attentif soit porté aux orientations stratégiques suivantes :

– **la lutte contre le décrochage scolaire** : objectif de 10 % soit 3 000 jeunes décrocheurs en 2013 et 10 000 en 2014 ; cette orientation doit faire l'objet d'un soutien financier par le ministère en charge de l'éducation nationale ;

– **l'insertion des personnes en situation de handicap et le développement des missions d'accompagnement des personnes handicapées** : objectif de 6 % contre 1 % du nombre des engagés en 2013 ; cette orientation doit faire l'objet d'un soutien financier par le ministère en charge des personnes handicapées ;

– **l'insertion des jeunes engagés issus des quartiers prioritaires « politique de la ville »** : objectif de 25 % fixé en 2013 ; cette orientation doit faire l'objet d'un soutien financier par le ministère en charge de la politique de la ville.

Il souhaite également que les politiques publiques suivantes, mises en œuvre à la demande de certains ministères, fassent l'objet d'un financement partagé :

– **la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes** : objectif de 1 000 jeunes en trois ans sur ces missions ; cette orientation doit faire l'objet d'un soutien financier par le ministère en charge des droits des femmes ;

– **la promotion de la transition énergétique** : cette orientation doit faire l’objet d’un soutien financier par le ministère en charge du développement durable et de l’énergie ;

– **le soutien à l’initiative MonaLisa, « Mobilisation nationale contre l’isolement des âgés »** : objectif de 300 nouveaux volontaires auprès des personnes âgées isolées, au sein d’équipes bénévoles ; cette orientation doit faire l’objet d’un soutien financier par le ministère en charge des personnes âgées et de l’autonomie.

Enfin, il souhaite que deux nouvelles orientations stratégiques soient confiées à l’ASC, notamment en matière :

– **de lutte contre l’illettrisme** : le Rapporteur spécial suggère que 5 % des engagés se consacrent à la lutte contre l’illettrisme ; cette orientation doit faire l’objet d’un soutien financier par le ministère en charge de l’éducation nationale ;

– **de promotion des missions de service civique dans le cadre d’un parcours d’insertion sociale et professionnelle** : le Rapporteur spécial propose que la réalisation de missions de services civiques soit associée à d’autres dispositifs en faveur de l’emploi des jeunes ou des personnes peu qualifiées, tel que le dispositif expérimental de la « garantie jeunes », le contrat d’insertion dans la vie sociale (CIVIS) gérées par les missions locales, l’accès au permis de conduire, la journée Défense et Citoyenneté, etc. ; cette orientation doit faire l’objet d’un soutien financier par le ministère en charge du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle.

b. Diversifier les sources de financements de l’agence notamment via le Fonds social européen (FSE) ou des financements d’origines privés

Le Rapporteur spécial soutient l’initiative de l’ASC de recourir à l’utilisation du Fonds social européen (FSE) notamment dans le cadre de l’initiative pour l’emploi des jeunes. L’ASC a estimé qu’elle pouvait bénéficier, dans ce cadre, d’un financement de l’ordre de 37 millions d’euros sur la période 2014-2015. Le Rapporteur spécial souhaite que les services concernés de l’État appuient la demande de l’ASC et apportent leur soutien technique dans la procédure de demande de subvention.

Le Rapporteur spécial estime qu’il sera également nécessaire d’élargir les possibilités de financements privés de l’ASC via les dons individuels ou le mécénat d’entreprise. À ce titre, il souligne qu’une semaine de découverte du monde de l’entreprise pourrait être incluse pour certains services civiques, qui seraient alors partiellement financés par lesdites entreprises. Cette formation d’ouverture vers le monde de l’entreprise pourrait également être incluse dans la formation civique et citoyenne. Une réflexion avec l’Institut du service civique (ISC) doit être engagée sur ce sujet.

c. Maintenir le dispositif d'indemnisation des jeunes et l'aide au tutorat tout en les adaptant à certains cas particuliers

Le Rapporteur spécial estime qu'il est important de ne pas revoir à la baisse l'indemnité versée au jeune volontaire dans le cadre du service civique, qui ne constitue pas un salaire mais une compensation forfaitaire pour service rendu à la société. Dans ce cadre, il invite à la plus grande attention quant à la proposition souvent avancée de moduler le montant des indemnités suivant que le service civique est à temps plein ou à temps partiel. Il conviendra de s'assurer qu'une telle mesure ne vienne pas sanctionner les volontaires en situation de handicap.

Le Rapporteur spécial souligne son attachement au maintien de l'aide au tutorat de 100 euros par mois versée mensuellement à tous les organismes sans but lucratif accueillant les volontaires. Contrairement à la Cour des comptes qui suggère la suppression de cette aide afin d'accroître la participation des organismes d'accueil à la maîtrise du coût du service civique, le Rapporteur spécial estime qu'une telle suppression remettrait en cause le modèle économique actuel des associations. Il rappelle que le coût moyen d'encadrement pour une structure associative d'un volontaire est de l'ordre de 500 euros. À ce titre, le montant de l'aide au tutorat est nettement inférieur au coût d'un volontaire pour ses structures.

Le Rapporteur spécial estime néanmoins intéressante la proposition de moduler les indemnités versées aux jeunes dans le cadre du décrochage scolaire, en fonction du nombre de jour par semaine consacré au service civique par le volontaire. Il estime également comme envisageable la suppression de l'aide au le tutorat lorsqu'elle est versée à une association pratiquant l'intermédiation pour une collectivité territoriale. Cette suppression entraînerait un gain pour l'ASC d'environ 611 000 euros.

d. Renforcer les moyens de contrôle de l'agence ainsi que l'animation territoriale du dispositif

Pour parvenir à faire émerger 100 000 missions de qualité chaque année, il convient de développer les potentiels de développement dans des secteurs aujourd'hui sous-représentés comme la santé (4 % des missions) ou le sport (11 % des missions). Les services civiques dans ces secteurs ne doivent pas pour autant se substituer à d'autres formes d'activités proposées aux jeunes, qu'il s'agisse d'un emploi ou d'un stage. **Aussi le développement du service civique – dans le sport et la santé, ainsi que dans les secteurs déjà impliqués – renforcera les enjeux du contrôle : un cadrage précis du type de mission susceptible de faire l'objet d'un service civique est nécessaire dans le respect de l'esprit de la loi de 2010. Ce cadrage plus précis doit s'accompagner d'un renforcement des moyens de contrôles de l'agence.**

Pour assurer la montée en charge du dispositif, il convient également de renforcer l'animation territoriale de service civique, en lien avec les préfets de région ainsi que les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Le Rapporteur spécial préconise de décliner le modèle du comité stratégique de l'ASC au niveau régional, pour permettre à l'ensemble des acteurs du service civique de se réunir au sein d'une instance unique en charge de l'animation territoriale du dispositif.

Enfin, pour assurer une meilleure animation du dispositif et garantir la qualité des missions de service civique, il pourrait également être envisagé **la mise en place d'une formation à destination des tuteurs qui serait nécessaire à l'organisme d'accueil pour obtenir l'agrément.**

e. Procéder à l'évaluation de l'impact social du service civique via l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)

La valeur sociale du service civique doit être prise en compte dans l'évaluation générale du dispositif, car elle est constitutive de la particularité du service civique par rapport à un stage ou à un emploi. Le service civique est un outil de lien social qui constitue un moyen de faire naître le désir de participer à la vie de la Cité et la volonté de promouvoir l'engagement associatif. **Le Rapporteur spécial souhaite qu'une évaluation de l'impact social du dispositif soit assurée par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)**, qui procédera à la définition d'indicateurs précis sur cette thématique.

f. Valoriser le service civique comme un atout dans le parcours de formation des jeunes

Le service civique est encore insuffisamment intégré et valorisé comme un temps d'expérience et de réflexion dans le parcours de formation des jeunes. Le service civique peut offrir un temps de réflexion dans la définition du projet professionnel des jeunes et constituer une étape riche en expériences précédant une reprise d'études ou l'entrée sur le marché du travail.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) a mené en juin 2014 une enquête sur 912 anciens volontaires afin de déterminer la place occupée par le service civique dans le parcours de vie des jeunes volontaires et le rôle que cette expérience a pu jouer dans leur projet professionnel ou de formation. **Il ressort de cette enquête que le service civique contribue significativement à l'insertion professionnelle des volontaires** : alors que la moitié recherchait un emploi ou un stage à l'instant précédant l'entrée en service civique, ils ne sont plus que 19 % quelques mois après la sortie du dispositif.

Le Rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire, notamment dans le cadre de la montée en puissance du dispositif, de valoriser le service civique comme temps d'expérience, professionnelle et personnelle, dans le parcours de formation des jeunes. La formation civique et citoyenne pourrait, dans cette perspective, être organisée sur deux jours consécutifs et intégrer une formation sur

la vie associative, la vie en entreprise, ou encore la valorisation du service civique dans un *curriculum vitae* (CV). La réalisation de missions de services civiques pourrait aussi être associée à l'accès à des formations complémentaires comme le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ou le certificat de gestion associative.

g. Confirmer l'objectif de 100 000 jeunes pour 2017 tout en lissant les objectifs intermédiaires permettant d'y parvenir

L'objectif final de 100 000 volontaires en 2017 doit être maintenu même si l'écart est aujourd'hui significatif. **Le Rapporteur spécial préconise néanmoins de redéfinir des objectifs intermédiaires plus progressifs pour la période 2014-2016**, avec un objectif de 50 000 volontaires pour 2015, 75 000 volontaires pour 2016 et 100 000 volontaires pour 2017.

Le Rapporteur spécial tient à préciser que l'objectif de 100 000 volontaires pour 2017 doit être compris comme le nombre de jeunes effectuant tout ou partie de leur volontariat sur l'année, et non plus uniquement comme celui des nouveaux entrants dans le dispositif.

h. Poursuivre le travail engagé dans le domaine de la simplification des procédures d'agrément

Le Rapporteur spécial appelle à poursuivre le travail engagé, notamment dans la cadre de la **mission de simplification en direction des associations confiée à M. Yves BLEIN par la Ministre des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports**, en vue de simplifier la procédure d'agrément pour les organismes d'accueil des volontaires du service civique : allongement de la durée des agréments, poursuite de l'effort de dématérialisation, simplification des demandes en particulier pour les toutes petites associations, etc.

La simplification des procédures permettra de sécuriser la montée en charge du dispositif tout en **recentrant les missions des Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) vers leurs activités de contrôle**, notamment face au risque de substitution à l'emploi.

*

* *

TRAVAIL ET EMPLOI :
*FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE*

Commentaire de M. Christophe CASTANER, Rapporteur spécial

—
SOMMAIRE
—

	Pages
I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI	534
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS EN RAISON DES MÉCANISMES D'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE DROITS.....	534
B. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE TOUJOURS INSUFFISANTE.....	535
II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	536
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS.....	536
B. UNE RÉDUCTION INÉDITE DES DÉPENSES FISCALES	537
C. DES PROGRÈS LIMITÉS EN MATIÈRE DE DÉMARCHE DE PERFORMANCE	537
III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL	539
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS.....	539
B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE DONT LES RÉSULTATS NE SONT PAS TOUJOURS CONNUS DANS LE CHAMP DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	539
IV. PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL	540
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS.....	540
B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS	540
C. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE SATISFAISANT	541

Avec sur l'ensemble de l'année 2013 une progression de 177 800 demandeurs d'emplois en catégorie A (+ 5,7%), soit 100 000 de moins qu'en 2012 (+ 283 800, soit + 10 %), l'année 2013 aura été marquée par un net mouvement d'amélioration sur le plan de l'emploi, qui ressort clairement d'une analyse du premier au quatrième trimestre (en moyenne mensuelle : + 33 000, + 18 000, + 5 500, + 2 500).

Cette amélioration globale au cours de l'année permet une quasi-stabilisation du chômage fin 2013. Mais, avec un nombre de demandeurs d'emploi qui croit de + 0,3% au mois de décembre (+ 10 200 en catégorie A), l'inversion de la courbe du chômage pour l'ensemble des classes d'âge ne s'est pas encore réalisée.

Pour les jeunes, priorité de l'action du Gouvernement depuis 2 ans, l'inversion de la courbe du chômage est effective. Le nombre de jeunes inscrits à Pôle emploi a baissé de 2 300 en décembre et de 25 000 environ en 8 mois. C'est un résultat très significatif, fruit d'une intense mobilisation pour l'emploi des jeunes depuis 20 mois, qu'illustre bien un programme comme les emplois d'avenir.

Chez les adultes entre 25 et 50 ans, l'inversion est également amorcée au 4^{ème} trimestre : - 1200 demandeurs d'emploi en 3 mois, ce qui représente un premier pas modeste mais encourageant, qu'il faut amplifier et inscrire dans la durée en 2014. L'inversion de la courbe du chômage est donc une réalité manifeste pour les chômeurs de moins de 50 ans, qui représentent 78 % des demandeurs d'emploi (catégorie A). Tel n'est pas le cas pour les 50 ans et plus, qui subissent plus que les autres une situation de l'emploi encore tendue. Pour la seule année 2013, près de la moitié de la hausse totale du chômage (46 %) concerne cette classe.

Dans ce contexte, la mission *Travail et Emploi* a été sollicitée pour limiter les effets du ralentissement économique sur l'emploi. En effet, la spécificité des crédits de la mission est d'être constituée à hauteur de 93 % de crédits d'intervention, dont une partie fonctionne selon une logique de « guichet » très sensible à la conjoncture.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2013 s'élèvent à 12,44 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10,31 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), concentrés à plus de 90 % sur les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Ces montants sont en hausse par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012 (+ 15 % en AE et + 3 % en CP).

L'exécution des crédits 2013 a toutefois été supérieure aux autorisations initiales : 12,49 milliards d'euros en AE et 10,51 milliards d'euros en CP . Elles demeurent néanmoins légèrement inférieures aux autorisations sur l'année (12,77 milliards d'euros en AE et 10,8 milliards d'euros en CP). Finalement, les crédits consommés sur l'année 2013 sont plus importants qu'en 2012 (+ 16 % en AE, + 2 % en CP).

Le compte d'affectation spéciale « Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage » (825 millions d'euros en AE et en CP en LFI pour 2013) a connu une stabilité dans l'attente de la réforme de périmètre intervenue en fin d'année.

APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

Mission/programmes	Autorisations d'engagement (AE)		
	LFI	Crédits disponibles*	Crédits consommés
P 102	7 822,68	7 950,40	7 878,03
P 103	3 721,6	3 900,26	3 811,09
P 111	78,57	78,58	37,57
P 155	819,96	842,02	767,91
Mission Travail et emploi	12 422,81	12 771,26	12 494,60

* crédits disponibles = lois de finances et décret d'avances + solde des mouvements de toute nature + fonds de concours et attribution de produits

Sources : DGEFP / DFAS / Chorus.

(en millions d'euros)

Mission/programmes	Crédits de paiement (CP) en M€		
	LFI	Crédits disponibles*	Crédits consommés
P 102	5 715,59	6 010,77	5 973,67
P 103	3 739,04	3 884,18	3 708,79
P 111	78,82	87,22	66,10
P 155	782,67	813,38	778,45
Mission Travail et emploi	10 316,12	10 795,55	10 527,00

* crédits disponibles = LF et décret d'avances + solde des mouvements + fonds de concours et attribution de produits

Sources : DGEFP / DFAS / Chorus.

Cette surconsommation des crédits par rapport à la prévision initiale porte uniquement sur le programme 102, sur lequel est inscrite la politique des contrats aidés, et qui représente à lui seul 6 milliards d'euros de crédits de paiement en 2013.

Enfin, comme en 2012, la mission *Travail et Emploi* se singularise par le montant très conséquent des dépenses fiscales qui lui sont rattachées (10,5 milliards d'euros en 2013, dont 6,2 milliards d'euros pour le seul programme 103). L'importance de ces dépenses, le plus souvent dépourvues

d'indicateurs de performance ou d'évaluation par les responsables de programmes, constitue un problème majeur et persistant au regard des sommes en cause et dont la progression est constante depuis plusieurs années. Il convient cependant de remarquer que, au sein du programme 102, le montant de la prime pour l'emploi (PPE), a fortement évolué à la baisse, passant de 3,2 milliards d'euros à 2,46 milliards d'euros, pour trois raisons : la non-indexation du barème de la PPE sur l'inflation en 2012 (réduisant le nombre de bénéficiaires de la mesure), la montée en charge du RSA activité, non-cumulable avec la PPE, mais aussi l'augmentation du chômage.

I. LE PROGRAMME 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, notamment au moyen de contrats aidés, et à améliorer les taux d'emploi, en particulier ceux des jeunes et des seniors. Le programme 102 est le plus important, en termes de financement, de la mission.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS EN RAISON DES MÉCANISMES D'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE DROITS

Le programme 102 a été doté, en loi de finances initiale pour 2013, de 7 810 millions d'euros en AE et de 5 703 millions d'euros en CP. La dépense finale s'élève à 7,8 milliards d'euros en AE et à 5,97 milliards d'euros en CP (identique aux prévisions en AE mais 260 millions d'euros de plus que prévu par la LFI en CP).

Il regroupe la subvention de fonctionnement versée à Pôle emploi (1,36 milliard d'euros en LFI), ainsi que le financement des contrats aidés (2,2 milliards d'euros) et des allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi ou aux publics les plus en difficultés (2,5 milliards d'euros).

Parmi les principales actions entreprises en 2013 sur le programme 102, le recrutement de 550 000 personnes en contrats aidés : 404 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (92 % de l'objectif fixé à 432 000 CAE en cours d'année), 51 000 contrats initiative-emploi (100 % de l'objectif) et environ 92 000 emplois d'avenir (92 % de l'objectif de 100 000 emplois d'avenir en 2013) dont 6 000 emplois d'avenirs professeur. L'enveloppe globale était de 2,2 milliards d'euros et seuls 2 milliards d'euros auront finalement été consommés.

Contrairement aux années précédentes, ce n'est donc pas principalement des contrats aidés qu'est venue la surconsommation des crédits. Elle résulte de l'augmentation des entrées et la chute des taux de sortie dans le dispositif de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) qui a conduit l'État à augmenter ses

dépenses dans le cadre de sa subvention d'équilibre au Fonds de solidarité. **Ainsi, les crédits versés en 2013 au Fonds de solidarité s'établissent au total à 1 128,20 millions d'euros alors que seuls 834,2 millions d'euros étaient prévus en LFI.** Cette dépense supplémentaire s'explique directement par l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droits.

Enfin, concernant le service public de l'emploi, la subvention à Pôle emploi a augmenté de 107 millions d'euros en cours d'année (de 1 360 millions d'euros à 1 467 millions d'euros, soit + 7,8 %) pour lui permettre de conserver les 1 000 CDD recrutés en 2012 et de recruter 1 000 CDI supplémentaires afin de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi. En outre, 2 000 salariés de Pôle emploi ont été redéployés des fonctions support vers les fonctions prioritaires d'accueil et de prise en charge du public, ce qui a contribué à une augmentation totale de 30 % des conseillers au contact du public au cours de l'année 2013.

B. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE TOUJOURS INSUFFISANTE

Le programme 102 comporte 14 indicateurs de performance.

Selon l'indicateur 1.2, le taux de persistance en situation de chômage a augmenté de 3,2 points pour les jeunes de moins de 25 ans et de 2,2 points pour les seniors de plus de 50 ans entre 2012 et 2013, ces indicateurs étant fortement impactés par les évolutions de la conjoncture économique.

Les données sont toutefois meilleures pour les jeunes de moins de 25 ans (taux inférieur de 10,2 points par rapport à l'ensemble de la population), ce qui reflète l'impact de l'ensemble des mesures dédiées à ce public.

Le taux de persistance au chômage des seniors est supérieur de 15,7 points au taux de persistance de l'ensemble de la population. Cet écart peut à la fois s'expliquer par les spécificités de ces personnes, qui peuvent avoir des besoins importants de reconversion et de plus fortes contraintes en matière de mobilité ou de rémunération, par certaines pratiques de recrutement des employeurs, ainsi que par le nombre croissant de seniors en activité réduite.

Par contre, le « taux de sortie dans l'emploi durable six mois après une formation prescrite par Pôle emploi » a progressé de 31 à 37 %, ce qui justifie l'accent mis par la politique gouvernementale en faveur de l'accès à des qualifications pour les demandeurs d'emplois.

À noter enfin que l'ancien indicateur « Part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs » n'a pas été restauré dans le rapport annuel de performances 2013 malgré les recommandations du rapporteur spécial. Cela apparaît regrettable au regard de l'objectif de retour à l'emploi poursuivi par la PPE.

II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Composé presque exclusivement de crédits d'intervention (les dépenses de personnel et d'investissements étant prises en charge par le programme 155), le programme 103 intervient en priorité pour l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi dans certains secteurs particuliers.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le programme 103 est le deuxième plus important de la mission, en termes de crédits, après le programme 102. Les crédits ouverts sur l'année 2013 (ouvertures, annulations et décret d'avance inclus) ont représenté 3 901 millions d'euros en AE et 3 884 millions d'euros en CP.

Il convient de noter qu'un changement de périmètre notable est intervenu sur ce programme en raison du transfert, à hauteur de 250 millions d'euros, d'une partie des dépenses de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » dans le compte d'affectation spéciale (CAS) FNDMA. Cette dotation est ainsi passée de 801 millions d'euros en 2012 à 551 millions d'euros en 2013, au titre de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) et les crédits du programme 103 ont été réduits dans la même mesure.

Les crédits effectivement consommés se sont élevés à 3 811 millions en AE et 3 708 millions d'euros en CP. Le programme affiche ainsi un taux d'exécution légèrement négatif en AE (2 % des crédits), tandis que près de 176 millions d'euros n'ont pas été utilisés en CP.

Il convient de souligner qu'en 2012, près de 120 millions d'euros n'avaient pas été utilisés en CP.

Le Rapporteur spécial tient à souligner que l'utilisation des dispositifs d'activité partielle a continué de progresser en 2013. On note une augmentation du financement d'heures d'activité partielle (28,6 millions d'heures au 31 décembre 2013 contre 18,3 millions d'heures en 2012). La dotation prévue en loi de finances initiale 2013, qui s'élevait à 70 millions d'euros en AE et en CP, s'est donc révélée largement insuffisante (188 millions d'euros en AE et en CP ont finalement été consommés). La fusion de deux dispositifs existants (AS et APLD⁽¹⁾), dans le cadre de loi de sécurisation de l'emploi, a probablement contribué à l'attractivité du dispositif. Il convient désormais de le doter de moyens budgétaires adéquats.

(1) Allocation spécifique et allocation partielle de longue durée.

Ce programme porte également la mise en œuvre des contrats de génération. Fin 2013, près de 18 660 aides à l'embauche ont été demandées depuis la mise en place du contrat de génération en mars 2013 représentant un peu moins de 40 000 emplois créés ou maintenus. Plus de 5 000 accords et plans d'action d'entreprise ont été conclus et plus de 40 branches professionnelles ou d'interbranches, représentant 5 millions de salariés, étaient couvertes par des engagements sur le contrat de génération au 31 décembre 2013. Le dispositif a représenté une dépense de 177 millions d'euros en AE et de 35,75 millions d'euros en CP.

Enfin, il est regrettable de constater une sous-utilisation des crédits ouverts dans le cadre de la dotation globale de restructuration. En effet, cette dotation a bénéficié de 23,5 millions d'euros en AE et en CP en LFI pour 2013. Cependant, la dépense finale s'est élevée à seulement 12,53 millions d'euros en AE et 13,25 millions d'euros en CP. Le ministère du Travail explique cela par le contenu du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) qui est très proche de celui des cellules de reclassement, diminuant ainsi le recours à ce dernier dispositif. Il conviendrait donc d'en tirer les conséquences en augmentant les crédits alloués au Fonds national pour l'emploi (FNE) sur cette même action. Le FNE a en effet démontré son efficacité dans le cadre des restructurations (notamment dans le cas de l'entreprise Lejaby), afin de faciliter la continuité de l'activité et de favoriser l'adaptation des salariés dont les entreprises sont affectées par la crise économique et financière à de nouveaux emplois.

B. UNE RÉDUCTION INÉDITE DES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales attachées au programme 103 ont légèrement diminué en 2013 par rapport à 2012, ce qui casse une tendance à l'évolution continue de ces mêmes dépenses.

Elles s'élèvent à 6 571 millions d'euros en 2013 (contre 6 934 millions d'euros en 2012). Ce résultat provient principalement du resserrement en cours de l'exonération d'impôt sur le revenu provenant des heures et jours supplémentaires travaillés, dont le coût pour les finances publiques est passé de 1 650 millions d'euros en 2012 à 1 150 millions d'euros en 2013.

C. DES PROGRÈS LIMITÉS EN MATIÈRE DE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE

Le programme 103 est structuré autour de cinq objectifs et de treize indicateurs. Ils visent à :

- mesurer l'effectivité du contrôle de la formation professionnelle,
- développer la GPEC dans les PME au bénéfice des salariés les plus fragilisés par les mutations économiques,

- contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique,
- faciliter l’insertion dans l’emploi par le développement de l’alternance,
- stimuler la création et la reprise des TPE et favoriser l’embauche dans des secteurs d’activité spécifiques.

Concernant le premier objectif, le rapport annuel de performance 2013, à travers son indicateur 1.1, montre que la « Part de la masse financière contrôlée sur la masse contrôlable » se situe en deçà des prévisions (2,26 pour un objectif de 3). Ce résultat contraste avec celui de l’année passée et plaide pour une ambition renouvelée dans ce domaine du contrôle de la formation professionnelle, notamment par le regroupement en cours des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Les résultats sont absents concernant l’objectif n° 3 « Contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique ». En effet, l’indicateur 3.1, « Nombre d’emplois recréés par rapport aux emplois supprimés à l’issue d’une convention de revitalisation » n’est pas renseigné en raison de la construction d’un nouveau module. Il est à espérer que la construction de cet indicateur, qui privilégie pour l’instant l’aspect quantitatif et néglige l’aspect qualitatif, sera revue.

Plus inquiétant, l’indicateur 3.3 « Taux de reclassement à l’issue des dispositifs d’accompagnement des licenciés économiques », en premier rang desquels se trouve le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), affiche un résultat positif de 31 % pour un objectif initial de 55 % dans le PAP 2013. Si le ministère du Travail justifie ce résultat en indiquant qu’un certain nombre de prestataires n’ont pas donné suite aux demandes de transmission d’informations sur la situation des bénéficiaires en fin de CSP, cela pose au minimum la question du suivi des opérateurs privés. Toutefois, il convient aussi de prendre en compte le fait que le Gouvernement a fait le choix de ne plus retenir les formations longues comme motifs de sortie en emploi durable.

Enfin, en matière d’alternance, les résultats sont inférieurs aux attentes. Les contrats de professionnalisation ont diminué de plus de 5 % (146 000 entrées de moins). Parmi ces entrées, 117 000 nouveaux contrats de professionnalisation destinés à des jeunes de 16 à 25 ans ont été comptabilisés, soit une baisse de presque 6 % par rapport à 2012. Le taux d’insertion dans l’emploi à l’issue du contrat de professionnalisation des moins de 26 ans et celui des plus de 45 ans s’élève respectivement à 57,2 % et 59,6 %, soit presque 10 points de moins que le taux d’insertion des salariés de 26 à 45 ans. Les moins de 26 ans et les plus de 45 ans restent les plus fortement touchés par les variations de la conjoncture économique.

III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

L'année 2013 a été marquée par de nombreuses avancées dans le champ d'intervention du programme 111.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le programme 111 est le moins doté de la mission avec 78,7 millions d'euros en AE et 87,2 millions d'euros en CP ouverts sur l'ensemble de l'année 2013.

Les crédits finalement consommés se sont élevés à 37,75 millions d'euros en AE et 66 millions d'euros en CP (soit une sous-exécution de - 52 % en AE et de - 24 % en CP).

Faiblement doté, le programme 111 supporte lui aussi de nombreuses dépenses fiscales pour un coût total de 1 251 millions d'euros en 2013.

B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE DONT LES RÉSULTATS NE SONT PAS TOUJOURS CONNUS DANS LE CHAMP DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Le programme 111 est structuré autour de cinq actions et de onze indicateurs qui contribuent à mesurer l'efficacité de l'inspection du travail, de la lutte contre le travail illégal, de la prévention et de la réduction des risques professionnels et de la dynamisation du dialogue social.

L'indicateur « Part des entreprises s'étant mises en conformité suite à un premier constat d'infraction établi par l'inspection du travail à l'occasion de contrôles portant sur les priorités nationales », montre que 39 % des entreprises se sont mises en conformité après un contrôle, au cours de l'année 2013, pour un objectif initial fixé à 40 %. Ce résultat est en amélioration par rapport à 2012.

De manière générale, nombre d'indicateurs demeurent faussés ou renseignés de manière incomplète dans le champ de l'inspection du travail, suite aux mouvements qui ont déstabilisé le service depuis l'annonce d'une réforme en profondeur.

IV. PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

Le programme 155 est le programme support de l'ensemble de la mission. Il concentre à lui seul la quasi-totalité des dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les moyens de fonctionnement et d'investissement et les moyens d'études, de statistiques, de recherches et d'évaluation pour les quatre programmes de la mission.

Il apparaît que la gestion du ministère du Travail, en termes de gestion budgétaire et de respect du schéma d'emplois, est satisfaisante.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

La loi de finances initiale pour 2013 a doté le programme 155 de 820 millions d'euros en AE et de 782,6 millions d'euros en CP. Les ouvertures de crédits en cours d'année ont fait passer ces montants à 842 millions d'euros en AE et 813 millions d'euros en CP.

Les crédits consommés se situent à 767 millions d'euros en AE et 778 millions d'euros en CP. Le taux d'exécution est ainsi négatif de 9 % en AE et de 4 % en CP. L'exécution 2013 est donc légèrement inférieure aux crédits ouverts sur l'année mais très proche des autorisations initiales.

B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS

Les dépenses de personnel représentent 83 % des crédits du programme (621 millions d'euros) et concernent 9 986 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2013. Le plafond de la mission *Travail et emploi* pour 2013, porté par le programme 155, était fixé à 10 072 ETPT, notamment en raison du rattachement des agents de la DGEFP au programme 155. Le taux de consommation des autorisations d'emplois est donc de 99 %.

À noter qu'une mutualisation des fonctions support est intervenue le 16 octobre 2013, avec la création d'une direction des finances, des achats et des services (DFAS), commune aux trois ministères sociaux.

C. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE SATISFAISANT

L'indicateur 1.1 « Taux de satisfaction des usagers suite à un contact de moins d'un an avec les DIRECCTE » qui affiche des résultats sensiblement supérieurs aux attentes du projet annuel de performances (87 % pour une cible initiale de 70 %) tendrait à démontrer que l'action des DIRECCTE est mieux connue du public qui est susceptible de s'y adresser. Néanmoins, cet indicateur a été jugé peu représentatif et il sera donc supprimé en 2014.

Par ailleurs, l'indicateur 4.2 « Notoriété des travaux d'études, statistiques, recherche et évaluation », qui mesure l'audience des travaux de la DARES, enregistre une forte progression en 2013, ce qui témoigne de la réussite de la stratégie de montée en puissance sur le web des publications de la DARES. Il convient toutefois d'être attentif à un rallongement des délais des publications, enregistré par l'indicateur 4.1 « Part des publications programmées diffusées au plus tard le mois suivant la date indiquée », dont le ratio est tombé à 35 % en 2013 contre 75 % en 2012.

*

* *

COMPTES SPÉCIAUX :
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ;
PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE
AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES
SERVICES PUBLICS

Commentaire de M. Guillaume BACHELAY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT	544
A. LE BILAN 2013 DE L'EXÉCUTION DU COMPTE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT.....	544
B. DES DÉPENSES A LA MARGE DU PÉRIMÈTRE DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT MAIS QUI PERMETTENT À L'ÉTAT DE JOUER SON RÔLE DE STRATÈGE.....	545
1. Deux opérations exceptionnelles en 2013 financées sur le budget général : l'augmentation de capital du mécanisme européen de stabilité (MES) et l'augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement (BEI).....	545
2. Trois opérations majeures dans le périmètre de l'APE.....	546
C. LA PERFORMANCE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE : TOUJOURS PAS DE NOUVEAUX INDICATEURS.....	546
1. Des indicateurs de performance utiles	546
2. ... mais qui doivent évoluer.....	547
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	548
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE	550

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

A. LE BILAN 2013 DE L'EXÉCUTION DU COMPTE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État* retrace les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État.

Il comporte deux programmes 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* et 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État*.

EXÉCUTION ET SOLDE DU COMPTE DE 2008 À 2013

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prévision PLF	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	13 140
Recettes constatées	2 080	3 455	2 983	634	9 729	11 091
Crédits consommés	1 765	1 798	6 710	716	10 223	9 871
Solde de l'exercice	315	1 657	- 3 727	- 82	- 494	1 220
Solde cumulé	4 212	5 870	2 143	2 061	1 567	2 787

Source : APE, *Cour des comptes*.

Sur l'exercice 2013, le CAS affiche un solde positif de 1 220 millions d'euros. Le solde cumulé d'un montant de 2 787 millions d'euros, fait à nouveau l'objet d'un report intégral sur 2014.

En 2013, le CAS retrace 13,14 milliards d'euros de **recettes** – soit un versement du budget général de 8,14 milliards d'euros et des produits de cessions de participations pour 4,97 milliards d'euros représentant 8,3 % de la valeur totale du portefeuille coté à la fin août 2012. Les produits de cessions proviennent principalement de la cession de titres de SAFRAN pour 1 351,4 millions d'euros, d'EADS pour 853,3 millions d'euros et d'Aéroport de Paris pour 303,3 millions d'euros.

En **dépenses**, la plus grande part des crédits votés en LFI pour 2013 était dédiée au programme 731, c'est-à-dire aux opérations en capital intéressant les participations financières de l'État soit 9,14 milliards d'euros, tandis que 4 milliards d'euros étaient dédiés au désendettement.

La LFR pour 2013 a ouvert 2,1 milliards d'euros supplémentaires sur le programme 731 correspondant principalement à :

– un versement de 200 millions d'euros au profit de l'action *Capital risque – capital développement technologique* dans le cadre des redéploiements du premier PIA⁽¹⁾. Ce versement a été compensé par un versement du budget général en provenance du programme 134 *Développements des entreprises et du tourisme* ;

(1) Programmes d'investissements d'avenir.

– l’ouverture de 1 900 millions d’euros de crédits afin de pouvoir reporter l’intégralité du solde du CAS à la fin de l’année 2013 – soit le solde à fin 2012 plus l’excédent réalisé en 2013 – compte tenu de la cession de 19,5 millions de titres SAFRAN pour une recette d’un montant de 903 millions d’euros le 20 novembre 2013.

PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE CRÉDITS EN 2013

(en millions d’euros)

	Crédits reportés en 2013	Recettes LFI 2013	Recettes LFR 2013	Recettes totales	Dépenses LFI 2013	Dépenses LFR 2013	Dépenses totales
P731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l’État	1 567,7	9 140,5	2 100	11 240,5	9 140,5	2 100	11 240,5
Dont versement du budget général		8 140,5	200	8 340,5			
Dont cessions et remboursements		1 000	1 900	2 900			
P732 Désendettement de l’État et d’établissements publics de l’État		4 000	- 4 000	0	4 000	- 4 000	0
TOTAL	1 567	13 140,5	- 1 900	11 240,5	13 140,5	- 1 900	11 240,5

Source : APE, Cour des comptes.

B. DES DÉPENSES A LA MARGE DU PÉRIMÈTRE DE L’AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L’ÉTAT MAIS QUI PERMETTENT À L’ÉTAT DE JOUER SON RÔLE DE STRATÈGE

Aucune contribution au désendettement de l’État n’est effectuée sur le programme 732.

En 2013, on peut distinguer les dépenses qui s’inscrivent dans le champ de l’État actionnaire que cette mission soit exercée directement ou par le biais de l’APE (1 677 millions d’euros) et les dépenses qui ressortent des obligations internationales de la France (8 195 millions d’euros).

1. Deux opérations exceptionnelles en 2013 financées sur le budget général : l’augmentation de capital du mécanisme européen de stabilité (MES) et l’augmentation du capital de la Banque européenne d’investissement (BEI)

Le compte est marqué, en 2013, par deux opérations exceptionnelles financées sur le budget général :

– le versement de la troisième et quatrième tranches sur les cinq prévues de l’augmentation de capital du mécanisme européen de stabilité (MES), prévue par la LFI pour 2013, pour 6,5 milliards d’euros ;

– l’augmentation de capital de la BEI, pour 1,6 milliard d’euros, prévue également par la LFI pour 2013.

D'autres opérations ne relèvent pas du champ de compétences de l'APE, notamment les 364,7 millions d'euros dédiés au Programme d'investissements d'avenir (PIA).

Le compte Participations Financières de l'État a ainsi joué un rôle de « canal » budgétaire pour ces deux opérations qui pourtant ne relèvent pas du champ habituel d'action de l'État actionnaire.

2. Trois opérations majeures dans le périmètre de l'APE

L'État actionnaire a procédé à trois opérations majeures en 2013 :

– l'augmentation de capital de La Poste, pour 266 millions d'euros conformément à la décision du Ministre du 4 avril 2011 relative à la souscription de l'État à l'augmentation de capital de la Poste ;

– une augmentation des fonds propres de l'EPIC BPI-Groupe pour un montant de 383,3 millions d'euros ;

– la cession par le Commissariat aux énergies renouvelables et aux énergies alternatives (CEAEA) d'actions d'Areva à l'État pour un montant de 357 millions d'euros.

En résumé, l'analyse de l'exécution de l'exercice 2013 comme en 2012 montre que, de façon récurrente, des dépenses ne relevant pas du champ de compétences de l'État actionnaire sont imputées sur ce compte.

À cet égard, le Rapporteur spécial appelle au respect exigeant des règles comptables et du vote du Parlement. En conséquence, il pourrait être créé un nouveau compte d'affectation permettant à l'État de tenir son rôle stratégique en faveur des entreprises tout en respectant les règles budgétaires.

C. LA PERFORMANCE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE : TOUJOURS PAS DE NOUVEAUX INDICATEURS

1. Des indicateurs de performance utiles...

Les objectifs de la mission, définis en 2006 et inchangés depuis, restreignent le rôle de l'État actionnaire à une gestion uniquement financière : il s'agit de veiller à l'augmentation de la valeur de ses participations et d'assurer le succès des opérations de cession.

Les indicateurs de performance retenus pour évaluer la performance de l'administration sont construits à partir de cette vision restreinte du rôle de l'État actionnaire. Seules les performances financières des entreprises du périmètre de l'Agence des participations de l'État et la qualité des opérations de cession éventuellement menées sur l'exercice sont donc évaluées.

PERFORMANCE DES ENTREPRISES DU PÉRIMÈTRE

(en %)

		2012	Prévision révisée 2013	Réalisation 2013
1.1	Rentabilité opérationnelle des capitaux employés	8,4	>8,4	ND
1.2	Rentabilité financière des capitaux propres	5,9	>5,9	>5,9
1.3	Marge opérationnelle	9,4	>9,4	8,5
1.4	Soutenabilité de l'endettement (dette nette/EBITDA)	4,3	>4,3	ND
1.5	Distribution de dividendes (en milliards d'euros)	4,2	ND	4,4

Source : RAP, Cour des comptes.

Le résultat net estimé de l'exercice, soit 6,3 milliards d'euros contre 5,9 milliards d'euros, tient compte de quatre éléments exceptionnels :

- du profit exceptionnel sur l'EPFR de 4,5 milliards d'euros lié à la reprise de sa dette par l'État ;

- d'une dégradation de la quote-part de GDF à hauteur de 4 milliards d'euros (par rapport à l'exercice précédent) compte tenu de la dépréciation d'actifs de 14,8 milliards d'euros enregistrée sur l'exercice ;

- d'une dégradation du résultat de la SNCF de 500 millions d'euros résultant de dégradations d'actifs ;

- de l'absence de perte du FSI intégré au sein de BpiFrance.

La contribution annuelle reçue des entreprises dans lesquelles l'État détient une participation, soit 4,4 milliards d'euros. Les principaux contributeurs sont EDF, GDF-Suez, SNCF, Orange et La Poste qui représentent plus de 87 % du montant total versé en 2013. Pour les entreprises cotées, le rendement s'établit à 6,97 %. Ce taux se situe au-dessus du taux de rendement du CAC 40 (3,5 %).

2. ... mais qui doivent évoluer

L'évaluation sous l'angle financier des performances de l'État actionnaire est conforme aux objectifs fixés en 2006. Elle est toutefois aujourd'hui insuffisante au regard notamment des nouvelles missions fixées à l'État actionnaire, notamment le soutien à la compétitivité et à l'investissement de long terme.

Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances sous le Gouvernement précédent, et Arnaud Montebourg, ministre du Redressement productif dans le même Gouvernement et actuel ministre de l'Économie, l'ont rappelé dans la préface du rapport de l'État actionnaire pour 2012. **Cette doctrine est plus que jamais d'actualité au moment où se jouent de grandes batailles mondiales pour le contrôle d'entreprises stratégiques dans le domaine de l'énergie, de l'eau ou des transports.**

« Face à une situation économique, sociale et financière difficile, le Gouvernement souhaite mobiliser toutes les énergies et tous ses atouts pour renouer avec la croissance et la réindustrialisation du pays.

À travers la valorisation de ses participations et la défense de ses intérêts patrimoniaux, l'État actionnaire s'attache à définir une stratégie de long terme. Il doit ainsi accompagner le développement des entreprises du périmètre de l'APE, en procédant si besoin au renforcement de leurs fonds propres dans une logique d'investisseur avisé. L'État stratège doit aussi promouvoir une véritable ambition industrielle globale, en anticipant en permanence l'évolution des grandes filières et, chaque fois que nécessaire, en favorisant l'émergence de rapprochements ou partenariats afin de permettre aux entreprises publiques de rivaliser avec leurs concurrents.

Cette impulsion doit s'appuyer sur un pacte productif, mobilisant les pouvoirs publics et nos entreprises publiques, mais aussi les petites et moyennes entreprises et les partenaires sociaux.

En effet, nos entreprises publiques ou à participations publiques se doivent d'être plus compétitives, pas seulement au regard des coûts de production, mais aussi à travers la qualité et le positionnement de leurs produits et services, ce qui suppose d'encourager l'innovation, par l'investissement en recherche et développement et en s'appuyant plus largement sur le tissu des PME. (...)

Le changement de doctrine de l'action de l'État actionnaire est l'une des manifestations d'un mouvement bienvenu et attendu : la puissance publique s'engage pleinement pour le soutien à la production et à l'innovation et elle mobilise pour y parvenir l'ensemble des outils, y compris les participations financières détenues dans de grandes entreprises, pour renforcer la croissance, le développement des entreprises (PME et ETI incluses), promouvoir la compétitivité-qualité pour que notre appareil productif monte en gamme dans la compétition internationale, favoriser l'emploi et le développement des territoires.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* retrace :

– les avances du Trésor octroyées à l'Agence de services et de paiement (ASP), au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune ;

– les avances du Trésor octroyées à des organismes distincts de l'État gérant des services publics : établissements publics nationaux, services concédés, sociétés d'économie mixte, organismes divers de caractère social ;

– les avances du Trésor octroyées à d'autres services de l'État : budgets annexes, services autonomes de l'État, services nationalisés.

Il est débité du montant des avances accordées et crédité des remboursements obtenus.

LE SOLDE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

(en millions d'euros)

	LFI 2013	Exécution
Recettes du compte	7 505,6	6 768,8
Dépenses du compte dont :	7 525,4	6 633,7
<i>Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune</i>	7 200	6 579,4
<i>Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics</i>	62,5	- 193,5
<i>Avances à des services de l'État (BACEA)</i>	247,9	247,9
<i>Avances à l'office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex</i>	15	0
Solde du compte	- 19,7	+ 135

Source : RAP.

L'exécution appelle plusieurs remarques :

– le montant des avances nécessaires à l'ASP pour préfinancer les avances agricoles est particulièrement difficile à estimer compte tenu des nombreuses incertitudes portant sur les aides agricoles communautaires. Ainsi sur les 7,5 milliards d'euros inscrits en LFI pour 2013, le Trésor n'a été mobilisé que pour 6,7 milliards d'euros ;

– sur l'exercice 2013, une seule avance du Trésor a été enregistrée sur le programme 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics*. Elle a été accordée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) afin de lui permettre de financer des projets d'investissement dans les établissements scolaires français à l'étranger.

Enfin, en cas de tirage de l'avance octroyée à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), le remboursement des avances aura lieu conformément à l'exécution des premières décisions de justice, si elles sont effectivement favorables à l'ONIAM.

III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

Le compte, créé par l’article 21 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 et ouvert du 1^{er} septembre 2012 au 31 décembre 2020, constitue un « canal budgétaire » entre la Banque de France et l’État grec. C’est la traduction comptable du principe décidé par l’Eurogroupe lors de la réunion du 20 février 2012 : la rétrocession à l’État grec des intérêts perçus par la Banque de France sur les obligations d’État grecques souscrites dans le cadre des programmes de stabilisation de la zone euro.

En 2013, le montant des dépenses et des recettes du compte est bien plus important que la prévision et atteint 1 005 millions d’euros en AE et 599 millions d’euros en CP.

L’écart entre le montant des recettes constatées et le montant prévu en LFI s’élève à 450 millions d’euros et correspond à la restitution des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus dans le cadre du programme pour les marchés de titres. La Banque de France s’est engagée, dans une convention signée le 26 juin 2013, à verser l’État le montant décidé par l’Eurogroupe, soit 2 060 millions d’euros, par tranches annuelles dont une première tranche de 450 millions d’euros en 2013 et 399 millions d’euros en 2014.

*

* *