

N° 2651

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (N° 2554) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009*,

TOME II

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

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
LES 200 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	7
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	25
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Mancel</i>	
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	43
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Le Fur</i>	
AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	59
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Forissier</i>	
AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	67
<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Vigier</i>	
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	71
<i>Rapporteur spécial : M. Henri Emmanuelli</i>	
ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	81
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Lamour</i>	
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT	91
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre Bourguignon</i>	
CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE	101
<i>Rapporteur spécial : M. Richard Dell'Agnola</i>	
CULTURE : PATRIMOINES	113
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Perruchot</i>	
DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR	123
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Michel Fourgous</i>	
DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE	133
<i>Rapporteur spécial : M. Louis Giscard d'Estaing</i>	
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	147
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Brard</i>	

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES	161
<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Pélissard</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : ÉNERGIE	173
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Goua</i>	
ÉCOLOGIE DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS	177
<i>Rapporteur spécial : M. Charles de Courson</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES ; COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE ; AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES	187
<i>Rapporteur spécial : M. Hervé Mariton</i>	
ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI	193
<i>Rapporteur spécial : M. Jérôme Chartier</i>	
ÉCONOMIE : TOURISME	205
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Louis Dumont</i>	
ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR	215
<i>Rapporteur spécial : M. Olivier Dassault</i>	
ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	221
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Mathis</i>	
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	229
<i>Rapporteur spécial : M. Dominique Baert</i>	
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	241
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Censi</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ; FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	255
<i>Rapporteur spécial : M. Thierry Carcenac</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	293
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i>	

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE ; PROVISIONS	305
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Francina</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION</i> <i>DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i>	315
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Deniaud</i>	
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION	323
<i>Rapporteur spécial : Mme Béatrice Pavy</i>	
JUSTICE	339
<i>Rapporteur spécial : M. René Couanau</i>	
MÉDIAS : GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AVANCÉS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	355
<i>Rapporteur spécial : M. Patrice Martin-Lalande</i>	
OUTRE-MER	371
<i>Rapporteur spécial : M. Claude Bartolone</i>	
PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PRÊTS ET AVANCÉS À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	385
<i>Rapporteur spécial : Mme Arlette Grosskost</i>	
POLITIQUE DES TERRITOIRES	409
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Flory</i>	
POUVOIRS PUBLICS	423
<i>Rapporteur spécial : M. Jean Launay</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : POLITIQUES DE LA RECHERCHE	425
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Gorges</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	443
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Claeys</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE	459
<i>Rapporteur spécial : M. Laurent Hénart</i>	
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS	469
<i>Rapporteurs spéciaux : MM. Patrick Lemasle et Michel Vergnier</i>	

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	479
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Laffineur</i>	
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS	495
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Yves Cousin</i>	
SANTÉ	501
<i>Rapporteur spécial : M. Gérard Bapt</i>	
SÉCURITÉ	509
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Diefenbacher</i>	
SÉCURITÉ CIVILE	527
<i>Rapporteur spécial : M. Georges Ginesta</i>	
SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES	539
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Marie Binetruy</i>	
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	549
<i>Rapporteur spécial : M. Henri Nayrou</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI : ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L’EMPLOI	563
<i>Rapporteur spécial : M. Christian Eckert</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI : POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L’EMPLOI	579
<i>Rapporteur spécial : Mme Chantal Brunel</i>	
VILLE ET LOGEMENT : VILLE	593
<i>Rapporteur spécial : M. François Goulard</i>	
VILLE ET LOGEMENT : LOGEMENT	601
<i>Rapporteur spécial : M. François Scellier</i>	
COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIAUX : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	613
<i>Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca-Serra</i>	
AUDITIONS EN COMMISSION SUR LA LOI DE RÈGLEMENT 2009	623

LES 200 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Action extérieure de l'État

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

- Recommandation n° 1 :** Il est souhaitable de créer un programme budgétaire particulier pour les dotations aux contributions internationales obligatoires et opérations de maintien de la paix.
- Recommandation n° 2 :** La commission des Finances de l'Assemblée nationale souhaite la mise en cohérence de la maquette budgétaire du MAEE et demande à être associée systématiquement et de façon formelle aux travaux préparatoires à la modification de la maquette budgétaire.
- Recommandation n° 3 :** Le projet annuel de performances doit présenter un état précis et exhaustif du financement du réseau des alliances françaises.
- Recommandation n° 4 :** Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble de la mission *Action extérieure de l'État*.
- Recommandation n° 5 :** Le projet annuel de performances pour 2011 doit faire le point sur les mesures d'adaptation du système actuel des catégories d'emplois du MAEE et les modalités de décompte des ETPT dans le cadre du passage à Chorus.

Administration générale et territoriale de l'État

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

- Proposition n° 1 :** Commenter, dans le rapport annuel de performances, tous les écarts significatifs entre dépenses et crédits.
- Proposition n° 2 :** Mettre en œuvre, aussitôt que possible, une réforme destinée à rationaliser la distribution de la propagande électorale.
- Proposition n° 3 :** Respecter le principe de spécialité des crédits défini à l'article 7 de la LOLF en vertu duquel tous les crédits concourant à une action, y compris les dépenses de personnel, doivent être regroupés au sein de la même action.
- Proposition n° 4 :** Indiquer dans le rapport annuel de performances le montant et l'évolution des types de contentieux les plus coûteux.
- Proposition n° 5 :** Rétablir un objectif de réduction des dépenses de contentieux, assorti d'un ou plusieurs indicateurs de performances fiables.

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

Rapporteur spécial : **M. Nicolas Forissier**

- Préconisation n° 1 :** Faire apparaître les concours communautaires dans les documents budgétaires, tant en prévision qu'en exécution.
- Préconisation n° 2 :** Améliorer le chiffrage et le suivi des dépenses fiscales et mesurer leurs performances, en particulier lorsqu'elles excèdent 100 millions d'euros.
- Préconisation n° 3 :** Tenir à jour un tableau de bord des reports de charges dont un extrait soit transmis tous les six mois aux commissions compétentes du Parlement.

- Préconisation n° 4 :** Prendre en compte les refus d'apurement communautaire dans la programmation budgétaire et adopter une approche volontaire en matière de respect de la réglementation européenne.
- Préconisation n° 5 :** Mieux appréhender les compensations d'exonération de charges sociales dans le domaine agricole : chiffrage, suivi de la performance, appréciation de leur champ d'application.
- Préconisation n° 6 :** Mettre à la disposition du responsable de programme les informations nécessaires au suivi et à l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales.
- Préconisation n° 7 :** Indiquer de manière plus précise la poursuite du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux au sein des personnels des opérateurs du programme.
- Préconisation n° 8 :** Élargir le champ des dépenses financées par le compte d'affectation spéciale.

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

Rapporteur spécial : **M. Philippe Vigier**

- Préconisation :** Adapter les valeurs-cibles en matière de contrôle sanitaire à l'évolution de la réglementation de référence.

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

Rapporteur spécial : **M. Henri Emmanuelli**

- Préconisation n° 1 :** Réintégrer l'Agence française de développement dans l'annexe générale jaune *Opérateurs de l'État*.
- Préconisation n° 2 :** Ne pas intégrer la taxation de la France au titre de la non-transposition de la directive OGM dans la déclaration au CAD au titre de l'aide au développement en 2009.
- Préconisation n° 3 :** Stabiliser les indicateurs de performance du programme 110 de manière à rendre possibles des comparaisons pluriannuelles.

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

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

- Recommandation n° 1 :** Le regroupement des crédits de mémoire devra être étudié après la mise en place des réformes initiées dans le cadre de la RGPP.
- Recommandation n° 2 :** L'architecture du programme 167 doit être revue afin que s'exerce la fongibilité des crédits telle qu'elle est prévue par la loi organique relative aux lois de finances.
- Recommandation n° 3 :** Indiquer, dans le rapport annuel de performances, le nombre de bénéficiaires de chacune des dépenses fiscales rattachées au programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.
- Recommandation n° 4 :** Indiquer, dans le rapport annuel de performances, le montant des crédits du programme 212 *Soutien de la politique de la Défense* destinés au financement des mesures d'accompagnement du personnel civil du programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.
- Recommandation n° 5 :** Fixer des objectifs de performance pour la période qui suivra la réforme de l'administration des anciens combattants.

Recommandation n° 6 : Pour le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, fixer une valeur cible des indicateurs susceptibles de mobiliser les personnels.

Recommandation n° 7 : Pour le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, définir un indicateur permettant de mesurer la qualité du service rendu aux demandeurs des trois procédures d'indemnisation.

Conseil et contrôle de l'État

Rapporteur spécial : **M. Pierre Bourguignon**

Préconisation : Résorber les vacances d'emploi de la Cour des comptes pour lui permettre d'assumer ses nouvelles missions.

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

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

Préconisation n° 1 : Renseigner dans les meilleurs délais les indicateurs permettant de connaître l'insertion professionnelle des diplômés.

Préconisation n° 2 : Créer un indicateur relatif à la part des établissements d'enseignement supérieur culture (ESC) ayant un partenariat avec au moins un établissement étranger.

Culture : Patrimoines

Rapporteur spécial : **M. Nicolas Perruchot**

Proposition n° 1 : Améliorer substantiellement les informations relatives aux opérateurs du programme.

Proposition n° 2 : Faire figurer dans les documents budgétaires l'ensemble des dépenses fiscales afférentes au programme 175 *Patrimoines*.

Proposition n° 3 : Améliorer le chiffrage des dépenses fiscales du programme et étudier systématiquement la suppression des dépenses fiscales peu ou pas utilisées.

Proposition n° 4 : Harmoniser et généraliser les indicateurs de satisfaction relatifs aux institutions et sites patrimoniaux.

Défense : Préparation de l'avenir

Rapporteur spécial : **M. Jean-Michel Fourgous**

Proposition n° 1 : Commenter, dans le rapport annuel de performances, tous les écarts significatifs entre dépenses et crédits, notamment en titre 2.

Proposition n° 2 : Fixer des objectifs de performance plus ambitieux, qu'il s'agisse de coopération technologique européenne, de paiement d'intérêts moratoires ou d'évolution des devis d'équipement.

Défense : Budget opérationnel de la défense

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

Proposition : Cesser de réduire, année après année, le nombre d'indicateurs de performance. Lorsqu'un indicateur n'est plus pertinent, veiller à son remplacement.

Direction de l'action du gouvernement ; Publications officielles et information administrative
Rapporteur spécial : **M. Jean-Pierre Brard**

- Recommandation n° 1 :** Le rapport annuel de performances doit préciser la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme *Direction de l'action du Gouvernement*. Il doit indiquer la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme. Il doit faire le point sur les indemnités pour sujétions particulières (régime juridique, prévision budgétaire et consommation réelle).
- Recommandation n° 2 :** Le rapport annuel de performances doit préciser quelle a été la consommation des crédits au regard des dotations en loi de finances initiale. Il doit expliquer les écarts constatés et les mouvements intervenus en gestion.
- Recommandation n° 3 :** Le rapport annuel de performances doit faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble des services du Premier ministre.
- Recommandation n° 4 :** Chaque mesure mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques doit faire l'objet d'une évaluation sérieuse transmise au Parlement, en matière d'efficacité budgétaire et sociale (rapport coûts/avantages, mesure d'efficacité des réformes accomplies).
- Recommandation n° 5 :** L'évaluation de l'ensemble des instances dépendant du Premier ministre, en particulier le Conseil de la création artistique et le Conseil d'analyse de la société, doit être approfondie et donner lieu à des mesures de recadrage budgétaire, voire de suppression des organismes en cause.

Écologie, développement et aménagement durables : Protection de l'environnement et prévention des risques ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Rapporteur spécial : **M. Jacques Pélissard**

- Préconisation n° 1 :** Créer un indicateur indiquant le ratio entre le nombre de sites contrôlés dans l'année et le nombre total des installations classées devant faire l'objet d'un contrôle.
- Préconisation n° 2 :** Accélérer le processus de prescription, puis d'approbation des plans de prévention des risques technologiques.
- Préconisation n° 3 :** Créer un sous-indicateur permettant de mesurer le taux de collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques professionnels.
- Préconisation n° 4 :** Moduler l'indicateur relatif au coût moyen des réhabilitations de décharges selon le type d'impact.
- Préconisation n° 5 :** Renforcer les moyens de mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels afin d'accélérer la couverture des zones concernées, en particulier des zones inondables ; mesurer l'application effective des mesures contenues dans les plans de prévention des risques naturels.
- Préconisation n° 6 :** Améliorer le périmètre du programme en intégrant l'ensemble des fonctions support de la mission et en retirant les crédits qui ne correspondent pas à des dépenses support.

Préconisation n° 7 : Mettre en place progressivement des indicateurs d'efficacité communs à l'ensemble des programmes de gestion et de soutien dans les domaines des ressources humaines, de l'immobilier et de la bureautique afin de favoriser des progrès indispensables dans la rigueur et la comparabilité des méthodes d'analyse de la performance.

Écologie, développement et aménagement durables : Énergie

Rapporteur spécial : **M. Marc Goua**

Préconisation n° 1 : Mettre les moyens humains de l'ANDRA en adéquation avec les missions qui lui sont dévolues par la loi de programme du 28 juin 2006. Pour cela, permettre en particulier le recrutement de 50 emplois, en dépit du plafond d'emploi des opérateurs, voté globalement et non opérateur par opérateur en loi de finances.

Préconisation n° 2 : Organiser un véritable débat sur l'efficacité de la dépense fiscale et notamment sur la dépense fiscale énergétique et appelle à éviter la facilité du « coup de rabot général ».

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

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

Préconisation n° 1 : Reprendre le dispositif de suivi de l'endettement, en fixant des valeurs cibles réalistes et un nouvel échéancier de performance.

Préconisation n° 2 : Évaluer la pertinence de l'indicateur n° 3 « *Taux de recouvrement des recettes du budget annexe* » du programme n° 613 pour le suivi des prochains projets annuels de performances.

Préconisation n° 3 : Fournir des éléments plus détaillés sur la stratégie de rapprochement des coûts français de navigation aérienne avec les tarifs pratiqués dans les États intégrés à l'avenir dans le même bloc fonctionnel d'espace aérien.

Préconisation n° 4 : Maintenir les indications relatives à la qualité dans la présentation de la performance du programme n° 614, *Transports aériens, surveillance et certification*.

Préconisation n° 5 : Adapter le dispositif de suivi de la performance en fonction du prochain rapprochement entre l'ENAC et le service de l'exploitation et de la formation aéronautique (SEFA).

Préconisation n° 6 : Revoir les prévisions de recettes commerciales en fonction des résultats enregistrés les quatre dernières années.

Écologie, développement et aménagement durables : Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes ; comptes d'affectation spéciale Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ; Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres

Rapporteur spécial : **M. Hervé Mariton**

Préconisation n° 1 : Prévoir un délai strict pour :
– la prise des décrets prévus par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 ;
– la mise en place de l'ARAF.

Préconisation n° 2 : Retenir pour le « bonus/malus » un support adapté, c'est-à-dire d'un côté une dotation budgétaire et de l'autre un impôt.

Économie : Développement des entreprises et de l'emploi

Rapporteur spécial : **M. Jérôme Chartier**

- Préconisation n° 1 :** Il est urgent de stabiliser le périmètre du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* après avoir transféré à d'autres programmes les actions ne correspondant pas à sa finalité (action n° 4 et n° 8).
- Préconisation n° 2 :** Améliorer l'anticipation des dépenses budgétaires au regard des évolutions économiques pendant l'exercice de préparation budgétaire
- Préconisation n° 3 :** Détailler davantage et évaluer la performance des dépenses fiscales du programme.
- Préconisation n° 4 :** Poursuivre les efforts en faveur de l'amélioration du dispositif de performance des actions du programme (réduction du nombre des objectifs et définition d'indicateurs plus pertinents).

Économie : Tourisme

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

- Préconisation n° 1 :** Mettre en place un document de politique transversale permettant de récapituler l'ensemble des moyens consacrés au tourisme.
- Préconisation n° 2 :** Rattacher au programme *Tourisme* les dépenses fiscales relatives à la baisse de TVA dans la restauration.
- Préconisation n° 3 :** Évaluer plus précisément la dépense fiscale correspondant à l'exonération de la contribution patronale au financement des chèques-vacances.
- Préconisation n° 4 :** Reformuler ainsi l'objectif 4 et ses indicateurs :
Objectif : accroître le nombre de bénéficiaires de chèques vacances et le nombre de personnes aidées par l'ANCV à partir en vacances.
Indicateurs :
– nombre de nouveaux bénéficiaires de chèques vacances dans les entreprises de plus de 50 salariés,
– nombre de bénéficiaires cumulés dans les petites entreprises de moins de 50 salariés,
– nombre de personnes aidées par l'ANCV à partir en vacances.

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

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

- Proposition n° 1 :** Stabiliser les indicateurs de performance pour faciliter l'analyse et les comparaisons dans le temps.
- Proposition n° 2 :** Fixer, pour 2011, des objectifs plus ambitieux en matière de performance.
- Proposition n° 3 :** S'interdire de fixer, dans le projet annuel de performances, des objectifs qui ne soient pas conformes aux engagements internationaux de la France.
- Proposition n° 4 :** Stabiliser l'architecture de la mission *Économie* et du programme 305 *Stratégie économiques et de l'emploi*.
- Proposition n° 5 :** Mettre un terme à la sous-budgétisation chronique du programme 305 *Stratégie économique et de l'emploi*.

Engagements financiers de l'état

Rapporteur spécial : **M. Dominique Baert**

- Recommandation n° 1 :** Fournir dans le rapport annuel de performances une estimation révisée de l'exécution de la charge de la dette pour l'année en cours.
- Recommandation n° 2 :** Justifier les dépenses budgétaires entraînées par les appels en garantie de l'État et les comparer aux prévisions initiales.
- Recommandation n° 3 :** Fournir dans le rapport annuel de performances des informations sur les encours garantis par l'État et sur les principaux risques identifiés à court et moyen terme.
- Recommandation n° 4 :** Évaluer la pertinence et l'efficacité des dépenses fiscales rattachées au programme *Épargne*.
- Recommandation n° 5 :** Apurer les dettes de l'État à l'égard du Crédit foncier de France et mettre fin à la sous-budgétisation chronique du programme *Épargne*.

Enseignement scolaire

Rapporteur spécial : **M. Yves Censi**

- Préconisation n° 1 :** Instituer une coordination structurelle entre les deux ministères de la MIES afin d'évoquer de manière régulière les questions de prévision et d'exécution budgétaire ainsi que celles relative à la qualité et à l'efficacité de l'enseignement.
- Préconisation n° 2 :** Ainsi que le préconise la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire pour l'exercice 2009, l'efficacité des mesures de dépense fiscale du ministère de l'Éducation nationale devrait faire l'objet d'une évaluation.
- Préconisation n° 3 :** Anticiper l'autorisation des mouvements de fongibilité asymétrique par rapport à la pratique actuelle afin que les gestionnaires puissent utiliser les crédits.
Prévoir des objectifs minimaux en matière de pratique de la fongibilité asymétrique, ainsi que le préconise la Cour des comptes.
- Préconisation n° 4 :** Procéder en 2010 à l'apurement de la dette subsistant à l'égard des établissements du rythme approprié.
- Préconisation n° 5 :** Adapter la règle de la réduction de l'emploi public à l'enseignement technique agricole de manière à éviter la mise en danger d'établissements sous l'effet d'une application automatique du non-remplacement ; établir une prévision des besoins, rechercher les regroupements d'établissements possibles et la mutualisation envisageable de la ressource enseignante. Dans l'attente de cette carte renouvelée, établir un moratoire sur la réduction des postes.
- Préconisation n° 6 :** Établir une méthodologie pour comparer les moyens mis à disposition de l'Enseignement technique agricole avec ceux mis à disposition de l'Éducation nationale ; en fonction des résultats, rétablir s'il est nécessaire, une égalité des moyens financiers entre les deux types d'enseignement dont l'un ne doit pas être sacrifié par rapport à l'autre.

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

Rapporteur spécial : **M. Thierry Carcenac**

- Proposition n° 1 :** Clarifier le discours sur les dépenses informatiques et rendre compte des grands projets informatiques transversaux qui sollicitent différents programmes, quitte à introduire un développement dans la partie réservée à la présentation de la mission et de la programmation pluri-annuelle.
- Proposition n° 2 :** Faire de même pour les investissements immobiliers en synthétisant toutes les dépenses y compris celles supportées par d'autres programmes (dont Entretien des bâtiments de l'État).
- Proposition n° 3 :** Introduire un point synthétique sur l'ensemble des loyers budgétaires et l'usage, le cas échéant, des fonds correspondant à cette dépense.
- Proposition n° 4 :** Éviter les erreurs d'imputation budgétaire et indiquer leur correcte imputation.
- Proposition n° 5 :** Préciser dans le rapport annuel de performances les raisons des reports de crédits.
- Proposition n° 6 :** Faire référence à l'exécution de l'exercice antérieur afin de permettre les comparaisons et le suivi.

Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Stratégie des finances publiques et modernisation de l'état ; Conduite et pilotage des politiques économique et financière

Rapporteur spécial : **M. Pierre-Alain Muet**

- Proposition n° 1 :** Améliorer la présentation du tableau de synthèse des données budgétaires concernant le projet Chorus en y indiquant les dépenses de fonctionnement de l'AIFE spécifiques au projet et en alignant les périodes prévisionnelles avec celles de l'étude MAREVA.
- Proposition n° 2 :** Comme toutes les administrations de l'État, les directions d'état major du ministère du Budget se doivent de définir une stratégie de performance mesurée par des indicateurs, comme par exemple le respect de la norme de dépenses publiques ou l'état d'avancement de la modernisation de l'État.

Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Provisions

Rapporteur spécial : **M. Marc Francina**

- Proposition n° 1 :** Le programme *Fonction publique* devrait contenir une action consacrée au pilotage des ressources humaines de l'État, regroupant les crédits d'intervention, de personnel, de fonctionnement et d'investissement de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP).
- Proposition n° 2 :** Utiliser la provision relative aux rémunérations publiques pour des mesures générales en matière de rémunération conformément à son objet et non pour le financement de mesures particulières.

Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Politique immobilière de l'État ; compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État

Rapporteur spécial : **M. Yves Deniaud**

Proposition n° 1 : Fiabiliser les indicateurs de performance du programme *Entretien des bâtiments de L'État*.

Proposition n° 2 : Améliorer le contrôle de l'éligibilité des opérations financées par le CAS à la demande des ministères, en fonction du périmètre du CAS, au regard du statut juridique des immeubles et de la nature des opérations.

Proposition n° 3 : Compléter le tableau de suivi des prises à bail et des acquisitions de l'État et des opérateurs de l'État, avec les indications de surface de ces immeubles et des effectifs qu'il est prévu d'y affecter.

Immigration, asile et intégration

Rapporteur spécial : **Mme Béatrice Pavy**

Recommandation n° 1 : Fonder sur des hypothèses réalistes de croissance soutenue les prévisions de crédits relatives à la garantie de l'exercice du droit d'asile.

Recommandation n° 2 : Définir de manière complète et détaillée les objectifs, les stratégies d'action, les moyens et les instruments de suivi de la performance de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Recommandation n° 3 : Compléter l'indicateur de performance de l'objectif *Favoriser l'immigration de travail* par des données sur la part des actifs dans la population étrangère admise au séjour dans le cadre du regroupement familial et de l'asile au cours de l'exercice ainsi que dans les cinq dernières années.

Recommandation n° 4 : Déterminer les coûts globaux des mesures de reconduite à la frontière à chaque exercice budgétaire.

Justice

Rapporteur spécial : **M. René Couanau**

Préconisation n° 1 : Effectuer une prévision précise des charges qui résulteront des partenariats public-privé à moyen et long terme pour le budget du ministère de la Justice.

Préconisation n° 2 : Rendre plus transparente la procédure de cession d'immeubles par France Domaine, transmettre au ministère et au Parlement les prévisions annuelles de remises à disposition de crédits en expliquant les conditions présidant à ces remises.

Préconisation n° 3 : Construire la prochaine programmation pluriannuelle sur des bases réalistes afin d'éviter la sous-dotation des dépenses de personnel de la mission, des dépenses de fonctionnement des établissements pénitentiaires, des frais de justice et de l'aide juridictionnelle.

Préconisation n° 4 : Dans la construction du projet de budget pour 2011, prendre les dispositions nécessaires à une gestion plus maîtrisée des crédits de personnel du programme *Administration pénitentiaire*. En gestion 2010, éviter le report de charges sur l'année 2011 si le dégel de la réserve de précaution permet de les éviter.

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

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

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

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

Proposition n° 1 : Intégrer au sein du seul programme 180 *Presse* l'ensemble des crédits relatifs à l'aide au transport postal.

Proposition n° 2 : Enrichir le volet performance du programme 841 *France Télévisions* en créant de nouveaux indicateurs intégrant les conséquences de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

Proposition n° 3 : Améliorer les mesures d'audience des différentes composantes de l'Audiovisuel extérieur de la France. Harmoniser la méthodologie.

Outre-mer

Rapporteur spécial : **M. Claude Bartolone**

Proposition n° 1 : Poursuivre l'amélioration de la présentation du RAP, notamment par une présentation synthétique de la source, de l'emploi et des motifs des principaux mouvements de crédits.

Proposition n° 2 : Informer davantage le Parlement sur les dépenses fiscales, essentiellement en évaluant l'effet des principaux dispositifs.

Proposition n° 3 : Accélérer la mise en œuvre de la LODEOM

Proposition n° 4 : Réformer le mode de gestion des prix des carburants dans les DOM, en s'inspirant des conclusions de la mission d'information de l'Assemblée nationale.

Proposition n° 5 : Mettre en œuvre la réforme annoncée de la DGDE.

Proposition n° 6 : Refondre le dispositif de mesure de la performance, notamment pour le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*.

Plan de relance de l'économie ; compte d'affectation spéciale Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

Rapporteur spécial : **Mme Arlette Grosskost**

Proposition n° 1 : Justifier obligatoirement de toute absence de données dans les indicateurs du RAP et préciser les mesures proposées pour y remédier.

Proposition n° 2 : Pérenniser et donner un fondement législatif au dispositif de médiation du crédit, par exemple à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi sur la régulation bancaire et financière.

Proposition n° 3 : Élargir l'éligibilité au crédit d'impôt recherche afin d'y inclure les dépenses d'innovation des PME.

Propositions n° 4 : Supprimer le programme 861 et, comme le propose la Cour des comptes, transférer aux caisses d'allocations familiales la gestion des « avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat ».

Propositions n° 5 : Doter le programme 863 d'indicateurs pertinents pour apprécier l'effet attendu des prêts consentis sur l'emploi.

Proposition n° 6 : Transformer le fonds de modernisation des équipementiers automobiles (FMEA) en outil de politique industrielle, destiné à soutenir l'innovation et à favoriser la concentration des entreprises de sous-traitance afin qu'elles atteignent une taille critique suffisante.

Politique des territoires

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

Recommandation n° 1 : Étoffer la mission *Politique des territoires* pour conforter son ancrage dans le budget de l'État.

Recommandation n° 2 : Renforcer la cohérence de la mission en révisant la nature et le volume des dépenses fiscales qui lui sont rattachées.

Recherche et enseignement supérieur : Politiques de la recherche

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

Préconisation n° 1 : Mettre en œuvre des mesures incitatives plus efficaces pour favoriser la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise.

Préconisation n°2 : Pour la justification au premier euro du programme 192, il serait souhaitable que les documents budgétaires soient plus explicites en matière de dépenses de personnel, précisant le coût et l'évolution des effectifs des personnels contractuels.

Préconisation n°3 : Une évaluation de la performance des dépenses fiscales associées au programme 192 devrait être effectuée.

Préconisation n°4 : Introduire une mesure portant sur la création d'entreprise dans les pôles et l'emploi créé par des innovations issues des pôles.

Préconisation n°5 : Compléter les indicateurs du programme 192 par une mesure de l'impact des aides d'OSEO sur la création d'emplois.

Préconisation n°6 : Suivre avec attention la progression de l'indicateur *Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI* du programme 191 ; le cas échéant, prendre des mesures positives pour obtenir une amélioration tangible de ce pourcentage.

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

Rapporteur spécial : **M. Alain Claeys**

Préconisation n° 1 : Suivant la recommandation de la Cour des comptes, mieux préciser les modalités de prise en compte par les opérateurs des réserves de précaution hors titre 2, en privilégiant une budgétisation par ces derniers de leurs subventions nettes de gel.

Préconisation n° 2 : Améliorer sensiblement la performance des opérateurs (INERIS, IRSN, AFFSET, ADEME) au regard des objectifs et cibles fixés dans le projet annuel de performances.

Préconisation n° 3 : Fournir des explications précises sur les mouvements de crédits réalisés en cours d'année.

Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante

Rapporteur spécial : **M. Laurent Hénart**

- Préconisation n° 1 :** Améliorer le suivi des plafonds d'emploi et de la masse salariale des opérateurs.
- Préconisation n° 2 :** Mettre en évidence dans le RAP l'allocation des moyens aux établissements d'enseignement supérieur en fonction des critères de performance.
- Préconisation n° 3 :** Améliorer la mesure de l'insertion professionnelle des diplômés et l'implication des universités dans cette évaluation.
- Préconisation n° 4 :** Doter les PRES d'un socle minimal de compétences propres, en leur permettant de prendre des décisions à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité. Ces compétences pourraient concerner la délivrance de diplômes ou les relations contractuelles entretenues avec le ministère, les collectivités territoriales, voire des partenaires privés.
- Préconisation n° 5 :** Mettre un terme aux reports de charges d'un exercice sur l'autre sur le programme 231 et en améliorer la programmation budgétaire.

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

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

- Préconisation n° 1 :** Dans le rapport annuel de performances, indiquer pour l'ensemble des caisses financées sur la mission :
– les montants des créances sur l'État au titre de l'exercice écoulé et des créances cumulées sur l'État au 31 décembre ;
– le niveau de leur trésorerie et leur endettement au 31 décembre ainsi que la variation de ces deux postes du bilan sur l'année.
- Préconisation n° 2 :** Elaborer des indicateurs mesurant la qualité des prévisions budgétaires en loi de finances initiale.
- Préconisation n° 3 :** Améliorer la modélisation du nombre de départs en retraite.

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

Rapporteur spécial : **M. Marc Laffineur**

- Préconisation n° 1 :** Veiller à la couverture des engagements au titre de la dotation de développement urbain (DDU) réalisés en 2009 dès l'exécution du budget 2010
- Préconisation n° 2 :** Poursuivre l'effort de recentrage des crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR) sur les projets les plus structurants.
- Préconisation n° 3 :** Faire apparaître dans les documents budgétaires les coûts de la collecte des impôts locaux et le produit des prélèvements opérés.
- Préconisation n° 4 :** Tirer les conséquences dans la comptabilité générale de l'État de la dépréciation de la créance de l'État sur la Nouvelle-Calédonie depuis 1990.
- Préconisation n° 5 :** Réduire l'écart entre le montant des émissions sur rôle et celui des avances versées par l'État aux collectivités territoriales.

Remboursements et dégrèvements

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

- Proposition n°1 :** Améliorer la sincérité de la prévision de coût de la prime pour l'emploi.
Proposition n°2 : Améliorer la sincérité des prévisions de coût des mesures nouvelles en matière de fiscalité.
Proposition n°3 : Prévoir, à la condition qu'ils soient déjà utilisés et renseignés par l'administration, des indicateurs de performance mesurant la fiabilité des opérations de remboursements d'impôts – par exemple, taux de recours contentieux ou gracieux – et l'efficacité de la lutte contre la fraude – notamment en matière de remboursements de crédits de TVA.

Santé

Rapporteur spécial : **M. Gérard Bapt**

- Recommandation n° 1 :** Poursuivre le travail de réévaluation des prévisions budgétaires en matière d'aide médicale de l'État.
Recommandation n° 2 : Intégrer de manière cohérente les deux actions du programme *Offre de soins et qualité du système de soins* dans le dispositif de suivi de la performance du programme n° 204 *Prévention et sécurité sanitaire*.
Recommandation n° 3 : Instituer un indicateur mesurant l'état sanitaire de la population des personnes étrangères en situation irrégulière.

Sécurité

Rapporteur spécial : **M. Michel Diefenbacher**

- Recommandation n° 1 :** Le projet annuel de performances doit présenter de façon plus développée les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale en mettant en évidence les distorsions pouvant exister entre le plafond d'emplois et les crédits de rémunérations proposés.
Recommandation n° 2 : Le Parlement doit être informé constamment des mesures catégorielles qui ont pour effet de modifier les paramètres de l'exécution budgétaire.
Recommandation n° 3 : Le projet annuel de performances de la mission *Sécurité* annexé au projet de loi de finances pour 2011 doit faire le point sur l'effet GVT des ralentissements de départs à la retraite par rapport aux prévisions depuis l'origine et précise de manière détaillée la détermination du GVT en 2011, compte tenu de ces tendances nouvelles.
Recommandation n° 4 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble de la mission *Sécurité*.
Recommandation n° 5 : Chaque mesure mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques doit faire l'objet d'une évaluation précise transmise au Parlement, en matière d'efficacité budgétaire (rapport coûts/avantages, mesure d'efficacité des réformes accomplies).
Recommandation n° 6 : Indépendamment de la RGPP, les autres mesures de réorganisation des services de police et de gendarmerie, intervenues depuis 2002, doivent faire l'objet d'une évaluation précise transmise au Parlement, en matière d'efficacité budgétaire (rapport coûts/avantages, mesure d'efficacité des réformes accomplies).

Recommandation n° 7 : Le Gouvernement doit transmettre au Parlement un recensement exhaustif des tâches indûment supportées par la mission *Sécurité*. Ce bilan fait le point des progrès intervenus depuis 2002 dans ce domaine ; il est accompagné d'une évaluation sérieuse, en matière d'efficacité budgétaire (rapport coûts/avantages, mesure d'efficience des réformes accomplies). Il comporte la récapitulation des mesures mise en œuvre ou envisagées.

Sécurité civile

Rapporteur spécial : **M. Georges Ginesta**

Proposition Évaluer l'activité de l'ENSOSP selon un indicateur présentant un enjeu substantiel : coût annuel d'un élève ou niveau de connaissance acquise dans certaines matières clés, opérationnelles ou managériales.

Solidarité, insertion et égalité des chances

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

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

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

Recommandation n° 3 : Ajuster le nombre de bénéficiaires potentiels du RSA en vue d'une traduction budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2011.

Sport, jeunesse et vie associative

Rapporteur spécial : **M. Henri Nayrou**

Préconisation n° 1 : Consacrer une attention plus soutenue dans le rapport annuel de performances :

- à la rédaction du bilan stratégique de chaque programme qui n'est que le résumé des développements qui concluent, pour chaque objectif, l'analyse des indicateurs ;
- aux tableaux de dépenses fiscales toujours incomplets ;
- à la contribution des opérateurs aux objectifs de chaque programme dans le cadre d'une véritable démarche de performance ;
- à l'amélioration de la fiabilité des systèmes de collecte des données nécessaires à la mesure de la performance.

Préconisation n° 2 : Quel que soit le choix d'architecture budgétaire retenu, mettre en place un véritable dialogue structuré entre les responsables de programmes opérationnels sur le nouveau périmètre santé sports.

Préconisation n° 3 : Le gestionnaire des dépenses de personnel de la mission doit être responsable de sa gestion devant le Parlement, en qualité de responsable de programme.

Préconisation n° 4 : Avec la suppression du droit à l'image collective au 30 juin 2010, imputer sur le programme *Sport*, au plus tard dans le projet de loi de finances 2011, l'apurement définitif des dettes contractées par l'État auprès de l'ACOSS au titre du droit à l'image collective.

- Préconisation n° 5 :** Dès l'achèvement des travaux prévu en 2010, apporter dans le projet annuel de performances pour 2011, un bilan précis justifiant la conclusion d'un partenariat public privé pour la rénovation et l'exploitation de l'établissement.
- Préconisation n° 6 :** Évaluer l'impact des mesures de réorganisation sur le fonctionnement et l'efficacité des fonctions support.
- Préconisation n° 7 :** Obtenir des informations sur l'accroissement de la pratique sportive hors clubs.
- Préconisation n° 8 :** Fournir une analyse plus précise et développée de l'action *Développement du sport de haut niveau*, qui représente désormais 71 % (au lieu de 64 %) des crédits du programme (hors rémunération des personnels).
- Préconisation n° 9 :** Renforcer les articulations entre choix des indicateurs, résultats, atteinte de l'objectif et définition de la politique publique ; les indicateurs actuels venant trop souvent mesurer autre chose que l'atteinte aux buts fixés.
- Préconisation n° 10 :** Ajouter un ou plusieurs indicateurs mesurant l'utilité et l'efficacité des dépenses d'intervention.
- Préconisation n° 11 :** Isoler et mettre en évidence avec sincérité, par l'intermédiaire de tableaux spécifiques, la contribution tant budgétaire qu'en termes de performance du Centre national de développement du sport.
- Préconisation n° 12 :** Rendre public dans le rapport annuel de performances les grandes lignes du contrat de performance passé par le ministère avec l'établissement, ou à tout le moins la partie évaluative.
- Préconisation n° 13 :** Veiller à ce que les indicateurs soient soigneusement renseignés afin d'évaluer réellement la performance ainsi que le rôle de prestataire de service auprès des programmes opérationnels.
- Préconisation n° 14 :** Stabiliser le dispositif de performances afin d'assurer un suivi pertinent des résultats dans le temps. La refonte du dispositif de performances, esquissée dans le rapport annuel de performances 2009, conduira en effet pour le programme 210 à une rupture des données statistiques, rendant impossible l'analyse de la performance dans le temps.
- Préconisation n° 15 :** Conférer à la justification au premier euro le caractère opérationnel d'un outil de pilotage des programmes et d'une base du dialogue de gestion.
- Préconisation n° 16 :** Mettre en place d'urgence une comptabilité d'analyse des coûts.

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

- Proposition n° 1 :** Déléguer à la DARES la mission de renseigner et de réviser les indicateurs de performance.
- Proposition n° 2 :** Détailler systématiquement dans les RAP le calcul du montant des exonérations de cotisations sociales faisant l'objet d'une compensation budgétaire.
- Proposition n° 3 :** Charger les responsables de programmes de dresser et de justifier le bilan des dépenses fiscales et sociales rattachées à leurs programmes.
- Proposition n° 4 :** Désigner auprès des responsables de programme un correspondant de la direction de la législation fiscale (DLF) du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, pouvant accéder aux bases données fiscales utilisées pour l'extraction de ces données.

Proposition n° 5 : Afin de limiter l'instabilité des indicateurs et d'inciter les services à adapter leurs systèmes d'information, tout indicateur nouvellement créé ou modifié devrait être conservé dans le PAP et le RAP pendant une durée minimale de trois ans.

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

Rapporteur spécial : **Mme Chantal Brunel**

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

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

Proposition n° 3 : Justifier les mouvements de crédits récapitulés dans le RAP, au moins pour les montants les plus élevés.

Proposition n° 4 : Justifier obligatoirement de toute absence de données dans les indicateurs du RAP et préciser les mesures proposées pour y remédier.

Proposition n° 5 : Justifier obligatoirement de tout écart à la cible supérieur de 10 % dans les indicateurs du RAP et, le cas échéant, préciser les mesures proposées pour y remédier.

Ville et logement : Ville

Rapporteur spécial : **M. François Goulard**

Recommandation n° 1 : Maîtriser et évaluer les dépenses fiscales rattachées à la mission *Ville et logement*.

Recommandation n° 2 : Justifier précisément les prévisions et les paiements effectifs en matière de compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines.

Recommandation n° 3 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature.

Ville et logement : Logement

Rapporteur spécial : **M. François Scellier**

Préconisation n° 1 : Améliorer la programmation des crédits relatifs à l'hébergement d'urgence.

Préconisation n° 2 : Améliorer le suivi par l'administration de l'activité des centres d'hébergement.

Préconisation n° 3 : Anticiper l'impact de la conjoncture économique sur l'évolution des besoins en matière d'aides au logement.

Préconisation n° 4 : Réorienter progressivement les aides au logement vers le soutien de l'offre de logements.

Préconisation n° 5 : Poursuivre l'effort d'apurement de la dette de l'État à l'égard des organismes de logement social.

Préconisation n° 6 : Évaluer l'efficacité des différentes dépenses fiscales rattachées à la mission *Ville et logement*.

Comptes d'affectation spéciaux : Participations financières de l'État ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics
Rapporteur spécial : **M. Camille de Rocca-Serra**

Proposition : Ne plus inscrire sur le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* des dépenses relevant du budget général et prenant la forme d'avances conduisant à un constat de perte ou d'avances de long terme.

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	26
I.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES	27
A.– LA QUESTION DE LA COHÉRENCE DE LA MISSION	27
1.– Une maquette budgétaire à recomposer	27
2.– Quels sont les responsables des programmes ?	29
3.– De multiples intervenants	29
4.– La mise en œuvre de la réserve de précaution	30
B.– L'IMPUTATION DES DÉPENSES	30
C.– LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS	30
D.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE EST LACUNAIRE	32
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	34
A.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EFFECTIFS	34
1.– Les dépassements de masse salariale	35
2.– La diminution des effectifs	35
B.– LES DÉPENSES DE CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET D'OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	36
C.– LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	40

INTRODUCTION

D'une année à l'autre, l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État* offre l'occasion de réitérer, dans leurs grandes lignes, les remarques déjà formulées les années précédentes, aussi bien pour ce qui concerne les caractères généraux de cette mission, que s'agissant de l'exécution budgétaire.

La structure retenue permet très mal d'appréhender la réalité de la gestion. Les crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes sont partagés entre quatre programmes rattachés à deux missions différentes, dont une mission interministérielle. La division entre les programmes interpelle puisque, d'une année à l'autre depuis 2006 et la mise en œuvre de la LOLF, des projets de révision de la nomenclature sont à chaque fois évoqués mais, jusqu'à maintenant, sans aboutissement significatif.

La commission des Finances a disposé cette année, dans un délai raisonnable, de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, qui met bien en évidence la difficulté de compréhension du budget du Quai d'Orsay. Fondamentalement, la cohérence de la mission, l'imputation des dépenses, la connaissance des effectifs, la mesure de la performance posent problème.

Sur le terrain de l'exécution budgétaire, les mêmes remarques peuvent être reproduites d'une année sur l'autre. L'exécution budgétaire en 2009 montre une nouvelle fois, comme c'est le cas depuis plusieurs années, que les dépenses en exécution sont supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2009, de 113 millions d'euros (4,51 %).

Les crédits de rémunérations sont insuffisants (davantage en 2009 qu'en 2008) et des abondements ont dû intervenir en gestion, les dépenses de contributions internationales obligatoires et d'opérations de maintien de la paix ont excédé les moyens ouverts par la loi de finances initiale (et davantage qu'en 2008), aucune information fiable ne peut être obtenue sur les dépenses d'investissement immobilier réalisées dans le cadre du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, la mesure de prise en charge par l'État de la scolarité des élèves français à l'étranger continue d'être coûteuse et de faire peser une pression spécifique sur les moyens du programme *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

On observe une fois encore un décalage entre la présentation encadrée par la loi organique relative aux lois de finances et la gestion réelle du budget, notamment en matière d'effectifs et de dépenses d'investissement.

I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Les observations de méthode portent sur plusieurs points : en premier lieu, la question de la cohérence de la mission reste posée, celle du partage de périmètre avec le programme n° 209 *Solidarité des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*. Ensuite, le rapport annuel de performances fait état d'erreurs d'imputation, certaines de grande ampleur. La connaissance des effectifs réellement gérés dans le cadre du budget est imprécise, et la Cour des comptes insiste cette année sur ce point dans sa note d'exécution budgétaire. Enfin, la mesure de la performance apparaît lacunaire, qu'il s'agisse de la mise en œuvre du contrôle de gestion ou des réformes toujours attendues.

A.- LA QUESTION DE LA COHÉRENCE DE LA MISSION

1.- Une maquette budgétaire à recomposer

Depuis l'origine, le partage des crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) entre plusieurs missions pose problème. La note de présentation du budget (dite « *note Achille* ») présente d'ailleurs de façon globale les moyens du MAEE, c'est le cas également du rapport annuel de performances, sur plusieurs points fondamentaux, par exemple la justification au premier euro des dépenses de personnel.

Des crédits de même nature sont inscrits au sein de la mission *Action extérieure de l'État* ou sur le programme n° 209 *Solidarité des pays en développement* pour des motifs qui relèvent uniquement de questions de périmètre géographique. La création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS) a donné lieu par ailleurs au rattachement à ce ministère de 140 agents du Quai d'Orsay dans le cadre d'une convention de délégation de gestion.

Ainsi chaque ambassade reçoit des crédits venant de trois programmes différents n° 105, 151, 185 (pays hors zone de solidarité prioritaire) ou n° 105, 151, 209 (pays de la zone de solidarité prioritaire). La Chine (Hong Kong) et Israël (Jérusalem) reçoivent même des crédits appartenant à quatre programmes. Ce cloisonnement de la gestion locale, portant sur des enjeux financiers limités, est ressenti comme un facteur de complexité et de rigidité excessive par les postes, notamment en matière de personnel.

Chaque année, des projets de modification de la maquette réapparaissent au printemps, mais n'ont pas encore abouti. L'an dernier, il avait été question de créer, au sein de la mission *Action extérieure de l'État*, un programme support, sous la responsabilité du secrétaire général adjoint, qui aurait regroupé les crédits de fonctionnement et les effectifs du ministère, en administration centrale et dans les réseaux, et dont les actions auraient mis en évidence les différents réseaux (diplomatique, consulaire et culturel). L'objectif de cette modification aurait été

d'acquérir une vision globale des moyens consacrés à l'ensemble des réseaux, de faciliter le suivi de la mise en œuvre de leur restructuration décidée dans le cadre de la RGPP ; de remédier au cloisonnement excessif des crédits des ambassades et à la rigidité de gestion qui en résulte, d'optimiser la gestion des postes et d'assurer une gestion transversale des crédits de fonctionnement et des effectifs du ministère. Ce projet avait été abandonné.

Cette année, la commission des Finances a été consultée sur des perspectives de modification de la maquette budgétaire en projet de loi de finances 2011, en particulier en matière de regroupement de crédits de rémunérations, avec le regroupement des crédits de fonctionnement et de personnel du programme n° 209 et du programme n° 185 sur ce dernier ce qui contribuerait à substituer une spécialisation fonctionnelle à une spécialisation géographique de ces deux programmes.

Par ailleurs la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes évoque d'autres modifications éventuelles, comme la perspective de création d'un programme unique de type « Soutien et réseaux » et d'un programme permettant d'isoler les « contributions internationales et opérations de maintien de la paix » du reste du programme n° 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, sans pour autant augmenter le nombre de programmes. Le MAEE a indiqué récemment au Rapporteur spécial que le projet de scission du programme n° 105 entre un programme regroupant les crédits de contributions internationales obligatoires et d'opérations de maintien de la paix, et un programme « *Action de la France en Europe et dans le monde* » regroupant les moyens du réseau et ceux de l'administration centrale a de nouveau été examiné ces derniers mois. En l'état actuel du dossier, il ne devait pas être donné suite à ce projet.

Le Rapporteur spécial regrette que, d'une année sur l'autre, les dotations de contributions internationales obligatoires et d'opérations de maintien de la paix (CI-OMP) soient insuffisantes en gestion, ce qui fait peser une pression constante sur les autres postes de dépenses et le fonctionnement du réseau diplomatique et consulaire. Il souhaite donc que les crédits prévus en loi de finances initiale pour les CI-OMP soient inscrits dans un programme budgétaire spécialement dédié à cet effet.

Recommandation n° 1 : Il est souhaitable de créer un programme budgétaire particulier pour les dotations aux contributions internationales obligatoires et opérations de maintien de la paix.

Par ailleurs, la révision des périmètres des programmes n° 185 et n° 209, pour renforcer la lisibilité des crédits de l'action culturelle, sans modifier l'affectation des crédits du titre 2 entre les deux programmes est envisagée. Une approche thématique serait substituée à la subdivision géographique actuelle.

Les propositions de réforme mettent en évidence la difficulté de maîtriser la croissance des dépenses de contributions internationales obligatoires et d'opérations de maintien de la paix, et la nécessité de les cantonner dans un programme distinct.

Recommandation n° 2 : La commission des Finances de l'Assemblée nationale souhaite la mise en cohérence de la maquette budgétaire du MAEE et demande à être associée systématiquement et de façon formelle aux travaux préparatoires à la modification de la maquette budgétaire.

2.– Quels sont les responsables des programmes ?

Par ailleurs, la Cour des comptes observe que la situation des responsables de programme est différente d'un programme à l'autre. Depuis l'été 2009, le directeur général des Affaires politiques et de sécurité (DGP), responsable du programme n° 105, est assisté du directeur politique adjoint à qui est dévolue la mise en œuvre de la LOLF.

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

Enfin, la Cour relève que directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), responsable au MAEE, en 2009, des programmes n° 209 et n° 185, dispose d'une équipe étoffée et compétente pour intervenir dans le domaine budgétaire. Les responsables de programme bénéficient, sur le plan technique, de l'appui de la Direction générale de l'administration et de la modernisation (DGA), mais, de fait, la DGM dispose d'une grande autonomie vis-à-vis de la DGA. La Cour considère que cette autonomie apparaît d'ailleurs de plus en plus marquée, sauf en ce qui concerne la gestion des emplois et du titre 2. Comme la Cour l'a déjà relevé, la particularité du pilotage des programmes de la mission AEE est de présenter autant de modes de fonctionnement que de programmes.

3.– De multiples intervenants

La mise en œuvre des crédits est le fait de multiples intervenants, non seulement les postes diplomatiques et consulaires, les établissements à autonomie financière du réseau culturel, et également des opérateurs au sens classique du terme. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) assure le contrôle financier de 8 établissements qui relèvent du périmètre d'intervention ministériel : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), France coopération internationale (FCI), le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE), France Volontaires, Cultures France, l'Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement (ISTED), l'Institut kurde, l'Institut du monde arabe.

Il s'ajoute à ces intervenants le réseau des alliances françaises (456 alliances françaises subventionnées selon le rapport annuel de performances) et des associations sur lesquelles on peine à obtenir une information consolidée et exhaustive, compte tenu de l'origine variée des financements, sur des crédits d'administration centrale relevant de programmes différents, sur des crédits déconcentrés du réseau, par des partenaires étrangers.

Recommandation n° 3 : Le projet annuel de performances doit présenter un état précis et exhaustif du financement du réseau des alliances françaises.

4.– La mise en œuvre de la réserve de précaution

Dans le rapport annuel de performances pour 2009, la réserve de précaution est mentionnée à plusieurs reprises, ce qui n'est pas le cas de tous les rapports annuels de performances. Cela étant, aucune présentation synthétique de la présentation de la gestion des crédits mis en réserve n'est réalisée. Il convient d'obtenir une information exhaustive sur la mise en œuvre de la réserve de précaution comme d'ailleurs de tout gel de crédits, quel qu'en soit le motif.

Recommandation n° 4 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble de la mission *Action extérieure de l'État*.

B.– L'IMPUTATION DES DÉPENSES

On constate toujours des erreurs d'imputation qui peuvent porter sur des montants considérables.

Une nouvelle fois cette année, une fraction (35 millions d'euros) des crédits de bourses scolaires et de prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger, ouverts à hauteur de 85 millions d'euros sur l'action 02 *Accès des élèves français au réseau AEF*, ont été imputés en consommation sur l'action 01 *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger*. L'an dernier, la totalité de ces crédits avait donné lieu à la même erreur d'imputation.

D'autres erreurs d'imputation ont affecté la gestion des crédits des actions 01 *Coordination de l'action diplomatique*, 05 *Coopération militaire et de défense*, et 07 *Réseau diplomatique* du programme n° 105.

C.– LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS

Le Rapporteur spécial indiquait l'an dernier que la connaissance des effectifs réels financés par le budget du MAEE demeure incertaine. Les tableaux de présentation des effectifs distinguent les ETPT de l'État, ceux des opérateurs inclus dans le plafond d'emplois du ministère, et ceux des opérateurs sous plafond et hors plafond d'emplois des opérateurs, or cette classification ne recense pas la totalité des effectifs réels.

Une fraction non négligeable des agents de l'État échappe à ce recensement. La ventilation des ETPT et des ETP entre administration centrale, services à l'étranger, opérateurs, établissements à autonomie financière n'est pas disponible. Le recensement des agents des opérateurs est également flou. Une large fraction des recrutés locaux échappe cette présentation.

La Cour des comptes corrobore ces observations et les complète sur plusieurs points. Concernant le titre 2, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a estimé qu'il n'était pas en mesure d'effectuer, en examinant la programmation budgétaire initiale (PBI)⁽¹⁾, une contre-expertise des différents paramètres déterminant la masse salariale, tels le GVT, les coûts moyens ou les dates moyennes d'entrée et de sortie. Cette situation est à l'origine de difficultés de dialogue avec les services gestionnaires à propos de la masse salariale, qui se sont exprimées notamment par un refus de visa d'une première version de la PBI. La Cour observe également que le projet annuel de performances 2010 ne mentionne plus dans le cadre de la justification au premier euro les coûts moyens des différentes catégories d'emplois par programme, contrairement aux années précédentes, au motif que le MAEE ne dispose pas de données fiables en prévision.

La Cour considère que le système d'information budgétaire et comptable du MAEE demeure déficient ; aucun outil n'est capable d'assurer un suivi correct du titre 2. Les outils interministériels proposés posent des problèmes de décompte des ETPT au MAEE. Le ministère opère donc actuellement le suivi et les prévisions, tant en masse salariale qu'en ETPT, à l'aide d'autres outils qui lui sont propres.

L'arrivée de Chorus au 1^{er} janvier 2011 ne sera pas de nature à améliorer ce suivi, concernant les ETPT. Deux problèmes principaux se posent : le décompte des ETPT et leur ventilation entre catégories d'emplois.

Le décompte des ETPT soumis à la paie sans ordonnancement préalable (PSOP) des catégories G1, G2 et G3 (titulaires et CDI en administration centrale et dans le réseau, CDD et volontaires internationaux), qui représentent 60 % des effectifs sous plafond MAEE, pose une première catégorie de problèmes.

Chorus ne décompte un ETPT qu'à partir du moment où une paie est liquidée. Le comptage des ETPT n'est ainsi qu'un sous-produit de l'opération de paie. Cette méthode introduit un biais dans le calcul des ETPT, lorsqu'un agent est embauché à compter d'une date mais ne reçoit sa première paie qu'un, voire deux mois après : dans ce cas, le plafond d'emploi du MAEE n'est décompté qu'à partir de la première paie, et non à partir de la prise de fonction (les rappels de paie ne

(1) La programmation budgétaire initiale (PBI) est un acte par lequel le responsable de programme doit opérer une répartition des crédits, adoptés dans le cadre de la loi de finances, entre les budgets opérationnels de programme. La PBI est contrôlée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), dont le visa préalable déclenche la mise en place des crédits auprès des ministères.

décomptant pas rétroactivement d'ETPT). Le MAEE n'utilise actuellement pas cette méthode mais compte les ETPT à partir des prises de fonctions et des ruptures d'établissement, donc de façon précise mais tout à fait autonome des opérations de liquidation de la paie. La Cour des comptes considère que cette difficulté ne saurait pour autant constituer un point de blocage à l'utilisation de Chorus. Une solution technique pourrait consister en un retraitement en fin d'année afin de prendre en compte ce décalage.

Le décompte des ETPT hors-PSOP des catégories G4 et G5 (militaires et agents de droit local), qui représentent 40 % des effectifs sous plafond, pose un problème conceptuellement identique mais dans des proportions nettement plus importantes pour les ETPT hors-PSOP. Chorus déduit en effet ces ETPT hors-PSOP de la paie de façon dite « approximée », c'est-à-dire en divisant la somme des dépenses versées par le coût moyen d'un ETPT défini à l'avance. Par exemple, pour déterminer la consommation d'ETPT de recrutés locaux (catégorie LOLF G5), Chorus invitera le ministère à définir par avance un coût moyen « standard » et se bornera à décompter les ETPT sur cette base. Cette méthode méconnaît la très grande hétérogénéité des rémunérations au sein de ces populations, une telle méthode de calcul « au coût moyen » impliquerait par exemple qu'un recruté local attaché de presse en Australie consomme dix fois plus d'ETPT qu'un chauffeur en Afrique, pour la même quotité de travail. Ce type de décompte annihile, de fait, toute notion d'ETPT et de schéma d'emploi dans le dialogue avec les postes, et revient à une seule gestion de crédits (à l'instar d'avant la LOLF, lorsque les recrutés locaux étaient payés sur crédits de fonctionnement).

Par ailleurs, les catégories d'emplois issues du passage à la LOLF ne correspondent pas, pour le MAEE, à un regroupement de corps. De ce fait, le principe de déversement automatique des corps vers les catégories d'emploi, système utilisé par Chorus, ne fonctionnera donc pas au MAEE. En outre Chorus n'est pas en mesure de rendre compte du suivi des paiements en devises, ni de l'activité des régies.

Recommandation n° 5 : Le projet annuel de performances pour 2011 doit faire le point sur les mesures d'adaptation du système actuel des catégories d'emplois du MAEE et les modalités de décompte des ETPT dans le cadre du passage à Chorus.

D.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE EST LACUNAIRE

La Cour des comptes observe que, par rapport à 2009, des modifications importantes ont été mises en œuvre dans le projet annuel de performances 2010. Les indicateurs qualitatifs évaluant les actions diplomatiques menées dans le cadre du programme n° 105 ont été supprimés et remplacés par des commentaires littéraires regroupés par axes et complétant les quelques indicateurs chiffrés maintenus. Le Rapporteur spécial a déjà souligné plusieurs fois la difficulté de

mesurer la performance de l'action diplomatique, qui est largement immatérielle, intellectuelle et relationnelle, et difficilement appréciable quantitativement. Si un accord de gestion des flux migratoires est signé avec le Sénégal mais non avec le Mali, cela permet-il de mesurer l'efficacité respective des chancelleries diplomatiques françaises dans ces deux pays ? Si malgré la présence de la France, la paix n'est pas revenue au Moyen-Orient, peut-on sérieusement incriminer l'activité des services ?

Le programme n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, compte tenu de l'objectif unique qu'il poursuit (« assurer un service consulaire de qualité ») est doté de quatre indicateurs de performances (assortis de 16 sous-indicateurs) choisis pour rendre compte de la qualité des services offerts aux publics très divers auxquels s'adressent les postes consulaires. Cela étant, les résultats sont fonction des moyens budgétaires, matériels et humains. Ainsi, avec une demande en légère diminution en 2009, les délais de délivrance des passeports dans le réseau consulaire ont connu une réduction très importante, passant de 17,5 jours en moyenne en 2008 à 11,2 jours en 2009, soit une baisse de 36 % en l'espace d'un an. Cette performance s'explique par la mise en place du système TES (pour « titres électroniques sécurisés »), développé à la faveur du passage au passeport biométrique. Au contraire, le délai de remise aux usagers des quelque 76 033 cartes nationales d'identité sécurisées (CNIS) délivrées par les postes du réseau consulaire en 2009 s'établit à 68,8 jours, contre 64 jours l'année précédente. Cette contre-performance est due à la priorité accordée à la mise en place du système TES pour les passeports.

Plus inquiétante est la situation du contrôle de gestion au sein du MAEE. Sa mise en œuvre s'articule autour des objectifs et indicateurs de performance et des indicateurs de pilotage (ou de contrôle de gestion), en administration centrale et dans le réseau des postes à l'étranger.

En ce qui concerne l'administration centrale, des tableaux de bord d'indicateurs de pilotage sont produits régulièrement au niveau de chaque programme (tableaux de bord stratégiques, fonctionnels...). Un tableau de bord ministériel, à destination de la direction collégiale du MAEE, reprend une sélection d'indicateurs des programmes dont le suivi implique une attention particulière. Enfin, un tableau de bord « Évaluation des politiques publiques », à destination des services du Premier ministre est également renseigné depuis fin 2007. Il permet le suivi des grandes orientations et missions de l'ensemble des programmes du MAEE.

La mise en place du progiciel COGES (application ministérielle de collecte, saisie et restitution des indicateurs du Département) se poursuit et est prévue maintenant pour janvier 2011. Enfin, le projet INGRES est également en cours, il vise à doter le MAEE d'un outil décisionnel de suivi des moyens déployés dans le Réseau. Cette application permettra en outre de produire les tableaux statistiques et les fiches pays.

Le principal élément de perplexité procède du fait que la démarche de contrôle de gestion est progressive et repose sur le volontariat des postes. Ainsi, selon la Cour des comptes, l'extension de la démarche du contrôle de gestion s'est poursuivie en 2009 avec 14 nouveaux postes sur le programme n° 105, deux sur le n° 151 et 18 sur les programmes n° 185 et n° 209. Au total, environ un tiers des entités ayant vocation à faire du contrôle de gestion ont adhéré à la démarche. La mise en place de l'application COGES devrait permettre d'atteindre le seuil de 50 % en 2011.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Comme en 2007 et 2008, les dépenses sont supérieures en exécution aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2009, les besoins de financement ayant nécessité des ouvertures de crédits d'une part, en matière de rémunérations, par l'arrêté de répartition du 11 décembre 2009 ; d'autre part dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative de fin d'année pour les contributions internationales.

La consommation d'autorisations d'engagement sur l'ensemble de la mission a atteint 2 713,4 millions d'euros à comparer à 2 493,5 millions ouverts en loi de finances initiale (+ 8,8 %). Celle des crédits de paiement sur l'ensemble de la mission a atteint 2 625,2 millions d'euros à comparer à 2 511,9 millions ouverts en loi de finances initiale (+ 4,5 %).

Le programme n° 185 *Rayonnement culturel et scientifique* a connu une consommation de crédits hors titre 2 en adéquation avec les prévisions de la loi de finances initiale et le programme n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* n'a pas consommé l'intégralité des crédits hors titre 2 ouverts en loi de finances initiale, compte tenu d'annulations en gestion.

A.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EFFECTIFS

Les dépenses de personnel de titre 2 sont supérieures de 21,7 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (2,7 % des crédits ouverts) pour l'ensemble de la mission, ce qui a nécessité une ouverture de crédits de 22,5 millions d'euros par l'arrêté de répartition du 11 décembre 2009. Hors contributions au CAS *Pensions*, l'insuffisance de crédits a atteint plus de 25 millions d'euros soit près de 3,7 % des crédits ouverts. En effet, comme sur l'ensemble du budget de l'État, on a constaté la sous-consommation des contributions employeur destinées au compte d'affectation spéciale *Pensions*, qui s'est révélé excédentaire en fin de gestion.

1.– Les dépassements de masse salariale

Les indications données au Rapporteur par le MAEE mentionnent les variations de change et de prix pour expliquer cette situation. Le MAEE indique que la loi de finances initiale n'intègre pas de variation de change ou de prix. Or, tous les trimestres, les rémunérations des personnels du MAEE à l'étranger sont réajustées en fonction des évolutions de change et de prix locales. L'exécution du titre 2 est donc nécessairement différente de la loi de finances initiale. Le coût du change-prix s'est élevé, pour l'année 2009, à 19,8 millions d'euros. À ceci s'est ajouté un rebasage à hauteur de 5,75 millions d'euros destiné à compenser le débasage de 7 millions d'euros signalé l'an dernier dans le cadre du budget 2008, qui a fait l'objet d'un arbitrage favorable en février 2009, confirmé par la lettre plafond 2010. Enfin, un rééquilibrage des crédits entre les quatre programmes du ministère s'est avéré possible, en raison de mouvements de personnels entre programmes (déficit sur les programmes n° 105 et n° 151 ; excédents sur les programmes n° 185 et n° 209).

Le rapport du CBCM confirme que le dépassement final du plafond de la masse salariale est lié essentiellement à la variation du change-prix (estimée à 19,9 millions d'euros), qui a été défavorable au MAEE en 2009.

2.– La diminution des effectifs

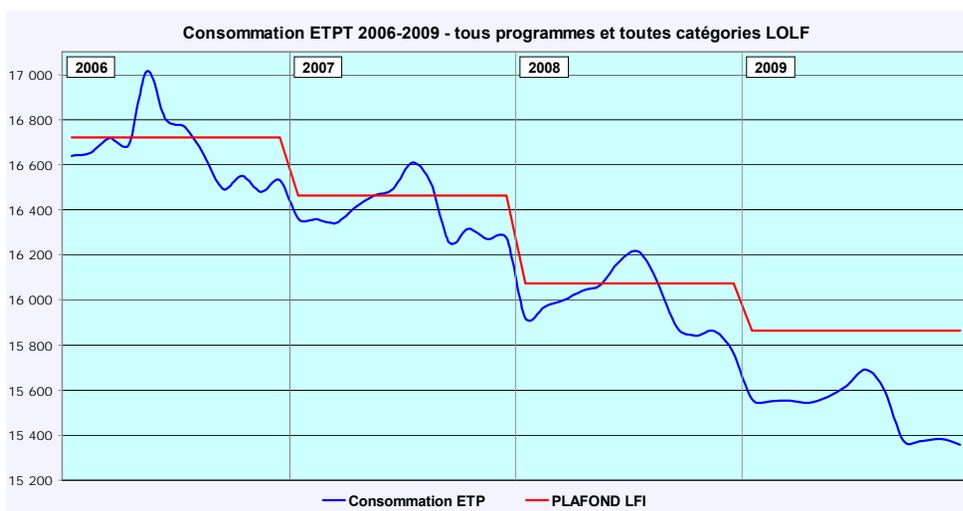
La diminution des effectifs est supérieure aux plafonds fixés par la loi de finances initiale, en particulier pour ce qui concerne les agents de droit local ; avec 12 878 ETPT réalisés au lieu de 13 077 prévus en loi de finances initiale 2009 (– 199). Le MAEE observe que la consommation d'ETPT s'établit à 97,8 % du plafond d'emplois ministériel, contre 99,45 % en 2008. Cette moyenne résulte d'une consommation qui connaît une hausse conjoncturelle au cours de l'été (vacations saisonnières, tuilage entre certains agents), et un point d'arrivée en fin d'année sensiblement inférieur au point d'entrée en début d'année.

L'explication donnée à la diminution des effectifs au-delà du plafond d'emploi triennal, strictement observé dans le cadre des LFI pour 2009 et 2010 est que « *la sous-consommation d'ETPT enregistrée en 2009 par rapport au plafond d'emploi résulte d'une avance prise par rapport aux objectifs triennaux. Depuis le passage à la LOLF, le ministère a ainsi toujours pu rester sous plafond tout en constituant une marge de précaution permettant de faire face aux aléas de gestion* ». On peut ne pas être convaincu par cette explication, compte tenu des contraintes déjà évoquées, qui pèsent sur la masse salariale, et de l'aggravation de la sous-consommation d'ETPT en gestion 2009.

Pour ce qui concerne les agents de droit local, c'est le rapport du CBCM qui a appris au Rapporteur spécial que le ministère a décidé pour cette catégorie d'anticiper sur les suppressions prévues en 2010 et 2011.



Source : ministère des Affaires étrangères et européennes



Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

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

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

CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

(en euros)

	Gestion 2006	Gestion 2007	Gestion 2008	Gestion 2009
Loi de finances initiale	526 712 075	582 898 446	707 104 448	734 100 000
dont - Dotation CI	390 493 470	397 890 262	407 052 301	394 100 000
- Dotation OMP	136 218 605	185 008 184	300 052 147	340 000 000
Exécution totale	663 820 169	714 625 553	782 686 020	820 706 114
dont - Exécution CI	392 905 641	427 363 869	400 055 589	425 163 390
- Exécution OMP	270 914 528	287 261 684	382 630 431	395 542 724
Écart LFI-Exécution	- 137 108 094	- 131 727 107	- 75 581 572	- 86 606 114
dont - Écart CI	- 2 412 171	- 29 473 607	- 6 996 712	- 31 063 390
- Écart OMP	- 134 695 923	- 102 253 500	- 82 578 284	- 55 542 724

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Ces éléments divergent très significativement des données transmises au Rapporteur spécial à l'automne 2009. Son rapport sur le projet de loi de finances 2010 faisait état d'une prévision de consommation de 750,6 millions d'euros pour 734,7 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, compte tenu d'un effet report de 2009 sur 2010 évalué alors à 140 millions d'euros. Ces prévisions optimistes étaient justifiées par la conjonction favorable des éléments suivants. En premier lieu, l'ONU n'aurait pas dû appeler la totalité des fonds prévus en 2009 pour une raison technique : le barème de l'ONU étant en cours de renégociation, les taux de contribution de chacun des pays devaient changer au 1^{er} janvier 2010. Par souci de simplification, l'ONU n'aurait dû appeler les contributions que pour la fraction courant jusqu'au 31 décembre 2009, et procéder à un appel complémentaire, en janvier 2010 (sur la base des nouveaux taux), pour les opérations de 2010. Le MAEE invoquait également les effets cumulés de rebasages budgétaires successifs, de 56 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007 (dont 49 millions d'euros au titre des OMP), puis de 125 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008 (dont 115 millions d'euros au titre des OMP) et de 40 millions en loi de finances initiale pour 2009.

Depuis le printemps 2009, le MAEE fait donc état d'un effet report qui aurait eu pour effet de minorer les dépenses effectives de contributions internationales-OMP (CI-OMP) en 2009 et de majorer celles de 2010.

Le rapport annuel de performances présente une dépense globale de 820 millions d'euros (financée notamment, au-delà des dotations de loi de finances initiale, par 42 millions d'euros de dégels et 79 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative), dépense englobant 119 millions d'euros d'effet report.

Le MAEE a transmis les tableaux suivants sur la gestion des contributions internationales-OMP en 2009.

CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

(en millions d'euros)

	LFI 2009 (CP)	Exécuté 2009 (RAP)	Différence
C européennes	42,2	41,5	- 0,7
CI en euros	159,8	150,0	- 9,8
CI en devises	192,1	233,6	+ 41,5
OMP	340,0	395,5	+ 55,5
Total	734,2	820,7	+ 86,5

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Les 395,5 millions d'euros exécutés dans le cadre des OMP comprennent 119 millions d'euros d'effet report.

Le MAEE explique que les données transmises au Rapporteur spécial à l'automne 2009 étaient basées sur les prévisions de consommation établies en juillet 2009. Ces prévisions, établies au taux de change en vigueur à cette date, ne tenaient pas compte de l'effet report » de 119 millions d'euros dont le paiement était encore incertain et dont le montant restait à préciser, d'où un besoin de financement estimé à l'été 2009 à une quinzaine de millions d'euros hors effet report.

EXÉCUTION 2009 CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET OMP

(en millions d'euros)

LFI (CP)	734,2
Réserve légale sur les CI et OMP (5 %)	- 36,1
Crédits ouverts en PBI	698,1
mouvements de crédits entre UO	- 0,6
mouvements de crédits entre opérations	0,1
dégel réserve légale du programme (2 décembre 2009)	42,7
annulation crédits de fonctionnement (7 décembre 2009)	2,4
LFR (31 décembre 2009)	79,0
Total des crédits obtenus	821,6
Appels engagés ou liquidés	820,7
Appels reçus non payés (MINUAD)	2,7
Total des appels pour l'année 2009	823,4
Montant demandé en reports	0,9

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Enfin, les OMP et les trois quarts des contributions internationales en devises sont tributaires de l'évolution du taux de change \$/€. Ces variations, non maîtrisables, expliquent le besoin de financement en 2009. La budgétisation 2009 a été faite au taux de 1,56 \$/€ alors que le taux de change moyen constaté de liquidation a été de 1,36 \$/€. Si les CI et OMP avaient été exécutés au taux de la budgétisation, les crédits obtenus en loi de finances initiale auraient été suffisants pour couvrir la dépense.

On peut cependant faire deux remarques sur les dépenses de contributions internationales et opérations de maintien de la paix. D'abord, la sous-budgétisation manifeste des contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix est régulièrement dénoncée par les Rapporteurs compétents de l'Assemblée nationale et du Sénat ; elle n'est même pas contestée par le Gouvernement, qui se retranche derrière certains aléas pesant à la baisse sur lesdites contributions, derrière l'incertitude du coût en euros des contributions libellées en devises ou derrière les effets de calendrier des appels à contribution, tout en soulignant que la France finit toujours par honorer ses engagements. L'exécution 2009 confirme cette situation puisque les 119 millions d'euros de l'effet-report ne s'analysent somme toute que comme l'insuffisance de budgétisation en 2009, hors effet de taux de change.

En deuxième lieu, la Cour des comptes évoque le système d'auto-assurance (il n'en est pas question dans le rapport annuel de performances), décidé sur le programme n° 105 dans le cadre de la lettre plafond pour 2009 et reconduit en 2010, relatif aux OMP et aux sommets internationaux et qui fait peser un risque latent sur la partie « soutien » regroupée dans le même programme que les OMP et les contributions internationales. Ce risque, sans être mineur, est toutefois limité à 5 % des crédits en cause, le reliquat étant à la charge du budget général.

La règle de l'auto-assurance conduit à faire financer dans un premier temps une partie des dépassements par redéploiement sur les crédits de fonctionnement du ministère. Ce mécanisme résulte de la lettre plafond du 17 juillet 2008 qui prévoit la possibilité de faire appel à la mission *Provisions* une fois la réserve de précaution entièrement consommée en cas d'appel à contribution dépassant 5 % des crédits de la ligne budgétaire correspondante. Il a été appliqué pour la première fois en 2009. En 2010, la ligne OMP est fixée par la loi de finances initiale à 385 millions d'euros. Le montant de l'auto-assurance est donc, cette année, un peu supérieur à 19 millions d'euros, montant à rapprocher d'un budget de fonctionnement global d'environ 250 millions d'euros (hors loyers budgétaires). Cet aléa de 8 % sur le budget de fonctionnement du ministère ne peut effectivement pas être qualifié de mineur. Il est accru quand les dépassements sont liés quasi exclusivement à l'effet change sur lequel le ministère n'a aucune maîtrise.

Malgré un nouveau rebasage du poste CI-OMP en loi de finances initiale 2010, de 50 millions d'euros, on ne peut être que circonspect devant les perspectives d'exécution du budget cette année, pour de multiples raisons : les reports de charges de 2009 sur 2010 (la Cour des comptes indique 4,05 millions de dollars pour la MINUAD) ; il s'y ajoute, et c'est plus inquiétant, les effets de la dépréciation de l'euro (la Cour évoque une dépense supplémentaire de 33,7 millions d'euros), mais avant les variations les plus récentes du taux de change €/€ ; enfin, et surtout, on ne peut mésestimer l'impact de l'échec de la renégociation du barème des quotes-parts au financement du budget régulier de

l'ONU et des opérations de maintien de la paix, compte tenu de l'allègement supplémentaire dont bénéficient les pays du G77 et des prévisions de forte hausse des budgets des OMP en 2010.

Le MAEE a indiqué que, pour 2010, l'écart entre la loi de finances initiale 2010 et les prévisions actuelles d'exécution est de l'ordre de 90 millions d'euros. Cet écart est annoncé comme totalement imputable à l'effet change. Les prévisions de dépenses en dollars s'établissent à 826 millions de dollars, dont 577 millions de dollars pour les OMP. Au taux de la budgétisation retenu pour 2008-2010 (1,56 \$/€), ce montant correspondrait à une dépense de 529 millions d'euros alors que la prévision s'établit aujourd'hui à 639 millions d'euros (110 millions d'euros de plus). Il est à noter cependant que, selon les indications données au Rapporteur spécial à l'automne dernier, le taux de change retenu pour la détermination des crédits en 2010 n'est pas celui de la programmation triennale mais un taux plus favorable de 1,333 \$/€.

C.- LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Pour l'essentiel, les crédits et les dépenses d'investissement sont maintenant opérés dans le cadre du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Les éléments d'information obtenus du MAEE ne sont pas en cohérence avec les données transmises l'an dernier. Le tableau des dépenses sur le compte d'affectation spéciale transmis l'an dernier faisait état de 481 millions d'euros de crédits de paiement dépensés à la fin de 2008, dont 380 millions d'euros en 2007, pour 558 millions d'euros de ressources. Cette année, il est fait état de 198 millions d'euros dépensés au total à fin 2009 pour 366 millions d'euros de ressources à fin 2009. L'écart entre les données transmises d'une année à l'autre par le MAEE laisse perplexe. On ne peut accepter non plus que le MAEE renvoie le Rapporteur spécial au service France Domaine lorsqu'il demande un état détaillé des produits de cession.

Il convient donc, dans l'attente d'informations sérieuses en la matière, de se reporter aux analyses de la Cour des comptes et du CBCM. Le CBCM observe, qu'en matière immobilière, le budget connaît une réduction massive, puisque la ressource d'investissement immobilier (titre 5) provient dorénavant du réemploi des produits de cession versés au compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, sur le programme n° 722 *Contribution aux dépenses immobilières*, ainsi que, pour l'entretien des bâtiments, du programme n° 309 *Entretien des bâtiments de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Il est à noter qu'en raison de la crise économique mondiale, les cessions se sont révélées plus difficiles et moins rémunératrices que les années précédentes, ce qui a pour effet de restreindre les possibilités d'investissement.

La Cour considère qu'une mention particulière doit être faite des bascules de crédits de programmes ministériels vers le CAS. Le ministère des Affaires étrangères a basculé toutes ses opérations immobilières du programme n° 105 sur le CAS, option qui d'une part a eu pour conséquence l'extension irrégulière des interventions du CAS, d'autre part l'a mis en position difficile quand les ressources disponibles sur le CAS se sont taries.

*

* *

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Marc LE FUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– <i>ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT</i> : DES CRÉDITS FORTEMENT MAÎTRISÉS.....	45
A.– UNE MOINDRE CONSOMMATION LIÉE AU CALENDRIER ÉLECTORAL	45
B.– UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES ENCORE PERFECTIBLE.....	46
C.– LA STRUCTURE DE LA MISSION EST DÉSÉQUILIBRÉE.....	46
D.– UNE ANALYSE INSUFFISANTE DE LA PERFORMANCE	47
II.– LE PROGRAMME <i>ADMINISTRATION TERRITORIALE</i>	47
A.– LES DÉPENSES EN PERSONNEL CONTINUENT D'AUGMENTER	47
B.– LA DÉPENSE DES ACTIONS RESTE SOUS CONTRÔLE	48
C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	49
1.– Objectif 1 : Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile	49
2.– Objectif 2 : Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficience des services de délivrance des titres.....	49
3.– Objectif 3 : Réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics.....	49
4.– Objectif 4 : Moderniser le contrôle de légalité.....	50
5.– Objectif 5 : Améliorer la coordination des actions interministérielles.....	50
6.– Objectif 6 : Réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie.....	50
III.– <i>L'EXPÉRIMENTATION CHORUS</i>	50
IV.– LE PROGRAMME <i>VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE</i>	51
A.– DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	51
B.– UN PROGRAMME VIDÉ DE SON PERSONNEL	52

C.– DES ACTIONS AUX POIDS TRÈS INÉGAUX.....	52
D.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	53
1.– Objectif 1 : Organiser les élections au meilleur coût	53
2.– Objectif 2 : Réduire les délais de publication au <i>Journal Officiel</i> des comptes des partis et groupements politiques.....	53
3.– Objectif 3 : Réduire les délais d’instruction des demandes de reconnaissance d’utilité publique des associations et fondations.....	54
V.– LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’INTÉRIEUR</i> (CPPI).....	54
A.– UN PROGRAMME DONT LE COÛT EXPLOSE	54
B.– LA CONSOMMATION DES ACTIONS ÉVOLUE DE MANIÈRE INÉGALE	55
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCES PERFECTIBLES.....	57
1.– Objectif 1 : Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l’outre-mer	57
2.– Objectif 2 : Améliorer la performance du ministère en systèmes d’information et de communication	57
3.– Objectif 3 : Rechercher la meilleure adéquation profil/poste	57
4.– Objectif 4 : Améliorer la gestion immobilière du ministère	57

I.- ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT : DES CRÉDITS FORTEMENT MAÎTRISÉS

En 2009, les moyens dont a disposé la mission se sont élevés à 2 713 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 666 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits provenaient de la loi de finances initiale majorée de 111,4 millions d'euros ouvertures de crédits supplémentaires.

Le budget exécuté de la mission s'est élevé à 2 565 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 562 millions d'euros en crédits de paiement.

Grâce à une moindre activité électorale et à une gestion rigoureuse de ses moyens financiers, la mission AGTE a donc consommé 147 millions d'euros de moins que prévu en autorisations d'engagement et 104 millions en crédits de paiement. Cette performance représente un taux de consommation de 94,6 % en autorisations d'engagement et de 96,1 % en crédits de paiement.

Avec 34 523 emplois (ETPT) pourvus (-1,8 %), cette mission poursuit une drastique déflation d'effectifs qui avait pu être masquée, au cours des années antérieures, par des modifications de périmètre. Contrainte par des moyens financiers très serrés, la mission AGTE comptait, au 31 décembre 2009, 415 fonctionnaires de moins que le plafond autorisé.

A.- UNE MOINDRE CONSOMMATION LIÉE AU CALENDRIER ÉLECTORAL

En 2009, la mission AGTE a dépensé 62 millions d'euros de moins qu'en 2008. Ce bon résultat s'explique essentiellement par le calendrier électoral marqué par un seul scrutin, l'élection de nos représentants au Parlement européen, alors que 2008 avait vu l'organisation des élections municipales et cantonales.

Grâce à des efforts de rationalisation, de productivité et d'économie, l'administration territoriale réalise également une dépense légèrement inférieure à celle de 2008. En revanche, le programme soutien de la mission, *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* enregistre une forte hausse de ses dépenses : +88 millions d'euros par rapport à 2008.

Si la conjoncture électorale n'avait pas été aussi favorable, le budget de la mission aurait donc connu une hausse non négligeable, notamment en raison de la **forte augmentation, pour la deuxième année consécutive, des frais de contentieux.**

B.– UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES ENCORE PERFECTIBLE

Comme les années précédentes, le Rapporteur spécial continue à regretter **le manque d'explications relatives à certains écarts enregistrés entre les prévisions et les dépenses réelles**. Il se félicite de l'amélioration perceptible du travail d'analyse, mais estime que des efforts restent à consentir : si les résultats fournis par les indicateurs de performances font désormais l'objet de commentaires, ce n'est pas encore le cas de tous les dépassements de dépenses, notamment celles qui concernent le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*.

Proposition n° 1 : Commenter, dans le rapport annuel de performances, tous les écarts significatifs entre dépenses et crédits.

Enfin, le Rapporteur spécial regrette l'abandon depuis plusieurs années de tout mouvement de fongibilité des crédits autre que technique. Cette possibilité offerte aux administrations apparaît pourtant comme un élément susceptible de stimuler la productivité des agents.

C.– LA STRUCTURE DE LA MISSION EST DÉSÉQUILIBRÉE

En quelques années, le programme *Vie politique, culturelle et associative* a perdu la quasi-totalité de ses agents, transférés au programme soutien *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Il ne reste plus que 37 agents dans ce programme dont le coût s'est élevé en 2009 à 205 millions d'euros.

Tour à tour, les personnels liés au contrôle des associations, ceux concourant à l'organisation des élections et au contrôle des partis politiques, puis, maintenant, les ministres du culte ont migré vers le programme soutien du ministère, devenu un programme hétéroclite dont la lisibilité se réduit constamment. Pourtant, confondre les emplois de ministres du culte au sein du programme de soutien ne peut être justifié par la volonté d'étendre l'assiette de gestion des emplois.

Le Rapporteur spécial regrette cette démarche contraire à l'esprit de la LOLF. Il n'est désormais plus possible d'avoir une vision globale du coût de la vie politique, du contrôle des associations ou de savoir combien de ministres du culte sont rémunérés sur la mission AGTE. Avec des budgets respectifs réduits à 1,9 et 0,2 million d'euros, les actions relatives à la vie culturelle et associative ressemblent fortement à des « coquilles vides ».

La Cour des comptes partage ce point de vue. Si les magistrats admettent le transfert des agents relevant de la vie politique ou associative au motif que ces variations de périmètre concernent « *des agents exerçant des fonctions d'état-major relativement peu nombreux* », elle s'élève fermement contre la migration des ministres du culte, estimant que, « *avec ce transfert, le principe de spécialité*

des crédits défini à l'article 7 de la LOLF ne paraît plus respecté », ni pour le programme *Vie politique, culturelle et associative*, ni pour le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*.

D.— UNE ANALYSE INSUFFISANTE DE LA PERFORMANCE

Le contentieux du ministère de l'Intérieur, traditionnellement coûteux, enregistre depuis 2008 une augmentation inquiétante de ses dépenses (+32 % en 2009). Or, il s'agit d'une des rares actions de la mission à ne pas être associée à un objectif ni, a fortiori, à un indicateur de performance.

II.— LE PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme n° 108 *Administration territoriale*, qui recouvre l'ensemble des missions des préfetures et des sous-préfetures de métropole et d'outre-mer, a bénéficié en loi de finances initiale de 1 667 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. En cours d'exercice, 41,8 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et 10,8 millions d'euros en crédits de paiement.

On peut s'interroger sur l'utilité de ces ouvertures de crédits puisque la consommation du programme s'est avérée inférieure au budget initial : 1 632 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 636 millions d'euros en crédits de paiement. Le programme *Administration territoriale* a consommé, en 2009, 14,5 millions d'euros de moins qu'en 2008 en autorisations d'engagement et 6,1 millions de moins en crédits de paiement. **L'accroissement de la productivité des agents, qui a rendu possible cette modération de la dépense, mérite d'être souligné.**

A.— LES DÉPENSES EN PERSONNEL CONTINUENT D'AUGMENTER

Le programme *Administration territoriale* représente 64 % du total des crédits de paiement consommés de la mission *AGTE*.

Ce programme est doté d'un plafond de 27 754 emplois en baisse apparente de seulement 236 ETPT (-0,8 %) par rapport aux effectifs réalisés fin 2008. Mais des variations de périmètre masquent une réduction réelle beaucoup plus importante (-592 ETPT, soit -2,1 %) des effectifs du programme.

À ces effectifs doivent être intégrés ceux des sept préfetures des Pays-de-la-Loire et de Haute-Normandie, qui, avec leurs 1 998 agents ont été « sorties » du programme, comme en 2008, pour être intégrées au programme provisoire 307 *Administration territoriale : expérimentation Chorus*.

Comme chaque année, ce sont les frais de personnel qui constituent l'essentiel des dépenses du programme (81 % contre 78 % en 2008) avec 1 326 millions d'euros consommés alors que la dotation en prévoyait 1 333. **Malgré la baisse continue et sensible des effectifs, les dépenses de personnel poursuivent leur envolée**, les économies étant réalisées sur les crédits de fonctionnement et d'investissement qui ne représentent plus, respectivement, que 15 % et 3,7 % des crédits du programme. Le rapporteur spécial ne peut que regretter l'absence d'explications relatives à la hausse des dépenses de Titre 2 et souhaite que, dans les années à venir, les rapports annuels de performances soient plus diserts sur ce sujet.

B.- LA DÉPENSE DES ACTIONS RESTE SOUS CONTRÔLE

En 2009 comme en 2008, les dépenses de l'administration préfectorale ont été particulièrement bien contrôlées, à l'exception de l'action n° 5 relative à la représentation de l'État outre-mer qui a enregistré un dépassement de dépenses de près de 10,5 millions d'euros, attribuée principalement à la délivrance des titres (cartes nationales d'identité notamment) et au surcoût engendré par le report de la nouvelle immatriculation à vie des véhicules (SIV).

L'action n° 2 *Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres* recouvre les activités régaliennes de délivrance des cartes d'identité, des passeports, des cartes grises et de la police des étrangers. Avec 11 822 agents et un budget de 623 millions d'euros de crédits de paiement, il s'agit de l'action la plus lourdement dotée de la mission AGTE. Si l'exécution de son budget est restée largement inférieure aux prévisions, c'est parce que la subvention pour charges de service public (52,8 millions d'euros) qui devait être versée à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) à partir de cette action, ne l'a pas été intégralement : **l'État a retenu 19,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 11,7 millions d'euros de crédits de paiement pour poursuivre lui-même transitoirement la délivrance des nouvelles cartes grises, affectée par plusieurs mois de retard.**

Si les dépenses de personnel et celles de fonctionnement du programme ont été en retrait par rapport aux crédits alloués, les dépenses d'investissement, en revanche, ont dépassé de 18 millions d'euros les crédits alloués en loi de finances initiale. Ces dépenses couvrent principalement les frais occasionnés par le programme national d'équipement immobilier des préfetures.

C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme *Administration territoriale* poursuit six objectifs assortis d'indicateurs de performance faiblement modifiés depuis l'année dernière. Dans le volet relatif à la performance, les résultats des régions « pilotes » Pays-de-la-Loire et Haute-Normandie ont été agrégés avec ceux des autres régions.

1.– Objectif 1 : Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile

Les trois indicateurs présentent des évolutions divergentes. Le taux d'approbation des plans de prévention des risques naturels (68 %) s'est avéré proche de l'objectif fixé (71 %), même si la cible prévue pour 2013 (100 %) semble encore lointaine. Le pourcentage d'établissements recevant du public effectivement visité par la commission de sécurité oscille entre 90 % et 91 %, en légère régression par rapport à 2007 et 2008. La proportion des exercices de la sécurité civile réalisés dans les délais, faible en 2007 (64 %), a atteint 78 % en 2009. L'objectif est d'atteindre 100 % en 2013.

2.– Objectif 2 : Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance des titres

Un premier indicateur montre une stabilisation des demandes frauduleuses de titres décelées, passées de 2 171 en 2007 à 2 142, après un pic à 2 292 en 2008. Cet indicateur, très instructif mais paradoxal dans la mesure où la fixation d'un objectif paraît délicate, sera modifié à compter de 2010. Un deuxième indicateur présente le délai moyen de délivrance des cartes grises. Malgré un objectif fixé à 9 jours, l'ANTS délivre le précieux document en seulement 6 jours, l'objectif à l'horizon 2011 étant de réduire ce délai à 5 jours.

Un troisième indicateur présente le nombre de titres délivrés par agent. Ce nombre s'établit à 534 en 2009 pour un objectif de 500. Deux ans auparavant, ce chiffre s'élevait à 527 titres par agent. Cette statistique est un gage de la bonne productivité des agents du cadre des préfectures. Le dernier indicateur comptabilise le nombre de préfectures ou de sous-préfectures certifiées (ISO 9001 ou Qualipref). Alors qu'elles étaient 22 en 2008 leur nombre n'a augmenté que d'une seule unité en 2009.

3.– Objectif 3 : Réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics

Le premier indicateur lié à cet objectif présente la proportion d'actes prioritaires (ceux relatifs à l'intercommunalité, à la commande publique ainsi qu'à l'urbanisme et à l'environnement) contrôlés. Ce taux, qui s'élevait à 92 % en 2007, atteint désormais 93 %. Les deuxième et troisième indicateurs mettent en évidence une légère hausse du taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture, dans une phase précontentieuse.

4.– Objectif 4 : Moderniser le contrôle de légalité

Cet objectif est associé à un seul indicateur : le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES. Après un démarrage laborieux – 2,36 % en 2007 puis 5,37 % en 2008 – ce taux a atteint 10 % en 2009. L'objectif d'une hausse continue de ce taux manque d'ambition. Le Rapporteur spécial souhaite qu'un objectif chiffré soit affiché.

5.– Objectif 5 : Améliorer la coordination des actions interministérielles

Cet objectif est assorti d'un indicateur qui fournit l'évolution du délai d'instruction des dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement. Ce délai, qui diminue lentement (329 jours en 2009 contre 339 en 2008), a pour objectif, en 2012, une durée de 300 jours.

6.– Objectif 6 : Réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie

Les deux indicateurs liés à cet objectif mettent en évidence une baisse continue des coûts d'affranchissement par habitant (-18 % en 2009) mais une hausse du coût de téléphonie par agent : 277 euros en 2009 contre 264 en 2008. Cette hausse peut être mise en relation avec la baisse des effectifs pris en compte sur le programme. Des éléments d'explications ne nuiraient pas à une meilleure compréhension du RAP.

III.– L'EXPÉRIMENTATION CHORUS

Le programme *Expérimentation Chorus* a une structure similaire au programme *Administration territoriale*. Il regroupe les services déconcentrés de l'administration préfectorale des deux régions Pays-de-la-Loire et Haute-Normandie, choisies pour expérimenter le futur outil de gestion budgétaire et comptable Chorus, destiné à mettre en œuvre toutes les dispositions de la LOLF. En 2009 encore, Chorus a révélé un défaut de fiabilité de ses restitutions budgétaires qui a affecté les comptes des deux régions pilotes.

L'analyse des résultats comptables de la dépense des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ne présente pas un grand intérêt : les montants sont relativement faibles et les résultats proches de ceux portant sur l'ensemble des autres préfetures, analysés dans le programme précédent.

Enfin, ce programme provisoire n'inclut pas de volet relatif à la performance, les objectifs et résultats des sept préfetures expérimentatrices étant inclus dans le volet performance du programme *Administration territoriale*.

Ce programme d'expérimentation n'apparaît plus dans le cadre du budget 2010, Chorus ayant été étendu à l'ensemble de l'administration.

IV.– LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Ce programme a bénéficié en loi de finances initiale de 244,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 237,9 millions d'euros de crédits de paiement. Ces chiffres sont en net recul par rapport à l'année 2008 (respectivement – 31,7 % et – 33,6 %), marquée par les scrutins municipaux et cantonaux. Et 2008 était elle-même en retrait par rapport à 2007, année marquée par les scrutins présidentiel et législatif.

Les crédits de ce programme n'ont pas été entièrement consommés. Le budget exécuté du programme s'est élevé à 210,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 205,2 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui correspond à des taux de consommation d'environ 86 %.

A.– DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Le coût des élections européennes par électeur (2,56 euros) est inférieur aux prévisions (2,98 euros) et la sous-consommation des crédits a été de 17,6 millions d'euros en crédits de fonctionnement et de 12 millions d'euros en crédits de personnels.

Ces bons résultats sont principalement dus aux efforts de gestion réalisés par les préfetures qui ont externalisé la mise sous pli de la propagande électorale, réalisant une économie de 10,5 millions d'euros par rapport au scrutin de 2004.

Pour autant, les élections européennes ont coûté 38 % plus cher qu'il y a cinq ans (112,2 millions d'euros contre 94,9 millions d'euros en 2004) pour deux raisons principales : d'une part, une hausse importante du nombre de listes en présence (57 en 2004, 67 en 2009) ; d'autre part, une explosion des frais postaux pointée du doigt par la Cour des comptes : ceux-ci ont augmenté de 164 % en cinq ans !

Cet élément renforce la conviction du Rapporteur spécial sur l'impérieuse nécessité de réformer la diffusion de la propagande électorale qui pourrait, sur la base du volontariat, être envoyée sous forme électronique. Le scrutin européen était une opportunité pour lancer une réforme qui sera, de toute évidence, plus difficile à mettre en place dans le cadre d'une élection nationale de type présidentielle. Le Rapporteur spécial regrette que cette opportunité n'ait pas été saisie.

Proposition n° 2 : Mettre en œuvre, aussitôt que possible, une réforme destinée à rationaliser la distribution de la propagande électorale.

B.– UN PROGRAMME VIDÉ DE SON PERSONNEL

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

Les 37 derniers fonctionnaires du programme *Vie politique, culturelle et associative* sont désormais rattachés à l'action n° 3 *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*. Les personnels œuvrant au *Financement des partis* (action n° 1), à l'*Organisation des élections* (action n° 2), aux *Cultes* (action n° 4) où à la *Vie associative* (action n° 5) sont désormais rattachés au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Sur le plan fonctionnel, ces 37 derniers agents ne sont inscrits ni en administration centrale, ni dans les services déconcentrés, mais dans la catégorie « autres », sans que le responsable de programme fournisse la moindre explication sur cette classification commode. Pourtant, 33 des ETPT concernent des agents permanents, le solde des emplois étant constitué de vacataires.

C.– DES ACTIONS AUX POIDS TRÈS INÉGAUX

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

En 2009, L'action *Organisation des élections* a concentré 60 % des crédits du programme, à peine moins qu'en 2008 (61 %). Bien que ne comptant plus un seul fonctionnaire dans ce programme, cette action a consommé 15 millions d'euros de crédits de titre 2. Il s'agit d'indemnités versées dans le cadre de la mise sous pli de la propagande électorale (13,2 millions d'euros) ainsi que d'indemnités pour travaux supplémentaires (1,3 million d'euros). Étrange logique que celle qui veut que les traitements des agents de cette action soient inscrits sur un programme, les indemnités sur un autre... Là encore, l'esprit de la LOLF paraît perdu de vue : les actions, comme les programmes, doivent retracer des « coûts complets ».

Les crédits des trois dernières actions, qui fondent comme neige au soleil à mesure que leurs personnels sont transférés, sont devenus marginaux : ils représentent à peine 3,1 % de l'ensemble du programme. La majeure partie du budget de l'action *Vie associative et soutien* « correspond aux subventions accordées par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat dans le cadre des crédits de la réserve parlementaire ».

Proposition n° 3 : Respecter le principe de spécialité des crédits défini à l'article 7 de la LOLF en vertu duquel tous les crédits concourant à une action, y compris les dépenses de personnel, doivent être regroupés au sein de la même action.

D.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Depuis deux ans déjà, le programme *Vie politique, culturelle et associative* ne poursuit plus que trois objectifs contre quatre en 2007 et cinq en 2006. Ces objectifs sont chacun assortis d'un indicateur de performance.

1.– Objectif 1 : Organiser les élections au meilleur coût

Cet objectif est associé à un indicateur qui présente le coût moyen de l'élection par électeur inscrit. Le scrutin européen de 2009 est revenu à 2,56 euros par électeur inscrit, soit un montant très proche de ceux organisés en 2008 : les élections municipales avaient coûté 2,57 euros par électeur et les cantonales 2,74 euros. Dans ces trois cas, ces chiffres se sont avérés inférieurs aux prévisions.

COMPARAISON DU COÛT DE QUELQUES ÉLECTIONS RÉCENTES

	Coût global de l'élection (en millions d'euros)	Coût par électeur (en euros)
Municipales 2001	101,15	2,55
Cantonales 2001	57,60	2,94
Présidentielle 2002	200,40	4,86
Législatives 2002	134,40	3,28
Cantonales 2004	67,37	3,36
Européennes 2004	94,85	
Présidentielle 2007	207,70	4,60
Législatives 2007	147,00	3,37
Municipales 2008	104,88	2,57
Cantonales 2008	54,64	2,74
Européennes 2009	112,22	2,56

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

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

Ainsi, les comptes pour l'année 2008 des partis politiques, déposés avant le 30 juin 2009, ont été publiés le 19 décembre, soit à une date sensiblement équivalente à celle des deux exercices précédents. Le progrès enregistré par rapport aux années 2003 à 2005 reste réel et l'objectif de publication des comptes dans un délai de six mois est respecté. Parallèlement, la direction des Journaux officiels a encore amélioré le délai de publication : 28 jours en 2008, 19 en 2009.

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

Le taux de demandes traitées en moins de six mois s'élevait à 50 % en 2005, à 57 % en 2006 et à 77 % en 2007. Après avoir atteint un sommet en 2008 avec 94 % de demandes traitées en moins de six mois, l'année 2009 a enregistré une légère régression (93 %) que l'administration impute à l'augmentation du nombre de dossiers instruits : 67 en 2009 contre 52 en 2008.

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

Le programme *Conduite et pilotage* a bénéficié en 2009 de 582,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale et de 580,8 millions d'euros en crédits de paiement. Par ailleurs, 86 millions d'euros ont été ouverts en cours d'exercice en autorisations d'engagement contre 79 millions d'euros en crédits de paiement. Le budget exécuté du programme s'est élevé à 617,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 614,8 millions d'euros en crédits de paiement.

A.— UN PROGRAMME DONT LE COÛT EXPLOSE

Ce programme, dont les moyens sont en forte augmentation, a représenté en 2009 près du quart (24 %) du total des crédits de paiement consommés par la mission *Administration générale et territoriale de l'État* contre un cinquième un an plus tôt. Les frais de personnel (301,6 millions d'euros) ont enregistré en 2009 une hausse record de 26 %, après l'augmentation de 7,6 % déjà enregistrée en 2008. Ces frais, qui constituaient 45 % du budget du programme en 2008, en représentent désormais près de la moitié : 49,1 %.

Comme chaque année, l'exercice 2009 a été marqué par de nouvelles et importantes variations de périmètre, rendant périlleuses les comparaisons avec les exercices précédents. La principale modification concerne l'intégration au programme *CPPI* de l'ensemble des ministres du culte d'Alsace et de Moselle (1 383 personnes) retirés du programme *Vie politique, culturelle et associative*.

Cette modification conduit bien entendu à une forte augmentation du nombre d'emplois du programme : 5 051 fin 2009 contre 3 700 fin 2008, ce qui correspond à une hausse de 1 351 emplois. Compte tenu des 1 383 ministres du culte transférés, le programme n'a donc perdu que 32 ETPT. Sur ce total, les

emplois localisés en administration centrale ont été réduits de 66 postes (2 905 en 2009 contre 2 971 en 2008) ce qui correspond à une diminution de 2,2 %.

L'état-major du ministère (action n° 1) a gagné 38 postes (359 fin 2009 contre 321 fin 2008). **Cette hausse de 11,8 % des effectifs d'état-major a excédé de quatre postes le plafond d'emplois fixé, pour 2009, à 355 ETPT.** En ces temps où les responsables de la mission AGTE s'enorgueillissent de ne pas remplacer trois départs à la retraite sur quatre, ces chiffres méritent d'être relevés.

B.- LA CONSOMMATION DES ACTIONS ÉVOLUE DE MANIÈRE INÉGALE

Par rapport à l'exercice précédent, les dépenses de l'action n° 1 *État-major* ont connu une hausse de 2,6 millions d'euros (+ 7,8 %), liée à la forte hausse de ses effectifs, mais aussi, selon le ministère, à l'organisation des états généraux de l'outre-mer (0,6 million d'euros). Les dépenses ont excédé les prévisions de 1,7 million d'euros.

Ce sont principalement les frais de personnel qui augmentent (+ 3,4 millions d'euros, soit + 17 %), les dépenses de fonctionnement étant réduites d'un million d'euros (- 8 %)

L'action n° 2 *Expertise, audit, prévision, études*, qui a perdu 5 agents en un an, a largement sous-consommé ses crédits (-2 millions d'euros). Comme chaque année, une large part des moyens de cette action a été consacrée à la subvention versée à l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), qui s'est élevée à 5 millions d'euros.

L'action n° 3 *Système d'information et de communication* a consommé un peu plus de crédits qu'en 2008 (135,7 millions d'euros contre 132,4) sans que le RAP ne nous éclaire sur la raison de ce décalage. **Le Rapporteur spécial regrette l'indigence des explications fournies** dans le rapport annuel de performances sur une action dont les moyens financiers sont loin d'être anecdotiques.

Le document nous apprend par une phrase lapidaire que « *l'année 2009 a été essentiellement marquée par la forte progression des dépenses d'exploitation des centres informatiques dont les capacités de traitement et les dispositifs de sécurisation ont été sensiblement renforcés* ». En revanche, aucune explication n'est fournie sur le nombre excédentaire d'ETPT réalisés (1 344) par rapport à ceux autorisés (1 298), ni sur la surconsommation des dépenses de personnels (78,6 millions d'euros contre 76,6 millions inscrits en loi de finances).

L'action n° 4 *Fonction de soutien de gestion des ressources humaines* est la mieux dotée du programme. Avec des crédits de paiement consommés à hauteur de 208,4 millions d'euros, elle a enregistré une légère sous-consommation de ses crédits (- 8 millions d'euros). Compte tenu de l'importante hausse intervenue entre 2008 et 2009 (+ 59,4 millions d'euros, soit + 40 %), nous ne pouvons que regretter l'absence d'explication. La probable intégration dans cette action du

budget relatif aux ministres des cultes, retiré du programme *Vie politique, culturelle et associative* constitue sans doute une des raisons de cette hausse. Il a apparemment été jugé que le pilotage des ressources humaines devait accueillir également celui des âmes...

L'action n° 5 *Affaires financières et immobilières*, n'a consommé que 94,2 millions d'euros, soit 2 millions d'euros de moins que ce qui était inscrit en loi de finances initiale et 6 millions de moins qu'en 2008. Sur ce total, 41,2 millions d'euros correspondent aux paiements des loyers de l'année 2009 et 18,8 millions d'euros aux « *crédits consacrés au pôle renseignement* ».

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

Les résultats enregistrés en 2009 n'ont pas été bons : les dépenses (124,4 millions d'euros) ont dépassé la dotation initiale de 38 millions d'euros, ce qui représente une surconsommation de 44 % ! Elles enregistrent une hausse de 30,2 millions d'euros (+ 32 %) par rapport à 2008, année qui, pourtant, constituait déjà un record en la matière. Le dépassement budgétaire a été couvert par des « *redéploiements internes au sein du programme et de la mission* », mais aussi par 35 millions d'euros inscrits en loi de finances rectificative de fin d'année. Au 31 décembre 2009, 17,2 millions d'euros de charges à payer au titre du contentieux restaient inscrits au budget de la mission.

L'administration attribue cette importante hausse à l'accumulation de plusieurs dossiers qui se sont avérés plus coûteux que prévus, notamment en matière d'accident. La prise en charge du contentieux de la Gendarmerie nationale, rattachée au ministère de l'Intérieur depuis le 1^{er} janvier 2009 a également contribué à l'augmentation générale.

Le Rapporteur spécial regrette que le ministère de l'Intérieur ne fournisse pas d'élément relatif à l'évolution des deux contentieux les plus coûteux : le refus de concours de la force publique – poste le plus important en termes d'indemnisations – et le contentieux lié à l'indemnisation des communes au titre de leur participation à la délivrance des titres.

Proposition n° 4 : Indiquer dans le rapport annuel de performance le montant et l'évolution des types de contentieux les plus coûteux.

C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCES PERFECTIBLES

Le programme *Conduite et pilotage* ne poursuit plus que quatre objectifs contre cinq en 2007 et sept en 2006. Ces objectifs sont assortis de sept indicateurs de performance.

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

Cet objectif est destiné à répondre à une grave lacune de notre système juridique. Il aurait été concevable de la rattacher à la mission *Outre-Mer*. Il est assorti d'un indicateur de performance qui mesure le taux de textes d'application des lois publiés dans les délais. Parti d'un niveau de 66 % en 2007, ce taux a atteint 90 % en 2009. La cible à atteindre en 2011 est de 100 %.

2.– Objectif 2 : Améliorer la performance du ministère en systèmes d'information et de communication

Cet objectif comporte deux indicateurs. Le premier mesure le respect des échéances de livraison des études et applications et fournit un taux en augmentation depuis 2007. Parti de 70 %, il a atteint 79 % en 2009. Le second, qui comptabilise le nombre d'heures d'indisponibilité des systèmes d'information, met en évidence une relative stabilité de la situation en 2009, avec des résultats proches de l'objectif fixé pour 2011.

3.– Objectif 3 : Rechercher la meilleure adéquation profil/poste

L'indicateur associé à cet objectif nous apprend que 78 % des agents affectés à un poste ont été formés à ce titre, résultat comparable à celui de l'année précédente. La cible, fixée à l'origine à 85 % a été prudemment ramenée à 80 %.

4.– Objectif 4 : Améliorer la gestion immobilière du ministère

Le premier des trois indicateurs fournit le taux de livraisons immobilières dans les délais prévus. Relativement faible en 2007 (67 %), ce taux s'est amélioré en 2009 pour atteindre 85 %. Le deuxième indicateur révèle le taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu. Ce taux, qui s'échelonnait entre 70 % et 74 % selon les cas s'améliore constamment et atteint désormais 90 à 91 %.

Le troisième indicateur, qui fournit le coût de la construction au m², met en évidence une hausse du coût qui passe de 2 576 euros en 2007 à 2 731 euros en 2009 pour la police nationale et de 1 586 euros à 4 254 euros pour l'administration territoriale. Compte tenu du faible nombre d'opérations immobilières concernées, la pertinence de cet indicateur a été mise en cause. C'est probablement la raison pour laquelle il a été supprimé de la loi de finances pour 2010.

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

Il est soutenu dans sa démarche par la Cour des comptes qui considère que *« l'absence d'évaluation des performances tranche avec l'importance de ces dépenses (124 millions d'euros en 2009) et son évolution (+ 32 % de 2008 à 2009) »*.

Proposition n° 5 : Rétablir un objectif de réduction des dépenses de contentieux, assorti d'un ou plusieurs indicateurs de performances fiables.

*

* *

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

Commentaire de M. Nicolas FORISSIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
A.– LES ANGLES MORTS DE LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE	60
1.– Des concours communautaires non apparents	60
2.– Des renseignements seulement succincts sur les dépenses fiscales	61
3.– La résorption sous-jacente des reports de charges	61
B.– DES DÉPENSES PAR PROGRAMME PARFOIS TRÈS DIFFÉRENTES DES CRÉDITS VOTÉS	62
1.– Le programme n° 154 <i>Économie et développement durable</i>	62
a) <i>Les refus d'apurement communautaire</i>	62
b) <i>Les exonérations de charges sociales en zones de revitalisation rurale</i>	64
2.– Le programme n° 149 <i>Forêt</i>	65
3.– Le programme n° 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	65
4.– Le compte d'affectation spéciale <i>Développement agricole et rural</i>	66

Un cinquième des dépenses de la mission *Agriculture* exécutées en 2009 n'étaient pas prévues par la loi de finances initiale. Le rapport annuel de performances pour 2009 présente donc un décalage substantiel avec le projet soumis au Parlement à l'automne 2008.

Le Rapporteur spécial a déjà déploré que le Parlement ne dispose que d'une vue incomplète de la mission au moment du vote du budget, puisque les dotations alors demandées par le Gouvernement ne sont pas à la hauteur des besoins. Seul le rapport annuel de performances, examiné au Parlement près de six mois après la clôture de l'exercice budgétaire, en donne enfin une vision réaliste. Encore y manque-t-il les dépenses fiscales et les concours communautaires, ainsi qu'une analyse approfondie des reports de charges, certes en forte diminution cette année. Après avoir examiné ces questions, le Rapporteur spécial se penchera programme par programme sur l'écart entre la programmation et l'exécution.

A.– LES ANGLES MORTS DE LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE

1.– Des concours communautaires non apparents

Les dépenses publiques engagées en France dans le domaine de l'agriculture sont aux quatre-cinquièmes d'origine européenne. Il n'appartient pas aux Parlements nationaux de contrôler l'exécution du budget européen. Mais il n'est pas possible d'apprécier les effets de la politique agricole commune (PAC) en France en n'envisageant que les dépenses financées sur le budget national. À cet égard, le dispositif de suivi de la performance du programme n° 154 *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* devrait fournir l'instrument d'évaluation nécessaire, puisqu'il recouvre des mesures de soutien de même nature que les mesures européennes.

Lorsque certains crédits inscrits au programme servent à apurer les refus d'apurement communautaire, un jeu de vases communicants, d'ampleur heureusement limitée, s'institue en outre entre les deux types de dépense, européenne et française. Pour que les documents budgétaires permettent d'apprécier, même de manière seulement approximative, la mise en œuvre de la PAC en France, il faudrait cependant, comme le recommande la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire (recommandation n° 3), que les projets et rapports annuels de performances fassent apparaître les concours communautaires.

Telle est bien, au demeurant, la logique de la LOLF, qui a conduit à faire figurer les fonds de concours et les dépenses fiscales dans les lois de finances, dès le stade des évaluations initiales.

<p>Préconisation n° 1 : Faire apparaître les concours communautaires dans les documents budgétaires, tant en prévision qu'en exécution.</p>

2.– Des renseignements seulement succincts sur les dépenses fiscales

Sur le chapitre des dépenses fiscales, le principal reproche à adresser à la programmation, au vu de l'exécution, est d'avoir sous-estimé de 150 millions d'euros le coût du taux réduit de taxe intérieure de consommation (TIC) applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel. Initialement chiffré à 950 millions d'euros pour 2009, il se sera finalement élevé à 1,1 milliard d'euros. Une mesure d'une telle ampleur mériterait d'être justifiée de manière explicite au regard des besoins.

Le 4 décembre 2009, les dépenses fiscales agricoles ont fait l'objet d'un référé de la Cour des comptes, préparé par sa septième chambre. Le ministre y a apporté une réponse écrite le 11 mars 2010. Selon la Cour des comptes, la réduction de TIC sur le fioul domestique bénéficierait seulement pour moitié aux secteurs relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche. En outre, la mesure aurait pour effet de « *retarder les adaptations nécessaires des exploitations agricoles et du secteur de la pêche* », alors que le Grenelle de l'environnement fixe un objectif de 30 % des exploitations agricoles à faible dépendance énergétique en 2013.

Le ministre a répondu à la Cour des comptes sur la compatibilité avec le droit communautaire, mais non sur les « *effets économiques néfastes* », le « *coût très élevé* » ou encore la contrariété de la mesure avec les objectifs du Grenelle de l'environnement. L'audition du ministre du 9 juin 2010 a permis d'apporter à la commission des Finances les premiers éclaircissements sur ces différents points. Il serait opportun que la programmation budgétaire pour 2011 les aborde de manière explicite.

À cet égard, le Rapporteur spécial rejoint pleinement les préoccupations de la Cour des comptes, qui recommande d'« *améliorer le chiffrage et le suivi des dépenses fiscales et mesurer leurs performances* » (recommandation n° 2).

Préconisation n° 2 : Améliorer le chiffrage et le suivi des dépenses fiscales et mesurer leurs performances, en particulier lorsqu'elles excèdent 100 millions d'euros.

3.– La résorption sous-jacente des reports de charges

Le contrôle du Parlement ne s'exerce pas dans des conditions optimales sur l'ampleur des reports de charges liés à la mission Agriculture. Les documents budgétaires ne contiennent que des indications éparses, seule la Cour des comptes faisant le point de manière exhaustive sur ce sujet important dans sa note d'exécution budgétaire.

Le report de charges prévisible fin 2009 pour le ministère est de 93 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 150 millions d'euros en crédits de paiement. Depuis 2008, note la Cour des comptes, le total des reports de charges signalés par le ministère a été divisé par deux. Elle y voit trois causes : la mobilisation des crédits en cours de gestion 2009 pour réduire ces reports de charges ; une diminution sur l'équarrissage à la suite d'un transfert des charges aux professionnels ; des réévaluations techniques.

Le Rapporteur spécial se félicite de la résorption progressive des reports de charges, qui ont ainsi cessé de faire peser une épée de Damoclès sur le financement de la mission Agriculture. Il appelle cependant les responsables de programme à ne pas relâcher leur vigilance.

Préconisation n° 3 : Tenir à jour un tableau de bord des reports de charges dont un extrait soit transmis tous les six mois aux commissions compétentes du Parlement.

B.– DES DÉPENSES PAR PROGRAMME PARFOIS TRÈS DIFFÉRENTES DES CRÉDITS VOTÉS

Le programme n° 154 *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* représente le volume budgétaire le plus important. C'est aussi pour ce programme que les écarts constatés avec les crédits votés sont les plus grands. Mais les autres programmes ne font pas exception à la règle. Prévue pour les crédits votés, la mesure de la performance se révèle ainsi souvent inadéquate lorsqu'elle doit rendre compte de l'exécution.

1.– Le programme n° 154 *Économie et développement durable*

Un quart des dépenses exécutées en 2009 ne figuraient pas dans le projet annuel de performances soumis au Parlement à l'automne 2008, soit un écart d'environ un demi-milliard d'euros.

a) *Les refus d'apurement communautaire*

Les refus d'apurement communautaire devraient pouvoir faire l'objet d'une meilleure information du Parlement au cours du débat budgétaire. Ces attributions fautives de subventions européennes ont coûté en 2009 environ 123 millions d'euros à l'État, qui a dû prendre à sa charge les sommes versées aux exploitants en mauvaise application du droit européen. Le rapport annuel de performances annonce une aggravation de ce poste de dépenses. Il paraît donc urgent de le chiffrer et, en vertu du principe de sincérité budgétaire, de constituer une provision qui apparaisse dans le projet de loi de finances pour 2011, contrairement à la pratique des années précédentes.

Pour 2009, les refus d'apurement communautaire apparaissent du moins dans le projet annuel de performances à travers le suivi de la performance. À l'automne 2008, le Gouvernement proposait ainsi au Parlement de mesurer l'efficacité d'une dépense pour laquelle aucun crédit n'était seulement inscrit. À cet égard, le projet et le rapport annuels de performances pour 2009 reprennent les mêmes formules pour suggérer que le responsable de programme n'a pas vraiment de prise sur l'évolution de l'indicateur, au motif que « *le montant des corrections notifiées au titre d'une année donnée est fortement dépendant de l'intensité et de l'objet des contrôles réalisés au titre de cet exercice.* »

Le Rapporteur spécial ne peut se satisfaire d'une explication qui sonne comme un aveu d'impuissance, mais suppose aussi que les services du ministère n'intériorisent pas suffisamment la nécessité d'observer strictement les règlements communautaires : s'ils étaient systématiquement respectés, il n'y aurait aucun refus d'apurement, quand bien même tous les versements de subventions français seraient vérifiés. Par-delà le coût induit pour les finances publiques, cette attitude ne peut qu'affaiblir la position de la France dans les négociations européennes où elle reste le héraut de la politique agricole commune. Toute politique européenne intégrée exige en effet un accord sur des règles communes à l'application desquelles la Commission et les États membres veillent –à juste titre– plus attentivement que jamais en période d'austérité budgétaire.

À l'avenir, la programmation budgétaire devra donc prendre en compte les refus d'apurement communautaire, comme le recommande la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire. Mais les documents budgétaires devront également indiquer quelles sont les mesures engagées pour limiter ce chapitre de dépenses qu'il est trop facile de considérer comme un poste incompressible ou échappant à la volonté des pouvoirs publics français. À titre de comparaison, il serait sans doute utile de faire apparaître les montants de refus d'apurement dans les autres États de même taille, comme l'Allemagne, la Pologne ou le Royaume-Uni.

La Cour des comptes souligne la nécessité d' « *inscrire en loi de finances initiale les crédits correspondant aux décisions de refus d'apurement certaines* ». Le Rapporteur spécial reprend à son compte cette recommandation, mais souhaite aussi, pour des raisons d'exemplarité, que le responsable aille plus loin dans le respect de la réglementation européenne.

Préconisation n° 4 : Prendre en compte les refus d'apurement communautaire dans la programmation budgétaire et adopter une approche volontaire en matière de respect de la réglementation européenne.

b) Les exonérations de charges sociales en zones de revitalisation rurale

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux exonère de cotisations patronales de sécurité sociale les salaires versés aux personnes employées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'État rembourse aux organismes sociaux, comme la Mutualité sociale agricole, la perte correspondante. Cette disposition n'était même pas citée dans le projet annuel de performances pour 2009, qui n'évoquait que les exonérations de charges sociales introduites par la loi d'orientation agricole de 2006. Prévues pour coûter 50 millions d'euros, les exonérations sociales dans le domaine agricole en auront pourtant coûté en définitive presque dix fois plus en 2009, soit près d'un demi-milliard d'euros.

Puisqu'elles n'étaient pas envisagées par le rapport annuel de performances, ou qu'elles n'y étaient du moins pas évaluées à leur juste niveau, aucun indicateur ne renseigne sur l'efficacité de ces mesures fort coûteuses. Le dispositif de suivi des performances s'intéresse seulement à la part des exploitations en « zones défavorisées » dans l'ensemble des exploitations (indicateur n° 5.2). Ces zones sont cependant beaucoup moins étendues que les zones de revitalisation rurale. Les zones où les exploitants peuvent prétendre à l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) renferment en effet un nombre restreint de communes, puisqu'un cinquième seulement des exploitations reçoit cette indemnité. Les zones de revitalisation rurale sont au contraire définies par une énumération de communes qui s'étale sur non moins de quarante-cinq pages au *Journal officiel* ⁽¹⁾.

Principale mesure budgétaire du programme au vu de l'exécution, cette exonération sociale n'était pas inscrite dans le projet annuel de performances, ni appréhendée de manière spécifique par son dispositif de suivi. La solution ne réside pas nécessairement dans la refonte de ce dispositif. Son architecture révèle plutôt que les exonérations sociales de cotisations patronales devraient sans doute être plus ciblées. Au demeurant, l'Union européenne a engagé une réforme des zones agricoles défavorisées qui amènera notre pays à revoir en profondeur le zonage. Pour l'heure, le rapport annuel de performances fait apparaître, en l'état actuel de la réglementation, un fossé profond entre les dépenses engagées et la mesure de la performance.

Préconisation n° 5 : Mieux appréhender les compensations d'exonération de charges sociales dans le domaine agricole : chiffrage, suivi de la performance, appréciation de leur champ d'application.

(1) Arrêté du 9 avril 2009 constatant le classement de communes en zones de revitalisation rurale.

2.– Le programme n° 149 *Forêt*

Pour 2009, le programme a fait l'objet pour 2009 d'une note d'analyse séparée par la Cour des comptes. Ses indicateurs couvrent 85 % des dépenses, ce qui en fait le programme le mieux suivi de la mission, du point de vue de la performance.

Les indicateurs ne sont cependant « *qu'en partie représentatifs des résultats du programme* » selon la Cour des comptes, qui juge que « *leurs cibles paraissent soit trop peu ambitieuses, soit inatteignables* ». Seul l'indicateur 1.1 « *Récolte annuelle de bois commercialisée* » trouve grâce à ses yeux, car il « *traduit une véritable ambition* ». Révisé à la baisse à la mi-2009, pour descendre à 39 millions de mètres cubes, il ne sera définitivement renseigné pour 2009 qu'à la fin juin 2010.

Quant aux crédits budgétaires, un fort écart sépare le projet annuel de performances de l'exécution budgétaire. La tempête Klaus de janvier 2009 a en effet conduit à ouvrir en cours d'année une part importante des crédits - environ 60 % des autorisations d'engagement par rapport à la loi de finances initiale. En rendant l'offre subitement très abondante sur le marché du bois, la tempête a également fait diminuer les recettes commerciales de l'Office national des forêts (ONF). Le transfert du programme vers l'office a dû être relevé de 18 millions d'euros.

Comme pour le programme n° 154, la Cour des comptes déplore le suivi insuffisant des dépenses fiscales. Le Rapporteur spécial souscrit pleinement à cette analyse.

Préconisation n° 6 : Mettre à la disposition du responsable de programme les informations nécessaires au suivi et à l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales.

3.– Le programme n° 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*

Le programme n° 215 retrace pour l'essentiel les dépenses de personnel du ministère de l'Agriculture. La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes souligne le rôle moteur du secrétariat général dans la politique de réduction des effectifs.

Un mouvement d'ampleur est engagé. Une première lettre plafond du Premier ministre avait fixé pour 2009 la réduction à 550 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Une deuxième lettre plafond a relevé cet objectif à 666 équivalents temps plein travaillé. L'objectif révisé n'est pas tenu, puisque seuls 591 ETPT auront finalement été supprimés en 2009. La barre fixée par la lettre plafond paraît cependant particulièrement ambitieuse. Surtout, elle reposait sur l'hypothèse de 360 départs à la retraite en 2009, alors que 313 seulement ont eu lieu. Instituant un système de décotes et surcotes, la réforme des retraites a

incité les agents du ministère à travailler plus longtemps. Ainsi, en 2009, l'âge moyen des agents partant à la retraite a augmenté de plus de quatre mois.

Il conviendra de mieux prendre en compte ce phénomène à l'avenir. Le projet annuel de performances pour 2010 tablait encore sur 360 départs. Le prochain devra reposer sur des prévisions actualisées. Vu les efforts consentis et les motifs de retard dans la mise en œuvre, le Rapporteur spécial considère cependant que les services du ministère ont à peu près tenu des objectifs de baisse d'emplois très volontaristes. Il souligne que les économies d'emploi sont à poursuivre en administration centrale et déconcentrée, mais aussi chez les opérateurs du programme.

Préconisation n° 7 : Indiquer de manière plus précise la poursuite du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux au sein des personnels des opérateurs du programme.

4.– Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*

Le compte d'affectation spéciale « CAS DAR », qui constitue une mission à soi seul, présente la particularité d'une sous-exécution chronique de ces crédits. Dans un contexte de gestion tendue des ressources disponibles pour le financement des politiques agricoles, la Cour des comptes propose donc un transfert de certaines actions de recherche de la mission générale *Agriculture* vers le CAS DAR.

Le compte d'affectation spéciale est en effet alimenté par une fraction de 85 % de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles. Compte tenu de la baisse de revenu des agriculteurs en 2009, le montant de la recette devrait être beaucoup plus faible en 2010 qu'en 2009. La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes évoque un montant de 102 millions d'euros, alors que la taxe aura alimenté le compte d'affectation spéciale à hauteur de 113,5 millions d'euros en 2009. Dans ces circonstances, une programmation prudente semble se justifier.

Elle pourrait inclure au demeurant des actions de recherche génétique dans les domaines animal (programme n° 154) et végétal (programme n° 206), ce qui permettrait de réaliser une économie de neuf millions d'euros en 2010 sur le budget général. Les dépenses liées à la formation complémentaire pourraient également faire l'objet d'un transfert. Comme le souligne la Cour des comptes, le libellé de l'article de la loi de finances pour 2006 autorise en effet une gamme très large de dépenses pourvu que leur objet soit de participer directement ou indirectement au développement de la production agricole et à son environnement rural. Les dépenses proposées au transfert entrent donc bien dans le champ de la spécialité du compte d'affectation spéciale.

Préconisation n° 8 : Élargir le champ des dépenses financées par le compte d'affectation spéciale.

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

Commentaire de M. Philippe Vigier, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- D'IMPORTANTES ÉCARTS ENTRE L'EXÉCUTION ET LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INITIALE	68
A.- DES MESURES NOUVELLES EN COURS D'ANNÉE	68
B.- UNE GESTION RIGIDE DES CRÉDITS DE PERSONNEL EN RAISON D'UNE PROGRAMMATION TRÈS STRICTE	68
II.- DES PERFORMANCES HONORABLES	69
A.- DES RÉSULTATS À NUANCER EN MATIÈRE DE PHYTOSANITAIRES	69
B.- DES PERFORMANCES SUPÉRIEURES AUX ATTENTES DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES SALMONELLES	70

Pour la première fois en 2009, le programme n° 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* était rattaché à la mission budgétaire *Agriculture*. D'importants écarts s'observent en 2009 entre l'exécution et la loi de finances initiale. Le dispositif de suivi de la performance enregistre cependant des résultats tangibles pour l'année écoulée.

I.- D'IMPORTANTES ÉCARTS ENTRE L'EXÉCUTION ET LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INITIALE

A.- DES MESURES NOUVELLES EN COURS D'ANNÉE

Le programme présente d'importants écarts par rapport à la loi de finances initiale : 112 millions d'euros supplémentaires en crédits d'engagement et 122 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement. Compte tenu des ouvertures de crédit intervenues en cours d'année, les dépenses effectives ont recouvert en définitive des autorisations d'engagement à hauteur de 650 millions d'euros en 2009 et des crédits de paiement à hauteur de 712 millions d'euros. Ce sont donc plus d'un cinquième des crédits qui auront été ouverts après l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale.

En cours d'année, des mesures ont en effet été financées qui n'étaient pas prévues par la programmation budgétaire initiale. Il faut retenir deux faits en particulier. Premièrement, la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 a ouvert 76 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour accompagner la **libéralisation du service public de l'équarrissage** à compter du 18 juillet 2009. Deuxièmement, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 a ouvert 60 millions d'euros de crédits pour le financement de la **campagne de vaccination 2009-2010** contre la **fièvre catarrhale ovine**.

Les crédits disponibles auront donc significativement augmenté en raison de ces mesures nouvelles, décidées en cours d'année.

B.- UNE GESTION RIGIDE DES CRÉDITS DE PERSONNEL EN RAISON D'UNE PROGRAMMATION TRÈS STRICTE

Alors que la loi organique relative aux lois de finances laisse toute latitude au responsable de programme pour employer des crédits de personnel à des dépenses d'autre nature, cette fongibilité asymétrique n'aura pas du tout été mise en œuvre en 2009 pour le programme *Sécurité et qualité sanitaires des aliments*.

De l'avis du contrôle budgétaire et comptable ministériel comme de la Cour des comptes, la programmation budgétaire initiale fixait en effet des objectifs déjà ambitieux en matière de réduction des effectifs. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel note ainsi :

« La fongibilité asymétrique hors mouvements techniques a totalement disparu en 2009. C'est la conséquence directe d'une absence de marge de redéploiement des crédits en exécution sur le titre 2 en raison d'une budgétisation désormais faite au plus juste et d'une quasi incapacité du ministère de réduire la dépense de personnel au-delà de ce qu'impose déjà la règle de non remplacement d'un départ en retraite sur deux. »

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes rejoint cette analyse, en mettant en relief *« une masse salariale calibrée de plus en plus finement à la gestion plus tendue »*. Les crédits de personnel ne sont plus une variable d'ajustement pour un responsable de programme privé de cette marge de manœuvre de plus en plus théorique, comme le relève le contrôle budgétaire et comptable ministériel :

« La fongibilité asymétrique présentée lors de son institution comme un instrument d'ajustement précieux et qui a contribué dans les premières années à la réduction de quelques reports de charges présente désormais un caractère quasi illusoire puisqu'elle est réduite à une simple mesure technique. Sa part en proportion des dépenses de personnels est en conséquence en diminution constante. »

L'autonomie des gestionnaires est donc laminée par les contraintes budgétaires globales.

II.– DES PERFORMANCES HONORABLES

A.– DES RÉSULTATS À NUANCER EN MATIÈRE DE PHYTOSANITAIRES

Les résultats en matière de phytosanitaires sont inférieurs aux prévisions. Presque un quart des contrôles ont donné lieu en 2009 à un constat de non-conformité, alors que le projet annuel de performances fixait un objectif à 16,5 %. Mais le rapport annuel de performances souligne que, dans le cadre du plan Ecophyto 2018, de nouvelles substances actives ont été interdites, ce qui a conduit à une augmentation mécanique des non-conformités.

Le Rapporteur spécial ne veut donc pas s'arrêter aux chiffres bruts. Il mise au contraire pour les années à venir sur les efforts de pédagogie déployés par les services de contrôle, associés à une forte prise de conscience par les agriculteurs.

<p>Préconisation : Adapter les valeurs-cibles en matière de contrôle sanitaire à l'évolution de la réglementation de référence.</p>

B.– DES PERFORMANCES SUPÉRIEURES AUX ATTENTES DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES SALMONELLES

Les salmonelloses constituent la première cause d'intoxication alimentaire en France. On constate en 2009 la poursuite de la baisse du taux d'infection. Sur une période plus longue, le nombre de cas humains détectés dans le réseau sentinelle de laboratoires baisse depuis 2004 (3 897 cas), passant de 2 645 cas en 2006 à 2 187 cas en 2007, et diminuant encore en 2008 à 1 913 cas et à 1 177 cas en 2009. Cette réduction des deux tiers en cinq ans traduit l'impact favorable du programme en matière de santé publique.

Comme le reconnaît cependant le rapport annuel de performances, *« il convient de considérer ces chiffres avec prudence compte tenu du fait que tous les cas ne sont pas identifiés par les réseaux de laboratoires. Par ailleurs, compte tenu de la survenue de plusieurs toxi-infections alimentaires à partir d'œufs de poules originaires d'autres pays de l'Union européenne en 2009, les cas relevés ne se rattachent pas tous à la production d'œufs de poule d'origine française, témoignant ainsi des progrès de la qualité de la production nationale. »*

Le projet annuel de performances prévoyait que seulement 2,5 % des élevages de poules pondeuses contrôlés soient détectés comme porteurs de salmonella. La réalisation aura été meilleure, s'établissant à 1,9 %. Les bons résultats enregistrés sont d'autant plus louables que la sensibilité des tests bactériologiques a augmenté en 2009 d'environ 10 % du fait de la mise en cohérence de la norme d'analyse utilisée avec la norme européenne. Au demeurant, les contrôles de l'État ont été renforcés par un nombre supérieur de prélèvements réalisés lors de contrôles inopinés.

*

* *

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

Commentaire de M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 110 <i>AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT</i>	74
A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS.....	74
B.– DES RÉSULTATS PEU LISIBLES	75
II.– LE PROGRAMME 209 <i>SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT</i>	76
A.– UNE GESTION MARQUÉE PAR L'INSUFFISANCE DES CRÉDITS DE PAIEMENT.....	76
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	78
III.– LE PROGRAMME 301 <i>DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS</i>	79
A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS.....	79
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	79

La mission *Aide publique au développement* comporte trois programmes : le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* et le programme 301 *Développement solidaire et migrations*. Les tableaux suivants présentent l'exécution des crédits par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2009.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2009

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (a)	Dépenses (b)	Taux de consommation (b/a)
110 Aide économique et financière au développement	1 323	61	1 384	1 337	96,6 %
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	2 021	59	2 081	2 068	99,4 %
301 Développement solidaire et migrations	26	0	26	25	96,2 %
Total	3 370	120	3 491	3 430	98,3 %

Source : RAP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2009

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (a)	Dépenses (b)	Taux de consommation (b/a)
110 Aide économique et financière au développement	1 041	22	1 063	1 025	96,4 %
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	2 087	90	2 178	2 170	99,6 %
301 Développement solidaire et migrations	24	0	25	23	92,0 %
Total	3 152	112	3 266	3 218	98,5 %

Source : RAP.

Ces tableaux montrent que des crédits supplémentaires ont été apportés en cours de gestion, *via* des reports pour le programme 110, ainsi que par l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour le programme 209.

Par ailleurs, l'Agence française de développement (AFD) a « autofinancé », avec une partie de ses dividendes, une partie des dépenses prévues dans les programmes 209 et 110 :

– sur le programme 110, des bonifications de prêts à hauteur de 100 millions d’euros, et 28 millions d’euros d’aides budgétaires globales à des pays étrangers ;

– sur le programme 209, 98 millions d’euros de contrats de désendettement et de développement, 50,5 millions d’euros d’aides-projets et une aide budgétaire à la Palestine pour 6 millions d’euros.

Ce sont donc plus de 280 millions d’euros – soit 8 % des dépenses de la mission – qui ont ainsi été soustraits aux dépenses retracées dans le budget de l’État. Ce traitement peu conforme au principe d’universalité budgétaire altère les montants globaux des dépenses de l’État et nuit, de ce fait, à la bonne information du Parlement.

À compter de 2010, conformément aux dispositions de l’article 143 de la loi de finances pour 2009, la totalité du dividende de l’AFD sera rattachée aux recettes non fiscales du budget général de l’État.

La mission *Aide publique au développement* ne comprend pas l’ensemble de l’effort de l’État en faveur de l’APD, effort qui est chaque année déclaré au comité d’aide au développement de l’OCDE. Le Gouvernement estime le montant d’APD pour 2009, non encore définitif, à 8,9 milliards d’euros, soit 0,46 % du revenu national brut. C’est moins que ce qui avait été annoncé lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2009 : 9,5 milliards d’euros et 0,47 % du RNB – le taux ne devant son niveau meilleur que prévu qu’à la contraction du RNB en 2009, du fait de la crise économique.

Contrairement aux préconisations de la Cour des comptes et du Rapporteur spécial, l’AFD n’a toujours pas été intégrée dans le périmètre des opérateurs LOLF. Une annexe du document de politique transversale *Politique française en faveur du développement* lui est certes consacrée depuis 2008, apportant des précisions accrues notamment en matière de ressources de l’AFD. Toutefois, la Cour des comptes déplore que la disposition de l’article 142 la loi de finances rectificative pour 2008 qui prévoyait d’inclure l’AFD dans le document budgétaire jaune « opérateurs » aie été supprimée par l’article 107 de la loi de finances pour 2010. Cela réduit l’information mise à la disposition du Parlement et des citoyens.

<p>Préconisation n° 1 : Réintégrer l’Agence française de développement dans l’annexe générale jaune <i>Opérateurs de l’État</i>.</p>

I.– LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

Le programme a bénéficié de reports de l'exercice 2008 à hauteur de 61 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 22 millions d'euros de crédits de paiement.

Ce programme comporte beaucoup de contributions multilatérales pour lesquelles la France s'est engagée de façon pluriannuelle. Les marges de manœuvre du gestionnaire du programme sont donc limitées. Toutefois, quelques repliements, grâce au décalage des reconstitutions de fonds nucléaires prévus désormais en 2010 et au montant moins important que prévu des autorisations d'engagement nécessaires au Fonds pour les technologies propres, ainsi que les reports précités, ont permis d'engager des projets non prévus en loi de finances initiale : une dotation en capital de la Banque asiatique de développement de 54 millions d'euros décidée par le G20 de Londres, une dotation de 1,51 million d'euros pour la Banque de développement des États de l'Afrique centrale et le financement de l'Institut des finances dans les Territoires palestiniens pour 2,5 millions d'euros, ainsi que les dépenses supérieures aux estimations initiales de certains fonds environnementaux.

En outre, le programme a dû prendre en charge une partie de la taxation de la France par l'Union européenne pour non-transposition de la directive OGM. Bien que ce montant soit faible par rapport aux crédits du programme (0,73 million d'euros), votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'imputation d'une partie de cette pénalité sur ce programme. Il estime que ce montant ne peut être déclaré au comité d'aide au développement de l'ONDE comme aide au développement de la France.

Préconisation n° 2 : Ne pas intégrer la taxation de la France au titre de la non-transposition de la directive OGM dans la déclaration au CAD au titre de l'aide au développement en 2009.

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, souligne que la gestion du programme a souffert de l'important retard dans la décision de levée d'une partie de la réserve qui est intervenue le dernier jour de gestion 2009, pour 44,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement.

La Cour déplore aussi que la notification à l'AFD de sa lettre-plafond pour 2009 ne soit intervenue que le 18 juillet 2008. Elle souhaite que le contrat d'objectif entre l'État et l'AFD, en cours de rédaction, soit prêt dans un délai raisonnable.

B.– DES RÉSULTATS PEU LISIBLES

Les indicateurs de performance du programme 110, peu corrélés avec l'exécution budgétaire, ne sont toujours pas stabilisés, ce qui empêche les comparaisons d'une année sur l'autre.

Préconisation n° 3 : Stabiliser les indicateurs de performance du programme 110 de manière à rendre possibles des comparaisons pluriannuelles.

L'indicateur 1.1 montre une progression des priorités stratégiques françaises dans les banques et fonds multilatéraux : la part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires de la France (Afrique subsaharienne, pays les moins avancés et zone de solidarité prioritaire) a augmenté, et atteint ou dépassé les cibles fixées. En particulier, la part consacrée à l'Afrique subsaharienne a beaucoup augmenté en raison de l'entrée en vigueur de la 15^{ème} reconstitution du fonds de l'Association internationale de développement (AID 15) qui doit consacrer la majorité de ses financements à l'Afrique subsaharienne.

La part de l'aide budgétaire accordée aux États qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs progresse, ce qui est une bonne chose. Elle atteint 82,4 % contre 80 % comme cible et 72,9 % réalisés en 2008.

Le Rapporteur spécial n'est pas convaincu de la pertinence de l'indicateur 3.1, qui mesure l'effet de levier des prêts de l'AFD, c'est-à-dire le montant des prêts rapporté au montant des subventions de l'État. Le commentaire indique que la cible fixée résulte d'un équilibre à trouver entre efficacité de la dépense publique et nécessaire bonification des prêts pour les pays les plus pauvres. Le Rapporteur spécial n'est pas certain que cet équilibre puisse être défini, sachant que les pays dans lesquels l'AFD intervient sont extrêmement divers. En tout cas, la cible de 3,4 est largement dépassée, avec un effet de levier de 5,2 en 2009, ce qui traduit le fait que l'AFD accorde trop de prêts aux pays émergents par rapport aux prêts aux pays plus pauvres.

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

A.- UNE GESTION MARQUÉE PAR L'INSUFFISANCE DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le programme a été abondé en cours d'exercice de 59 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 90 millions d'euros de crédits de paiement par les mouvements suivants :

– annulation de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement par virement ;

– avance de 21 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement ;

– report de 4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12 millions d'euros de crédits de paiement ;

– ouverture en loi de finances rectificative de 42 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 65 millions d'euros de crédits de paiement, et annulation de 4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

L'exercice a été marqué par la pénurie de crédits de paiement. Une partie du solde de la contribution du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme n'a pas pu être versée faute de la disponibilité de crédits de paiement entraînant un report de charges sur 2010 de 425 000 euros, 25 millions d'euros restant dus par ailleurs au titre d'engagements antérieurs à 2009.

Comme chaque année, et conformément à la mise en garde du Rapporteur spécial, la contribution française au FED en 2009 a été sous-dotée puisque 802 millions d'euros ont été votés en loi de finances initiale alors que les besoins se sont élevés à 837 millions d'euros. Le règlement de cette contribution a pu être réalisé par le dégel de la réserve de précaution et l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

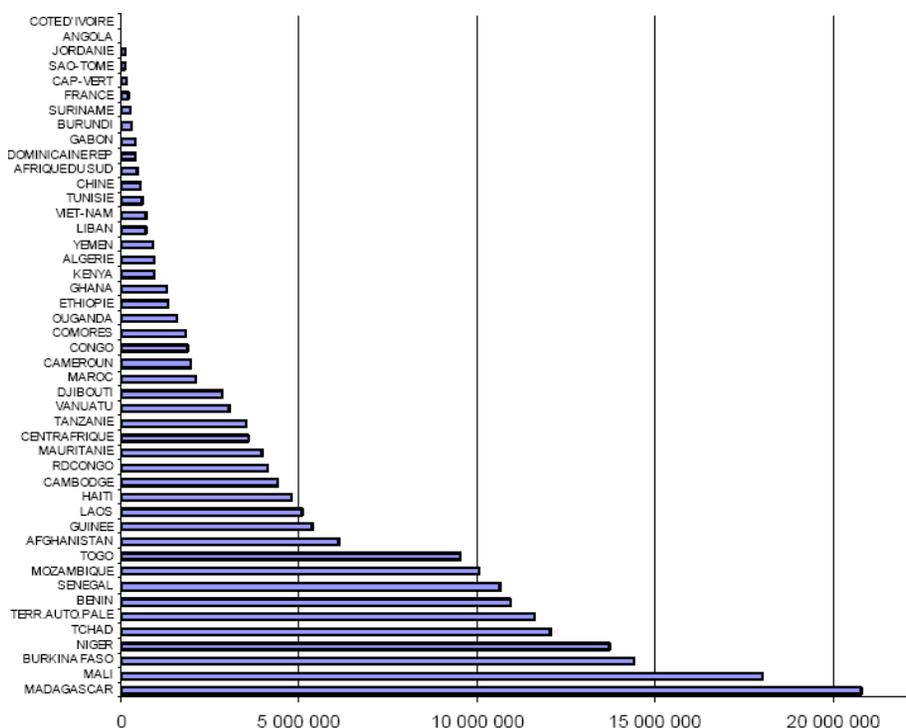
Mais la principale difficulté relative aux crédits de paiement a concerné les dons-projets relevant du fonds de solidarité prioritaire (FSP) et de l'AFD. Afin de couvrir la totalité des engagements, et à la suite de l'alerte lancée par l'ONG Oxfam et de la polémique qui a suivi, une ouverture de 35,6 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances rectificative a été nécessaire pour éviter la suspension des projets mis en œuvre par l'AFD.

Finalement, 277,65 millions d'euros de crédits de paiement ont été mis à disposition de l'AFD au titre de 2009 : 221,15 millions d'euros de crédits du programme 209 (dont les 35,6 millions d'euros de la loi de finances rectificative) et 56,5 millions d'euros « recyclés » à partir du dividende 2008.

En 2009, les versements de crédits de paiement opérés par l'AFD ont concerné 375 projets, répartis dans 46 pays étrangers. Madagascar est le premier bénéficiaire de ces versements avec un total de 20,8 millions d'euros, le plus petit bénéficiaire étant la Côte d'Ivoire avec 27 500 euros.

BÉNÉFICIAIRES DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES DONNS-PROJETS DE L'AFD EN 2009

(en euros)



Source : RAP.

Le Rapporteur spécial s'étonne que certains pays à revenus intermédiaires, comme l'Afrique du Sud, la Chine, la Tunisie ou la Jordanie, bénéficient de dons, alors que ce type d'aide est normalement réservé aux pays les plus pauvres.

En ce qui concerne les autorisations d'engagement, 135,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été notifiés à l'AFD (contre 146 millions d'euros prévus en loi de finances initiale), auxquels s'ajoutent 92,5 millions d'euros correspondant à un report d'autorisations gelées en 2008. Au total, l'AFD

aura ainsi disposé de 230 millions d'euros pour engager des nouveaux projets en 2009. Toujours est-il qu'avec ce décalage d'un an, une partie des projets aura été définitivement perdue, puisqu'on a lancé en 2009 des projets prévus en 2008.

Au sein du FSP, le montant consacré aux projets mis en œuvre par des ONG s'est élevé à 39,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 15,4 millions d'euros de crédits de paiement.

Des crédits non prévus en loi de finances initiale ont été ouverts à hauteur de 21 millions d'euros dans le cadre des interventions en Afghanistan et au Pakistan (AFPAK). Si le fait d'apporter une aide civile à ces pays n'est pas critiquable en soi, en revanche, le Rapporteur spécial conteste le fait que cela s'impute sur les crédits d'aide au développement sachant qu'on se situe dans le contexte d'opérations militaires.

Enfin, les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies ont atteint 71,4 millions d'euros, conformément aux prévisions, mais très en retrait par rapport à 2008 (90 millions d'euros) et contrairement aux engagements de la France. Les contributions principales sont les suivantes : 26 millions d'euros pour le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 16 millions d'euros pour le Haut commissariat aux réfugiés (HCR), 10 millions d'euros pour l'UNICEF, 5 millions pour l'UNRWA, 2,3 millions pour l'Organisation mondiale de la santé (OMS), etc. Le Gouvernement avait annoncé la suppression des contributions d'un montant d'un montant inférieur à 1 million d'euros, mais il y a de fait renoncé, puisqu'il indique dans le rapport annuel de performances : « *[ces contributions] ont été supprimées, sauf lorsque leur visibilité politique reste importante malgré des montants modestes* ».

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les indicateurs retenus sont d'un intérêt variable. La mesure de la part des engagements de l'AFD concourant directement à atteindre des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en matière de lutte contre la pauvreté est une bonne chose. Toutefois, la cible de 40 % est bien trop faible. Elle est heureusement dépassée puisque l'on atteint 72 % en 2009.

La mesure de la part des dons de l'AFD utilisés en Afrique sub-saharienne est intéressante, mais le résultat est mauvais : 63,5 % contre une cible de 80 % en 2011.

Par ailleurs, du point de vue de l'intérêt du contribuable, l'indicateur 3.2 montre que les établissements culturels ne progressent pas dans leur capacité à s'autofinancer, passant de 38 % d'autofinancement en 2008 à 36 % en 2009 (avec pour cible 40 % en 2011).

III.– LE PROGRAMME 301 DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS

A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

25 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 23 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés sur ce programme.

À la fin 2009, douze accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ont été signés avec le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Cap-Vert, la République du Congo, le Gabon, la Macédoine, Maurice, le Monténégro, la Serbie, le Sénégal et la Tunisie.

L'objectif du Gouvernement est la signature d'une vingtaine d'accords à l'horizon 2012.

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

S'agissant de ce programme, ce sont ses objectifs mêmes que le Rapporteur spécial remet en cause. Ainsi, la signature d'accords concertés de gestion des flux migratoires, tels qu'ils sont envisagés par le Gouvernement, c'est-à-dire conditionnant certaines aides à la signature d'accords de réadmission, lui paraît critiquable.

Le développement des projets solidaires eux-mêmes peut être intéressant. L'indicateur 2.1 montre un certain développement de projets individuels qui associent des migrants. En revanche, les projets collectifs se développent moins rapidement.

*

* *

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Commentaire de M. Jean-François LAMOUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– PROGRAMME 167 <i>LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE</i>	82
A.– UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DISCUTABLE	82
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	83
C.– LA PERFORMANCE	84
II.– PROGRAMME 169 <i>MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT</i>	85
A.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES	85
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	85
C.– LA PERFORMANCE	86
III.– PROGRAMME 158 <i>INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE</i>	87
A.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES	87
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	87
C.– LA PERFORMANCE	88

Le Rapporteur spécial rappelle qu'il a déjà plusieurs fois évoqué les problèmes liés à l'architecture budgétaire de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, en lien aux concessions faites à l'organisation administrative existant avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances.

À ce propos, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2009 développe certains points que le Rapporteur spécial souhaiterait relever :

– **le manque de concertation entre les deux administrations responsables de la mission**, le ministère de la Défense et des anciens combattants et les services du Premier ministre, lors de l'élaboration du budget triennal 2009/2001 ;

– **une organisation administrative qui fait intervenir de trop nombreux acteurs** que ce soit au sein du ministère de la Défense pour les programmes 167 et 169 mais également pour le programme 158 avec une organisation et des chaînes de traitement des dossiers qui ne facilite pas la fluidité de la circulation de l'information ;

– **une information budgétaire qui reste perfectible** en raison de l'**empilement des systèmes d'information** qui nécessite des retraitements des données budgétaires. L'absence de système d'information adapté ne permet pas d'assurer une articulation fiable entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire ;

La consommation des crédits pour la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* s'est élevée à 3 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les prévisions de dépenses en loi de finances initiale ont été anticipées de manière tout à fait satisfaisante.

Les dépenses de personnel (titre 2) se sont élevées à 182,6 millions d'euros.

I.– PROGRAMME 167 LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

A.– UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DISCUTABLE

Le rapporteur spécial avait déjà mentionné dans ses derniers rapports spéciaux que le choix de la structure budgétaire était tout à fait discutable, notamment à la suite du transfert à compter du 1er janvier 2009 des crédits relatifs aux actions *Promotion et valorisation du patrimoine culturelle* et *Communication* sur le programme 212 *Soutien à la politique de la Défense*, au sein de la mission *Défense*. Il estime que la promotion et la valorisation du patrimoine ont pour but de sensibiliser le public à la culture de la défense, grâce à l'important patrimoine

du ministère de la Défense – monuments, musées, musiques, archives, bibliothèques – et que cette action contribue donc à l’objectif stratégique de la présente mission de promotion de l’esprit de défense.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial et son prédécesseur contestent, depuis la loi de finances initiale pour 2006, que les crédits relatifs à la mémoire soient répartis entre l’action n° 2 *Politique de la mémoire* du programme *Liens entre la nation et son armée* et l’action n° 3 *Entretien des lieux de mémoire* du programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

Les actions en lien avec la mémoire sont désormais éclatées sur trois programmes – 167, 169, 212 – et deux missions. Cette dispersion des crédits de mémoire, qui s’est encore accentué à compter de l’exercice 2009, crée un vrai problème de lisibilité budgétaire et ne tient pas compte des intitulés des programmes concernés.

Recommandation n° 1 : Le regroupement des crédits de mémoire devra être étudié après la mise en place des réformes initiées dans le cadre de la RGPP.

Ainsi constitué le programme 167 regroupe des crédits de faible montant constitués à près de 70 ° % de dépenses de titre 2. Par ailleurs, son architecture est fortement déséquilibrée par une action dominante puisque 95 % des crédits inscrits sont destinés à la seule JAPD.

La structure actuelle de ce programme ne permet pas que s’exerce la fongibilité des crédits, telle qu’elle est prévue par la loi organique relative aux lois de finances.

Recommandation n° 2 : L’architecture du programme 167 doit être revue afin que s’exerce la fongibilité des crédits telle qu’elle est prévue par la loi organique relative aux lois de finances.

B.– L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

L’exécution budgétaire est satisfaisante puisqu’environ 94 % des autorisations d’engagement et des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale ont été consommés. Le programme 167 a fait l’objet en cours d’exercice d’annulations de crédits s’élevant à 6,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 1,7 million d’euros en crédits de paiement.

La réduction de dépense entre 2008 et 2009, liée au changement de périmètre du programme, s’élève à 94,3 millions d’euros.

À périmètre constant, les autorisations d’engagement augmentent de 10,04 % tandis que les crédits de paiement diminuent de 4,34 %.

Le programme 167 bénéficie d'un soutien évalué à 40,2 millions d'euros en provenance notamment du programme 212 *Soutien à la politique de la défense*. Le coût complet s'élève ainsi à 201,15 millions d'euros, dont 194,29 millions d'euros pour la seule organisation de la JAPD.

Les crédits consommés pour l'action 1 *Journée d'appel et de préparation à la défense* (JAPD) s'élèvent à 164,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 146,50 millions d'euros crédits de paiement. La baisse des dépenses de personnel s'est poursuivie. Elles passent de 125,4 millions d'euros en 2008 à 118,8 millions d'euros en 2009. Elles connaissent une baisse substantielle de 6,6 millions d'euros soit 5,24 %. Elles rémunèrent 2 347 ETPT, soit 240 de moins que prévus en loi de finances initiale.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 45,41 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 27,21 en crédits de paiement. Elles ont augmenté mais restent inférieures aux prévisions du projet annuel de performances en raison de la **poursuite des efforts de rationalisation que le rapporteur spécial appréciera dans leur intégralité lors de l'achèvement de la réforme de la chaîne du service national engagée en 2008 et entrée dans sa phase opérationnelle le 1^{er} janvier 2009.**

S'agissant de l'action 2 *Politique de la mémoire* (6,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,0 millions d'euros en crédits de paiement), l'année 2009 a été marquée par l'organisation des commémorations du débarquement allié en Normandie. Les dépenses sont légèrement supérieures aux crédits inscrits en loi de finances initiale. La ressource en crédits de paiement a été augmentée notamment par des mouvements internes au programme.

C.– LA PERFORMANCE

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

Le *taux de satisfaction de l'utilisateur* est de 81,5 %, après quatre années de stabilisation autour de 90 %. Cette baisse est expliquée par la mise en place, fin 2008, de l'outil informatique MOPATE (Modernisation du Passage des Tests). Certains aspects du nouveau questionnaire (ordre des questions, longueur des textes, aspect non ludique du support...) ont entraîné un manque d'intérêt des jeunes qui s'est traduit dans les résultats. La reformulation claire du questionnaire et l'amélioration de sa présentation doivent permettre « *d'obtenir une vision plus réaliste possible du niveau de satisfaction des jeunes* ». Le Rapporteur spécial en prend acte.

Le *coût moyen par participant* est en baisse notable de 180 à 162 euros. Ce résultat provient des premiers effets de la restructuration de la direction du Service national (DSN) et de la baisse des coûts de fonctionnement.

II.- PROGRAMME 169 *MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT*

A.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES

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

Les crédits budgétaires du programme 169 sont complétés par des dépenses fiscales.

Les dépenses fiscales rattachées à ce programme sont au nombre de cinq et leur montant est évalué pour 2009 à 435 millions d'euros (420 millions d'euros en 2008). Seules l'exonération de la retraite du combattant et la demi-part supplémentaire pour les titulaires de la carte du combattant (et leurs veuves) de plus de 75 ans portent sur des montants significatifs (respectivement 200 et 205 millions d'euros en 2009). Ces deux dépenses ne concernent que les personnes qui acquittent l'impôt sur le revenu.

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

Recommandation n° 3 : Indiquer, dans le rapport annuel de performances, le nombre de bénéficiaires de chacune des dépenses fiscales rattachées au programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

On constate une très bonne prévision budgétaire puisque 99,7 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale sur ce programme ont été consommés. Cette bonne prévision budgétaire concerne l'ensemble des actions du programme.

Les dépenses sont en baisse de 5 % par rapport à 2008. S'agissant de la dette viagère, il semble que la diminution des dépenses suive la baisse des effectifs pour les pensions militaires d'invalidité. En revanche, le coût unitaire moyen de la retraite du combattant est en augmentation de 6 % ; c'est pourquoi, le montant des crédits finançant la retraite augmente de 2,7 %, tandis que les effectifs baissent de 3,7 %.

Le programme reçoit un soutien consolidé de 31,2 millions d'euros après ventilation externe des coûts des programmes *Équipement des forces* et *Soutien à la politique de la Défense* de la mission Défense et du programme 158 de la présente mission. Le coût complet du programme s'élève ainsi à 3 484 millions d'euros.

Au titre de l'action sociale, l'ONAC a reçu une subvention de 18,7 millions d'euros, dont 5 millions d'euros destinés à financer l'allocation différentielle au profit des veuves les plus démunies. En 2009, l'ONAC a ainsi versé 4,17 millions d'euros à 4 054 bénéficiaires du dispositif, pour un coût unitaire moyen de 1 029 euros.

La subvention pour charges de service public en faveur de l'ONAC (40,1 millions d'euros en loi de finances initiale) a été augmentée de 1 million d'euros en cours d'exercice, pris sur les crédits d'investissement de l'Institution nationale des Invalides.

Les dépenses de personnels du programme sont inscrites sur l'action 05 *Soutien* et s'élèvent à 55,9 millions d'euros pour 1 175 ETPT, soit une baisse de 123 ETPT par rapport à 2009. Cette évolution s'explique par le transfert des missions de la direction des Statuts, des pensions, et de la réinsertion sociale (DSPRS) à d'autres directions du secrétariat général pour l'administration (SGA) ou à l'ONAC.

Les crédits destinés aux mesures d'accompagnement social du personnel civil sont regroupés sur le programme 212 *Soutien à la politique de Défense*. La consommation des crédits s'élève à 50,2 millions d'euros. Toutefois, on ne connaît pas le montant qui a été directement mobilisé en faveur du personnel du programme 169.

Recommandation n° 4 : Indiquer, dans le rapport annuel de performances, le montant des crédits du programme 212 *Soutien de la politique de la Défense* destinés au financement des mesures d'accompagnement du personnel civil du programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

Le montant global des dépenses de fonctionnement a été supérieur de 0,11 million d'euros à la dotation prévue, en raison des travaux et études menés par les directions interdépartementales dans le cadre de la réforme du ministère, afin d'organiser le transfert de leurs activités fin 2011.

C.– LA PERFORMANCE

L'année 2009 est la dernière année durant laquelle l'activité de la DSPRS et de l'ONAC a pu se poursuivre normalement avant la fermeture des premières directions interrégionales de la DSPRS et les transferts d'activité.

Les résultats en termes de performance n'ont pas vocation à perdurer. La période transitoire 2010-2011 va engendrer des difficultés particulières qui auront certainement des conséquences négatives sur la performance. Cependant, celle-ci devrait connaître, à la fin du processus, une sensible amélioration grâce à

l'amélioration des procédures et de la qualité du service rendu. On ne connaît cependant pas encore dans quelle proportion.

Recommandation n° 5 : Fixer des objectifs de performance pour la période qui suivra la réforme de l'administration des anciens combattants.

En attendant, les objectifs d'efficience n'ont été que partiellement atteints en 2009, malgré les mesures de rationalisation mises en œuvre. Ce résultat s'explique également par la baisse d'activité, à la fin de la mise en œuvre des mesures de décristallisation. Le niveau des effectifs n'est pas adapté à l'activité réelle des services. Les délais de traitement des dossiers se sont accrus en raison du départ des agents les plus expérimentés, qui anticipent leur reclassement.

III.– PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

A.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES

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

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

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

La Cour des comptes s'interroge donc sur la soutenabilité du budget pluriannuel construit à partir d'une hypothèse d'extinction progressive du programme dans les prochaines années, alors qu'un financement du même ordre de grandeur qu'en 2009 est attendu pour 2010.

B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Dans un contexte de baisse tendancielle de la dépense sur les trois dernières années, les crédits inscrits en loi de finances initiale sur le programme (moins 28 % par rapport à 2008), se sont avérés insuffisants. Cette évolution résulte notamment de la modification du dispositif réglementaire qui prévoit désormais la revalorisation de la rente viagère de 2,5 % par an, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009.

Le pilotage de l'exécution budgétaire a été marqué par une mauvaise anticipation de l'évolution de la consommation des crédits en 2009 et par des mouvements de crédits contradictoires.

En effet, une annulation de 1 million d'euros en crédits de paiement est intervenue avec la loi de finances rectificative d'avril 2009, puis le programme a été complété par une inscription de 22 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative de décembre 2009.

C.- LA PERFORMANCE

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

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

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

Recommandation n° 6 : Pour le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, fixer une valeur cible des indicateurs susceptibles de mobiliser les personnels.

Ce délai ne prend pas en compte la phase d'instruction des dossiers qui est la plus longue, mais aussi la plus complexe. Compte tenu de l'hétérogénéité des dossiers étudiés, un délai moyen de traitement ne serait pas significatif.

On peut regretter que la performance de deux des trois dispositifs d'indemnisation ne soit pas évaluée. Il conviendrait, comme le suggère la Cour des comptes, de définir ; « *un indicateur agrégeant les trois procédures d'indemnisation et rendant compte totalement de la qualité du service rendu aux demandeurs.* ».

Recommandation n° 7 : Pour le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, définir un indicateur permettant de mesurer la qualité du service rendu aux demandeurs des trois procédures d'indemnisation.

*

* *

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Pierre BOURGUIGNON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– PROGRAMME CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	93
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE	93
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2009	93
1.– Une augmentation des dépenses de personnel.....	94
2.– Une augmentation des dépenses de fonctionnement et une diminution des dépenses d'investissement en trompe l'œil	94
C.– UN MAINTIEN DES BONS RÉSULTATS	95
1.– La réduction des délais de jugements et l'apurement du stock se poursuivent	95
2.– Une exception notable : la Cour nationale du droit d'asile	95
3.– La qualité des décisions juridictionnelles se maintient	96
4.– L'amélioration de la productivité continue	96
5.– Le travail consultatif ne pâtit pas de l'augmentation du contentieux	96
II.– PROGRAMME CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	96
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE	96
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2009	96
C.– UN MAINTIEN DES RÉSULTATS	97
1.– L'activité se stabilise	97
2.– La maîtrise des coûts se poursuit.....	97
III.– PROGRAMME COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	97
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE	97
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2009	97
1.– Une augmentation des dépenses de personnel qui traduit l'achèvement de l'autonomie de gestion	98
2.– Une diminution des dépenses de fonctionnement et une augmentation des dépenses d'investissement	98
a) <i>Dépenses de fonctionnement</i>	98
b) <i>Dépenses d'investissement</i>	98

C.– DES RÉSULTATS CONTRASTÉS	99
1.– Une baisse de la performance pour la Cour des comptes	99
2.– Une stabilité des résultats obtenus à la fois dans le contrôle de régularité et de qualité de la gestion publique pour les chambres régionales des comptes.....	99
3.– Des résultats satisfaisants pour la productivité.....	100
4.– Une évolution nécessaire des indicateurs	100
<i>a) Un reflet exhaustif de son activité.....</i>	100
<i>b) Un reflet de l'évolution de ses missions</i>	100

533,09 millions d'euros de crédits de paiement ont été dépensés en 2009 sur la mission *Conseil et contrôle de l'État* pour un total de crédits de paiements ouverts de 552,46 millions d'euros, y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

Le Rapporteur spécial rappelle que les dépenses de personnel sont prépondérantes dans les trois programmes et représentent environ 80 % des dépenses totales.

Dans les trois programmes, on constate une sous-consommation des crédits ouverts, qui relève de tous les titres.

Néanmoins le Rapporteur spécial remarque qu'une meilleure adéquation entre les crédits ouverts en loi de finances initiale 2009 et les crédits consommés est notable. Ainsi, sur le titre 2 du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, le nombre d'ETPT non consommés diminue fortement par rapport à 2007, passant de 80 à 41 ETPT.

Le Rapporteur spécial continuera à suivre avec attention l'évolution de cette sous-consommation.

Le rapport annuel de performances 2009 présente un bilan des réformes, exercice nouveau et réel progrès. Les trois programmes et particulièrement le *Conseil Économique, social et environnemental* et la *Cour des comptes et autres juridictions financières* font ou feront l'objet d'évolutions notables de leur organisation administrative et de leurs activités.

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

A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE

La présentation du bilan stratégique du programme n° 165 répond parfaitement à l'esprit du rapport annuel de performance (RAP). Le responsable du programme se livre à une présentation objective des résultats, en insistant sur l'avenir qui s'annonce délicat, notamment en raison de l'arrivée de nouveaux contentieux. Néanmoins, comme l'année précédente, le Rapporteur spécial rappelle que le Conseil d'État a omis de mentionner les pistes d'orientation futures.

B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2009

Sur 304,63 millions d'euros de crédits de paiement ouverts, y compris FDC et ADP, 297,11 millions d'euros ont été consommés. Le niveau global de consommation des crédits du programme en 2009 est de 98 % des crédits inscrits en loi de finances initiale 2009 en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

La fonction juridictionnelle assurée par les tribunaux administratifs concentre presque la moitié des crédits de paiements consommés et 44,6 % des autorisations d'engagement.

1.– Une augmentation des dépenses de personnel

80,5 % des dépenses du programme relèvent du titre 2.

239,04 millions d'euros de crédits de paiement y compris FDC et ADP ont été consommés sur le titre 2 à hauteur de 98 % des dotations inscrites en LFI 2009. Sur les 3 290 ETPT prévus par le projet annuel de performances (PAP) 2009, 3 262 ETPT ont été consommés, soit une différence de 28 ETPT, écart inférieur à 2008 (31 ETPT de différence). L'augmentation sensible des dépenses de personnel et du plafond d'ETPT (+ 335) est liée notamment à l'intégration au programme d'une nouvelle activité, la Cour nationale du droit d'asile et à la création d'un nouveau tribunal administratif à Montreuil.

2.– Une augmentation des dépenses de fonctionnement et une diminution des dépenses d'investissement en trompe l'œil

48,90 millions d'euros de crédits de paiement y compris FDC et ADP ont été consommés sur le titre 3 et sont supérieurs au crédit ouvert, soit 44,95 millions d'euros y compris FDC et ADP.

Par ailleurs, les dépenses d'investissement soit 9,16 millions d'euros de crédits de paiement y compris FDC et ADP, sont très inférieures au crédit ouvert, soit 15,98 millions d'euros y compris FDC et ADP.

Ces chiffres résultent d'une mauvaise imputation, les dépenses liées à l'installation du nouveau tribunal de Montreuil ont été comptabilisées en titre 3 alors qu'elles avaient été inscrites en titre 5 dans le projet annuel de performances 2009.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial note avec satisfaction la diminution des frais de justice, dont le coût moyen est désormais de 32,28 euros contre 34,30 euros en 2008. Ce point avait fait l'objet de remarques dans les rapports précédents. **Le Rapporteur spécial continuera à suivre avec attention l'évolution de ces dépenses qui devraient continuer à diminuer notamment avec la mise en place des téléprocédures et la pratique du portage entre administrations.**

Le Conseil d'État n'a pas eu recours au mécanisme de fongibilité asymétrique.

C.– UN MAINTIEN DES BONS RÉSULTATS

Les deux objectifs principaux du programme *Réduire les délais de jugement et Assurer l'efficacité du travail consultatif* se maintiennent malgré une progression continue des entrées et le Rapporteur spécial s'en félicite.

1.– La réduction des délais de jugements et l'apurement du stock se poursuivent

Les trois niveaux de juridictions ont réussi à obtenir des résultats supérieurs aux objectifs de l'indicateur *Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock*. Ces résultats sont particulièrement encourageants car ils s'inscrivent dans une tendance à la diminution progressive des délais de jugements depuis 2007. Ainsi, le délai moyen devant les tribunaux administratifs est passé d'un an 2 mois et 5 jours en 2007 à 11 mois et 25 jours en 2009.

Les résultats du nouvel indicateur *Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires* permettent de relativiser les résultats du premier indicateur mais sont satisfaisants, puisque les résultats sont atteints ou même légèrement supérieurs pour les cours administratives d'appel.

Les résultats de l'indicateur *Proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans* sont satisfaisants. Les trois niveaux de juridictions ont amélioré leurs résultats par rapport à 2007.

Le Conseil d'État et les cours administratives d'appel ont réussi à obtenir des résultats supérieurs aux objectifs de l'indicateur. Dans ces dernières, le taux d'affaires en stock depuis plus de deux ans est passé de presque 10 % en 2007 à 5 % en 2009.

2.– Une exception notable : la Cour nationale du droit d'asile

Les résultats de la Cour nationale du droit d'asile, soit un délai moyen de jugement de 1 an 3 mois et 9 jours, sont très en deçà des prévisions du projet annuel de performances 2009 qui fixaient un objectif de 8 mois et 15 jours.

Une prévision trop optimiste du nombre d'entrées et l'augmentation du nombre des renvois expliquent ces résultats.

Néanmoins, l'apurement du stock est un signe encourageant ; en effet le nombre d'affaires enregistrées depuis plus d'un an est passé de 34,3 % en 2007 à 21,5 % en 2009, dépassant les objectifs du projet annuel de performances 2009 fixés à 26 %.

3.– La qualité des décisions juridictionnelles se maintient

Les taux d'annulation des décisions rendues par une juridiction de niveau inférieur sont légèrement supérieurs aux objectifs du projet annuel de performances 2009, notamment pour l'annulation par le Conseil d'État des jugements rendus par les tribunaux administratifs. Néanmoins les résultats restent stables depuis 2007.

4.– L'amélioration de la productivité continue

Le Rapporteur spécial tient à saluer les efforts de productivité dont ont fait preuve les magistrats et les agents de greffe. Les objectifs fixés par les cibles sont atteints ou dépassés. Les chiffres illustrent surtout une amélioration continue, ainsi au sein des tribunaux administratifs, le nombre d'affaires réglées par les magistrats est passé de 262 en 2007 à 276 en 2009.

5.– Le travail consultatif ne pâtit pas de l'augmentation du contentieux

92 % des lois et ordonnances et 74 % des décrets sont examinés en moins de deux mois selon l'indicateur *Proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'État*. Ce chiffre s'est fortement amélioré pour l'examen des lois et ordonnances par rapport à 2007 dont 77 % étaient examinés en moins de deux mois.

Ces bons résultats résultent de la création au sein du Conseil d'État d'une section de l'administration en 2008.

II.– PROGRAMME CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE

La présentation du bilan stratégique du programme n° 126 répond à l'esprit du rapport annuel de performances. Le programme analyse les difficultés rencontrées pour élaborer des indicateurs pertinents et s'interroge sur les évolutions futures induites par la réforme constitutionnelle et le vote de la loi organique.

B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2009

En 2008, sur 36,94 millions d'euros en crédits de paiement ouverts, y compris FDC et ADP, 36,73 millions d'euros ont été consommés. 80 % des dépenses relèvent du titre 2, soit 29,77 millions d'euros, et restent des dépenses contraintes.

Le Conseil économique, social et environnemental a eu recours au mécanisme de fongibilité asymétrique. Un transfert de 0,6 million d'euros dont 0,3 million d'euros du titre 2 et 0,3 million d'euros du titre 3 a été effectué sur le titre 5 afin de financer les travaux d'étanchéité des toitures.

C.– UN MAINTIEN DES RÉSULTATS

1.– L'activité se stabilise

Le nombre total d'avis rendus au gouvernement (26) est en légère diminution par rapport à 2008 (29). L'activité est surtout marquée par la prépondérance des avis produits sur auto saisine.

Le nombre d'avis produits sur auto saisine (24) dépasse la cible fixée dans le projet annuel de performances 2009 (16) alors même que le délai d'émission diminue. Le délai moyen d'émission des avis sur auto saisine qui s'établissait à 312 jours en 2007, est de 228 jours en 2009.

Comme l'année précédente, les colloques organisés par le CESE ou en partenariat sont en nette augmentation, passant de 7 en 2007 à 23 en 2009, dépassant même la cible fixée dans le projet annuel de performances 2009, soit 16.

2.– La maîtrise des coûts se poursuit

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement par membre continuent de diminuer depuis 2007, passant de 19 275 euros par membre en 2007 à 18 345 euros en 2009.

III.– PROGRAMME *COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES*

A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE

Le bilan stratégique permet une présentation critique de l'activité au cours de l'année 2009. Les recommandations du Rapporteur spécial dans le projet de loi de finances pour 2010 ont été suivies d'effet. Néanmoins, comme l'année précédente, le Rapporteur spécial rappelle que la Cour des comptes a omis de mentionner les pistes d'orientation futures.

B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2009

Sur 211,96 millions d'euros de crédits de paiement ouverts y compris FDC et ADP, 199,24 millions d'euros ont été consommés, soit 94,8 % des crédits de paiement votés en loi de finances initiales. Cet écart relève majoritairement des crédits non consommés sur le titre 2.

L'action contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique concentre 46,9 % des autorisations d'engagement consommées.

1.– Une augmentation des dépenses de personnel qui traduit l'achèvement de l'autonomie de gestion

Sur 171,43 millions d'euros de crédits de paiement ouverts y compris FDC et ADP, 161,86 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2009. Elles représentent 81,3 % des dépenses totales.

Les dépenses de personnel sont de nouveau en nette progression par rapport à 2008 et continuent de refléter l'achèvement de l'autonomie de gestion voulue par la Cour : recrutement de corps communs spécifiques, processus de requalification des emplois.

Sur les 1 841 ETPT prévus par le projet annuel de performances 2009, 1 800 ETPT ont été consommés, soit une différence de 41 ETPT en raison de vacances d'emploi. Cet écart tend à diminuer depuis 2007. Le rapport annuel de performance 2007 faisait apparaître une différence de 80 ETPT et le rapport annuel de performance 2008 affichait un écart de 54 ETPT.

Néanmoins, le Rapporteur spécial déplore ce constat récurrent d'autant plus que le programme doit faire face à de nouvelles missions, dont l'évaluation des politiques publiques.

<p>Préconisation : Résorber les vacances d'emploi de la Cour des comptes pour lui permettre d'assumer ses nouvelles missions.</p>

2.– Une diminution des dépenses de fonctionnement et une augmentation des dépenses d'investissement

a) Dépenses de fonctionnement

Sur 26,64 millions d'euros de crédits de paiement ouverts y compris FDC et ADP, 26,47 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2009.

Ces dépenses sont en légère diminution par rapport à celles de 2008.

b) Dépenses d'investissement

Sur 12 millions d'euros de crédits de paiement ouverts y compris FDC et ADP, 10,88 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2009.

La poursuite des travaux de rénovation de la Tour des archives et la mise en conformité de plusieurs chambres régionales des comptes justifient l'augmentation des dépenses d'investissement.

La Cour des comptes n'a pas eu recours au mécanisme de fongibilité asymétrique.

Quant à la réserve parlementaire, pour 0,4 million d'euros, elle a permis d'améliorer les conditions d'accès de la Cour et des chambres régionales des comptes aux personnes à mobilité réduite et de conduire des opérations d'aménagement axées sur la sécurité des agents.

C.– DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Si les chambres régionales des comptes maintiennent leurs résultats, la Cour des comptes enregistre une détérioration de ses résultats.

Le nouvel indicateur *Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leurs rapports publics* affiche un résultat inférieur aux prévisions du projet annuel de performances 2009, ne prenant pas en compte les référés.

1.– Une baisse de la performance pour la Cour des comptes

Les résultats de l'indicateur *Proportion de la masse financière jugée ou certifiée* sont inférieurs aux objectifs du projet annuel de performances 2009. 12 % de la masse financière a été jugée pour une cible comprise entre 15 et 25 %. Ces chiffres traduisent une dégradation des résultats qui chutent de 19,3 % en 2007 à 12 % en 2009.

Les explications fournies par le responsable du programme mentionnent la mise en œuvre de la réforme des procédures juridictionnelles.

Il en est de même pour l'indicateur *Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières*, qui est en baisse depuis 2007. 20 % des entités ont été contrôlées en 2009 contre 24,8 % en 2007. Ce résultat est néanmoins compris dans la fourchette des prévisions du projet annuel de performances 2009.

2.– Une stabilité des résultats obtenus à la fois dans le contrôle de régularité et de qualité de la gestion publique pour les chambres régionales des comptes

L'activité de contrôle de la régularité des comptes publics et de la qualité de la gestion publique se maintient pour les chambres régionales des comptes.

Les résultats de l'indicateur *Proportion de la masse financière jugée ou certifiée* sont compris dans les objectifs. 18,2 % de la masse financière a été jugée pour les collectivités locales pour une cible comprise entre 15 % et 25 %.

Les résultats obtenus pour les chambres régionales des comptes par l'indicateur *Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières*, 15 % respectent la fourchette fixée par le projet annuel de performances 2009 entre 15 % et 25 %.

3.– Des résultats satisfaisants pour la productivité

L'indicateur *Poids de la masse salariale de la fonction soutien par rapport à la masse salariale globale des juridictions financières* se maintient autour de 13 %.

4.– Une évolution nécessaire des indicateurs

a) *Un reflet exhaustif de son activité*

L'élaboration d'indicateurs qui traduisent l'activité de manière exhaustive et fiable des missions du programme reste difficile. Ainsi, plusieurs résultats mitigés ne reflètent pas complètement l'activité du programme.

À titre d'exemple, les résultats de l'indicateur *Proportion de la masse financière jugée ou certifiée* qui sont inférieurs aux prévisions pour l'État n'intègrent pas la certification des comptes de l'État et de la Sécurité sociale, alors même que ces missions occasionnent une charge de travail supplémentaire qui a des conséquences sur les résultats. Il en est de même pour les résultats de l'indicateur *Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leurs rapports publics* qui n'inclut pas les référés et entraîne une baisse des résultats.

b) *Un reflet de l'évolution de ses missions*

Aux missions traditionnelles de jugement des comptes et de contrôle organique est venue s'ajouter une nouvelle mission de conseil et d'expertise qui prend de l'ampleur.

Cette activité est accrue par la révision constitutionnelle qui a complété l'article 47-2 de la Constitution et qui précise que toute commission permanente du Parlement peut solliciter l'expertise de la Cour dans le cadre de ses activités de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. À ce titre, il serait judicieux de différencier la part relevant de l'État et du Parlement.

Par ailleurs, il serait souhaitable de pouvoir regrouper dans un même indicateur l'activité liée aux saisines parlementaires.

Les rapports réalisés sur saisines parlementaires au titre de l'article 58-2° de la LOLF comptabilisés dans l'objectif n° 2, *Contribuer à la performance de la gestion publique* ont représenté 6 % de l'activité de la Cour en 2007.

*

* *

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

Commentaire de M. Richard DELL'AGNOLA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	104
A.– LE PROGRAMME 131 <i>CRÉATION</i>	104
B.– LE PROGRAMME 224 <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i>	105
II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2009.....	107
A.– LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA <i>CRÉATION</i>	107
1.– Objectif n° 1 <i>Inciter à l'innovation et à la diversité de la création</i> : une progression du taux de renouvellement des bénéficiaires.....	107
2.– Objectif n° 2 <i>Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création</i> : des résultats contrastés.....	108
3.– Objectif n° 3 <i>Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels</i> : progression pour le spectacle, baisse pour les arts plastiques.....	109
4.– Objectif n° 4 <i>Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger</i> : une appréciation tronquée des réalisations.....	109
B.– LES CRÉDITS RELATIFS À LA <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS</i>	109
1.– Objectif n° 1 <i>Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture</i> : une performance impossible à évaluer.....	109
2.– Objectif n° 2 <i>Favoriser l'accès des enfants et des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle</i> : des réalisations au-dessus des prévisions.....	110
3.– Objectif n° 3 <i>Favoriser un accès équitable à la culture</i> : des résultats en progression.....	110
4.– Objectif n° 4 <i>Promouvoir le dialogue interculturel et les échanges culturels au sein de l'espace européen et international</i> : un indicateur inadapté ?.....	111
5.– Objectif n° 5 <i>Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien</i> : les conséquences des non-remplacements d'agents.....	111

INTRODUCTION

Le budget de la mission *Culture* pour 2009 s'élevait à 2 844 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 783,9 millions d'euros en crédits de paiement. Sur ce total, les crédits de personnel, sur le titre 2, se limitaient à 604,2 millions d'euros.

Les crédits ouverts ont été supérieurs : 2 983 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 930 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits consommés se sont élevés à 2 806 millions d'euros en autorisations d'engagement (94,1 %) et 2 903 millions d'euros en crédits de paiement (99,1 %).

Le dépassement des crédits prévus en loi de finances initiale s'explique par la contribution du Plan de relance de l'économie : 95 millions d'euros en autorisations d'engagement et 74,8 millions d'euros en crédits de paiement sont venus abonder les crédits du ministère de la Culture et de la communication. Ces crédits ont été consommés à 96 % en autorisations d'engagement et à 98 % en crédits de paiement.

La légère sous-consommation des autorisations d'engagement vient du retard pris par le projet de Philharmonie de Paris : les premiers engagements des 140 millions d'euros prévus n'interviendront qu'en 2010.

Le ministère de la Culture a connu **une réorganisation de son administration centrale** en 2009, qui a abouti avec le décret du 11 novembre 2009 et la nomination de nouveaux directeurs en janvier 2010. Les dix anciennes directions ont été regroupées dans trois directions générales : des patrimoines, de la création artistique, des médias et des industries culturelles enfin.

Cette évolution a peu modifié la maquette budgétaire en 2009, qui a connu quelques transferts et le regroupement de quelques budgets opérationnels de programme.

L'architecture budgétaire du ministère a connu deux modifications en 2009.

La première est **la suppression de la mission relative au compte d'affectation spéciale *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale***. Les charges et produits des anciens programmes 711 *Soutien aux industries cinématographiques* et 712 *Soutien aux industries audiovisuelles* ont été inscrits directement sur le budget du centre national de la cinématographie (CNC) – c'est-à-dire débudgétisés. Corrélativement, le compte d'affectation spéciale *Cinéma* a été supprimé. Ces crédits représentaient 555,3 millions d'euros en 2008, soit l'équivalent des crédits supplémentaires ouverts sur la mission *Médias* en loi de finances initiale pour 2009 (512 millions d'euros).

Faisant écho aux préconisations du conseil de modernisation des politiques publiques, la loi de finances pour 2009 a procédé aux modifications suivantes :

- le compte a été définitivement clôturé au 31 décembre 2008 ;
- au 1^{er} janvier 2009, le CNC est devenu affectataire direct des taxes alimentant l'ancien compte de soutien au cinéma et à l'audiovisuel ;
- puis, à compter du 1er janvier 2010, le CNC a recouvré directement la taxe sur les éditeurs et les distributeurs de télévision.

Les crédits relatifs au soutien à l'expression radiophonique locale ont quant à eux fait l'objet, à partir du 1er janvier 2009, d'une inscription au budget général de l'État, et sont désormais retracés au sein d'un programme 312 de même intitulé faisant partie de la mission *Médias*.

En ce qui concerne l'information budgétaire, le CNC transmet au Parlement un document de performances proche de l'ancien, et le CNC est présenté comme opérateur principal du programme 224 dans le document budgétaire jaune *Opérateurs* comme dans le fascicule *Voies et moyens*. L'information du Parlement a donc été à peu près préservée.

Si cette nouvelle organisation permet un fonctionnement plus simple et plus rapide, but recherché par la préconisation de la RGPP, en revanche, ainsi que le souligne la Cour des comptes, **ce transfert réduit la cohérence de la vision de l'action de l'État en matière cinématographique**. La suppression des programmes 711 et 712 a conduit à rattacher au programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* cinq dépenses fiscales qui leur étaient rattachées. Les moyens qui concourent aux industries du cinéma et de l'audiovisuel sont donc éclatés entre le budget de l'État et le budget de l'opérateur.

Un conseil de la création artistique (CCA) a été créé par le décret n° 2009-113 du 30 janvier 2009 et localisé au sein des services du Premier ministre. Les crédits de cette structure ont été prélevés sur la mission *Culture* par décret de transfert en octobre 2009. Le positionnement administratif et budgétaire de cette structure, dont les crédits de fonctionnement ont été pris sur le budget du ministère puis réalloués en gestion, n'est pas très compréhensible, ni pour la Cour des comptes ni pour le Parlement.

Ceci est illustré par la solution choisie pour 2010 : les dépenses de fonctionnement du CCA sont rattachées aux services du Premier ministre, tandis que les dépenses d'intervention restent inscrites sur la mission *Culture*.

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Comme il a déjà été souligné, le niveau des crédits ouverts a été supérieur aux crédits prévus en loi de finances initiale, et la consommation des crédits de paiement a été très élevée.

Le ministère a bénéficié de 20 millions d'euros de crédits extra-budgétaires pour la rénovation des écoles d'architecture comme il était prévu, mais ne s'est pas vu attribuer les 35 millions d'euros provenant de la cession d'immeubles de l'État, prévus lors de l'adoption de la loi de finances, pour la restauration de monuments historiques d'une part, des opérations immobilières dans le secteur du spectacle vivant, d'autre part. Néanmoins, une ouverture de crédits supplémentaires de 25,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 22 millions d'euros en crédits de paiement a pu être obtenue.

A.- LE PROGRAMME 131 *CRÉATION*

Les priorités du programme en 2009 portaient sur la refonte de la politique dans le secteur du spectacle vivant avec la tenue des Entretiens de Valois, au plan national d'abord, puis de manière déconcentrée ensuite, la dynamisation du marché de l'art, la mise en œuvre du plan Livre et du plan d'avenir de la filière musicale, et, enfin, la réorganisation de l'administration et la rénovation des modalités de pilotage des opérateurs.

Le ministère a entrepris une modernisation importante du secteur du spectacle vivant, qui va se poursuivre en 2010 : en effet, la direction générale procède actuellement à la réécriture des textes cadres des labels, et notamment des cahiers des missions et des charges. Les textes instituant les aides à la création seront réformés, ainsi que les comités d'experts chargés de donner un avis sur les aides octroyées aux équipes indépendantes.

Les relations entre l'État et les acteurs du spectacle vivant seront donc profondément renouvelées, et le Rapporteur spécial suivra avec attention ces évolutions.

Le programme *Création* a bénéficié d'une ouverture de crédits de 820,82 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 821,76 millions d'euros en crédits de paiement.

Le taux de consommation des crédits de ce programme est de 87,9 % en autorisations d'engagement et de 99,7 % en crédits de paiement. Le niveau élevé des dépenses en crédits de paiement, malgré l'apport du plan de relance, témoigne des tensions qui caractérisent le programme depuis de nombreuses années. Une même appréciation peut d'ailleurs être portée quant à l'exécution budgétaire du programme 224.

Le programme a bénéficié du plan de relance : 8,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (crédits consommés à 99 %) et 5,5 millions d'euros en crédits de paiement (consommés à 90 %) lui ont été destinés. Ces crédits ont bénéficié à 16 actions dont des travaux de mise en sécurité à réaliser dans dix établissements du spectacle vivant.

Le niveau des reports d'un exercice sur l'autre reste faible et le programme *Création* bénéficie en outre, depuis trois ans, d'un dégel complet de la réserve de précaution (hors crédits de titre 2), appliquée en début d'année. La levée intégrale de la réserve a limité la contrainte qui pesait sur les crédits d'intervention dans les domaines du spectacle vivant, des arts plastiques, du livre et du cinéma tant en administration centrale que dans les services déconcentrés.

La fongibilité asymétrique est marginale portant sur 160 000 euros.

Le programme *Création*, à l'image de l'ensemble de la mission *Culture*, reste très dépendant de ses opérateurs quant à l'exécution des crédits qui lui sont affectés. Ainsi, **les subventions pour charges de service public destinées à ses 12 opérateurs nationaux représentent 314 millions d'euros en crédits de paiement**. La masse salariale des opérateurs étant largement financée par les subventions pour charges de service public, il est important que le développement des ressources propres soit un objectif clair et un axe majeur du ministère de même qu'il l'est pour les musées du programme *Patrimoines* ou les écoles du programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

Les dépenses fiscales attachées principalement au programme atteignent 76 millions d'euros ; ce montant est en hausse de 8 millions d'euros par rapport au chiffre définitif pour 2008. Cependant, on peut s'interroger sur l'écart substantiel entre le chiffre initial pour 2008 (140 millions d'euros) et le chiffre définitif à 68 millions d'euros.

Le plafond d'emplois, fixé à 1 036 ETPT en loi de finances initiale, a été dépassé de 18 emplois. Entre 2008 et 2009, les effectifs avaient baissé de 22 ETPT.

B.- LE PROGRAMME 224 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

Le programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* a été doté de 781,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 820,83 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009.

En crédits de paiement cette dotation représente 28,3 % des crédits de la mission *Culture*, contre 31 % en 2006. Alors que les crédits de la mission ont progressé de 10,3 % au cours des quatre derniers exercices, les crédits du programme ont diminué de 0,1 % sur la même période. Destiné à porter les politiques transversales du ministère, le programme manque de ce fait de cohérence et de lisibilité, aussi a-t-il fait l'objet de préconisations de refonte tant de la part de la Cour des comptes que du ministère.

Le taux de consommation du programme 224 est de 94,1 % en autorisations d'engagement, celui des crédits de paiement atteint 99,1 %.

Les crédits d'éducation artistique et culturelle ont connu une consommation supérieure à la prévision, alors que les fonctions de soutien ont pu réaliser des économies.

Au titre du plan de relance, le programme a bénéficié de 7,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (consommés à 100 %) et de 5,16 millions d'euros en crédits de paiement (consommés à 83 %). Les actions menées ont concerné les établissements d'enseignement supérieur (travaux de mise aux normes de sécurité), ont permis d'effectuer des travaux à la villa Arson à Nice et des travaux de réhabilitation à l'école nationale de la photographie d'Arles. Ces crédits ont également facilité le lancement d'opérations de rénovation de trois structures de diffusion de la culture (Palais des festivals de Cannes, banque numérique du patrimoine martiniquais, théâtre d'Antibes).

Les crédits initiaux hors dépenses de personnel – soit environ 455 millions d'euros en autorisations d'engagement et 462 millions d'euros en crédits de paiement – ont été diminués du montant de la réserve de précaution, laquelle s'élevait à 16 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16,30 millions d'euros en crédits de paiement. Toutefois, la réserve a été levée pour les crédits de titre 5, les projets du Conseil de la création artistique et plusieurs projets en matière d'éducation artistique et culturelle et d'enseignement supérieur. En fin d'année, le gel résiduel s'élevait à 4,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,62 millions d'euros en crédits de paiement, dont la totalité des crédits de paiement a été annulée en loi de finances rectificative ; le report du solde des autorisations d'engagement a été demandé pour 2010.

La gestion 2009 montre une hausse des dépenses de titre 3 qui ont dépassé de 13 millions les crédits prévus, du fait de l'augmentation en gestion des subventions pour charge de service public des établissements d'enseignement supérieur. L'organisation du cinquantième anniversaire du ministère de la Culture a nécessité des crédits, obtenus par mouvement de fongibilité depuis les crédits d'intervention et d'investissement.

La fongibilité asymétrique a porté au total sur 2,16 millions d'euros.

Les dépenses fiscales rattachées au programme s'élèvent à 146 millions d'euros, en diminution par rapport au chiffrage définitif pour 2008 soit 151 millions d'euros.

II.- LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS EN 2009

A.- LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA CRÉATION

1.- Objectif n° 1 *Inciter à l'innovation et à la diversité de la création* : une progression du taux de renouvellement des bénéficiaires

Les indicateurs associés à cet objectif doivent permettre de mesurer le renouvellement des bénéficiaires des aides à la création (artistes et équipes artistiques) et d'apprécier la diversité de l'offre de création dans le domaine du spectacle vivant, des arts plastiques et de la production éditoriale. Les résultats sont mitigés, la moitié des indicateurs n'atteignant pas les cibles déterminées dans le projet annuel de performances.

Le renouvellement des artistes bénéficiaires de commandes, d'acquisition ou d'aides à la création se poursuit puisque près de la moitié d'entre eux (46 %) a reçu un tel soutien pour la première fois. L'évolution est positive aussi cette année concernant les équipes artistiques aidées, le taux de renouvellement atteignant 34 %, taux supérieur à la prévision du projet annuel de performances comme aux réalisations des années antérieures.

La place de la création dans la programmation des structures de production est encore en recul par rapport aux années précédentes et n'est pas conforme aux prévisions. Toutefois, l'évolution est différenciée selon qu'on analyse la programmation des structures dites « de répertoire » et les autres. Ainsi que le souligne le rapport annuel de performances, « *l'offre de création se maintient dans les institutions de répertoire mais elle enregistre une baisse dans les autres institutions et notamment dans les centres dramatiques qui participent pour moitié à cette mesure* ». Cependant un changement de méthode de prise en compte des créations a pu aussi entraîner une baisse de ce taux.

Le soutien à la diversité éditoriale *via* le concours apporté aux publications dans les secteurs de vente « lente » – sciences humaines, littérature scientifique et technique, poésie *etc.* – semble porter ses fruits, le nombre de titres publiés (plus de 21 000) dans ces domaines étant supérieur aux prévisions.

2.– Objectif n° 2 *Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création* : des résultats contrastés

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

Ainsi :

– la recette moyenne par place offerte est inférieure à la cible du projet annuel de performances. En raison de la crise économique, les recettes issues de la location d'espaces et du mécénat ont diminué, et la progression des recettes de billetterie n'a pas permis de compenser la baisse de ressources ;

– le taux d'autofinancement des structures subventionnées atteint la cible du projet annuel de performances (38 %), ce qui représente une baisse d'un point ; il sera difficile d'aller au-delà car les structures connaissent des difficultés à obtenir des recettes de coproductions extérieures du fait de la tension des budgets artistiques des structures de production et de diffusion ;

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

● L'indicateur de garantie de l'emploi artistique présente des résultats en baisse d'un point tant dans le domaine des arts plastiques que en ce qui concerne le spectacle vivant. Par ailleurs, comme le relève la Cour des comptes ⁽²⁾, un tel indicateur ne mesure pas tant une « garantie » de l'emploi artistique qu'un simple « soutien » à celui-ci.

● Le ministère développe sa politique de conventionnement avec les structures bénéficiaires de subventions de fonctionnement. Les résultats font encore état d'une évolution positive, 67 % d'entre elles ayant signé une convention avec l'État alors qu'elles n'étaient que 57 % à l'avoir fait en 2007. Les efforts en ce sens doivent être poursuivis, la lecture « en négatif » des résultats soulignant que plus de 30 % des structures subventionnées demeurent en dehors de la dynamique conventionnelle.

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

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

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

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

La fréquentation payante des institutions du théâtre vivant est en nette progression (+ 4 %) ; le niveau de fréquentation est stable dans les réseaux déconcentrés. La part du public scolaire progresse. Par contre, la fréquentation des centres d'art et des FRAC est en forte baisse (– 14 %) et le nombre des scolaires est en baisse de 40 % dans les FRAC. Il faut nuancer ces données qui doivent faire l'objet d'un travail de fiabilisation. Ces résultats sont donc meilleurs que pour l'année 2008 et ce, malgré le contexte économique qui pourrait peser sur la fréquentation des salles de spectacle.

4.– Objectif n° 4 *Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger* : une appréciation tronquée des réalisations

Sur les trois indicateurs associés à l'objectif n° 4, un seul fait état des réalisations au titre de 2009, rendant l'analyse de la performance difficile.

Par ailleurs, le périmètre de certains indicateurs comme la détermination de leurs cibles semblent perfectibles. Ainsi, l'efficacité du soutien à l'exportation des industries culturelles ne concerne que les secteurs du livre et du disque alors que les productions cinématographiques et audiovisuelles représentent une part non négligeable des exportations culturelles. En outre, la cible de ce même indicateur relative à l'industrie du disque présente des évolutions étonnantes, l'objectif initial de 500 ayant été ramené à 380, un niveau inférieur aux trois années précédentes. Le rapport annuel de performances mentionne la baisse du chiffre d'affaires du secteur, qui pourrait expliquer ce recalibrage à la baisse, cependant il est aussi fait état de la hausse du chiffre d'affaire à l'export en raison de la progression continue de ventes dématérialisées.

B.– LES CRÉDITS RELATIFS À LA *TRANSMISSION DES SAVOIRS*

L'ensemble des indicateurs sont quasiment tous renseignés, et 80 % témoignent du maintien voire d'une amélioration par rapport à 2008. Hors fonctions de soutien, 60 % ont un résultat globalement conforme voire supérieur à la prévision.

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

L'indicateur associé à cet objectif se compose de 3 sous-indicateurs censés renseigner le niveau d'insertion professionnelle des diplômés de différentes structures – écoles nationales d'architecture, École du Louvre *etc.* Cependant, seul un sous-indicateur est renseigné, empêchant toute analyse de la performance. Cette mesure porte sur les écoles d'architecture et traduit un taux d'insertion des étudiants de 81 % trois ans après la sortie.

Préconisation n° 1 : Renseigner dans les meilleurs délais les indicateurs permettant de connaître l'insertion professionnelle des diplômés.

2.– Objectif n° 2 *Favoriser l'accès des enfants et des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle* : des réalisations au-dessus des prévisions

La mise en œuvre du plan de relance de l'éducation artistique et culturelle a permis de toucher un nombre croissant de jeunes, assurant ainsi le dépassement de la cible du projet annuel de performances. Selon le rapport annuel de performances, l'émergence de pratiques et d'actions nouvelles a en outre eu pour effet de compenser la perte de vitesse de certains dispositifs traditionnels, tels les classes à projets artistique et culturel.

Par ailleurs, conformément aux conclusions du rapport de M. Éric Gross⁽¹⁾, inspecteur général de l'Éducation nationale, les actions en ce sens continuent de se développer et se renforcer.

3.– Objectif n° 3 *Favoriser un accès équitable à la culture* : des résultats en progression

En vertu des dispositions de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », le ministère de la Culture et de la communication poursuit ses efforts afin de permettre l'accessibilité des lieux culturels aux personnes en situation de handicap.

Il convient de rappeler la spécificité des établissements culturels et monuments historiques en matière d'aménagement. Nombre d'entre eux étant classés, les travaux d'accessibilité s'avèrent d'autant plus complexes à réaliser. Pour autant, un nombre croissant d'établissements est labellisé : le château et les remparts de Carcassonne, le musée d'Orsay, les Arts décoratifs en 2007, la grotte de Font-de-Gaume ou encore la forteresse de Salse en 2008. D'autres établissements ne sont pas labellisés mais cependant accessibles comme Versailles ou le Musée du Quai Branly.

On soulignera que l'indicateur a été modifié au projet de loi de finances 2010 pour prendre en compte la part d'établissements publics labellisés tourisme handicap, et non la part de fréquentation représentée par les lieux labellisés : en effet, l'accessibilité de musées très fréquentés comme le Louvre contribue à faire

(1) *Rapport sur l'éducation artistique et culturelle* : Un enjeu reformulé, une responsabilité devenue commune, vingt propositions et huit recommandations pour renouveler et renforcer le partenariat Éducation-Culture-collectivités locales en faveur de l'éducation artistique et culturelle.

progresser les résultats sans entraîner forcément l'accroissement du nombre des établissements accessibles.

Le second axe du développement d'un accès équitable à la culture concerne les efforts menés en direction des territoires dits « prioritaires », notamment *via* des actions d'éducation artistique et culturelle. La cible du projet annuel de performances est atteinte, le rapport annuel de performances indique que les DRAC ont été mieux en mesure de collecter les informations nécessaires au renseignement de l'indicateur.

4.– Objectif n° 4 *Promouvoir le dialogue interculturel et les échanges culturels au sein de l'espace européen et international* : un indicateur inadapté ?

La satisfaction d'un tel objectif est censée se mesurer eu regard de la part d'étudiants européens et étrangers accueillis dans des institutions culturelles et autres structures de formations subventionnées par le ministère de la Culture.

Toutefois, ainsi que l'indique le rapport annuel de performances, l'absence de leviers d'action réels à disposition du ministère quant à l'évolution du résultat conduit à envisager la suppression de l'indicateur associé. La création d'un indicateur relatif à la part des établissements d'enseignement supérieur culture (ESC) ayant un partenariat avec au moins un établissement étranger est à l'étude.

Préconisation n° 2 : Créer un indicateur relatif à la part des établissements d'enseignement supérieur culture (ESC) ayant un partenariat avec au moins un établissement étranger.

5.– Objectif n° 5 *Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien* : les conséquences des non-remplacements d'agents

Le coût des fonctions soutien par ETP est légèrement supérieur à la moyenne des années précédentes et à la cible du projet annuel de performances. Il convient toutefois de noter que la part des fonctions soutien dans le budget total de la mission *Culture* reste stable, à 3,1 %. Par ailleurs, la dégradation de l'indicateur résulte du non-remplacement des agents partant en retraite, lequel entraîne une réduction du dénominateur et partant, une augmentation mécanique du rapport.

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

*

* *

CULTURE :
PATRIMOINES

Commentaire de M. Nicolas PERRUCHOT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE	114
A.– DES PATRIMOINES PARTIES PRENANTES DE LA RELANCE.....	114
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR ACTION.....	115
II.– LA PERSISTANCE DE ZONES GRISÉS DANS LES INFORMATIONS FOURNIES	117
A.– OPÉRATEURS DU PROGRAMME : LES « PRINCIPAUX »... ET LES AUTRES	117
B.– DÉPENSES FISCALES : DES MESURES DE CLARIFICATION NÉCESSAIRES.....	117
III.– LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE : DES RÉSULTATS HÉTÉROGÈNES.....	119
A.– OBJECTIF N° 1 <i>AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES</i> : UNE RÉALISATION EN DEMI-TEINTE.....	119
B.– OBJECTIF N° 2 <i>ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL</i> : UNE FRÉQUENTATION QUI SE MAINTIENT	120
C.– OBJECTIF N°3 <i>ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS</i> : DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS UN CONTEXTE DE CRISE.....	121

I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

A.- DES PATRIMOINES PARTIES PRENANTES DE LA RELANCE

L'exécution 2009 du programme 175 relatif aux patrimoines s'est vue substantiellement affectée par le Plan de relance de l'économie. En effet, celui-ci a quelque peu bouleversé le montant des crédits mobilisables au titre de la conservation et de l'enrichissement des patrimoines, tant en ce qui concerne les autorisations d'engagement (AE) que les crédits de paiement (CP).

Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2009, 160 millions d'euros d'AE et 144 millions d'euros de CP supplémentaires auront été versés au programme 175. Cet abondement tient en premier lieu à la mise en œuvre du volet « patrimoine » du Plan de relance de l'économie, lequel s'est traduit par une ouverture de 84,71 millions d'euros en AE et 68,91 millions d'euros en CP⁽¹⁾. Les reports, quant à eux ne représentent que 24,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20 millions d'euros de crédits de paiement.

De fait, les taux de consommation – supérieurs à 100 % au regard des seuls crédits ouverts en loi de finances initiale⁽²⁾ – doivent être interprétés avec prudence. En tenant compte des abondements ultérieurs, notamment effectués à l'occasion de la loi de finances rectificative du 4 février 2009, les taux de consommation atteignent respectivement 81,2 % pour les autorisations d'engagement et 99,3 % pour les crédits de paiement. À cet égard, le taux d'exécution des crédits de paiement est d'autant plus remarquable qu'il porte sur un volume de crédits supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale, ce qui témoigne d'une grande réactivité de la part du ministère de la Culture et de la communication, tant au niveau central que dans les services déconcentrés.

(1) Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

(2) Attributions de produits et fonds de concours compris.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI</i> (y.c. FDC et ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2008	2009	2008	2009
Programme 175	1 279 253 180 1 194 068 198	1 098 479 421 1 204 476 504	1 154 227 180 1 183 606 551	1 159 792 626 1 260 747 095
Patrimoine monumental et archéologique	384 365 669 351 571 433	287 953 810 380 149 357	349 327 978 385 682 781	348 451 896 439 677 308
Architecture	25 509 371 28 962 689	24 994 477 28 803 264	25 959 371 28 134 471	25 444 477 29 602 185
Patrimoine des musées de France	494 976 896 439 082 372	479 149 759 481 217 755	450 805 896 444 363 702	450 180 557 451 837 444
Patrimoine archivistique et célébrations nationales	121 917 336 118 234 869	53 929 505 66 983 968	72 150 027 70 467 691	80 285 171 88 093 248
Patrimoine écrit et documentaire	207 956 908 212 826 224	207 393 345 203 328 993	209 456 908 214 322 652	208 772 000 204 734 244
Patrimoine cinématographique	21 452 573 24 637 385	20 866 146 20 455 704	23 452 573 21 987 723	22 466 146 22 711 674
Patrimoine linguistique	3 940 514 3 968 250	4 187 632 4 370 050	3 940 514 4 006 430	4 187 632 4 379 330
Acquisition et enrichissement des collections publiques	19 133 913 14 784 976	20 004 747 19 167 413	19 133 913 14 641 101	20 004 747 19 711 662

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : rapport annuel de performances 2009

B.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR ACTION

Sur les huit actions qui composent le programme *Patrimoines*, deux concentrent les évolutions les plus notables qui sont à relever entre les prévisions effectuées à l'occasion de la loi de finances initiale et l'exécution des crédits opérée *in fine*.

À l'image du programme 175 dans son ensemble, la gestion et l'exécution des crédits afférents à ces deux actions ont été largement bouleversées par la mise en œuvre du Plan de relance de l'économie.

● Action n° 1 *Patrimoine monumental et archéologique*

Les crédits relatifs au patrimoine monumental et archéologique présentent une sur-consommation, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Ainsi, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale (fonds de concours et attributions de produits compris), les autorisations d'engagement sont supérieures de 32 % aux prévisions et les crédits de paiement de plus de 26 %.

Cet écart est notamment la conséquence du Plan de relance de l'économie. Ainsi, l'action n° 1 a-t-elle bénéficié d'un abondement de 63,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 51,4 millions d'euros en crédits de paiement, crédits quasi exclusivement destinés aux monuments historiques.

Une telle différence entre prévision et exécution s'explique en outre par l'attribution d'une subvention exceptionnelle à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) d'un montant de 15 millions d'euros et par le versement, par le budget du ministère de la Culture et de la communication, de 20 millions d'euros destinés au Centre des monuments nationaux ⁽¹⁾ (CMN), lesquels devaient initialement être financés par le compte d'affectation spécial *Gestion de l'immobilier de l'État*.

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

L'action groupant les crédits relatifs au patrimoine archivistique et aux célébrations nationales fait état d'une sur-consommation de 24 % des autorisations d'engagement et de près de 10 % en crédits de paiement (9,7 %).

Cette évolution est largement due à la poursuite du projet de regroupement des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine. Rappelons que la décision de l'État de construire un nouveau bâtiment pour les archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine a été prise pour remédier à la saturation et à l'inadaptation des sites de Paris et de Fontainebleau.

L'écart de 8 millions d'euros constaté en autorisations d'engagement avec les prévisions de la loi de finances initiale est notamment dû au fait que les engagements ont été effectués sur des AE affectées en 2008. Par ailleurs, le projet aura bénéficié de quelque 4 millions d'euros de crédits de paiement au titre du Plan de relance de l'économie.

(1) Le Centre des monuments nationaux gère, anime et ouvre à la visite 96 monuments dont certains comptent parmi les plus prestigieux : l'abbaye du Mont-Saint-Michel, les châteaux d'Angers et d'Azay-le-Rideau, le château et les remparts de la cité de Carcassonne, l'Arc de Triomphe et la Sainte-Chapelle.

II.– LA PERSISTANCE DE ZONES GRISES DANS LES INFORMATIONS FOURNIES

A.– OPÉRATEURS DU PROGRAMME : LES « PRINCIPAUX »... ET LES AUTRES

Une fois encore, le Rapporteur spécial se voit contraint de relever l'**insuffisance des informations relatives aux opérateurs du programme**. Si, l'INRAP fait dorénavant l'objet d'une présentation plus détaillée – portant à 5 le nombre d'opérateurs considérés comme « principaux »⁽¹⁾ – le rapport annuel de performances ne fournit pas d'informations précises concernant les 14 opérateurs restants.

Or parmi ceux-ci figurent des établissements d'importance, dont l'activité est essentielle au programme *Patrimoines* et, plus globalement, à la mise en œuvre de notre politique culturelle. Citons, entre autres, la Réunion des musées nationaux (RMN), l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, les musées d'Orsay et du Quai Branly. La même remarque vaut également pour le projet annuel de performances présenté dans le cadre de la loi de finances initiale.

Une telle situation est d'autant moins satisfaisante que les crédits alloués au ministère de la Culture et de la communication sont largement redéployés vers ses opérateurs. En 2009, les opérateurs du programme auront ainsi consommé 58 % des crédits afférents, contre 28 % pour les services déconcentrés et 14 % pour les services centraux du ministère.

Proposition n° 1 : Améliorer substantiellement les informations relatives aux opérateurs du programme.

B.– DÉPENSES FISCALES : DES MESURES DE CLARIFICATION NÉCESSAIRES

Le montant actualisé des dépenses fiscales pour 2009 atteint 186 millions d'euros, soit un écart de 5 % par rapport aux prévisions initiales, établies à 177 millions d'euros.

Comme les années précédentes⁽²⁾, et rejoignant en cela l'analyse de la Cour des comptes, **le Rapporteur spécial regrette que les informations relatives aux dépenses fiscales du programme ne soient pas plus étoffées**. Ainsi la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du code général des impôts reste absente de la liste présentée dans les documents budgétaires, projets comme rapports annuels de performances.

(1) Avec la Bibliothèque nationale de France, le Centre des monuments nationaux, le CNAC Georges Pompidou et le musée du Louvre.

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

Il semble toutefois que le ministère de la Culture et de la communication soit prêt à remédier à cette situation ⁽¹⁾, le département des études de la prospective et des statistiques ayant mandaté deux chercheurs afin d'évaluer le dispositif de mécénat créé par la loi du 1^{er} août 2003 ⁽²⁾.

Par ailleurs, sur treize dispositifs fiscaux présentés dans les documents budgétaires, seuls sept font l'objet d'un chiffrage clair. Notamment, trois dépenses fiscales sont considérées comme « non chiffrables » ⁽³⁾. Trois autres sont estimées « inférieures à 0,5 million d'euros ». Or il n'est pas exclu que la difficulté à estimer de manière fine le coût de tels dispositifs soit la conséquence de l'intérêt relatif qu'ils représentent pour leurs éventuels bénéficiaires. Ainsi, en 2007 – dernières données disponibles – deux dépenses fiscales ont bénéficié respectivement à 4 ménages ⁽⁴⁾ et 1 ménage ⁽⁵⁾. Aussi convient-il sans doute de s'interroger sur leur maintien. Si les sommes en jeu restent modestes, au moins serait-il fait œuvre d'un « toilettage fiscal » qui n'est jamais superflu.

Par conséquent, le Rapporteur spécial ne peut que renouveler sa demande **que le champ des dépenses fiscales présentées dans les documents budgétaires soit plus conforme à la réalité et que leur justification soit améliorée.**

Proposition n° 2 : Faire figurer dans les documents budgétaires l'ensemble des dépenses fiscales afférentes au programme 175 *Patrimoines*.

Proposition n° 3 : Améliorer le chiffrage des dépenses fiscales du programme et étudier systématiquement la suppression des dépenses fiscales peu ou pas utilisées.

(1) *Cour des comptes note sur l'exécution budgétaire 2009 de la mission Culture.*

(2) *Loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.*

(3) a) *Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature (art. 795 A CGI) ; b) Exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'État (art. 1131 CGI) ; c) Exonération des objets d'antiquité, d'art ou de collection, des droits de propriété littéraire et artistique et des droits de propriété industrielle pour leur inventeur (art. 885 I CGI).*

(4) *Dispositif codifié à l'article 795 A du code général des impôts.*

(5) *Dispositif codifié à l'article 1131 du code général des impôts.*

III.– LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE : DES RÉSULTATS HÉTÉROGÈNES

A.– OBJECTIF N° 1 *AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES*: UNE RÉALISATION EN DEMI-TEINTE

La performance de l'objectif n°1 pour 2009 présente des résultats mitigés. **Moins de la moitié des indicateurs présentent une réalisation conforme aux prévisions ou proche de celles-ci.**

L'amélioration des procédures de signalement, de protection et de conservation ⁽¹⁾ se poursuit mais les résultats restent en deçà des attentes. Si près d'un tiers des musées de France dispose d'un plan de récolement validé, contre moins d'un quart en 2008 ⁽²⁾, cette progression ne permet pas d'atteindre les 45 % prévus au projet annuel de performances.

Il convient néanmoins de souligner que de nombreux musées de France procèdent actuellement au récolement de leurs collections sans l'avoir fait validé au préalable par la collectivité propriétaire de celles-ci. Le responsable de programme assure en outre que *« afin de respecter l'engagement d'achever les récolement des musées nationaux pour 2014, le service des musées de France (sous-direction des collections) entend mobiliser la communauté scientifique muséale afin de multiplier les efforts en ce sens »*.

L'apparente mauvaise réalisation des objectifs de conservation préventive semble largement due au Plan de relance de l'économie. En effet, les crédits de paiement supplémentaires alloués titre de la restauration de monuments historiques en ont mécaniquement dégradé l'indicateur ⁽³⁾.

Le suivi de la qualité de la maîtrise d'ouvrage laisse apparaître un dépassement du coût des opérations ainsi qu'un allongement de leurs délais. D'après le rapport annuel de performances, l'écart entre les coûts réels et prévisionnels est notamment la conséquence de deux incidents qui ont perturbé le chantier de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville : un incendie a entraîné la destruction partielle d'une façade tandis que l'entreprise chargée des travaux de bardage et de couverture a été mise en redressement judiciaire. L'indicateur de suivi du respect de la programmation des travaux de restauration est inférieur aux prévisions mais reste proche de la valeur cible

(1) Indicateur 1.1.

(2) 32,41 % en 2009 contre 23,53 % en 2008.

(3) L'indicateur 1.2 est calculé selon le rapport entre les crédits de paiement consacrés à l'entretien de monuments historiques et ceux consacrés à leur restauration.

(87,65 % contre 90 %). D'après le responsable de programme, ce résultat « *est considéré comme satisfaisant* ». En effet, la restitution par l'État de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires autres que l'État a pu entraîner l'allongement des délais de mise en œuvre de la programmation des subventions d'investissement destinées à la restauration ⁽¹⁾.

B.- OBJECTIF N° 2 ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL : UNE FRÉQUENTATION QUI SE MAINTIENT

Les efforts en termes d'accessibilité physique des collections au public se mesurent notamment par le taux d'ouverture des salles. Même si celui-ci reste inférieur aux prévisions du projet annuel de performances (94,86 % contre une cible minimum de 95 %), il demeure élevé et en progression (94,45 % en 2008). En revanche, l'indicateur de suivi du coût de la surveillance des salles atteint 291 euros/m² pour une cible à 250 euros/m², soit un écart de plus de 16 %. Selon le rapport annuel de performances, ce résultat non conforme aux prévisions s'expliquerait par la modernisation des équipements de surveillance et l'augmentation des dépenses de maintenance correspondantes.

La fréquentation des collections se maintient et progresse même très légèrement par rapport à 2008 (+ 0,03 %). En 2009, les institutions patrimoniales et architecturales auront ainsi enregistré plus de 37,5 millions de visites ⁽²⁾. Toutefois, la fréquentation **demeure concentrée sur quelques établissements** : 15 % des musées – soit 5 établissements – réalisent près de 85 % de la fréquentation totale des musées nationaux, tandis que 9 monuments enregistrent 70 % des visites globales de monuments nationaux.

Il convient de souligner que **la part du jeune public dans la fréquentation des institutions patrimoniales est en baisse, et ce malgré les initiatives volontaristes menées en direction de cette population, notamment la gratuité d'accès** aux musées et monuments nationaux pour les jeunes de moins de 26 ans ⁽³⁾. Il est certes possible d'avancer l'argument selon lequel la diminution relative de la part du jeune public est, du moins en partie, liée à une hausse de la fréquentation globale tous publics confondus. Toutefois le Rapporteur spécial, qui s'était déjà interrogé quant à la pertinence de la gratuité ⁽⁴⁾, estime qu'**on serait en droit d'attendre de cette mesure qu'elle ait un effet suffisamment massif pour permettre, a minima, une stabilisation de la fréquentation des jeunes** en dépit de toute variable externe.

(1) *Les petites communes ou les particuliers ne disposent en effet pas toujours des compétences nécessaires pour assurer de manière efficace la maîtrise d'ouvrage.*

(2) *Fréquentation payante et gratuite.*

(3) *Mesure entrée en vigueur le 4 avril 2009 suite à l'annonce du Président de la République formulée lors de ses vœux au monde la culture le 13 janvier 2009.*

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

Le taux de satisfaction des visiteurs demeure élevé... du moins pour le musée du Louvre. L'indicateur relatif à la Bibliothèque nationale de France n'a en effet pas été renseigné pour 2009, la seule explication candidement fournie par le rapport annuel de performances étant qu'aucune enquête de satisfaction n'a été menée par la BNF cette année ! L'indicateur du CMN quant à lui présente une dégradation de près de 4 points par rapport à 2008, celle-ci étant principalement due, selon le rapport annuel de performances, à des résultats insuffisants de la part de deux établissements : le château d'Azay-le-Rideau et le site des mégalithes de Locmariaquer.

Ainsi qu'il l'avait déjà relevé à l'occasion du rapport d'information de la commission des Finances relatif à la performance dans le budget de l'État ⁽¹⁾, **le Rapporteur spécial considère qu'un effort d'harmonisation et de généralisation des indicateurs de satisfaction est possible.** En effet, l'indicateur 2.3 *Taux de satisfaction du public des institutions et des sites patrimoniaux* est composé de quatre sous-indicateurs dont l'unité de mesure diffère selon l'opérateur concerné ⁽²⁾. Par ailleurs, il conviendrait de renseigner les mêmes sous-indicateurs de satisfaction pour d'autres établissements publics culturels d'envergure tels les musées d'Orsay, du Quai Branly ou encore le CNAC Georges Pompidou. Un tel constat est à mettre en relation avec la pauvreté des informations relatives aux opérateurs (cf. *supra* proposition n° 1).

Proposition n° 4 : Harmoniser et généraliser les indicateurs de satisfaction relatifs aux institutions et sites patrimoniaux.

C.- OBJECTIF N°3 *ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS* : DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS UN CONTEXTE DE CRISE

Cet objectif comprend deux volets principaux. D'une part les efforts publics consentis pour encourager les partenaires – privés comme publics – à acquérir des trésors nationaux ou œuvres d'intérêt national, ou à participer à la restauration de monuments historiques n'appartenant pas à l'État. D'autre part le développement des ressources propres des institutions patrimoniales.

Concernant le premier volet, on constate que **les effets de levier de la part des fonds publics restent importants et progressent.** Ainsi, pour 1 euro engagé par l'État pour la restauration de monuments ne lui appartenant pas, ses partenaires en investissent 2,16 (contre 1,97 en 2008). De même le niveau de l'effet de levier des fonds publics pour l'acquisition de trésors nationaux et œuvres

(1) *Rapport d'information* Trois ans de performance dans le budget de l'État (doc. AN n° 1780).

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

d'intérêt national gagne 5 points par rapport à 2008 (19 % contre 14 %) et se révèle supérieur aux prévisions du projet annuel de performances. Si les apports de fonds publics directs ont presque doublé, les apports des fonds privés ont eux aussi considérablement augmenté (+ 70 %).

Concernant le second volet, il convient de souligner que **les situations diffèrent largement d'un établissement à un autre, tous n'ayant pas l'opportunité de développer massivement leurs ressources propres** (hors billetterie). Par ailleurs **ces possibilités se trouvent encore réduites dans le contexte actuel de crise**. Au total, les ressources propres des musées nationaux représentent environ un tiers de leurs budgets (33 %), un résultat en recul de 5 points par rapport à 2008. De fait la crise économique et financière a pu se répercuter sur les recettes issues d'activités domaniales ou de produits financiers. Elle a également eu un impact significatif sur les recettes de billetterie (– 6 %). En outre, **la mesure de gratuité a dû s'accompagner d'une compensation financière** versée par le ministère de la Culture et de la communication au titre de la perte de recettes de billetterie, **entraînant mécaniquement une diminution de la part des ressources propres des établissements concernés**. Il semble notamment que les établissements gérés par le CMN aient pâti de l'ensemble de ces facteurs.

En revanche, les **activités commerciales** (en particulier les boutiques) **et éditoriales continuent de se développer** (+ 27 %). Le taux de ressources propres issues du **mécénat suit également une évolution positive**, passant de 6 % à 8 % entre 2008 et 2009. Il convient toutefois de préciser que l'impact du mécénat sur les musées est très hétérogène : si trois établissements – le Louvre, le musée d'Orsay et le musée Rodin – parviennent à développer cette source de financement extérieure, les autres voient leurs recettes correspondantes diminuer, la crise constituant sans doute, en l'espèce, le principal agent perturbateur.

*

* *

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

Commentaire de M. Jean-Michel FOURGOUS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</i>	124
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	124
B.– DES ACTIONS CARACTÉRISÉES PAR UNE GRANDE STABILITÉ	124
C.– DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI ÉVOLUENT	126
1.– Renforcer une démarche prospective européenne en matière de sécurité et de défense en promouvant une démarche prospective commune	126
2.– Améliorer le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lié à la défense (DPSD)	126
3.– Développer les capacités scientifiques technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs	126
4.– Optimiser l'activité étatique de promotion et de contrôle de l'exportation dans le domaine de la défense.....	127
5.– Conduire et piloter la diplomatie de défense	127
II.– LE PROGRAMME <i>ÉQUIPEMENT DES FORCES</i>	128
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ATYPIQUE.....	128
1.– Un niveau d'autorisation d'engagement inégalé	128
2.– Les effectifs ne diminuent pas autant qu'ils le devraient.....	128
B.– LA DÉPENSE A ÉTÉ BIEN PLUS IMPORTANTE QUE LA DOTATION INITIALE	129
C.– UNE ANALYSE DÉTAILLÉE DE LA PERFORMANCE	131
1.– Mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires au succès des opérations des forces armées.....	131
2.– Concourir à la préservation au niveau national, et/ou européen dans le cadre d'une interdépendance librement consentie, des technologies et savoir-faire industriels garants de l'autonomie nationale	132
3.– Assurer une efficacité maximale de la dépense d'équipement des forces	132

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

A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le plus petit des quatre programmes de la mission *Défense* était doté en loi de finances initiale de 1,85 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,74 milliard d'euros de crédits de paiement. Ce programme a fait l'objet d'abondements en cours d'exercice : 213,4 millions d'euros ont ainsi été ouverts en autorisation d'engagement, ainsi que 97,6 millions d'euros en crédits de paiement. Au total, 1,89 milliard d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés sur 2,08 milliards d'euros de crédits ouverts, soit 91,2 %, ainsi que 1,83 milliard d'euros de crédits de paiement sur 1,84 milliard d'euros disponibles, soit 99,4 %.

Ce programme est le moins consommateur d'effectifs de la mission *Défense*. Pour 8 633 postes ouverts en loi de finances (+ 45 par rapport à 2008), 8 437 ont été pourvus en 2009. Les 196 postes vacants représentent 2,2 % des effectifs, ce qui correspond à un volant de gestion incompressible. La DGSE, avec 4 425 emplois, parvient à un taux de réalisation des effectifs de 98,5 %. La structure des emplois se caractérise par une forte proportion d'officiers et de fonctionnaires de catégorie A (45 % des effectifs), ce qui s'explique par la nature des missions confiées à ce programme : analyse stratégique, recherche du renseignement, études et recherche technologiques, diplomatie de défense...

B.- DES ACTIONS CARACTÉRISÉES PAR UNE GRANDE STABILITÉ

L'architecture du programme, stable depuis plusieurs exercices, comporte six actions pratiquement inchangées. La lecture de l'exécution budgétaire 2009 du programme, ainsi que les comparaisons dans le temps en sont facilitées.

L'action n° 1 *Analyse stratégique*, regroupe les services de la délégation aux Affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense qui fournissent l'analyse des situations géopolitiques susceptibles d'avoir un impact sur les intérêts de la France. C'est également sur le budget de cette action que sont imputés les crédits relatifs aux 53 études et 58 notes d'analyse commandées à des instituts de recherche indépendants. Pour autant, cette action reste l'une des moins coûteuses puisque, sur 4,1 millions d'euros de crédits de paiement alloués, seuls 3,3 millions ont été consommés en 2009.

L'action n° 2 *Prospective des systèmes de force*, qui regroupe principalement les services chargés du pilotage des systèmes de force et du centre d'analyse de la Défense, a consommé 43,7 millions d'euros soit 4,8 millions de crédits de paiement plus que sa dotation budgétaire. Le ministère explique cet écart d'une part par une consommation de crédits supplémentaires obtenus dans le

cadre du Plan de relance pour 0,7 million d'euros et d'autre part par un effort entrepris pour payer le plus grand nombre possible de marchés à échéance. Le Rapporteur spécial relève que ces explications n'apportent aucun élément sur le dépassement de 3,3 millions d'euros observé sur les crédits de personnel (titre 2).

Proposition n° 1 : Commenter, dans le rapport annuel de performances, tous les écarts significatifs entre dépenses et crédits, notamment en titre 2.

L'action n° 3 *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* qui regroupe les crédits dévolus à la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE) et de la direction de la Protection et de la sécurité de la défense (DPSD) a consommé 602 millions d'euros de crédits de paiement (+ 14 % par rapport à 2008) pour une dotation de 577 millions disponibles. Ces hausses, (qui bénéficient davantage à la DGSE qu'à la DPSP) traduisent bien la priorité accordée par le pouvoir exécutif à l'acquisition du renseignement, conformément aux préconisations du Livre blanc. Ce sont les postes « *Télématique, informatique et bureautique* » et « *Déplacement et transport* » qui augmentent le plus, ce qui s'explique, d'une part, par l'acquisition de nouveaux appareils techniques de recueil et de traitement de l'information et, d'autre part, par une plus grande activité et une augmentation du nombre de missions. La forte hausse des crédits d'infrastructure (+ 7,4 millions d'euros) traduit la nécessité de moderniser et d'adapter des locaux destinés à adapter de nouveaux matériels informatiques.

L'action n° 4 *Maîtrise des capacités technologiques et industrielles*, qui couvre les besoins financiers en matière de recherche, est la plus richement dotée du programme avec un montant de 1 062 millions d'euros consommés pour 1 008 millions d'euros inscrits. Les crédits débloqués dans le cadre du Plan de relance expliquent ce dépassement. La conduite des études amont est centrée sur la réalisation d'objectifs de long terme autour d'une quarantaine de projets fédérateurs définis dans le plan prospectif à 30 ans. Avec 98,5 millions d'euros consommés hors titre 2 (+ 42,5 % par rapport à 2008) pour 77 millions d'euros inscrits, la recherche sur le nucléaire reste privilégiée par rapport à la recherche spatiale (56,4 millions d'euros pour 66,5 millions d'euros inscrits). L'ensemble des autres secteurs de la recherche a mobilisé 574 millions d'euros hors titre 2 contre 525 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale.

L'action n° 5 *Soutien aux exportations* a enregistré, elle aussi, une surconsommation de ses crédits : pour 20,3 millions inscrits en loi de finances initiale (+ 19,4 % par rapport à 2008), 22,2 millions ont été consommés. Le rapport annuel de performances ne justifie pas ce dépassement, similaire à celui de l'an passé et qui trouve, cette année encore, son origine dans les dépenses de personnel (14,7 millions d'euros consommés pour 12,7 millions de crédits ouverts). L'augmentation des frais de déplacement à l'étranger du personnel pour promouvoir les matériels d'armement français constituerait l'une des causes de l'écart constaté.

Enfin, les 95,9 millions d'euros attribués par la loi de finances initiale (+ 6 % sur un an) à l'action n° 6 *Diplomatie de défense* n'ont pas suffi, à 0,8 million d'euros près, à couvrir les besoins des postes implantés dans 96 pays, ce qui constitue l'un des plus importants – et des plus coûteux – réseaux d'attachés de défense du monde. C'est dans cette action qu'est comptabilisée la subvention versée au Gouvernement de Djibouti en compensation de l'implantation des forces françaises sur son territoire, conformément à la convention bilatérale du 3 août 1983. Cette subvention s'est élevée à 21,9 millions d'euros en 2008, en hausse de 0,2 million d'euros par rapport à 2008.

C.– DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI ÉVOLUENT

Sensible aux critiques de la Cour des comptes et du Rapporteur spécial, le directeur des Affaires stratégiques a renouvelé les objectifs du programme dont il est responsable et les a assortis de onze indicateurs au lieu de sept jusqu'à présent.

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

La première action, particulièrement modeste, n'est adossée à aucun objectif. La deuxième, en revanche, est associée à un objectif de promotion de coopération européenne en matière de prospective. L'indicateur met en évidence la faiblesse de cette coopération : selon les domaines, le taux de coopération européenne en la matière fluctue entre 7 % et 17,2 % pour des objectifs s'échelonnant entre 20 % et 22 %.

2.– Améliorer le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lié à la défense (DPSD)

La troisième action, relative à la recherche du renseignement, néglige la DGSE pour ne s'intéresser, avec deux indicateurs, qu'à l'activité de la DSPD. Il ressort de ces indicateurs que le taux d'avis émis par la DPSD dans les délais prescrits est très satisfaisant (97 % pour un objectif fixé à 90 %) alors que le taux de domaines militaires inspectés dans les délais prescrits n'atteint pas sa cible de 72 % (67 %).

3.– Développer les capacités scientifiques technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs

L'action n° 4 est orientée vers deux objectifs proches : le développement des capacités technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs, d'une part, et le maintien des capacités industrielles nécessaires à la Défense, d'autre part. Le premier indicateur met en évidence une progression continue et conforme aux objectifs des capacités technologiques de notre pays.

Comme chaque année, le deuxième indicateur, qui mesure la « *performance de traitement des dossiers d'investissements étrangers en France* », affiche un résultat de 100 %, ce qui « *traduit une maîtrise satisfaisante de la préservation du potentiel industriel nécessaire à la réalisation des systèmes d'armes* ». Cet objectif, d'un intérêt limité du fait de son invariabilité, disparaît en 2010.

Deux indicateurs nouveaux font leur apparition :

– le premier, destiné à mesurer la performance des grandes écoles placées sous l'autorité de la DGA (Polytechnique, ENSTA, ENSIETA, ISAE⁽¹⁾) fournit, par école, le taux de placement des élèves six mois après la fin des études. Ce taux, qui varie sans surprise entre 97 % et 100 %, est globalement conforme aux objectifs. L'indicateur nous renseigne également sur le coût de formation d'un élève : de 60 000 euros pour un élève de l'ENSIETA à 130 000 euros pour un polytechnicien ;

– la seconde mesure la part des études amont contractualisées vers les PME/PMI. Ce taux ne s'élève qu'à 5 % pour un objectif modeste de 6,8 %

4.– Optimiser l'activité étatique de promotion et de contrôle de l'exportation dans le domaine de la défense

Les deux derniers objectifs et indicateurs portent sur les exportations d'armement et mettent en évidence d'une part une maîtrise du coût de la direction du développement international dans les contrats à l'exportation et, d'autre part, une réduction du temps de traitement des dossiers d'exportation des matériels de guerre, conforme aux objectifs : 20 jours par dossier.

5.– Conduire et piloter la diplomatie de défense

Malgré la difficulté à mesurer une action aussi abstraite, le rapport annuel de performance propose deux indicateurs, à la satisfaction du Rapporteur spécial. Le premier apprécie la réalisation du plan de rationalisation de la représentation diplomatique de défense. Il affiche un taux de 100 %, identique à son objectif. Le second, qui met en lumière le taux de réalisation des plans de coopération des attachés de défense avec les forces locales, affiche un résultat de 85 % conforme aux prévisions.

(1)ENSTA : École nationale supérieure de techniques avancées. ENSIETA : École nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement. ISAE : Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace.

II.— LE PROGRAMME *ÉQUIPEMENT DES FORCES*

A.— UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ATYPIQUE

1.— Un niveau d'autorisation d'engagement inégalé

En 2009, les autorisations d'engagement initiales de ce programme s'élevaient à 20,9 milliards d'euros. Abondée à hauteur de 2,3 milliards d'euros en cours d'exercice, grâce notamment au Plan de relance de l'économie, **l'enveloppe disponible atteignait un montant total de 23,3 milliards d'euros, soit plus du double de celle de 2008 (11,2 milliards d'euros). Les dépenses se sont élevées à un palier jamais atteint : 21,1 milliards d'euros (contre 9,9 milliards en 2008).** Ce niveau s'explique par l'engagement simultané de plusieurs gros contrats d'équipement dont une commande groupée de 60 Rafales, un sous-marin nucléaire d'attaque de type Barracuda, des Véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), des frégates multimissions (FREMM)...

Les crédits de paiement ont connu une trajectoire plus classique : les moyens votés en loi de finances initiale (12,2 milliards d'euros) ont été abondés en cours d'exercice de 1,5 milliard d'euros, ce qui a porté la dotation disponible à 13,7 milliards d'euros. Sans atteindre les niveaux des autorisations d'engagement, **le montant des crédits de paiement fut, en 2009, supérieur de 2,4 milliards d'euros (+ 21 %) à celui de l'année précédente.** Les dépenses se sont élevées à 13,6 milliards d'euros représentant 99 % des crédits ouverts.

2.— Les effectifs ne diminuent pas autant qu'ils le devraient

Le programme comptait, fin 2009, 14 507 emplois réalisés, en baisse de 424 (- 2,8 %) par rapport à fin 2008, pour un nombre d'emplois autorisés de 14 307. Cette diminution des effectifs n'a pas évité une légère sur-réalisation de 200 emplois (+ 1,4 %) que les responsables du programme expliquent par « *les aléas de la gestion annuelle* ». Ce sureffectif provient essentiellement des personnels civils de catégorie A (+ 485) et des officiers (+ 71) alors que les autres catégories enregistrent des sous-réalisations.

La structure d'emploi du programme *Équipement des forces*, principalement orientée vers la conception d'armements, reste atypique avec un grand nombre de fonctionnaires de catégorie A (3 160) et d'officiers (2 077), ces deux catégories représentant 36 % des effectifs.

B.– LA DÉPENSE A ÉTÉ BIEN PLUS IMPORTANTE QUE LA DOTATION INITIALE

Avec 2,8 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 3,3 milliards d'euros de crédits de paiement consommés en 2009, l'action *Dissuasion* reste l'une des plus lourdes du programme. C'est aussi l'une des plus stables par rapport aux années précédentes. Cette stabilité trouve son origine dans la sanctuarisation des équipements liés à la dissuasion nucléaire : le quatrième et dernier SNLE-NG, le *Terrible*, est en phase d'achèvement et devrait entrer en service fin 2010 (265 millions d'euros en 2009) ; la réalisation du missile M 51, futur vecteur de l'arme nucléaire, se poursuit (801 millions d'euros) ainsi que les travaux d'adaptation des trois autres SNLE à ce missile (205 millions d'euros) ; cette action inclut également le développement des projets de simulation (529 millions d'euros), du missile aéroporté ASMPA (282 millions d'euros) et d'un certain nombre de projets de cohérence liés à la dissuasion pour 608 millions d'euros.

L'action *Commandement et maîtrise de l'information*, qui regroupe douze sous-actions liées à la communication et à l'information, a enregistré une légère sous-consommation de ses autorisations d'engagement (1,65 milliard d'euros consommés contre 2,1 inscrits). Les crédits de paiement, en revanche, ont enregistré une nette surconsommation : 1,37 milliard contre 883 millions inscrits. Cette action comprend plusieurs grands programmes emblématiques tels que le système de satellites de communications Syracuse III - Athena (145 millions d'euros dépensés en 2009), les satellites de renseignement Hélios II (23 millions d'euros), le système de commandement SCCOA (171 millions d'euros), le système de commandement de l'armée de terre SIC Terre (102 millions d'euros) ; mais il intègre également un grand nombre de programmes de cohérence qui ont coûté 362 millions d'euros de crédits de paiement en 2009.

L'année 2009 est à marquer d'une pierre noire pour l'action *Projection – mobilité – soutien*. C'est en effet lors de cet exercice qu'a été acté le surcoût faramineux du programme de l'avion transport militaire A 400 M, en retard de quatre ans. **Les autorisations d'engagement, fixées en loi de finances initiale à 1,3 milliard d'euros ont été portées en fin d'exercice à 6,6 milliards d'euros (+ 407 %) !** Les crédits de paiement, de leur côté, n'enregistrent qu'un dépassement limité à 8 % : 972 millions d'euros consommés pour 900 millions autorisés. Cette action comprend également le programme d'hélicoptère de transport NH-90 (121 millions d'euros, versions terrestre et navale confondues), celui de rénovation de 24 hélicoptères Cougar (16 millions d'euros) ou encore la commande de 200 petits véhicules protégés (PVP) destinés aux transports de l'armée de terre (7,6 millions d'euros). En 2009 a également été mis en chantier un bâtiment de projection et de commandement (BPC) de type *Mistral*, dont la construction, prévue à l'origine à une échéance plus tardive, a été avancée dans le cadre du Plan de relance de l'économie. 437,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement, correspondant au prix du navire, ont été ouverts ainsi que 191 millions d'euros de crédits de paiement correspondant à la première échéance.

L'action *Engagement et combat*, la plus richement dotée du programme, a enregistré une sous-consommation de ses engagements (7,4 milliards d'euros pour 11,9 milliards inscrits en loi de finances initiale) mais une surconsommation de ses crédits de paiement (4,8 milliards pour seulement 4,1 milliards inscrits). Parmi les 17 sous-actions, la plus « budgétivore », avec 5,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement consommées (pour 4,7 inscrits), est celle qui concerne le Rafale dont 60 exemplaires ont fait l'objet d'une commande groupée l'an dernier. Viennent ensuite le programme des frégates multimissions FREMM (2,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement consommés en 2009 en raison de la commande groupée des trois derniers bâtiments, contre 966 millions d'euros de crédits de paiement), le programme des SNA Barracuda (1,3 milliard d'euros d'autorisations d'engagement en raison de la commande de la première unité, contre 398 millions d'euros de crédits de paiement), l'hélicoptère Tigre (226 millions d'euros, 5 exemplaires livrés), le véhicule blindé de combat d'infanterie VBCI (396 millions d'euros, 68 exemplaires livrés), le missile de croisière naval (MDCN) (96 millions d'euros), la rénovation du blindé AMX10 RC (45 millions d'euros, 68 exemplaires rénovés), la torpille MU 90 (19 millions d'euros, 75 exemplaires livrés), la tenue du combattant Félin (100 millions d'euros, 2 749 exemplaires livrés), le canon automoteur Caesar (70 millions d'euros, 38 exemplaires livrés), ainsi qu'un grand nombre de programmes de cohérence moins emblématiques, parfois discrets (« conduite des opérations spéciales », par exemple). Cette sous-action inclut toujours le projet de second porte-avions, dont la réalisation a été repoussée mais dont les études, qui ont été mises en veille, ont coûté en 2009 la somme de 63 684 euros.

Dotée de 868 millions d'euros en loi de finances initiale, l'action *Protection et sauvegarde* a enregistré une légère sous-consommation de ses moyens (845 millions d'euros ont été dépensés). Ce sont les programmes de missiles de courte ou moyenne portée qui constituent l'essentiel de cette action. Ainsi, le développement de la famille de systèmes sol-air futur (FSAF) a coûté 306 millions d'euros en 2009 contre 70 millions d'euros pour le missile d'interception de combat et d'autodéfense (MICA), 67 millions d'euros pour le développement du système principal de missiles anti-aériens (PAAMS) ou 76 millions d'euros pour la rénovation à mi-vie des missiles Mistral. Le programme de frégates anti-aériennes Horizon, dont le second exemplaire a été livré en 2009, a coûté, pour sa part, 112 millions d'euros au cours de l'exercice.

Les deux dernières actions du programme sont spécifiques : l'action *Préparation et conduite des opérations d'armement* (2,2 milliards d'euros en 2009) assure principalement le soutien de la Délégation générale pour l'armement (DGA). L'action *Parts étrangères et programmes civils* (14,6 millions d'euros) regroupe, d'une part les participations étrangères à des opérations menées en coopération avec la DGA, d'autre part les opérations conduites par la DGA au profit d'administrations civiles (sécurité civile, douanes...).

C.- UNE ANALYSE DÉTAILLÉE DE LA PERFORMANCE

Ce programme est maintenant assis de manière stable sur trois objectifs clairs assortis de huit indicateurs de performance lisibles et cohérents. L'analyse des résultats, relativement bien détaillée, facilite la compréhension des résultats. L'analyse de la performance de ce programme, indispensable compte tenu de son poids budgétaire, s'en trouve améliorée.

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

Les cinq indicateurs de performance qui sont associés à cet objectif analysent le taux de réalisation des équipements de chacun des cinq systèmes de force : dissuasion, commandement et maîtrise de l'information, projection-mobilité-soutien, engagement et combat et protection et sauvegarde.

Chacun de ces indicateurs se décline en cinq sous-indicateurs, pour aboutir à une vision relativement complète de la situation par système de force : progression dans la réalisation des principales opérations, évolution annuelle des délais de réalisation des opérations d'armement en nombre de mois, taux moyen de réalisation des performances techniques, indice de réalisation des besoins en matière de programmes de cohérence ainsi que le taux de réalisation des livraisons valorisées.

La plupart de ces indicateurs fournissent des données rassurantes et conformes aux prévisions, même si certains doivent être considérés avec précaution. Il en est ainsi du taux moyen de réalisation des performances techniques, systématiquement compris – comme en 2007 et 2008 – entre 99,9 % et 100 %. Il est certes plutôt rassurant de constater que le niveau de réalisation des performances techniques des équipements de nos armées est aussi élevé, mais cela doit amener à se poser des questions sur la pertinence et la signification réelle d'un indicateur qui varie aussi peu.

Une autre difficulté provient de la construction de ces indicateurs qui ne prennent en compte que les équipements entièrement livrés. C'est ainsi que le retard moyen enregistré par les différents programmes fluctue entre 1,5 et 2,25 mois car l'avion de transport A400M, qui affiche 4 ans de retard, n'est pas pris en compte. Il faudra attendre la dernière livraison de cet appareil, dans une quinzaine d'années, pour voir le rapport annuel de performance prendre en compte le retard du programme. Il en est de même des hélicoptères NH-90 ou Tigre...

Malgré ces réserves, la lecture de ces indicateurs nous apprend que la plupart des objectifs sont atteints, sauf peut-être pour ce qui concerne la valorisation de matériel d'occasion : avions de transport C 130, hélicoptères Cougar, avions Alphajet et Super Étendard, missile Mistral.

2.– Concourir à la préservation au niveau national, et/ou européen dans le cadre d'une interdépendance librement consentie, des technologies et savoir-faire industriels garants de l'autonomie nationale

L'indicateur unique associé à cet objectif s'intéresse à la coopération européenne qui, avec un résultat de 30 % progresse légèrement par rapport à 2008 (29 %) et dépasse son objectif de 25 %. Si on ne peut que se féliciter d'un niveau de coopération européenne en hausse, on peut toutefois s'interroger sur la fixation de l'objectif à un niveau aussi modeste. Compte tenu du prix des armements et de l'intérêt de coopérer pour bénéficier d'effets d'échelle, le Rapporteur spécial considère que la coopération européenne doit être développée et propose que soit relevé l'objectif trop timide de l'objectif n° 2.

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

Le premier indicateur s'attache au montant des intérêts moratoires versés, à la fois en millions d'euros et en pourcentage du montant des paiements. Les résultats pour 2009 sont bons puisque la somme continue à baisser d'année en année (8,3 millions d'euros après 9,2 millions d'euros en 2008 et 15 millions d'euros en 2007). En pourcentage du montant total des paiements, le résultat est tout aussi encourageant : 0,09 % en 2009 contre 0,12 % en 2008, 0,20 % en 2007. L'objectif, pas assez ambitieux, était fixé à 0,19 % pour 2009.

Le second indicateur présente l'évolution annuelle des devis d'équipement principaux pour les cinq systèmes de forces. Il laisse apparaître une excellente maîtrise globale des devis qui n'ont pas augmenté en 2009, alors que la hausse prévue était de 1 %. Dans le système de forces *Commandement et maîtrise de l'information*, l'évolution moyenne des devis d'équipement enregistre même une baisse de 3,55 %.

Proposition n° 2 : Fixer des objectifs de performance plus ambitieux, qu'il s'agisse de coopération technologique européenne, de paiement d'intérêts moratoires ou d'évolution des devis d'équipement.

*

* *

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

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

—
SOMMAIRE
—

	Pages
I.— UN BUDGET EXÉCUTÉ TRÈS DIFFÉRENT DU BUDGET VOTÉ	135
A.— UN BUDGET PERTURBÉ PAR L'ABSENCE DES RECETTES EXCEPTIONNELLES PRÉVUES ⁰	135
1.— La désillusion immobilière.....	135
2.— Le retard pris par les aliénations d'ondes hertziennes	136
3.— Les palliatifs utilisés	136
B.— LA DÉFENSE A ÉTÉ L'UN DES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DU PLAN DE RELANCE	136
C.— LA DÉFLATION DES EFFECTIFS A RALENTI.....	137
D.— L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE POURSUIT SON ÉVOLUTION.....	137
1.— les indicateurs de performance continuent à évoluer	137
2.— des modifications de périmètre mineures.....	138
II.— LE PROGRAMME <i>PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</i>	138
A.— UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PROCHE DES PRÉVISIONS	138
1.— Le plus lourd des programmes de la Défense	138
2.— Des effectifs en régression	139
B.— LES PRINCIPALES ACTIONS	139
C.— LES RÉSULTATS MITIGÉS DE LA PERFORMANCE	141
1.— Assurer la fonction stratégique intervention dans l'hypothèse de la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc.....	141
2.— Assurer la préparation des forces dans les délais impartis pour permettre la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc.....	141
3.— Assurer la fonction stratégique de protection (sauvegarde).....	142
4.— Assurer la fonction stratégique de prévention.....	142
5.— Satisfaire aux contrats opérationnels permettant de contribuer à la lutte contre l'instabilité en prévenant et en circonscrivant les crises, en priorité en coalition internationale	142
6.— Maîtriser le coût de la fonction RH.....	142
7.— Maîtriser le coût du maintien en condition opérationnelle	143

III.– LE PROGRAMME <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE</i>	143
A.– UNE LÉGÈRE SOUS-CONSOMMATION DE CRÉDITS.....	143
B.– LES RÉSULTATS TRÈS DIVERS DES ACTIONS	143
C.– LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS TRÈS MITIGÉS	144
1.– Respecter les échéances juridiques ou légales.....	144
2.– Mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais.....	144
3.– Rationaliser le développement des projets informatiques.....	144
4.– Assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais et au meilleur coût	145
5.– Accroître l'autofinancement des musées	145
6.– Faciliter l'accès aux archives de la Défense.....	145
7.– Optimiser la diffusion des vecteurs de communication.....	145

I.- UN BUDGET EXÉCUTÉ TRÈS DIFFÉRENT DU BUDGET VOTÉ

L'année 2009 fut atypique : perturbée par le retard des recettes exceptionnelles escomptées, elle a bénéficié de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie.

A.- UN BUDGET PERTURBÉ PAR L'ABSENCE DES RECETTES EXCEPTIONNELLES PRÉVUES ⁽¹⁾

En 2009, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 52,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et à 40,8 milliards d'euros de crédits de paiement. Ces crédits ont bénéficié, en cours d'exercice, d'importants abondements : 4,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement.

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

1.- La désillusion immobilière

En 2009, la mission *Défense* devait percevoir 1,637 milliard d'euros de recettes exceptionnelles extrabudgétaires dont 972 millions d'euros issus de cessions immobilières et 600 millions d'euros provenant de l'aliénation d'ondes hertziennes.

La vente de plusieurs emprises parisiennes de grande valeur (îlot Saint-Germain, abbaye de Penthemont, Hôtel de l'Artillerie à Saint-Thomas d'Aquin, casernes Reuilly, Lourcine, Pépinière...) a achoppé pour des raisons financières : le consortium commun à la Caisse des dépôts et consignations qui devait porter ces biens jusqu'à leur vente a proposé un prix (environ 520 millions d'euros) jugé incompatible avec les attentes de l'État (744 millions d'euros).

Les recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier ont donc été réduites à 65 millions d'euros, provenant de diverses ventes régionales ou franciliennes.

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

2.— Le retard pris par les aliénations d'ondes hertziennes

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

3.— Les palliatifs utilisés

Pour pallier ces insuffisances, le ministère a été autorisé à consommer 139 millions d'euros de reports de crédits 2008. Il a perçu 221 millions d'euros correspondant à une soulte versée par la Société nationale immobilière (SNI) dans le cadre du renouvellement du contrat pour la gestion du patrimoine domanial de la Défense et il a été contraint de redéployer en interne 136 millions d'euros, principalement ponctionnés sur le programme 146 *Équipement des forces*, mais également le programme 178 *Préparation et emploi des forces*.

Le Rapporteur spécial regrette, comme la Cour des comptes, que ces ajustements soient réalisés « *une fois de plus, au détriment de crédits initialement votés pour l'équipement des forces* ».

Par ailleurs, une baisse des besoins financiers a été constatée en fin d'année, consécutive à une baisse du coût des facteurs (l'inflation n'a été que de 0,1 % contre 2 % prévus). Le ministère du Budget a évalué cette désinflation à 590 millions d'euros, chiffre contesté par le ministère de la Défense.

B.— LA DÉFENSE A ÉTÉ L'UN DES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DU PLAN DE RELANCE

Le Plan de relance de l'économie, qui a ouvert 1,62 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 985 millions d'euros de crédits de paiements a permis à la mission *Défense* d'accélérer, en 2009, la consommation de son report de crédit. La mission a été autorisée à consommer, dès le début 2009, 500 millions d'euros de crédits reportés. Puis, hors Plan de relance mais en raison de l'absence des recettes exceptionnelles, le ministère du Budget a autorisé la consommation de 400 millions d'euros supplémentaires de reports de crédits. Ces crédits ont notamment permis de lancer la construction immédiate d'un bâtiment de projection et de commandement supplémentaire de type *Mistral* pour la marine nationale.

Le Rapporteur spécial constate que si les crédits apportés par le Plan de relance au bénéfice du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de Défense* sont nets, ce n'est pas le cas des crédits versés au

programme 178 *Préparation et emploi des forces*, considérés comme une simple anticipation destinée à être intégralement compensées par des réductions d’enveloppes ouvertes au titre des exercices 2011 à 2020. De la même manière, les crédits ouverts dans le cadre du Plan de relance au profit des programmes 212 *Soutien de la politique de la Défense* et 146 *Équipement des forces*, correspondent quasi intégralement à des anticipations de dépenses censées être compensées.

Au total, la Cour des comptes estime à seulement 270 millions d’euros l’apport budgétaire net du Plan de relance de l’économie.

C.– LA DÉFLATION DES EFFECTIFS A RALENTI

La baisse constatée au 31 décembre 2009 du nombre d’agents du ministère de la Défense, bien qu’élevée (–6 200) a été inférieure à l’objectif fixé à 8 250 suppressions d’emplois nécessaire pour respecter la cible de 54 000 suppressions de postes pendant la programmation. Le ministère de la Défense avait toutefois anticipé, en 2008, la déflation programmée des effectifs. La Cour des comptes considère donc que malgré un mauvais résultat enregistré en 2009, la Défense « *reste sur la trajectoire fixée par la programmation* » mais a consommé la majeure partie de son avance.

Paradoxalement, l’écart entre le nombre d’ETPT autorisés et le nombre d’emplois réalisés n’a jamais été aussi élevé : –5 086 postes, soit 1,8 % pour le seul programme *Préparation et emploi des forces*.

D.– L’ANALYSE DE LA PERFORMANCE POURSUIT SON ÉVOLUTION

1.– Les indicateurs de performance continuent à évoluer

L’analyse de la performance a été profondément modifiée en 2009. Plusieurs indicateurs qui présentaient des biais, ou dont l’intérêt était limité, sont abandonnés ou corrigés dans le cadre de l’exercice 2010. Malheureusement, la tendance observée depuis plusieurs exercices et sur la plupart des missions d’une réduction du nombre d’indicateurs se poursuit. Le Rapporteur spécial regrette notamment que le programme 178 *Préparation et emploi des forces*, qui représente un budget non négligeable de 23 milliards d’euros, perde 7 de ses 18 indicateurs !

Proposition : Cesser de réduire, année après année, le nombre d’indicateurs de performance. Lorsqu’un indicateur n’est plus pertinent, veiller à son remplacement.

La justification des crédits sera désormais structurée autour du référentiel d’activités établi pour le passage à Chorus. Ces changements entraîneront d’inévitables ruptures de séries qui ne facilitent pas les comparaisons.

2.– Des modifications de périmètre mineures

En 2009, le périmètre de la mission *Défense* a été affecté par le transfert de la gendarmerie de l'armement et de la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires en provenance de la mission *Sécurité* (+ 346 emplois) et la mise en place des délégués des préfets en charge des quartiers prioritaires de la politique de la ville (– 62 postes).

Le champ de la mission *Défense* a aussi été modifié par l'intégration au sein du programme 212 *Soutien de la politique de la Défense* de deux nouvelles actions en provenance de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation*. Il s'agit des actions *Promotion et valorisation du patrimoine culturel*, mise en œuvre par la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), et *Communication*, pilotée par la délégation à l'information et à la communication de Défense (DICOD). Enfin, une action nouvelle, *Restructurations*, apporte assurément une meilleure lisibilité quant aux ressources spécifiques mises en œuvre dans ce domaine.

II.– LE PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PROCHE DES PRÉVISIONS

1.– Le plus lourd des programmes de la Défense

Avec ses 22,4 milliards d'euros inscrits en autorisations d'engagement et ses 21,8 milliards inscrits en crédits de paiement, ce programme est de loin le plus volumineux de la mission *Défense*.

Il a fait l'objet en cours d'exercice d'importants abondements : 626 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits et 881 millions d'euros d'ouvertures pour les autorisations d'engagement, ce qui a porté les crédits disponibles à 23,8 milliards d'euros. Pour les crédits de paiement, les fonds de concours et attributions de produits ont apporté 620 millions d'euros auxquels se sont ajoutés 610 millions d'euros d'ouvertures intervenues en cours d'exercice, portant le total disponible à 23,1 milliards d'euros. Les taux de consommation ont atteint 97,8 % en autorisations d'engagement (22,2 milliards d'euros) et 99,1 % en crédits de paiement (21,2 milliards d'euros). Le montant des crédits attribués et consommés en 2009, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, dépasse de plusieurs centaines de millions d'euros ceux de 2008, année qui constituait déjà un record en la matière.

À ce programme ont été associées, en 2009, des dépenses fiscales d'un montant de 30 millions d'euros : 10 millions résultent de l'exonération de TIPP du ministère de la Défense et 20 millions des exonérations de charges des indemnités destinées à promouvoir la réserve.

2.– Des effectifs en régression

Ce programme rassemble 88 % des effectifs de la mission : 275 908 ETPT réalisés (contre 282 120 en 2008) pour 281 019 autorisés. Le nombre de postes non pourvus (5 086 postes) continue à s'accroître en raison d'un nombre de départs supérieur aux prévisions, notamment en raison de problèmes de fidélisation des militaires du rang rencontrés par les forces terrestres.

Les nombreuses sorties d'ouvriers d'État (– 1 207) traduisent la mise en œuvre des mesures incitatives au départ, liées au plan d'accompagnement des restructurations. Pour les autres personnels civils, les départs sont inférieurs aux prévisions en raison, notamment, de l'augmentation de l'âge de départ en retraite. L'indemnité de départ volontaire, malgré un relatif succès (400 ont été attribuées en 2009), ne parvient pas à inverser la tendance.

Malgré une diminution réelle de plus de 5 000 emplois, équivalente à la perte de 4 ou 5 régiments des forces, les dépenses en rémunérations et charges sociales ont continué à croître, passant de 15,570 milliards d'euros en 2008 à 15,835 milliards d'euros en 2009 (+ 1,7 % après + 1,6 % en 2008) !

B.– LES PRINCIPALES ACTIONS

Avec 9,19 milliards d'euros de crédits de paiements inscrits en loi de finances initiale et 9,23 milliards d'euros effectivement dépensés, l'action *Préparation des forces terrestres* est la plus richement dotée de la mission.

Les principales dépenses relatives à la préparation des forces terrestres, hors dépenses de personnel, concernent le maintien en condition opérationnelle du matériel. Les principaux contrats ont concerné l'entretien des 254 chars Leclerc (passation d'un contrat de dix ans avec une tranche ferme de quatre ans) et de l'hélicoptère Tigre, déployé à Kaboul.

Des dépenses d'Opex, notamment en matière de munitions et d'entretien programmé du matériel ont été imputées sur cette action à hauteur de 45,4 millions d'euros. L'entretien programmé du personnel a fait l'objet d'une priorité : le poste de dépenses *Habillement et équipement du combattant* a été doté de 145 millions d'euros qui ont permis à l'armée de terre de procéder à une revue importante du paquetage de combat. L'état-major a pris la décision d'acquérir rapidement des matériels de nouvelle génération, notamment pour les forces engagées en Afghanistan (treillis et sacs de combat, gants et masques de protection oculaire, genouillères, coudières, chemises adaptées au port du gilet pare-balles...). Le Rapporteur spécial, qui avait préconisé⁽¹⁾ une amélioration de l'équipement du combattant en Opex, se réjouit de constater que ses recommandations ont été prises en compte par l'état-major de l'armée de terre.

(1) *Rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances n° 1790 « Le financement des opex : plus de transparence pour une optimisation des moyens », déposé le 1^{er} juillet 2009 avec Mme Françoise Olivier-Coupeau.*

Avec 4,8 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 4,6 milliards d'euros de crédits de paiement dépensés, la marine a consommé respectivement 159 et 92 millions d'euros de plus que ce qui lui avait été alloué.

Plus encore que pour l'armée de terre, le maintien en condition opérationnelle des matériels a constitué pour la Marine nationale la principale dépense de préparation, hors titre 2, avec notamment des arrêts techniques majeurs (ATM) qui ont concerné le sous-marin d'attaque *Perle*, le porte-hélicoptères *Jeanne d'Arc*, le bâtiment de projection et de commandement *Tonnerre*, les frégates *Georges Leygues*, *Latouche Tréville*, *Lamotte Piquet*, *Dupleix* et *Courbet*. Les frégates *Jean Bart*, *Jean de Vienne*, *Surcouf*, *de Grasse* et *Guépratte* ont subi un arrêt technique intermédiaire (ATI). La frégate de surveillance *Nivôse* a fait l'objet d'un arrêt technique majeur mené à Port-Louis, sur l'île Maurice.

Le surcoût constaté en crédits de personnel résulte principalement de l'augmentation imprévisible du coût de formation des pilotes embarqués sur porte-avions aux États-Unis (+ 5 millions d'euros), ainsi que des nouvelles règles de défraiement des stages de formation dans les armées (+ 6,2 millions d'euros). Enfin, malgré la baisse continue des effectifs, les crédits d'alimentation de la marine ont fortement augmenté en 2009, dépassant de 5,1 millions d'euros la somme allouée en loi de finances initiale.

Le groupe aérien (avions de guet aérien Hawkeye, Super étendard modernisés, Rafale, Atlantique 2...) a également fait l'objet de contrats d'entretien pour des montants qui ne sont pas détaillés.

Malgré la baisse du prix des produits pétroliers, l'armée de l'air a, comme en 2007 et 2008, enregistré une surconsommation de ses crédits de paiement de 152 millions d'euros. Les économies réalisées sur les carburants (- 3,7 millions d'euros) ont été occultées par le coût élevé de l'entretien programmé du matériel qui enregistre une surconsommation de 84,4 millions d'euros. Sur les 1 285 millions d'euros consacrés au maintien en condition opérationnelle du matériel, 364 millions sont allés aux avions de combat (Mirage 2000, Mirage F1, Rafale et Alphajet), 237 millions aux appareils de transport et de ravitaillement, 71 millions aux hélicoptères et 36 millions aux appareils d'entraînement.

Les dépenses d'entretien et de maintenance des travaux immobiliers ont été supérieures de 31,6 millions d'euros aux prévisions en raison, d'une part, de retards pris dans la réalisation de travaux d'entretien et, d'autre part (pour 8,3 millions d'euros), « *de la montée en puissance des dépenses d'externalisation, plus particulièrement celles liées aux nouveaux marchés de filtrage des bases aériennes* ».

C.– LES RÉSULTATS MITIGÉS DE LA PERFORMANCE

Les indicateurs de performance continuent de fluctuer dans ce programme auquel étaient fixés en 2009 sept objectifs (-2) – tous remaniés – désormais assortis de 11 indicateurs, contre 18 précédemment.

1.– Assurer la fonction stratégique intervention dans l'hypothèse de la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc

Le premier indicateur mesure le pourcentage de crises dont l'analyse a permis une réaction adaptée de nos forces, ainsi que le taux de « satisfaction du client » en matière de renseignement militaire. Ces deux taux, respectivement de 69 % et 71 % en 2009, bien qu'en hausse par rapport à 2008, restent éloignés des objectifs fixés à 85 % et 90 %.

Le deuxième indicateur, censé mesurer le taux de satisfaction de la posture de dissuasion nucléaire, n'est pas renseigné : « *la divulgation de ces informations irait à l'encontre du principe même de dissuasion* ».

Le troisième indicateur mesure, par armée et service, les taux de satisfaction de la fonction intervention permettant de faire face à une situation mettant en jeu la sécurité de la France. Ces taux s'échelonnent de 17 % (pour le groupe aéronaval) à 100 % pour l'armée de terre ou la DIRISI (systèmes d'information et de télécommunications).

2.– Assurer la préparation des forces dans les délais impartis pour permettre la montée en puissance maximale des capacités militaires prévues par le Livre blanc

Cet objectif est associé à deux indicateurs de performance particulièrement instructifs : le premier, qui mesure la disponibilité des matériels majeurs des armées par rapport au besoin nécessaire pour réaliser les contrats opérationnels (et non par rapport au matériel en parc), varie entre 58 % de disponibilité pour le matériel aéronautique de l'armée de terre et 93,4 % pour l'armée de l'air.

Le second indicateur mesure le niveau de réalisation des activités et de l'entraînement et permet de mesurer la profondeur du déficit, s'agissant des militaires de l'armée de terre (105 jours par ans pour une cible de 150), des pilotes de transport de l'armée de l'air (250 heures de vol par an au lieu de 400) ou du nombre de jours de mer des bâtiments de la marine : 87 en moyenne contre 100 prévus.

3.– Assurer la fonction stratégique de protection (sauvegarde)

L'indicateur associé à cet objectif mesure le taux de satisfaction du contrat opérationnel de protection par armée et service. Malgré les difficultés rencontrées en matière de disponibilité ou d'entraînement, ce taux de satisfaction est égal à 100 % pour plusieurs armées, proche de ce taux pour les autres.

4.– Assurer la fonction stratégique de prévention

Cette fonction, ainsi que son indicateur, s'intéresse à l'efficacité de nos forces basées à l'étranger. Le taux des forces prépositionnées engagées dans les opérations dans un délai inférieur à cinq jours atteint 78 % pour un objectif de 85 %. Le taux de réalisation en matière de formation des forces étrangères atteint 91 % pour un objectif de 90 %.

5.– Satisfaire aux contrats opérationnels permettant de contribuer à la lutte contre l'instabilité en prévenant et en circonscrivant les crises, en priorité en coalition internationale

L'indicateur associé à cet objectif mesure le taux de satisfaction des contrats opérationnels par armée et par service. Il met en évidence un résultat de 100 % pour l'armée de terre, le service de santé, le service des essences et la DIRISI. Ce taux est plus faible pour la marine et l'armée de l'air, et varie selon les composantes. Le Rapporteur spécial ne peut que regretter l'absence d'explication sur la manière dont est mesurée la satisfaction : enquête de satisfaction subjective, données objectives ? Il constate en outre que la batterie de données concernant la marine est exactement la même que celle figurant dans le troisième indicateur de l'action n° 1.

6.– Maîtriser le coût de la fonction RH

Deux indicateurs – du plus grand intérêt – s'attachent à analyser, par armées le coût du recrutement et le coût de la reconversion. Le premier montre une maîtrise certaine de l'armée de terre en matière de coût de recrutement mais pointe les dépassements budgétaires parfois sensibles des autres armées et services. En revanche, le coût de la reconversion des personnels, calculé globalement pour les trois armées en raison de son caractère interarmées, reste largement inférieur aux prévisions : 4 832 euros par personne contre des cibles variant entre 5 400 et 6 500 euros.

7.– Maîtriser le coût du maintien en condition opérationnelle

L'indicateur affiche une augmentation globale du coût du maintien en condition opérationnelle du matériel militaire de 5,16 % en 2009, année au cours de laquelle l'inflation des prix à la consommation a été maîtrisée à 0,1 %. L'objectif annuel est d'obtenir un résultat inférieur à l'indice de la construction navale, aéronautique et ferroviaire. Mais comme ce chiffre n'est pas fourni, il est impossible de savoir si le résultat a été atteint.

Dans le détail, la hausse du coût du MCO a été de 3,8 % pour le matériel terrestre, de 5 % pour le matériel naval et de 7,8 % pour le matériel aéronautique.

III.– LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

A.– UNE LÉGÈRE SOUS-CONSOMMATION DE CRÉDITS

Ce programme, qui regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisées au profit du ministère de la Défense, a enregistré une sous-consommation de ses autorisations d'engagement (3,87 milliards d'euros pour une enveloppe globale de 3,11 milliards d'euros). La consommation des crédits de paiement, est plus proche des prévisions : 2,19 milliards d'euros pour 2,24 milliards d'euros de crédits inscrits, compte tenu de 667 millions d'euros ouverts en cours d'exercice.

Les effectifs de ce programme se sont élevés à 10 267 agents (– 88 par rapport à 2008, à périmètre constant) pour un plafond autorisé de 10 711 emplois. Le déficit s'élève donc à 443 postes (4,1 %), mais les comparaisons avec les exercices précédents sont rendues malaisées par le transfert, en provenance de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation*, des moyens humains et matériels relatifs à la valorisation du patrimoine et à la communication.

B.– LES RÉSULTATS TRÈS DIVERS DES ACTIONS

L'action n° 1, *Direction et pilotage*, qui regroupe principalement les moyens destinés aux cabinets du ministre de la Défense et du secrétaire d'État aux Anciens combattants, a suivi une gestion plus prudente qu'en 2008. Si la consommation des autorisations d'engagement a dépassé la dotation de 0,7 million d'euros, celle des crédits de paiement est restée en retrait de 0,3 million d'euros. Les dépenses de titre 2, qui avaient connu une forte augmentation en 2008, n'ont excédé les prévisions que de 0,3 million d'euros en 2009.

L'action n° 4 *Politique immobilière* a été marquée, en 2009, par un fort dépassement de la consommation de ses crédits de paiement : 1,04 milliard d'euros ont été consommés alors que seulement 460 millions avaient été inscrits en loi de finances initiale. Cette action reste caractérisée par le poids d'un certain

nombre d'opérations particulièrement lourdes, dont la réalisation est étalée sur plusieurs années comme la rénovation complète de l'hôpital Sainte-Anne à Toulon, des bassins de l'arsenal de Brest ou les infrastructures destinées à recevoir les matériels les plus récents et les plus coûteux comme l'hélicoptère Tigre, le VBCI et l'A 400 M.

L'action n° 6 *Accompagnement de la politique des ressources humaines*, qui regroupe l'action sociale du ministère de la Défense ainsi que la formation des personnels civils et la reconversion des militaires, a enregistré une surconsommation de ses crédits portant sur 7 millions d'euros. Le ministère justifie cet écart par une forte augmentation de la subvention qu'il verse à l'IGeSA (Institut de gestion sociale des armées) liée au versement « *de prestations sociales collectives ou individuelles qui ont fait l'objet d'une forte demande en 2009 de la part des ressortissants du ministère de la défense* ». Ces prestations s'inscrivent dans le cadre du soutien à la vie professionnelle ou à la vie personnelle et familiale.

C.- LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS TRÈS MITIGÉS

Sept objectifs (+ 3) et dix indicateurs (+ 2) ont été associés au programme en 2009.

1.- Respecter les échéances juridiques ou légales

Cet objectif n'a pas été atteint en 2009 : seuls 50 % des décrets nécessaires à l'application de dispositions législatives ont été publiés dans les six mois (pour un objectif de 100 %), 7 % des décrets qui auraient dû être publiés ne l'ont pas été et la durée moyenne entre la publication de la loi et celle des décrets d'application s'est élevée à 15 mois alors que l'objectif est fixé à 6 mois.

2.- Mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais

L'objectif de maîtrise des coûts de réalisation des infrastructures a été atteint en 2009, pas celui de maîtrise des délais. Deux indicateurs relatifs au taux de vacance des logements familiaux et au taux d'intervention du service d'infrastructure mettent en évidence des résultats proches des prévisions.

3.- Rationaliser le développement des projets informatiques

En 2009, l'objectif de mutualisation d'un maximum de projets informatiques a été atteint et fait apparaître une nette progression en la matière par rapport aux années précédentes. En matière de coûts, le résultat 2009 fait apparaître une hausse (+ 7,2 %) qui tranche avec la réalisation de l'année précédente (+ 1,7 %) et ne répond pas à l'objectif d'une inflation inférieure 3 %.

4.– Assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais et au meilleur coût

L'indicateur décrit une amélioration légère de la réactivité de l'action sociale, même si un seul des quatre objectifs a été atteint (délivrer 80 % des secours urgents en moins de quatorze jours).

Le second indicateur, qui séparait les crédits d'action sociale consacrés au fonctionnement du service de ceux consacrés aux prestations – et qui faisait apparaître des résultats peu glorieux – a été supprimé.

5.– Accroître l'autofinancement des musées

L'indicateur associé à cette action fournit le taux de ressources propres des trois musées (armée, marine, air et espace) par rapport à leur coût de fonctionnement. Les résultats, qui varient entre 44 % et 67 % sont inférieurs pour deux d'entre eux (armée et marine) aux objectifs fixés, alors que le musée de l'air et de l'espace dépasse les siens. On ne peut que regretter l'absence d'explication sur la fixation des cibles, différentes pour chaque établissement.

6.– Faciliter l'accès aux archives de la Défense

L'indicateur de performance est établi à partir d'un indice de satisfaction des usagers, établi à 86,5 % en 2009 proche de l'objectif de 90 %.

7.– Optimiser la diffusion des vecteurs de communication

L'indicateur mesure les recettes propres des revues de la Défense par rapport à leur coût de fabrication. En 2009, ce taux s'est élevé à 47 %, pour un objectif fixé à 60 %.

*

* *

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

Commentaire de M. Jean-Pierre BRARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
A.– LE PROGRAMME <i>COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL</i>	148
1.– De nouveaux rattachements de structures en gestion 2009	148
2.– Les contrôles opérés sur le Conseil de la création artistique et sur le Conseil d'analyse de la société.....	151
<i>a) Le Conseil de la création artistique</i>	151
<i>b) Le Conseil d'analyse de la société</i>	153
<i>c) La RGPP appliquée aux services du Premier ministre : supprimer ou transférer des entités administratives pour simplifier l'organisation</i>	154
3.– Les bons résultats de la démarche de performance	155
B.– LE PROGRAMME <i>PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE</i>	156
C.– LE PROGRAMME <i>PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</i>	156
1.– Des profils différenciés d'exécution budgétaire	157
2.– Une performance remarquable	157
D.– LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	158
1.– Les Journaux officiels.....	158
2.– La Documentation Française	159
3.– Le nouveau centre de renseignement administratif de Metz.....	160

L'analyse de l'exécution budgétaire des services du Premier ministre pour l'année 2009 prend en compte le fait que ces services constituent un ensemble administratif diversifié rattaché au chef du Gouvernement pour l'assister dans ses missions.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* comportait trois programmes en 2009 : *Coordination du travail gouvernemental*, *Présidence française de l'Union européenne*, programme dédié au financement des manifestations relatives à l'exercice par la France de la présidence du Conseil de l'Union européenne au second semestre de 2008, et *Protection des droits et libertés*. Ce dernier programme, créé à l'initiative de l'Assemblée nationale et du Sénat, regroupe les moyens de onze autorités administratives et instances indépendantes. 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.

Ces missions n'ont pas contribué à la mise en œuvre du plan de relance.

A.– LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

1.– De nouveaux rattachements de structures en gestion 2009

D'une manière générale, la consommation des dotations a été plus élevée en 2009 qu'en 2008 et 2007 par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale. Pour les autorisations d'engagement, elle représente 411,8 millions d'euros pour 395,1 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, soit 104 % des crédits ouverts à comparer à 89 % en 2008 et 85 % en 2007. La consommation des crédits de paiement a représenté 396,5 millions d'euros, soit 102 % des 388,5 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2009 (à comparer à des taux de consommation de 95 % en 2008 et 91 % en 2007). Cette situation s'explique par le rattachement en gestion de structures nouvelles et par des transferts de crédits correspondants.

La consommation des crédits est de ce fait nettement supérieure aux dotations pour l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental*, qui a consommé 82,5 millions d'euros de crédits de paiement au lieu des 76,5 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale (+7,9 %) et pour l'action 10 *Soutien* (79,6 millions consommés pour 69,8 millions ouverts en loi de finances initiale, +14,1 %). Par ailleurs, comme en 2008, la consommation des crédits (d'équipement) de l'action 02 *Coordination de la sécurité et de la défense* est minorée en raison d'un transfert en direction de la mission *Défense*.

Sur le premier point, on constate en effet une surconsommation de crédits de titre 2 (132 millions d'euros) par rapport aux dotations prévues par la loi de finances initiale (124,1 millions d'euros), qui porte essentiellement sur l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental* (46,4 millions consommés pour

40,5 millions ouverts en loi de finances initiale, pour le seul titre 2), et sur l'action 10 *Soutien* (35,2 millions consommés pour 30,1 millions ouverts en loi de finances initiale, pour le seul titre 2).

En effet, deux décrets de transfert ont augmenté les dotations du programme. Le premier, du 20 août 2009, d'un montant de 11 249 000 euros est venu abonder la dotation de l'action 10, au titre de la réforme des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), ce montant étant destiné à la prise en charge des chargés de mission et des plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines (150 ETPT). Le décret de transfert du 27 octobre 2009, au montant de 4 022 296 euros a abondé l'action 01 et l'action 10, et correspond, pour 55 ETPT, à la prise en charge de structures créées postérieurement à l'élaboration du projet de loi de finances, l'Union pour la Méditerranée et son Conseil culturel, le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, le commissariat à la diversité et à l'égalité des chances, le nouveau portefeuille Jeunesse du haut commissaire aux solidarités actives et contre la pauvreté, le conseil de la création artistique.

Dans les faits, le solde déficitaire de près de 6 millions d'euros constaté sur l'action 01 est imputable essentiellement à la sous action *Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés* compte tenu de l'absence de dotation en loi de finances initiale 2009 des structures précitées, rattachées en gestion. De surcroît, la prise en charge de nouveaux cabinets auprès du Premier ministre, à la suite du remaniement du Gouvernement du 23 juin 2009 (ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire, le secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale, transformation du secrétariat d'État chargé des relations avec le Parlement en ministère) s'est réalisée sans dotation supplémentaire.

Le déficit a été couvert en gestion par les crédits restés sans emplois du décret de transfert du 20 août 2009 qui avait ouvert des moyens à hauteur de 7/12^{ème} des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et de leurs chargés de mission. En effet, la direction des Services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre n'a pas été en mesure de prendre en charge l'intégralité des chargés de mission SGAR pour l'année 2009. La DSAF a établi des conventions avec les ministères concernés, prévoyant le remboursement de ces crédits dès lors que les agents ont continué à être rémunérés par leurs ministères jusqu'au 31 décembre 2009, ou n'ont pu être pris en charge par la DSAF qu'à compter du 1er septembre 2009. La mise en œuvre tardive de ces conventions a permis un redéploiement des crédits transférés au titre des SGAR au profit des structures ministérielles ou de mission rattachées en gestion.

Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, il n'en résulte pas pour autant de transferts de charges sur l'exercice 2010, la consommation des crédits de rémunérations étant arrêtée à fin 2009.

On peut regretter que la présentation de l'exécution budgétaire ne permette pas d'apprécier finement la consommation des crédits pour chaque cabinet ministériel, alors que cette information faisait déjà défaut lors du débat de l'automne 2009 sur le projet de loi de finances 2010. Il est tout à fait souhaitable et possible d'énumérer la consommation des crédits en exécution pour chaque cabinet ministériel ou chaque structure rattachée. Au demeurant, il avait été annoncé à la fin de l'année 2009 la mise en œuvre de moyens permettant de réaliser une comptabilité fine de ce type de dépenses par la DSAF.

Recommandation n° 1 : Le rapport annuel de performances doit préciser la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme *Direction de l'action du Gouvernement*. Il doit indiquer la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme. Il doit faire le point sur les indemnités pour sujétions particulières (régime juridique, prévision budgétaire et consommation réelle).

Recommandation n° 2 : Le rapport annuel de performances doit préciser quelle a été la consommation des crédits au regard des dotations en loi de finances initiale. Il doit expliquer les écarts constatés et les mouvements intervenus en gestion.

Le rapport annuel de performances indique, par ailleurs, que 16,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,8 millions en crédits de paiement ont été transférés en cours de gestion pour le lancement et la poursuite d'opérations d'investissements interministériels conduites en liaison avec le ministère de la Défense (programme *Environnement et prospective de la politique de défense*). Des transferts de même nature avaient déjà été opérés en 2007 et 2008.

Il a par ailleurs été constaté en 2009 une consommation plus faible que prévu par la loi de finances initiale des crédits sur l'action 11 *Stratégie et prospective* qui regroupe les dotations des organismes associés au centre d'analyse stratégique. Un peu moins de 27 millions d'euros ont été consommés en exécution à comparer à 32,5 millions ouverts par la loi de finances initiale (taux de 83 %). Cette situation s'explique par l'absence de recrutement au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, et par le renouvellement fréquent des chargés de mission rattachés aux organismes associés au CAS. Le transfert d'attribution de l'évaluation des politiques publiques au ministre du Budget (et des crédits associés) et le report d'études sur 2010 expliquent, pour l'essentiel la faiblesse de la consommation des crédits hors titre 2.

En dernier lieu, on doit regretter, de manière générale, que la mise en œuvre de la réserve de précaution (et d'une manière générale, des mises en réserve de crédits) ne donne pas lieu à une présentation spécifique et synthétique. Pour l'ensemble de la mission, il n'est donné que des informations ponctuelles sur l'application de la réserve de précaution au service d'information du Gouvernement, au secrétariat général des Affaires européennes, à la Chancellerie de l'ordre de la Libération, à la grande Chancellerie de la Légion d'honneur, et au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Recommandation n° 3 : Le rapport annuel de performances doit faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble des services du Premier ministre.

2.– Les contrôles opérés sur le Conseil de la création artistique et sur le Conseil d'analyse de la société

Le Rapporteur spécial a souhaité cette année procéder aux contrôles du Conseil de la création artistique et du Conseil d'analyse de la société, pour plusieurs raisons. Le Conseil de la création artistique, présidé par M. Marin Karmitz, est un organisme récemment créé et rattaché, en 2009, à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Son action est contestée au sein des milieux culturels et il convient de s'interroger sur son existence même. C'est également le cas du Conseil d'analyse de la société, créé en 2004 et présidé par M. Luc Ferry. Indépendamment de l'intérêt de cette structure, sur lequel il convient de s'interroger, on avait pu constater depuis plusieurs années des incohérences entre les crédits alloués et leur consommation.

Pour mener ces contrôles, le Rapporteur spécial a souhaité utiliser plus largement qu'à l'habitude les possibilités ouvertes par les textes, en particulier les articles 57 et 59 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. Il a notamment procédé à un contrôle sur pièces et sur place inopiné et demandé et obtenu communication de copies de pièces comptables.

a) *Le Conseil de la création artistique*

Le Conseil de la création artistique, créé le 30 janvier 2009 par décret, est présidé par le Chef de l'État, et composé du Premier ministre et du ministre de la Culture qui en sont membres de droit, d'un délégué général et de 11 personnalités qualifiées. Il s'entend comme une entité de recherche et développement au service de la création artistique. Le Conseil de la création artistique (CCA) est donc une structure légère, en rien comparable au ministère de la Culture.

L'effectif global des services du CCA est resté constant (5 emplois), selon les documents transmis au rapporteur spécial.

En 2009, la dotation de crédits de personnel sur le titre 2 était de 296 588 euros pour 4 ETPT. Sur les dotations ouvertes hors titre 2, les crédits de fonctionnement se sont élevés à 196 000 euros. Ces crédits correspondent à 9/12^{ème} de la dotation annuelle 2009, puisque les agents ont été recrutés à compter du mois d'avril 2009. Un décret de transfert en date du 27 octobre 2009 a abondé les crédits du programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental*

de ces mêmes montants depuis le programme n° 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*.

Sur le titre 2, la consommation des crédits s'est élevée en 2009 à 241 405 euros pour 3,21 ETPT. Pour les crédits de fonctionnement, la consommation est de 88 986 euros. Les postes de dépenses les plus importants sont celui des études pour 53 837 euros, viennent ensuite les dépenses de logistique pour 10 790 euros et les dépenses informatiques et de télécommunications pour 10 076 euros.

CONSEIL DE LA CRÉATION ARTISTIQUE

(en euros)

Ventilation des dépenses de fonctionnement	Montants
Études	53 837
Frais de représentation	6 510
Frais de déplacements	6 250
Abonnements et documentation	1 523
Autres dépenses de logistique	10 790
Dépenses informatiques et télécommunications	10 076
Total	88 986

Source : Services du Premier ministre

Le contrôle sur pièces et sur place inopiné opéré le 24 février 2010 et les tableaux représentatifs des frais de représentation, des frais de déplacement, et des dépenses de fonctionnement, qui ont été transmis au Rapporteur spécial, ne mettent pas en évidence d'anomalie manifeste.

Cependant, le principe même de l'existence du Conseil de la création artistique est critiquable, sur le fond comme au plan organique. En effet, son budget d'intervention 2009 est constitué par virement de 10 millions d'euros de crédits du ministère de la Culture et de la communication. Cette enveloppe a été financée sur deux programmes différents :

- 5 millions d'euros sur le programme n° 131 *Création* ;
- 5 millions d'euros sur le programme n° 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

Il est clair que le prélèvement de crédits sur le budget de la Culture a pour effet de diminuer corrélativement ses moyens d'intervention et risque de ne pas permettre de reconduire en totalité les subventions antérieures des institutions culturelles dans le secteur du spectacle vivant, même si, pour 2009, les éléments d'information transmis au Rapporteur spécial font état d'une levée de mise en réserve de crédits.

10 millions d'euros de crédits d'intervention sont également attribués au CCA sur le budget 2010.

Sur le plan organique, la décision de faire gérer des crédits d'un programme donné par une structure de décision extérieure à ce programme constitue une anomalie par rapport aux principes et à la lettre de la LOLF qui prévoit en son article 7 qu'un programme regroupe les crédits destinés à mettre en

œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Le rapport annuel de performances ne présente ni les éléments d'appréciation sur la réalisation d'objectifs, ni l'évaluation de l'action du CCA.

Il n'est pas de bonne politique de démembrer le ministère de la Culture.

b) Le Conseil d'analyse de la société

Les éléments (y compris des copies de liasses comptables) transmis sans réticence et rapidement, il faut le souligner, par les services du Premier ministre mettent en évidence plusieurs éléments significatifs de la gestion du Conseil d'analyse de la société (CAS), présidé par M. Luc Ferry. On observe en particulier que les dépenses réelles sont très supérieures à ce qui avait été indiqué dans les précédentes réponses aux questionnaires budgétaires. Ces éléments indiquent également un montant important de dépenses de rémunérations (67 266 euros en 2009) liées au versement d'indemnités à quatre attributaires. On constate enfin que les frais de mission et de restauration ont représenté plus de 35 % des moyens de fonctionnement en 2009.

Les réponses aux questionnaires budgétaires avaient permis d'indiquer dans le rapport spécial de l'automne dernier que le conseil avait consommé 14 770 euros en 2008 et 15 957 euros en 2007. La charge budgétaire du CAS semblait très inférieure à l'enveloppe prévue par la loi de finances, par exemple 92 000 euros en 2007. Dans les faits, la consommation est très supérieure aux montants indiqués à la commission des Finances. Les crédits ouverts en loi de finances initiale 2009 sont de 149 650 euros pour une consommation de 109 070 euros en autorisations d'engagement et de 99 866 euros en crédits de paiement. La majeure partie des dépenses correspond au versement des indemnités. Cet écart de chiffres s'expliquerait par des changements de périmètres entre budgets opérationnels de programme (BOP). Il n'en reste pas moins que les informations transmises par les services du Gouvernement doivent être exhaustives, quelle que soit la nomenclature budgétaire.

Au titre de l'année 2009, le Conseil d'analyse de la société a consommé à 41 804 euros en autorisations d'engagement et 32 600 euros en crédits de paiement de crédits de moyens de fonctionnement du titre 3.

En 2009, au sein de cet ensemble, le Conseil d'analyse de la société a consommé 3 342 euros de crédits de paiement au titre des frais de mission (5 042 euros en autorisations d'engagement) et 8 256 euros au titre des frais de restauration (9 376 euros en autorisations d'engagement). Les dépenses de frais de mission et de restauration ont représenté respectivement 10,25 % et 25,32 % des crédits de paiement consommés en 2009 sur le titre 3.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, on peut s'interroger sur les spécificités d'une gestion, celle du Conseil d'analyse de la société, dans le cadre de laquelle les frais de restaurant (en séance plénière ou en petit comité) constituent le quart du budget de fonctionnement, même si les dépenses unitaires par convive sont relativement peu élevées. Les réunions plénières du Conseil doivent-elles donner lieu systématiquement à un déjeuner ? Il a été indiqué au Rapporteur spécial que ce ratio élevé s'explique par la faiblesse des autres dépenses de fonctionnement que celles de restauration, compte tenu notamment du fait que le président du CAS a obtenu d'éditeurs extérieurs à la Direction de l'information légale et administrative (DILA) la publication gratuite des rapports du Conseil.

c) La RGPP appliquée aux services du Premier ministre : supprimer ou transférer des entités administratives pour simplifier l'organisation

Le troisième rapport d'étape de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de février 2010, délivre 11 feux verts aux services du Premier ministre en ce qui concerne les mesures mises en œuvre dans le cadre de la RGPP (100 % de réussite). Quatre mesures concernent des organismes supprimés dans le cadre de la RGPP : le Haut Conseil du secteur public, le Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics dont les missions sont prises en charge par la Cour des comptes, le Conseil national de l'évaluation, et le Haut Conseil de la coopération internationale.

Le Rapporteur spécial considère qu'il n'est pas sérieux de se contenter de feux tricolores pour apprécier l'effectivité comme l'intérêt de la mise en œuvre de la RGPP.

Il souhaite donc formuler deux recommandations : premièrement, la RGPP doit faire l'objet d'une évaluation sérieuse transmise au Parlement, en matière d'efficacité budgétaire et sociale (rapport coûts/avantages, mesure d'efficience des réformes accomplies). En second lieu, cette évaluation doit s'appliquer à l'ensemble des instances dépendant du Premier ministre, en particulier le Conseil de la création artistique et le Conseil d'analyse de la société.

Recommandation n° 4 : Chaque mesure mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques doit faire l'objet d'une évaluation sérieuse transmise au Parlement, en matière d'efficacité budgétaire et sociale (rapport coûts/avantages, mesure d'efficience des réformes accomplies).

Recommandation n° 5 : L'évaluation de l'ensemble des instances dépendant du Premier ministre, en particulier le Conseil de la création artistique et le Conseil d'analyse de la société, doit être approfondie et donner lieu à des mesures de recadrage budgétaire, voire de suppression des organismes en cause.

3.– Les bons résultats de la démarche de performance

D'une manière générale, le développement de la démarche de performance doit, pour ce qui concerne les services du Premier ministre, intégrer le caractère très hétérogène du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Les prévisions budgétaires sont difficiles à réaliser avec précision sur de petites entités qui ne sont agrégées que dans un souci de présentation budgétaire et non de pilotage centralisé. La coordination réalisée par le secrétaire général du Gouvernement, responsable du programme, doit nécessairement prendre en considération la tradition de forte autonomie de tous les services relevant du Premier ministre, comme de celle des autorités administratives indépendantes.

L'essentiel de la démarche de performance réside dans l'action volontariste du secrétariat général du Gouvernement et des services dont il est responsable, les indicateurs de performance apparaissant d'un intérêt secondaire.

La situation a très nettement évolué, dans un sens positif attestant l'appropriation progressive de la culture de performance au sein des services.

Depuis septembre 2007, les organismes dépendant budgétairement du Premier ministre bénéficient de l'appui méthodologique de la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM) pour l'élaboration et le développement de leur démarche de performance.

Les résultats donnés par les indicateurs de performance dans le rapport annuel de performance 2009 traduisent de nombreux progrès.

Ainsi, le taux d'exécution des lois promulguées depuis le début de la XIIIème législature est, à la fin de 2009, supérieur à 84 % au lieu de 75 % fin 2008. La Cour des comptes préconise la mise en place d'un sous-indicateur par ministère, ce qui apparaît effectivement judicieux.

Le taux de pénétration des sites gouvernementaux au sein de la population internautes française continue de progresser, passant de 36,05 % en 2006 à 53,61 % en 2009 (pour un objectif de 44,83 en loi de finances initiale) ; le taux de renouvellement des marchés à moindre coût est de 100 % en 2008 comme en 2009, contre 66 % en 2007 ; le taux des publications du Centre d'analyse stratégique (CAS) continue de progresser et atteint 82 % en 2009 au lieu de 75 % en 2008, dépassant ainsi les prévisions de résultats ; le nombre de visites des sites Internet du CAS et des organismes associés a atteint 523 679 en 2009 pour une prévision de 300 000 visites selon le projet annuel de performances ; l'amélioration de la sécurité des systèmes d'information de l'État progresse également, avec une note de 2,98 sur 5 en 2009 contre 2,83 en 2008 et 2,45 en 2006.

B.– LE PROGRAMME PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les dotations du programme *Présidence française de l'Union européenne* avaient été proposées dans le cadre du PLF pour 2008 avec une grande incertitude pour le financement des crédits nécessaires à l'exercice de la présidence française au second semestre 2008.

Les dépenses ont été engagées en quasi-totalité en 2008 et analysées dans le cadre de la loi de règlement de cet exercice. De surcroît, la Cour des comptes a réalisé à la demande de la commission des Finances du Sénat une enquête extrêmement approfondie sur les crédits de la présidence française de l'Union européenne, qui a été rendue publique en octobre 2009.

En définitive, aucune autorisation d'engagement n'avait été ouverte en loi de finances initiale 2009. En gestion, le report de 2,7 millions d'euros a été plus que compensé par des annulations pour arriver à un solde net d'annulations d'autorisations d'engagement de 6,7 millions d'euros sur l'ensemble du programme.

69,5 millions d'euros de crédits de paiement avaient été ouverts par la loi de finances initiale afin de solder les paiements correspondant aux engagements, en définitive 36 millions d'euros ont été consommés (taux de 52 %).

C.– LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) s'est traduit par l'inscription de leurs crédits dans le cadre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Les onze autorités administratives et instances indépendantes dont les crédits relèvent depuis 2009 du programme n° 308 *Protection des droits et libertés*, avaient, pour dix d'entre elles, en 2008, leurs dotations inscrites au programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

Ces AAI sont le Médiateur de la République, créé en 1973, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), créé en 1983, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), créé en 1989, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH), reconnue par la loi en 1990, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), créée en 1991, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), créée en 1998, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), créée en 2000, la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) créée en 2004 et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté institué en 2007.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), créée en 1978, dont les crédits étaient auparavant rattachés à la mission *Justice*, au programme n° 213 *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*, a rejoint le programme 308 dans le cadre de la loi de finances pour 2009.

1.– Des profils différenciés d'exécution budgétaire

Chaque organisme ayant une existence fonctionnelle et budgétaire séparée des autres, l'exécution des crédits présente des profils variés. D'une manière générale, la consommation des crédits est élevée.

Le Médiateur de la République a consommé 101 % des crédits alloués et a fonctionné à moyens et à effectifs quasi constants. Le montant initial des crédits a été abondé en cours d'exercice de 0,84 million, dont 0,65 million en accompagnement du transfert de la mission pour le Développement de la médiation, de l'information et du dialogue pour la sécurité des soins (MIDISS).

La CNIL a consommé 96,6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale et la HALDE 94 %. La HALDE a consommé partiellement son plafond d'emplois (79 sur 82) et il est à noter que le loyer et les charges associées représentent un montant de 2 046 985 euros sur 5 388 199 euros consommés pour les dépenses de fonctionnement hors personnel (38 %).

Le CGLPL n'a consommé que 76 % des crédits alloués, la faible consommation des crédits de rémunérations s'expliquant par le recrutement tardif de ses collaborateurs.

2.– Une performance remarquable

À effectifs constants, le Médiateur de la République a connu une augmentation de 16 % du nombre d'affaires transmises. Le délai moyen d'instruction des dossiers par le Médiateur de la République a atteint dès 2008 la cible fixée à l'échéance 2010 (150 jours), ce délai étant ramené à 135 jours en 2009.

Comme l'avait annoncé la HALDE à l'automne dernier lors de l'examen du projet de loi de finances 2010, dans le cadre du débat sur les amendements tendant à réduire ses crédits, ses résultats progressent en termes de performance : le nombre de réclamations traitées par agent a été porté en 2009 à 214,9 au lieu de 152,7 en 2008 ; le nombre global de réclamations traitées en 2009 a été de 10 745 au lieu de 6 414 en 2008 alors que les ETPT d'agents traitants n'ont été augmentés que de 42 à 50 de 2008 à 2009.

Le pourcentage de citoyens qui s'estiment suffisamment informés de leurs droits en matière de protection des informations personnelles les concernant a augmenté et atteint, en 2009, 37 % Au lieu de 33 % en 2008 et 26 % en 2007, ce qui conforte la pertinence de l'action de communication de la CNIL.

D.– LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

La mission comportait en 2009 les deux programmes n° 621 *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* qui retraçait l'activité des Journaux Officiels et n° 622 *Édition publique et information administrative* qui correspondait à la Documentation française et au renseignement administratif téléphonique. Comme l'expose clairement le rapport annuel de performance, dans le cadre de la préparation de la mise en place de ce qui est devenu en 2010 la Direction de l'Information légale et administrative (DILA), l'année 2009 peut être considérée comme une année charnière. Des mesures de réorganisation sont intervenues : l'harmonisation de la gestion budgétaire et comptable ; la gestion des systèmes d'information a été unifiée, au travers de la création d'un seul service, dont les dépenses ont été rassemblées sur le programme n° 621 ; la réunion des centres interministériels de renseignement administratif en un seul centre d'appels à Metz a été décidée pour être effective en janvier 2010.

D'une manière générale, l'exécution budgétaire est meilleure que prévu, avec un résultat excédentaire de 38,8 millions d'euros au lieu de 459 071 euros prévus par la loi de finances initiale, mais au prix d'un maintien très strict de la masse salariale et de la contrainte sur les investissements. Le paramètre essentiel qui explique ce bon résultat est un meilleur rythme d'encaissement des recettes des JO.

1.– Les Journaux officiels

En 2009, les recettes encaissées pour la direction des Journaux officiels ont atteint 192,6 millions d'euros et sont supérieures de 13,8 millions d'euros à la prévision de loi de finances initiale (178,7 millions d'euros), du fait du maintien d'un bon rythme d'encaissement. Pour autant, les inquiétudes exprimées sur la pérennité des recettes de ventes d'annonces ne sont pas dissipées. L'exercice 2009 confirme la baisse des annonces facturées, en quantité et en montants (182 millions d'euros facturés en 2009, à comparer à 185 millions en 2008) ; seul les secteurs du BOAMP ⁽¹⁾, qui a connu une augmentation de recettes (92 millions d'euros en 2009 au lieu de 84,5 millions en 2008), et des annonces liées aux associations, tenues de publier les comptes des trois derniers exercices clos en 2009 (facturation supplémentaire de 1 million sur 2009). Les baisses attendues du BALO ⁽²⁾ (5,3 millions d'euros en 2009 contre 8,9 millions en 2008) et du BODACC ⁽³⁾ (77,7 millions d'euros en 2009 contre 87,7 millions en 2008) ont été effectivement constatées.

(1) *Bulletin officiel des annonces des marchés publics*

(2) *Bulletin des annonces légales obligatoires*

(3) *Bulletin des annonces civiles et commerciales*

La consommation des crédits est inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale, elle s'est élevée à 129,6 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 140,6 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale. On constate une diminution des effectifs supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale (67 ETPT) pour les emplois budgétaires. La masse salariale est contrainte, avec une dépense de 51,03 millions hors CAS *Pensions* en 2009 (prévision de 52,3 millions en septembre 2009) à comparer à 50,5 millions en 2008.

Une nouvelle économie est constatée sur les dépenses d'équipement avec une consommation de crédits de paiement de 5,6 millions d'euros pour 11,2 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, le rapport annuel de performance expliquant que les opérations d'investissement ont fait l'objet d'un nouveau phasage, pour mieux s'adapter aux nouvelles évolutions, notamment celles touchant à la restructuration des locaux et aux regroupements des services, ainsi qu'à la sécurisation des installations électriques.

Les résultats des indicateurs de performance sont satisfaisants, en particulier en matière de traitement des données. Le taux moyen de saisie à la source, de 95 %, ne progressera plus et le coût moyen de traitement de la page pondérée est en forte baisse. Le site Legifrance tend à se substituer à celui du Journal officiel pour la recherche d'informations juridiques.

2.– La Documentation Française

Les recettes de la Documentation Française augmentent par rapport à 2008 (15,5 millions au lieu de 13,8 millions) mais sont inférieures aux 17,7 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Les dépenses constatées s'élèvent à 33,4 millions d'euros de crédits de paiement (34,9 millions en 2008), elles sont très inférieures aux 44,2 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale.

La masse salariale est toujours contrainte : la Documentation Française disposait de 330 ETPT au lieu de 385 prévus par la loi de finances initiale, la masse salariale a diminué du fait de changements de périmètre et de diminutions d'effectifs.

La diminution du chiffre d'affaires, perceptible au niveau des recettes, a eu logiquement pour corollaire de moindres dépenses en achats et services extérieurs.

Les résultats des indicateurs de performance sont fonction des différentes activités de la Documentation Française. Le coût par consultation unitaire du portail Internet est inférieur aux prévisions comme le coût unitaire d'un renseignement par téléphone. Par contre, l'attractivité commerciale des publications éditées par la Documentation Française régresse.

3.– Le nouveau centre de renseignement administratif de Metz

Le Rapporteur spécial a effectué le 3 mars 2010 un contrôle sur pièces et sur place du nouveau centre de renseignement administratif de Metz.

En effet, il a été procédé au regroupement à Metz, au début de 2010, des 9 centres interministériels de renseignement administratif (CIRA) en un centre unique d'appels interministériel. Un CIRA était déjà installé à Metz, où l'implantation du nouveau centre d'appel unique s'achève avec l'occupation de locaux (aménagés en bureaux) libérés par le ministère de la Défense. Le début de cette implantation a commencé à l'automne 2009.

Le Rapporteur spécial a constaté que 51 agents étaient en fonction pour 65 emplois théoriques. Cependant, le renouvellement des effectifs a presque été total puisque 1 seul informateur des anciens CIRA a rejoint Metz et seulement 2 secrétaires et 2 informateurs de l'ancien CIRA de Metz sont restés.

Le reclassement des agents des CIRA fermés en 2009 est présenté comme satisfaisant. À fin mars 2010, seuls trois agents, détachés dans les Services du Premier ministre, étaient encore en recherche d'affectation. Les 67 agents mis à disposition (MAD) concernés par la mesure de reclassement, les 8 directeurs de centre en détachement ainsi que les 15 agents des services du premier ministre ont tous été réaffectés, selon leurs vœux, soit dans leur administration d'origine ou une autre administration de leur bassin d'emploi, soit à la DILA.

1,51 million d'appels ont été reçus en 2009 à comparer à 1,38 million en 2008. Le Rapporteur spécial a entrepris de poursuivre son contrôle sur la qualité du service de premier niveau assuré par le prestataire privé B2S.

Le troisième rapport d'étape de la RGPP, de février 2010, décerne deux feux verts aux mesures *Réforme de l'information délivrée par téléphone aux usagers* et *Suppression de huit des neufs centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA)*. Le Rapporteur spécial rappelle donc sa recommandation précédente : chaque mesure mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques doit faire l'objet d'une évaluation sérieuse transmise au Parlement, en matière budgétaire et sociale (rapport coûts/avantages, mesure d'efficience des réformes accomplies).

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :

PRÉVENTION DES RISQUES ;

**CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER**

Commentaire de M. Jacques PÉLISSARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LE PROGRAMME <i>PRÉVENTION DES RISQUES</i>	162
A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE SOUS-CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	162
B.- ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS ET DES INDICATEURS PERFECTIBLES	163
II.- LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	168
A.- UN PÉRIMÈTRE À AMÉLIORER.....	168
B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : DES CRÉDITS INSUFFISANTS EN LOI DE FINANCES INITIALE, COMPLÉTÉS EN EXÉCUTION	169
C.- LA PERFORMANCE EN 2009 : DES RÉSULTATS SOUVENT INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS.....	171

Le présent commentaire porte sur l'exécution budgétaire au titre de l'exercice 2009 de deux programmes de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* : n° 181 *Prévention des risques* et n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*.

I.- LE PROGRAMME PRÉVENTION DES RISQUES

Il s'inscrit dans le cadre de directives européennes, de plans d'action gouvernementaux et des orientations issues du Grenelle de l'environnement.

Une des spécificités de ce programme réside dans l'accroissement des exigences communautaires et la multiplicité des conventions internationales. Cette spécificité se traduit par la nécessité d'honorer des engagements, tant qualitatifs que quantitatifs, afin d'atteindre un niveau élevé de protection des milieux et des populations.

Pour l'exercice 2009, le programme a été structuré autour de quatre grandes priorités environnementales :

- la prévention des risques technologiques et des pollutions,
- la prévention des risques naturels et hydrauliques,
- la gestion de l'après-mines,
- la sûreté nucléaire et la radioprotection.

A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE SOUS-CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Seuls 172,92 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés en 2009 alors que 300,56 millions d'euros ont été ouverts compte tenu des ouvertures et annulations de crédits intervenus.

Ce taux de consommation assez bas (58 %) est essentiellement dû au **retard pris dans la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**. Les engagements au titre des PPRT devront être honorés dans les prochaines années.

En revanche, les crédits de paiement ont un taux de consommation satisfaisant (93 %). 245,27 millions d'euros ont été dépensés sur 265,30 millions d'euros de crédits ouverts.

L'intégralité des **emplois** et des crédits de titre 2 inscrits sur ce programme concernent les effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Ils sont les seuls emplois de la mission à ne pas être rattachés au programme support 217. Cette

situation est liée au statut d'autorité administrative indépendante de l'ASN. La consommation d'emplois en 2009 s'établit à 337 ETPT et respecte le plafond autorisé d'emplois de 339 ETPT.

L'écart sur les dépenses de personnel entre les crédits inscrits en loi de finances (36,13 millions d'euros) et les crédits consommés en 2009 (24,96 millions d'euros) correspond à l'intégration des crédits destinés au remboursement de conventions de mises à disposition d'agents auprès de l'ASN. Cette dépense s'imputant en gestion sur le titre 3, ces crédits font l'objet d'un mouvement de fongibilité asymétrique d'un montant de 10,39 millions d'euros.

Les mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice ont, par exemple, permis de répondre à la demande de mise en place d'un centre opérationnel régional et national d'alerte aux tsunamis formalisée en mars 2009 au Commissariat à l'énergie atomique. Une convention cadre prévoyait la participation du ministère à hauteur de 7 millions d'euros. Les crédits ouverts en loi de finances n'avaient pas pris en compte cet engagement. Le responsable du programme a cependant pu verser les crédits correspondants en faisant jouer la fongibilité au sein du programme et en utilisant les crédits non consommés destinés au financement des PPRT.

Les crédits de ce programme participent à hauteur de 20 millions d'euros au **plan de relance de l'économie** d'aide à la dépollution des friches urbaines polluées. Ces crédits sont gérés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

B.- ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS ET DES INDICATEURS PERFECTIBLES

Objectif n° 1 : limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement

L'indicateur 1.1, qui est un des trois principaux indicateurs de la mission, mesure le *nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection*. Les priorités en matière d'instruction ont été maintenues, en particulier pour la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques et de la directive européenne IPPC relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution imposant aux États membres de généraliser le recours « aux meilleures techniques possibles » dans les installations les plus polluantes.

La réalisation 2009 fait apparaître un ratio inférieur de 2 points à la prévision 2009. C'est un ratio d'efficience qui ne permet pas de connaître le nombre annuel de contrôles des installations classées et de savoir si les effectifs d'inspection sont suffisants.

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

L'indicateur 1.2 permet de suivre les résultats des actions de réduction des *délais d'élaboration des PPRT*. Sur les 23 PPRT approuvés au cours de l'année 2009, le délai moyen de 541 jours entre la prescription et l'approbation, est conforme aux prévisions.

L'indicateur 1.3 permet de suivre le *taux d'approbation de ces plans*. L'objectif prévu de 10 % pour 2009 est loin d'être atteint. Seulement 28 PPRT (7 %) ont été approuvés au total au 31 décembre 2009 alors que 273 ont fait l'objet d'une prescription à la même date et que l'objectif final est d'approuver 420 PPRT. Ce retard s'explique par la longueur de la phase de mise en place de la procédure, en particulier la détermination de mesures préalables de réduction du risque à la source, l'instruction d'études de dangers et la nécessaire concertation avec les riverains et les collectivités. Les travaux ont pris du retard et les crédits correspondants seront plutôt consommés en 2011 et 2012.

Préconisation n° 2 : Accélérer le processus de prescription, puis d'approbation des plans de prévention des risques technologiques.

L'indicateur 1.4 *Nombre d'accidents dus aux produits, équipements et installations soumis aux contrôles techniques sur une période donnée* indique un nombre d'accidents avec dommages corporels recensés ou mortels en baisse significative par rapport à 2008. Le Rapporteur spécial se félicite de cette baisse, alors que les chiffres des trois dernières années montraient une grande stabilité du nombre annuel d'accidents. Cette évolution s'explique notamment par les actions des directions régionales sous forme d'opérations de contrôle et d'inspections inopinées sur les chantiers.

Objectif n° 2 : réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement

L'indicateur 2.1 relatif à la collecte sélective et au recyclage des déchets est le deuxième indicateur principal de la mission. Il comprend deux sous-indicateurs.

Le premier concerne le *taux de recyclage des déchets d'emballage* et repose sur des données, fournies par l'ADEME, connues en mai de l'année n+2. Le taux de 57 % pour 2007, à comparer avec le taux de 54,8 % pour 2006, est conforme à la progression de 1,5 point par an relevée depuis la création de l'observatoire en 1997. L'objectif de 55 % en 2008 fixé par la directive sur les emballages sera respecté par la France dans les délais.

Le deuxième sous-indicateur relatif au *taux de collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ménagers* fait l'objet de résultats satisfaisants. En 2009, le taux de collecte s'est élevé à 25,7 %, 80 % de la population est couverte par les déchetteries et le chiffre de 5,7 kg/an/habitant de déchets collectés est atteint.

Une filière de collecte et de recyclage des DEEE professionnels vient d'être créée.

Préconisation n° 3 : Créer un sous-indicateur permettant de mesurer le taux de collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques professionnels.

L'indicateur 2.2 expose en euros le *coût moyen des réhabilitations de décharges fixées par l'ADEME*. Ce coût moyen masque de fortes disparités selon les lieux et la nature des travaux à effectuer. Sa diminution en 2009 s'explique par une action menée avec le Parc naturel de Corse de réhabilitation de 288 petits dépôts. Cet indicateur, sans modulation en fonction des travaux nécessaires, manque de pertinence.

Préconisation n° 4 : Moduler l'indicateur relatif au coût moyen des réhabilitations de décharges selon le type d'impact.

L'indicateur 2.3 est relatif au *délai d'instruction des dossiers biocides*. Il a pour objectif de mesurer l'efficacité du dispositif national d'évaluation des risques. En 2009, il a fallu 24 mois pour traiter un dossier. L'objectif pour 2011 est de réduire ce délai à 15 mois grâce à la rationalisation du réseau d'expertise.

Objectif n° 3 : réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques.

L'indicateur 3.1 sur le nombre de communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) se décompose en deux sous-indicateurs :

Le premier sous-indicateur *Nombre de communes effectivement couvertes par un PPRN approuvé l'année n rapporté au nombre prévu l'année n* a été remanié dans le projet annuel de performances 2010 parce qu'il ne permettait pas de mesurer l'état d'avancement du programme d'élaboration des PPRN (12 500 PPRN sont prévus, dont 800 sur des communes de plus de 10 000 habitants). Le ratio de réalisation 2009 montre que des progrès restent à faire pour atteindre les objectifs visés en matière de réalisation des plans de prévention des risques naturels.

Le deuxième sous-indicateur, *coût moyen d'un PPRN*, indique un résultat 2009 (25 000 euros) inférieur à l'objectif (35 000 euros), mais doit être interprété avec prudence car il est fonction du niveau de difficulté d'élaboration

des plans. Les PPRN menés à leur terme concernent essentiellement des communes rurales ainsi que la prévention du risque lié au retrait-gonflement des argiles, plans dont l'élaboration est relativement simple et pour lesquels des économies d'échelle sont possibles.

Ce sous-indicateur ne traduit que très peu les moyens croissants mis en œuvre pour les PPRN les plus récents.

L'indicateur 3.2 porte sur la *prévention des inondations*, **premier des risques de catastrophes naturelles**.

Le pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné n'atteint que **16,1 %** alors que l'objectif fixé en début d'année pour 2009 était de 21 %.

Le taux de contrôle des barrages intéressant la sécurité publique s'élève à 60 % au lieu du taux de 80 % initialement prévu. L'effort de contrôle des services chargés de la sécurité des barrages va être concentré sur les ouvrages les plus importants pour la protection des populations.

En ce qui concerne la fiabilité de la carte vigilances crues, le résultat 2009, supérieur aux prévisions, est significatif des investissements réalisés pour l'amélioration des modèles de prévision des crues et le renforcement des dispositifs de surveillance

Le 16 mars 2010, le président de la République a fixé comme objectif la réalisation des plans de prévention des risques les plus importants d'ici trois ans sur l'ensemble du territoire. Cet objectif est contrarié par une inertie qui tend à prolonger indéfiniment les phases consultatives que requiert la procédure d'instruction, ralentissant les procédures d'adoption et de révision.

Préconisation n° 5 :

– Renforcer les moyens de mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels afin d'accélérer la couverture des zones concernées, en particulier des zones inondables ;

– Mesurer l'application effective des mesures contenues dans les plans de prévention des risques naturels.

Objectif n° 4 : assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public

Les deux indicateurs correspondent à des objectifs assignés à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) :

L'indicateur 4.1. montre des résultats stables de en ce qui concerne les *délais de publication des décisions de l'ASN*. L'absence d'amélioration des résultats s'explique par un changement structurel (baisse du nombre d'instructions de demandes dans le nucléaire de proximité, mais plus d'instructions de dossiers d'installations nucléaires de base).

La capacité de l'ASN à transmettre l'information auprès du grand public sur l'ensemble des sujets ayant trait au nucléaire et à la radioprotection marque un bond en avant en 2009 (34 % en 2009 contre 25 % en 2008) (**indicateur 4.2**).

En matière de sûreté nucléaire, le Rapporteur spécial insiste sur le caractère prioritaire de l'avancement du projet de **centre de stockage géologique profond dans la Meuse** dont l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) s'est vu confier la responsabilité par la loi de programme du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs.

Ce projet constitue **un enjeu majeur pour le traitement des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue**.

Or l'Andra, soumise en tant qu'opérateur à la règle du plafond d'emplois, ne peut procéder aux recrutements (100 personnes d'ici 2013) essentiels à la poursuite de ce projet.

Le Rapporteur spécial, sans remettre en cause la discipline sur les opérateurs voulue par le Parlement, insiste pour que l'Andra ait les moyens d'accomplir les missions qui lui ont été confiées par la loi du 28 juin 2006 dans un domaine aussi fondamental que celui de la gestion des déchets radioactifs et que la règle du plafond d'emplois ne constitue pas un prétexte à l'immobilisme ou au blocage des projets.

Objectif n° 5 : mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation

En cohérence avec la création de la direction générale de l'énergie et du climat, les activités relatives aux matières premières et celles concernant les aspects techniques de l'après-mines ont été transférées du programme 174 au programme 181. Dans un souci de lisibilité, ce dernier reprend à l'identique l'objectif et les indicateurs traitant de la sécurisation de l'après-mines présents au sein du programme 174 en 2008.

Les cibles ont été respectées par les indicateurs (absence de sinistres, nombre de défaillances des installations hydrauliques de sécurité inférieur aux limites fixées, respect des coûts et des délais des chantiers de mise en sécurité).

II.- LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le programme 217 regroupe l'essentiel des fonctions support du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM). C'est un programme de pilotage et de soutien pour l'ensemble de la mission.

Sa vocation est triple :

- être au service des politiques publiques mises en œuvre par le ministère ;
- être le support des principales réformes structurelles (en 2009, création du MEEDDM qui s'est traduite par une nouvelle organisation de l'administration tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, regroupement de l'administration centrale sur le seul site de la Défense avec pour objectif de réduire les coûts d'occupation des locaux) ;
- assurer le soutien nécessaire à la réalisation des décisions prises au titre du Grenelle de l'environnement.

A.- UN PÉRIMÈTRE À AMÉLIORER

Par rapport à l'année dernière, le programme reprend le même périmètre auquel s'ajoutent l'action portant les crédits et les emplois de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) en provenance du programme 225 *Transports aériens* et l'action portant les emplois des personnels œuvrant pour les politiques du programme 181 *Prévention des risques*.

Ce programme intègre des fonctions dites stratégiques, notamment les études économiques et les actions internationales.

La mutualisation des fonctions support demeure toutefois incomplète puisque certaines dépenses sont prises en charge au sein d'autres programmes que celui-ci. En particulier les emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (339 ETPT en 2009) sont budgétés dans le programme 181. A contrario, ce programme comporte des crédits qui ne sont pas des dépenses support pour 10 millions d'euros.

De manière générale, la Cour des comptes, dans sa note sur l'exécution du budget 2009 de la mission, considère que la frontière entre les dépenses support du programme 217 et les dépenses support « liées à une activité métier » relevant des autres programmes n'est pas clairement définie.

Préconisation n° 6 : Améliorer le périmètre du programme en intégrant l'ensemble des fonctions support de la mission et en retirant les crédits qui ne correspondent pas à des dépenses support.

Le Rapporteur spécial regrette que l'ensemble des moyens de personnel de la mission, à l'exception des emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire et de ceux de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, demeure centralisé au sein de ce programme support. Ce choix, s'il permet certes une gestion plus souple du plafond d'emploi ministériel, retire une grande partie de sa portée à la LOLF en limitant la responsabilisation des directeurs de programme et en empêchant la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique au sein de chacun des programmes.

B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : DES CRÉDITS INSUFFISANTS EN LOI DE FINANCES INITIALE, COMPLÉTÉS EN EXÉCUTION

Le programme 217 a été doté de 3 717 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 3 711 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale 2009. Il recouvre 20 actions.

Les autorisations d'engagement comme les crédits de paiement ont été sous-dotés en 2009. Les crédits initiaux ont dû être abondés de plus de 219 millions pour les autorisations d'engagement et de plus 221 millions pour les crédits de paiement à la suite de différents mouvements de crédits pour faire face à des dépenses supérieures à celles escomptées liées à l'opération de regroupement de l'administration centrale à La Défense ainsi que par des actions transversales au ministère nouvellement engagées.

Les **autorisations d'engagement consommées** se sont finalement élevées à **3 863 millions d'euros** et les **crédits de paiement** à **3 882 millions d'euros** pour 2009.

Compte tenu des mouvements opérés en cours d'exercice, les crédits disponibles ont été très proches des dépenses, d'où des taux de consommation des crédits très élevés (98 % des autorisations d'engagement et 99 % des crédits de paiement ouverts).

Les **crédits de personnel** ont été ouverts pour 3 170 millions d'euros. **3 303 millions d'euros** ont été consommés. Les charges de personnel représentent **85 % des dépenses** du programme.

Les emplois et crédits de personnel sont répartis en 14 actions « miroir » distinctes afin d'identifier et de répartir les moyens en personnel comme s'ils étaient inscrits dans les programmes correspondant de la mission. Les dotations les plus significatives vont vers le programme *Infrastructures et services de transport* (789 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2009) et vers le programme *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* (716 millions d'euros).

La comparaison de l'exécution 2009 du programme à la prévision fixée en loi de finances initiale fait apparaître une **sous-consommation du plafond d'emplois ministériel** de 4 069 ETPT au périmètre ministériel de gestion.

Le plafond d'emplois de l'action 22 *Personnels transférés aux collectivités territoriales* fait l'objet d'une sous-consommation à hauteur de 615 ETPT, compensée financièrement aux collectivités territoriales. Ces ETPT vacants ont été retirés du plafond d'emplois dans la loi de finances initiale 2010. Cette sous-consommation s'explique aussi, au niveau des effectifs de l'État, par un retard pris dans l'intégration des agents de la collectivité de Mayotte dans les services de l'État.

La gestion des emplois en 2009 a été marquée par la poursuite de la réorganisation des services centraux et de la décentralisation, la création des premières directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et le réajustement du schéma d'emplois du projet annuel de performances 2009 pour tenir compte de la réalisation anticipée en 2008 des suppressions d'emplois fixées pour 2009 dans le cadre de la RGPP.

Sur l'ensemble des deux années, 2008 et 2009, le taux de non-remplacement de 58 % des départs à la retraite est atteint.

Après les dépenses de personnel, le premier poste de dépenses est celui des crédits affectés à l'action 3 du programme *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement*.

Des dépenses nouvelles pour un montant de près de 31 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 27 millions en crédits de paiement ont été imputées sur le titre 3 du programme 217. Elles concernent essentiellement les travaux et opérations de déménagement liés au regroupement de l'administration centrale sur le site de la défense (15 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement), mais aussi le financement d'opérations liées à la réorganisation des services déconcentrés, le financement du Grenelle de l'environnement (1,173 en autorisations d'engagement et 0,605 en crédits de paiement), l'organisation du débat public concernant les nanotechnologies, l'organisation d'événements internationaux, la mise en place de l'IRENA et le financement du Grenelle de la mer.

La principale dépense fiscale en 2008 du programme 217, le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, a été, en 2009, rattachée au programme 174. La Cour des comptes, dans sa note sur l'exécution du budget 2008, avait souligné que les dépenses fiscales rattachées au programme 217 n'avaient pas de lien évident avec les finalités du programme.

C.– LA PERFORMANCE EN 2009 : DES RÉSULTATS SOUVENT INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS

Objectif n° 1 : mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable.

La stratégie nationale de développement durable 2009-2013 prévoit d'amplifier l'effort de mise en place des projets territoriaux de développement durable et des Agendas 21 locaux avec un objectif de 1 000 projets pour 2013. L'**indicateur 1.1** fait apparaître, pour 2009, un résultat de 34 *projets de développement durable acceptés au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21* sur 41 projets déposés, soit un taux de 83 % proche de la prévision. Il serait intéressant que ce ratio soit complété par une indication sur le nombre cumulé de projets de développement durable acceptés.

L'**indicateur 1.2** *Taux des avis émis par le ministère chargé de l'écologie dans le cadre de l'évaluation environnementale et de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques suivis par leurs destinataires (pouvoirs publics, maîtres d'ouvrage)* est devenu sans objet à la suite de modifications intervenues dans les modalités d'émission des avis. Il a été supprimé dans le projet annuel de performances 2010.

L'**indicateur 1.3** est relatif au *taux de transposition des directives communautaires* qui fondent **80 % de la législation environnementale nationale**. Cet indicateur est très important car l'amélioration du dispositif de suivi des textes en cours de négociation et des conditions de leur transposition en droit français était un des objectifs de la réorganisation du ministère.

Il fait apparaître, pour 2009, un résultat de 31 directives transposées sur 39 qui auraient dû l'être. L'objectif fixé dans le projet annuel de performances 2009 n'est pas atteint.

Objectif n° 2 : respecter les prévisions du schéma des emplois et des recrutements ministériel (SERM) en affectant la bonne personne, au bon endroit, au bon moment

Les résultats des trois indicateurs sont très éloignés des cibles.

L'**indicateur 2.1** mesure *l'écart moyen entre les plafonds d'emplois disponibles en gestion et la réalisation des ETPT*, par catégorie d'emploi et par programme. En 2009, la sous-consommation est de 5,05 %. La cible de 1 % n'a pas été respectée. Cet indicateur a été supprimé dans le projet annuel de performances 2010

L'**indicateur 2.2** *Coût de la formation continue par journée-stagiaire* indique un coût moyen de 130 euros. La prévision de 83 euros par jour et par stagiaire a été largement dépassée.

Les frais de gestion des ressources humaines (indicateur 2.3) sont également supérieurs aux prévisions.

Objectif n° 3 : contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement des fonctions support

L'indicateur 3.1 relatif à la *part des paiements globaux réalisés en dessous du plafond cible de 40 jours* n'atteint pas tout à fait son objectif : en 2009, 74,69 % des dossiers de liquidation ont été validés avant 40 jours pour une prévision de 80 %, mais 65,50 % l'ont été avant 30 jours.

L'augmentation du ratio « *dépenses liées à la fonction immobilière par m2* » (**indicateur 3.2**) s'explique par la poursuite des opérations de regroupement de la quasi-totalité des services de l'administration centrale du ministère sur le site de la Défense. Malgré la dégradation de l'indicateur, il faut noter que le ratio m2/agent est passé de 16,8 en 2008 à 13,99 en 2009 pour l'administration centrale.

Même si la *part de véhicules propres sur l'ensemble du parc de véhicules de liaison* (**indicateur 3.3**) avec un résultat de 44,08 % pour 2009 est loin de correspondre à l'objectif de 85 %, elle est en nette progression par rapport aux années précédentes. Cet indicateur a été supprimé dans le projet annuel de performances 2010.

Préconisation n° 7 : Mettre en place progressivement des indicateurs d'efficience communs à l'ensemble des programmes de gestion et de soutien dans les domaines des ressources humaines, de l'immobilier et de la bureautique afin de favoriser des progrès indispensables dans la rigueur et la comparabilité des méthodes d'analyse de la performance.

*

* *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
ÉNERGIE**

Commentaire de M. Marc GOUA, Rapporteur spécial

—

SOMMAIRE

—

	Pages
I.- LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 174 SONT MAITRISÉES.....	174
II.- L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES FISCALES ÉNERGÉTIQUE MÉRITERAIT D'ÊTRE ÉVALUÉE AU REGARD DE LEUR IMPORTANCE	175

Le programme 174 s'articule autour de trois finalités :

- assurer à l'ensemble des consommateurs un accès à l'énergie ;
- gérer les conséquences de l'arrêt de l'exploitation minière ;
- lutter contre le réchauffement climatique.

Cependant, la gestion économique et sociale de l'après-mines a représenté, cette année encore, plus de 99 % des crédits consommés. De plus, si les crédits budgétaires consommés en 2009 au titre du programme 174 se sont élevés à 765,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 843,3 millions d'euros en crédits de paiement, les dépenses fiscales sur impôt d'État liées au programme ont atteint 3 047 millions d'euros, soit 3,6 fois plus.

I.- LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 174 SONT MAITRISEES

Les autorisations d'engagement du programme 174 consommés en 2009 se sont élevées à 765,8 millions d'euros, soit 92,3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Les crédits de paiement consommés s'élèvent à 838,9 millions d'euros alors que 838,7 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances initiale. Sur le plan de l'exécution budgétaire, les résultats sont donc globalement satisfaisants.

Les crédits de l'action n° 1 *Politique de l'énergie* sont essentiellement des subventions pour charges de service public à hauteur de 25 millions d'euros à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et de 3,7 millions d'euros à l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

L'ANDRA est un établissement public créé par la loi du 30 décembre 1991. Ses missions ont été complétées par la loi de programme du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs. Cependant, en tant qu'opérateur de l'État, l'ANDRA est soumise au plafond d'emplois. Ce plafond limite les capacités d'action de l'établissement public pour les activités relevant de son programme de recherches et d'études sur l'entreposage et le stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs financé par une taxe additionnelle à la taxe INB qui s'élève à 100 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne donc l'inadéquation entre les missions dévolues à l'ANDRA par la loi de programme de 2006 et ses moyens notamment humains et demande qu'une solution soit rapidement trouvée.

Préconisation n° 1 : Mettre les moyens humains de l'ANDRA en adéquation avec les missions qui lui sont dévolues par la loi de programme du 28 juin 2006.

Pour cela, permettre en particulier le recrutement de 50 emplois, en dépit du plafond d'emploi des opérateurs, voté globalement et non opérateur par opérateur en loi de finances.

II.- L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES FISCALES ÉNERGÉTIQUE MÉRITERAIT D'ÊTRE ÉVALUÉE AU REGARD DE LEUR IMPORTANCE

Les dépenses fiscales du programme 174 s'élèvent à 3 047 millions d'euros pour un chiffre initial de 1 708 millions d'euros. Ce montant est supérieur de 78,3 % au chiffre initial. **La dépense fiscale énergétique n'est donc nullement maîtrisée.**

L'évaluation de l'efficacité de la dépense fiscale sur les énergies s'impose donc de manière urgente. Le rapporteur spécial attire donc l'attention du Gouvernement sur la nécessité de l'améliorer et de compléter sur ce point l'information du Parlement notamment dans le cadre du débat sur les niches fiscales.

De plus, à lui seul, le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable représente 2 800 millions d'euros – soit 91 % des dépenses fiscales énergétiques – et excède le chiffre initial de 1 300 millions d'euros. L'efficacité de cette dépense considérable ne peut être évaluée car le rapport annuel de performances ne fournit le nombre de bénéficiaires uniquement pour l'année 2007 et non pour 2008 et 2009. Il ne précise ni le profil de revenus des bénéficiaires ni le nombre et la nature des équipements acquis grâce au crédit d'impôt. Les économies d'énergies générées ne sont en outre, pas décrites.

Préconisation n° 2 : organiser un véritable débat sur l'efficacité de la dépense fiscale et notamment sur la dépense fiscale énergétique et appelle à éviter la facilité du « coup de rabot général ».

*

* *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

Commentaire de M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
A.– LE PROGRAMME N° 613, <i>SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE</i>	178
1.– Une administration qui réduit le poids de ses fonctions supports	179
2.– Un indicateur d'endettement au rouge	179
3.– Des mécanismes de recouvrement bien huilés	181
B.– LE PROGRAMME N° 612, <i>NAVIGATION AÉRIENNE</i>	181
1.– La France en bonne position dans le classement européen	182
2.– Le rapprochement tarifaire à l'échelle européenne, stratégie à préciser	182
3.– Une meilleure couverture des coûts aériens dans la France d'Outre-mer.....	183
C.– LE PROGRAMME N° 614, <i>TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION</i>	183
1.– Une intégration budgétaire complète en 2009	183
2.– Une activité à envisager sous l'angle de la qualité.....	183
D.– LE PROGRAMME N° 611, <i>FORMATION AÉRONAUTIQUE</i>	184
1.– Une détérioration endogène de la performance.....	184
2.– De réelles perspectives d'amélioration	185
E.– LE PROGRAMME N° 170, <i>MÉTÉOROLOGIE</i>	185
1.– Une réelle compétitivité de la météorologie française en Europe	185
2.– Un établissement qui peine à monnayer ses atouts	186

La gestion en 2009 du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* a fait l'objet d'un suivi particulièrement serré du Gouvernement, du Parlement et de la Cour des comptes.

Depuis le début de l'année, cette dernière a multiplié les prises de position très sévères sur l'activité et le financement de la direction générale de l'aviation civile (D.G.A.C). En février 2010, elle a d'abord consacré un chapitre de son rapport public annuel à la gestion du personnel de la navigation aérienne, en y évoquant « *une organisation du travail opaque, des négociations sociales déséquilibrées* ». Le 12 mai 2010, elle a ensuite refusé de donner quitus de leur gestion aux comptables successifs du budget annexe, les déclarant redevables de sommes s'échelonnant de 42 millions d'euros à 130 millions d'euros. Au cours du même mois, la Cour des comptes a enfin dénoncé une « *situation très dégradée* » du budget annexe, dans sa note d'exécution budgétaire préparatoire au rapport sur la loi de règlement pour 2009.

Cette répétition n'est pas fortuite. Elle témoigne d'une grande constance de la Cour des comptes dans l'exercice de ses trois grandes missions : le contrôle budgétaire de propre initiative, la juridiction financière et la certification des comptes de l'État. De l'aveu même du président de la septième chambre, M. Christian Descheemaeker, entendu le 1^{er} juin 2010 par la commission des Finances, ces trois canaux sont pourtant inégalement adaptés au suivi du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Il estime en particulier que la condamnation des comptables à des centaines de millions d'euros d'amende donnera lieu à une remise gracieuse, qui devrait réduire l'affaire à un simple jeu d'écriture. Le compte rendu de cette audition est joint en annexe au présent rapport.

C'est la quatrième année que l'exécution du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* est retracée dans un rapport annuel de performances. Le Rapporteur spécial dispose désormais du recul indispensable pour apprécier l'évolution des indicateurs associés à la mission. Le réseau aérien français sera bientôt intégré dans un bloc fonctionnel d'espace aérien plus vaste, comme le prévoient les règlements communautaires sur le ciel unique européen. L'examen du projet de loi de finances est par définition plus propice à la réflexion sur les enjeux prospectifs du contrôle et du transport aérien. L'héritage du passé doit cependant fournir les éléments nécessaires à une préparation adéquate de l'avenir.

A.— LE PROGRAMME N° 613, SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE

Deux des trois indicateurs du programme rendent compte de manière satisfaisante de l'évolution réelle de l'activité et de son financement. Ils en donnent au demeurant une vision contrastée. Le troisième indicateur paraît d'un intérêt bien moindre. La question se pose de savoir s'il doit être maintenu.

1.– Une administration qui réduit le poids de ses fonctions supports

Le premier indicateur du programme enregistre l'évolution du nombre d'équivalents temps plein travaillé (E.T.P.T.) affectés à la fonction « *soutien, ressources humaines* » par rapport au nombre d'agents gérés. En d'autres termes, il se concentre sur l'administration occupée d'elle-même, plutôt que de l'exécution de ses missions de transport et de contrôle aériens. Ces fonctions supports en *back office* sont certes indispensables, mais le responsable de programme a estimé pouvoir réduire progressivement le montant des ressources qui leur sont allouées. Au terme de trois ans d'effort, des résultats sont perceptibles.

Alors que la fonction soutien représentait en 2007 non moins de 3,64 % des effectifs gérés, cette proportion a baissé sans discontinuer jusqu'en 2009, année pour laquelle elle s'établit à 3,03 %. La prévision contenue dans le projet annuel de performances pour 2009, fixée à 3,16 %, est non seulement atteinte, mais dépassée. Cela augure bien de la réalisation de la cible visée pour 2011, à savoir 2,85 %.

Dans sa présentation du rapport annuel de performances, le ministre définit une « *trajectoire de modernisation des fonctions support* », en annonçant qu'il a engagé « *une démarche de recherche globale d'efficacité* ». Le dispositif d'évaluation de la performance paraît bien adapté au suivi de cet effort, qui n'a appelé de critiques de la Cour des comptes qu'au point de vue de l'architecture budgétaire. Il semble qu'il faille mettre les bons résultats enregistrés au compte de la « *coordination des procédures de ressources humaines* » recensée parmi les sept projets-clefs constitutifs de cette stratégie pluriannuelle.

Le Rapporteur spécial salue les résultats obtenus dans ce domaine, qui témoignent des efforts fournis par la direction générale de l'aviation civile pour se concentrer sur son cœur de métier.

2.– Un indicateur d'endettement au rouge

Le responsable du programme s'est assigné pour deuxième objectif de maîtriser l'équilibre recettes/dépenses et l'endettement du budget annexe. Après des réalisations en 2007 et en 2008 honorables et conformes aux prévisions, l'indicateur atteint en 2009 la cote d'alerte. Il fallait ainsi au 31 décembre 2009 plus de douze années de recettes pour rembourser les emprunts souscrits au titre du budget annexe, alors que le responsable de programme s'était engagé à ramener cette grandeur d'effort à ... cinq années.

Le Rapporteur spécial a déjà regretté le recours excessif à l'emprunt pour financer le budget annexe. Fait exceptionnel, la commission des Finances du Sénat a rendu en décembre 2009 un avis défavorable à la publication du décret d'avance autorisant la DGAC à emprunter 65 millions d'euros supplémentaires pour faire face à ses besoins pressants de paiement. Les documents budgétaires mettent en

avant une baisse imprévue du trafic aérien et la diminution corrélative des recettes, à l'origine de difficultés de trésorerie. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes attire au contraire l'attention sur des déficits comptables récurrents depuis 2006 : 116,8 millions d'euros en 2006, 115,2 millions d'euros en 2007 et 67,6 millions d'euros en 2008. C'est précisément cette tendance lourde qui rend le budget annexe vulnérable aux fluctuations imprévues de l'activité aérienne.

Il ne fait donc guère de doute que le deuxième indicateur du programme ait toute sa pertinence. Les pouvoirs publics devront accorder à son évolution toute l'attention indispensable au cours des prochaines années. Le volume d'endettement du budget annexe, qui a franchi la barre du milliard d'euros en 2009, oblige cependant à réviser ses valeurs cibles. Mieux vaut se fixer des objectifs insatisfaisants, mais les tenir, que constater un divorce total entre la réalisation et des prévisions irréalistes.

Préconisation n° 1 : Reprendre le dispositif de suivi de l'endettement, en fixant des valeurs cibles réalistes et un nouvel échéancier de performance.

Le Rapporteur spécial estime que l'endettement ne doit pas obérer l'avenir de l'aviation civile. De manière évidente, il faut envisager des économies plus sévères sur toutes les dépenses, y compris les dépenses de personnel.

La Cour des comptes est allée jusqu'à dessiner les grandes lignes d'une nouvelle organisation du temps de travail. Sur ce point, l'échange contradictoire entre le Gouvernement et la Cour des comptes dans le rapport public annuel de cette dernière met au jour des données paradoxales. Alors que la Cour déplore une faible productivité, due à une insuffisante mobilisation des personnels, le ministre en charge de la direction générale de l'Aviation civile estime quant à lui que « *de façon générale, le coût de l'unité de service de contrôle aérien qui est facturée aux usagers de l'espace aérien et qui constitue la meilleure évaluation de la productivité réelle du contrôle aérien français reste le moins élevé de l'Europe occidentale* ».

La Cour des comptes s'est focalisée sur un allègement tacite des obligations de service lorsque le trafic est calme. Elle reprend à son compte le terme en usage dans le contrôle aérien, en désignant cette pratique sous le vocable de « *clairance* ». La commission générale de terminologie et de néologie ne recommande l'usage de ce mot rare, dérivé d'un anglicisme, que pour l'« *autorisation donnée à un navire ou un aéronef de faire mouvement* » (arrêté du 18 juillet 1989), en précisant qu'« *en ce qui concerne la circulation aérienne, cette autorisation est délivrée par les autorités chargées du contrôle* ». L'abus semble manifeste dès lors que le terme est appliqué à des personnes. La DGAC semble cependant l'admettre, en soulignant qu'il désigne un éloignement physique du poste de contrôle, mais ne recouvre pas nécessairement une absence du lieu de travail.

En tout état de cause, le secrétaire d'État aux Transports, M. Dominique Bussereau, a pris devant la commission des Finances l'engagement de mettre un terme à cette situation : « *Comme tout phénomène occulte, la clairance est difficile à mesurer. Je me suis engagé devant le Parlement et devant la presse à y mettre fin. Une circulaire rappelle au personnel le principe normal de présence et la DGAC met en place un dispositif de vérification effective. Après consultation des comités techniques paritaires, les dispositions entreront en vigueur dès le mois de juin.* » (cf. compte rendu du 7 juin 2010 publié en annexe)

Le Rapporteur spécial sera particulièrement attentif au suivi de cet engagement dans son appréciation de la gestion budgétaire de 2010.

3.– Des mécanismes de recouvrement bien huilés

Le troisième indicateur du programme mesure le taux de recouvrement des redevances pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) et de la taxe de l'aviation civile (TAC). Les réalisations sont très proches des prévisions, qui sont très stables d'une année sur l'autre, soit aux alentours de 98 %. Le Rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de conserver un indicateur dont les valeurs cibles varient si peu, la marge de progression étant en tout état de cause trop faible pour être significative.

Dans son commentaire au rapport annuel de performances pour 2008, le Rapporteur spécial avait déjà constaté le niveau stable et très élevé de cet indicateur. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes critique le manque de pertinence des indicateurs, en soulignant que « *certain* [...] *ont même une cible qui reste toujours stable.* » En raison même de sa stabilité, cet indicateur n'est peut-être plus pertinent.

Préconisation n° 2 : Évaluer la pertinence de l'indicateur n° 3 « *Taux de recouvrement des recettes du budget annexe* » du programme n° 613 pour le suivi des prochains projets annuels de performances.

B.– LE PROGRAMME N° 612, NAVIGATION AÉRIENNE

Plusieurs indicateurs du programme *Navigation aérienne* font ressortir les résultats très honorables du contrôle aérien français, auquel le secrétaire d'État aux Transports s'est plu à rendre hommage à l'occasion de son audition par la commission des Finances le 1^{er} juin 2010. Car le rapport annuel de performances renseigne non seulement sur les résultats obtenus par le contrôle français, mais fournit également des indications sur les performances réalisées dans les pays limitrophes. La comparaison n'est pas toujours à leur avantage.

1.– La France en bonne position dans le classement européen

Qu'il s'agisse du coût du service rendu ou du retard moyen par vol imputable à l'aiguillage aérien, la France n'est pas à la traîne. Un avion survolant l'Europe a ainsi perdu en 2009 deux minutes en moyenne à cause d'un fonctionnement non optimal du contrôle aérien ; en France, le retard moyen imputable à la DGAC n'excédait pas 30 secondes. De même, le taux unitaire de route français est inférieur de 15 % à la moyenne des taux pratiqués dans les six pays limitrophes. En matière de sécurité, le niveau atteint est également très élevé.

Il faut apprécier de manière appropriée l'évolution des indicateurs servant à mesurer la ponctualité et la sécurité. Ils renseignent sur une qualité de service rendu. Il ne serait donc pas raisonnable d'en attendre une progression linéaire comme pour des indicateurs quantitatifs. S'ils présentent des valeurs cibles stables, il serait pourtant dangereux de les supprimer. Il convient de les considérer plutôt comme des indicateurs d'alerte, qui permettent de faire le point à date régulière sur les aspects essentiels du programme.

2.– Le rapprochement tarifaire à l'échelle européenne, stratégie à préciser

Le dispositif de suivi de la performance laisse au demeurant transparaître une situation paradoxale. Alors que les recettes sont trop basses, l'indicateur 4.4 montre que la France peine à rapprocher ses tarifs de ceux qui sont pratiqués dans les six pays limitrophes qui feront partie du bloc fonctionnel d'espace aérien. Or ces tarifs sont plus élevés.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes critique ce rattrapage trop lent pour lequel *« les explications fournies sont parfois insuffisantes. Ainsi, »* poursuit-elle, *« pour le sous-indicateur 1 de l'indicateur 4.1 du programme 613 sur l'écart du taux unitaire par rapport aux sept États voisins, la DGAC a choisi de procéder à un alignement très progressif du taux de redevance de route français par rapport aux taux des autres États du FABEC. **Pourtant, un alignement plus rapide pourrait contribuer utilement à accroître les recettes du BAACEA.** »*

Le Rapporteur spécial tient à mettre en garde contre la solution de facilité qui semble en effet apparaître en filigrane. Les augmentations de redevance ne doivent pas dispenser la direction générale de l'Aviation civile de poursuivre les efforts entrepris pour améliorer la productivité. En outre, le Rapporteur spécial a déjà indiqué que la DGAC devait veiller à ce que cette augmentation n'entrave pas la reprise du trafic en alourdissant à l'excès les charges pesant sur les compagnies aériennes.

Préconisation n° 3 : Fournir des éléments plus détaillés sur la stratégie de rapprochement des coûts français de navigation aérienne avec les tarifs pratiqués dans les États intégrés à l'avenir dans le même bloc fonctionnel d'espace aérien.

3.– Une meilleure couverture des coûts aériens dans la France d’Outre-mer

Relatif au taux de couverture des coûts de la navigation aérienne dans la France d’outre-mer, le dernier indicateur permet d’enregistrer une progression régulière depuis 2007 de cet effort spécifique. Pour la première fois en 2009, les compagnies auront participé pour plus d’un tiers au coût de la navigation aérienne. Le Rapporteur spécial salue ces résultats supérieurs aux prévisions et incite la DGAC à poursuivre le mouvement engagé.

C.– LE PROGRAMME N° 614, *TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION*

Le programme recouvre l’activité de la direction de la Sécurité de l’aviation civile (DSAC). Créé le 1^{er} janvier 2009, ce service à compétence nationale regroupe les fonctions névralgiques de l’État en matière de contrôle aérien, c’est-à-dire la garantie de la sécurité et de la sûreté des voies aériennes.

1.– Une intégration budgétaire complète en 2009

Le regroupement de services au sein de la nouvelle direction de la sécurité est allé de pair avec une évolution de l’architecture budgétaire, qui a conduit à inclure à partir de 2009 dans le budget annexe tous les crédits liés aux transports aériens.

Il peut sembler atypique que soit financée sur un budget annexe une activité liée à l’exercice de la souveraineté sur l’espace aérien. Un budget annexe retrace en effet les dépenses et les recettes d’un service de l’État dont l’activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services. C’est pourquoi la Cour des comptes conteste, sur le plan des principes, le financement d’une activité régaliennne sur le budget annexe.

Tout en restant très attaché au respect de la loi organique relative aux lois de finances, le Rapporteur spécial constate que le contrôle aérien forme un tout, qu’il n’est pas illogique de financer par une voie unique. Il ne serait pas réaliste de mettre à mal cette unité fonctionnelle. Du point de vue des finances publiques, la solution retenue n’introduit du reste aucune distorsion quant au solde du budget général, puisque le contrôle réglementaire est financé non par les redevances perçues sur les compagnies, mais par une quotité de la taxe de l’aviation civile, spécialement affectée au budget annexe.

2.– Une activité à envisager sous l’angle de la qualité

La nature du programme confère au dispositif de suivi un caractère en partie artificiel. Il est malaisé d’appréhender par la méthode quantitative une activité de production et de contrôle réglementaire. Par ailleurs, comme le relève la Cour des comptes, le « *nombre d’écarts majeurs à la réglementation détectés* » ne dépend pas seulement de l’activité des services de contrôle. La mesure de la performance se heurte donc tant à des obstacles humains qu’à des limites formelles.

Le rapport annuel de performances met cependant en perspective les résultats obtenus. Parallèlement au suivi budgétaire de la performance, des certifications ISO sont régulièrement effectuées. En 2009, un audit de suivi de certification ISO 9001 a ainsi confirmé la qualité de l'organisation et des méthodologies mises en place au sein de la DSAC. Grâce à ces indications supplémentaires, portant sur des grandeurs qualitatives, le rapport annuel de performances apporte en définitive une vision satisfaisante des réalisations de l'année 2009.

Préconisation n° 4 : Maintenir les indications relatives à la qualité dans la présentation de la performance du programme n° 614, *Transports aériens, surveillance et certification*.

D.- LE PROGRAMME N° 611, *FORMATION AÉRONAUTIQUE*

Pour la première fois en 2009, le programme concentre tous les crédits de personnel associés à la formation aéronautique. Ils étaient auparavant rattachés au programme *Surveillance et certification* et au programme *Navigation aérienne*. En outre, alors que l'ENAC bénéficiait jusqu'en 2009 d'une dotation de la DGAC pour financer son personnel, les équivalents temps plein travaillé et les crédits de masse salariale correspondants lui sont désormais directement affectés. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes se félicite de cette évolution, au motif qu'elle « *rend le financement de l'ENAC plus transparent* ».

1.- Une détérioration endogène de la performance

Cette remise en ordre alourdit la charge salariale de l'ENAC. Du fait du transfert de la paye de ses agents, l'école doit en effet s'acquitter depuis le 1^{er} janvier 2009 de la taxe sur les salaires à laquelle elle n'était pas auparavant assujettie. Cela pèse sur les résultats obtenus, tels qu'ils sont enregistrés dans le dispositif de suivi de la performance. *In fine*, le mécanisme est cependant vertueux pour les finances publiques, ou plutôt pour les finances sociales, puisque 95 % du produit de la taxe est affecté à la Sécurité sociale, et seulement 5 % à l'État.

Les résultats mitigés sont principalement à mettre au compte de cet effort fiscal nouveau. Alors que le projet annuel de performances prévoyait que le coût de la formation des élèves ingénieurs baisse à 78 000 euros en 2009, il s'établit à 80 600 euros. Enchaînant sur l'exécution budgétaire 2010, le rapport annuel de performances met cependant en avant les efforts engagés par l'ENAC dans la maîtrise de ses coûts de fonctionnement, annonciatrice d'une baisse du coût de la formation à compter de 2010.

2.– De réelles perspectives d'amélioration

Quant à la formation pratique d'un pilote de ligne, elle aura coûté 113 000 euros en 2009, soit deux mille euros de moins que la prévision. Il faut saluer non seulement ce bon résultat, mais aussi les taux d'insertion professionnelle très élevés tant des spécialistes de la sécurité aérienne que des pilotes de ligne, qui occupent déjà un emploi pour 83 % d'entre eux malgré une conjoncture économique très défavorable.

Au-delà des fluctuations économiques sur lesquelles le responsable du programme n'a pas de prise, les progrès de la performance sont pour l'avenir à attendre du rapprochement de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) et du service de l'exploitation et de la formation aéronautique (SEFA). La formation initiale et la formation continue devraient tirer un bénéfice mutuel de l'organisation qui se mettra progressivement en place d'ici 2011. À l'instar de la Cour des comptes, le Rapporteur spécial en espère également des économies d'échelle.

Préconisation n° 5 : Adapter le dispositif de suivi de la performance en fonction du prochain rapprochement entre l'ENAC et le service de l'exploitation et de la formation aéronautique (SEFA).

E.– LE PROGRAMME N° 170, *MÉTÉOROLOGIE*

Le dispositif de suivi de la performance fait apparaître de bons résultats de Météo-France en termes de notoriété, de fiabilité des prévisions et de qualité de la recherche scientifique. Les objectifs financiers ne sont cependant pas tenus, faute d'exploitation économique suffisante de ces résultats.

1.– Une réelle compétitivité de la météorologie française en Europe

Pour mesurer la fiabilité des prévisions météorologiques, les indicateurs budgétaires se fondent expressément sur une comparaison européenne. Ainsi, le programme a pour premier objectif que la France « *dispose du meilleur système de prévision météorologique à courte échéance sur l'Europe* ». En 2009, le modèle de prévision français Arpège aura enregistré de meilleurs résultats que les modèles des principaux services météorologiques nationaux en Europe, sachant que la valeur atteinte par l'indicateur est d'autant meilleure qu'elle est plus basse. Pour une moyenne européenne située à 18,4, le résultat français s'établit ainsi à 16,5. Le Rapporteur spécial avait déjà souligné l'an dernier la qualité du service rendu.

Dans le domaine de la recherche aussi, le suivi de la performance s'inscrit dans une perspective européenne. Ce sont non moins de 112 publications de niveau international qui auront été signées en 2009 par des chercheurs de Météo-France, contre 90 seulement prévues à la mi-année. Les résultats sont donc

nettement supérieurs aux attentes. Du reste, l'indicateur ne renseigne pas seulement sur une grandeur quantitative, puisque les comités de lecture opèrent une sélection sur les projets d'articles qui leur sont soumis. Le nombre de publications représente donc non seulement une production abondante, mais aussi une production de qualité aux yeux de la communauté scientifique internationale.

2.– Un établissement qui peine à monnayer ses atouts

Ces bons résultats en termes de fiabilité des prévisions et de qualité de la recherche peinent cependant à trouver, dans les comptes de Météo-France, une traduction sonnante et trébuchante.

Certes, le taux de confiance et de satisfaction des usagers dans les prestations météorologiques progresse de manière continue depuis quatre ans. Le rapport d'activité de Météo-France pour l'année 2009 indique en outre que *« l'audience du site Internet a poursuivi sa progression avec 11,6 millions de visiteurs uniques par moi, 368 millions de visites »* et près d'un milliard de pages vues sur l'année. Mais l'utilisation payante du service météorologique a parallèlement reculé, pesant sur l'évolution des recettes propres de l'établissement. Comme le souligne le même rapport, *« on observe un tassement d'environ 2,5 % des recettes commerciales en comparaison de l'année 2008 »*.

De toute évidence, Météo-France n'a pas encore trouvé le moyen de convertir en recettes commerciales son audience sur Internet, en augmentation si forte et si constante. **La tarification apparaît comme le grand défi des années à venir.** Le progrès des recettes publicitaires constitue à cet égard un signe positif, puisqu'elles ont augmenté de 21 % en 2009. Si le service météorologique au grand public devient de plus en plus souvent gratuit, la fréquentation attachée à son support en fait un emplacement commercial dont la notoriété peut et doit être exploitée sur le plan financier.

Préconisation n° 6 : Revoir les prévisions de recettes commerciales en fonction des résultats enregistrés les quatre dernières années.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

***COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION
AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE ; AVANCES
AU FONDS D’AIDE À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES***

Commentaire de M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i> : LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT AU SERVICE DU REPORT MODAL	188
II.– L'AFITF : UN BUDGET TOUJOURS DÉPENDANT DES SUBVENTIONS BUDGÉTAIRES.....	189
III.– LE PROGRAMME N° 205 <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES</i> : DES OBJECTIFS D'EFFICIENCE GLOBALEMENT SATISFAISANT.....	190
IV.– LE PROGRAMME N° 113 <i>URBANISME, PAYSAGES ET BIODIVERSITÉ</i> : LA NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE APPROFONDI.....	190
V.– LE PROGRAMME <i>SÉCURITÉ ROUTIÈRE</i> : UN BILAN DE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE CONTRASTÉ	191
VI.– COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE</i> : UN DISPOSITIF COMPLEXE	191
VII.– LE DÉSÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE BONUS-MALUS ET DE PRIME À LA CASSE PERSISTANT EN 2009.....	192

L'architecture budgétaire de la mission a connu de profondes modifications en 2009 avec la création du programme 203 *Infrastructures et services de transports* qui regroupe plusieurs programmes antérieurs dans une nouvelle approche multimodale et du programme 113 *Urbanisme, paysages et biodiversité*.

Par ailleurs, la programmation budgétaire est marquée par le choix de concentrer les moyens de personnel et de fonctionnement sur un programme unique. Ce choix, s'il se justifie dans une optique de rationalisation des coûts, ne facilite pas le contrôle parlementaire et contrevient à la logique de la LOLF, qui suppose une présentation en coût complet.

I.- PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS : LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT AU SERVICE DU REPORT MODAL

L'année 2009 constitue la première année d'exécution du programme 203 dans son architecture actuelle qui regroupe l'ensemble des modes de transport. Les actions réalisées s'inscrivent dans le cadre du Grenelle de l'environnement et visent notamment à renforcer l'approche intermodale des transports et à favoriser les modes de déplacement les moins polluants.

Le domaine ferroviaire a donc été l'objet d'une attention particulière. En application du contrat de performance signé fin 2008 entre l'État et réseau ferré de France (RFF), l'année 2009 a été celle de la mise en œuvre de la refonte du financement du système ferroviaire. En coordination avec la réforme de la tarification, la refonte des concours de l'État substitue des subventions d'exploitation par type de service aux anciens concours. Sur cette base, RFF a non seulement pu continuer son entreprise de régénération du réseau mais aussi maîtriser son endettement ayant terminé l'année avec un solde positif de près de 400 millions d'euros pour la première fois de son histoire.

Par ailleurs et toujours en matière ferroviaire, 7 milliards d'euros d'investissements ont été prévus d'ici à 2020 pour « l'engagement national en faveur du fret ferroviaire » présenté par l'État, RFF et la SNCF. **Le Rapporteur spécial suivra attentivement l'effectivité de ces investissements notamment dans le cadre de son rapport budgétaire.**

Enfin, l'adoption de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation de l'activité ferroviaire a créé l'autorité de régulation de l'activité ferroviaire (ARAF) sous la forme d'une autorité administrative indépendante qui veillera à la qualité du service et à l'égal accès au réseau dans le cadre d'un marché qui s'ouvre à la concurrence. **Le délai de mise en place de l'ARAF n'est cependant pas acceptable.**

Préconisation n° 1 : Prévoir un délai strict pour :

- la prise des décrets prévus par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 ;
- la mise en place de l'ARAF.

Cependant, les infrastructures routières n'ont pas été négligées. Sur le réseau non concédé, plus de 110 kilomètres de tronçons neufs, de déviations ou d'aménagements ont été mis en service.

Au total, 9 227,8 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement dont 2 748, 2 en fonds de concours ou attribution de produits mais seulement 7 087,9 millions d'euros ont été consommés. En crédits de paiement, ce sont 7 174 millions d'euros qui ont été ouverts dont 2 100,3 millions d'euros en fonds de concours et attribution de produits pour 6 582,4 millions d'euros consommés. Cette différence entre crédits ouverts et crédits consommés – 2 139,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 591,6 millions en crédits de paiement – s'explique par la lenteur d'exécution des contrats de partenariat et impliquera l'ouverture de crédits importants par arrêté de report en 2010.

II.- L'AFITF : UN BUDGET TOUJOURS DÉPENDANT DES SUBVENTIONS BUDGÉTAIRES

L'Agence des infrastructures de transport de France (AFITF) a, comme principal opérateur de l'État, apporté 2 470,8 millions d'euros d'investissements en 2009, dont 57 % versés en faveur de modes non routiers. Ont ainsi été poursuivis la mise en œuvre des contrats de projet 2007-2013 et des projets du Grenelle de l'environnement notamment la LGV Rhin-Rhône, la préparation des concessions et des contrats de partenariat des futures grandes infrastructures ainsi que la mise au point du contrat de partenariat GSM-R. Les recettes de l'opérateur se sont élevées à 2 432,7 millions d'euros en 2009.

Toutefois, le budget de l'AFITF reste tributaire de la subvention de 1,2 milliard d'euros versée par l'État. En effet, concernant la taxe poids lourds, l'appel d'offre pour l'installation des équipements camions et des portiques permettant sa mise en œuvre a été lancée le 31 mars dernier. La phase de dialogue compétitif a alors commencé pour un choix définitif à la fin de l'année 2010. La mise en place de cette taxe permettra en outre d'avancer dans la négociation avec les sociétés d'autoroute pour une revalorisation de la taxe domaniale en contrepartie d'un effet d'aubaine.

Dans ces conditions, l'existence de l'AFITF peine à se justifier. Sa valeur ajoutée par rapport à une budgétisation de ses recettes et de ses dépenses ne paraît pas évidente.

III.– LE PROGRAMME N° 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES : DES OBJECTIFS D'EFFICIENCE GLOBALEMENT SATISFAISANT

Les crédits du programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* ont, en 2009, été maîtrisés cependant l'efficacité totale est à surveiller.

Les autorisations d'engagement consommées se sont élevées à 111,2 millions d'euros, pour une ouverture de crédits de 137,9 millions d'euros. En crédits de paiement, les crédits consommés ont atteint 112,9 millions d'euros pour une ouverture de 117,3 millions d'euros.

Le programme dans son ensemble, s'il reste en dessous des cibles fixées, a atteint, au cours de l'exercice 2009, continue à progresser en terme d'efficacité. Sur le plan de la sécurité maritime et de la protection de l'environnement, l'année 2009 demeure satisfaisante malgré le crash de l'avion de *Yéménia Airways* qui a eu un impact négatif sur le ratio entre le nombre de personnes sauvées et le nombre de personnes impliquées dans un accident maritime. L'ambition de promouvoir l'emploi maritime par la qualité de la formation et des conditions de travail a été assumée par le programme de manière satisfaisante.

IV.– LE PROGRAMME N° 113 URBANISME, PAYSAGES ET BIODIVERSITÉ : LA NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE APPROFONDI

Créé en 2009, le programme 113 *Urbanisme, paysages et biodiversité* a été profondément bouleversé par la réorganisation du MEEDDM, résultant de la revue générale des politiques publiques et du Grenelle de l'environnement. Il s'appuie en effet, sur les nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Peu de mention est faite dans les documents budgétaires, des 16 065 ETPT associés au programme et qui sont inscrits au sein du programme support du ministère. Le suivi des moyens affectés au programme devient dans ce contexte malaisé.

339 millions d'euros seulement sont inscrits en loi de finances initiale pour le programme 113. Cependant, 716 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2009 par l'action 13 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme 113* en provenance du programme support. En outre, une part importante de l'activité des services déconcentrés dans le domaine de l'eau et de la biodiversité est assurée par des agents du ministère de l'Agriculture. Ces financements croisés ne favorisent pas le contrôle parlementaire.

Enfin, il convient de prendre en compte les redevances ou taxes destinées aux opérateurs du programme que sont les six agences de l'eau et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). **Le montant des ressources des opérateurs qui s'élève à 2 704 millions d'euros justifie pleinement un contrôle approfondi sous l'angle de la juste dépense, contrôle que le rapporteur spécial a effectué et dont il présentera les conclusions au cours du mois de juillet.**

On notera enfin que le programme n° 159 *Information géographique et cartographique* a atteint ses objectifs en 2009 mais que ces résultats ont nécessité l'ouverture de 4 millions d'euros en loi de finances rectificative.

V.- LE PROGRAMME SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UN BILAN DE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE CONTRASTÉ

En 2009, le bilan de l'insécurité routière s'élève à 68 512 accidents corporels (- 8 % par rapport à 2008), 4 262 personnes tuées (- 0,3 % par rapport à 2008) et 83 911 personnes blessées (-10,5 % par rapport à 2008) dont 30 490 hospitalisées (- 12,8 % par rapport à 2008). Toutefois, une analyse plus fine montre à partir du mois d'avril l'atteinte d'un plateau et même une remontée du nombre de personnes tuées à partir du mois de juin, avant que la baisse recommence, à compter du mois d'octobre.

Les autorisations d'engagement ouvertes pour le programme n° 207 *Sécurité routière* se sont élevées en 2009 à 66,5 millions d'euros, dont 59,3 ont pu être consommées. Pour les crédits de paiement, la consommation est de 59,5 millions d'euros pour des ouvertures de 60 millions d'euros.

VI.- COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE : UN DISPOSITIF COMPLEXE

2 593 radars fixes et mobiles pour le constat des dépassements de vitesse étaient fonctionnels au 31 décembre 2009 auxquels s'ajoutent 30 radars feux rouges. Le produit des amendes forfaitaires et des amendes forfaitaires majorées s'est élevé à 570 millions d'euros en 2009 contre 522 millions d'euros en 2008. Une partie de ce produit a été affectée au compte d'affectation spéciale soit 212 millions d'euros, 130 millions d'euros étant affectés aux collectivités territoriales et 115 millions d'euros à l'AFITF. En 2009, se sont ajoutés 123 millions d'euros de reports. Le produit des amendes majorées, d'un montant de 113 millions d'euros, est versé directement au budget de l'État.

L'organisation administrative et budgétaire est et demeure complexe. L'exécution budgétaire est délicate. Le CAS est utilisé principalement pour l'achat et l'entretien de matériels nécessaires au fonctionnement du dispositif radars. Ces dépenses concernent principalement le programme 751 qui a recours à des marchés pluriannuels. Le choix d'un compte d'affectation spéciale crée un lien obligatoire entre la mise à disposition des recettes et les ouvertures de crédits, obligeant à étaler dans le temps les commandes et les paiements pour ne pas dépasser ces derniers.

La consommation des crédits en 2009 : 180 millions d'euros consommés sur 335 millions d'euros ouverts pour les deux programmes soit moins de 54 % – 33 % pour le seul programme 752 *Fichier national du permis de conduire* – reflète la lenteur d'exécution des marchés.

VII.— LE DÉSÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE BONUS-MALUS ET DE PRIME À LA CASSE PERSISTANT EN 2009

Depuis la création du compte de concours financier *d'avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, l'exécution des dépenses s'est trouvée beaucoup plus élevée que celle prévue initialement, alors que le niveau de recettes a été nettement en retrait par rapport à celui anticipé. Dès lors, le déficit du fonds n'a fait que s'accroître : 214 millions d'euros en 2008 et 522 millions d'euros en 2009. Les raisons de ce déficit sont à trouver dans le succès des mesures incitatives mises en place et l'attrait supplémentaire instauré par les mesures de prime à la casse. Ceci a conduit le Gouvernement à prendre un décret d'avance de 250 millions d'euros en cours de gestion pour alimenter le fonds et honorer les engagements de l'État (décret d'avance du 9 novembre 2009).

Le Rapporteur spécial, dans un rapport d'information évaluant les effets du dispositif⁽¹⁾, avait dénoncé le choix de l'utilisation d'un compte de concours financier et estimé que le « bonus/malus » est un choix de politique publique et n'est donc pas forcément destiné à être équilibré.

Préconisation n° 2 : Retenir pour le « bonus/malus » un support adapté, c'est-à-dire d'un côté une dotation budgétaire et de l'autre un impôt.

*

* *

(1) Rapport d'information n° 1934 d'octobre 2009, *Superbonus : évaluation des effets économiques du bonus-malus écologique et de la prime à la casse* par M. Hervé Mariton, député.

ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI

Commentaire de M. Jérôme CHARTIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE.....	194
I.– UNE PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS POUR 2009 DU RAPPORTEUR SPÉCIAL À AMÉLIORER SÉRIEUSEMENT.....	195
A.– PÉRIMÈTRE DE MISSION : UN PROVISoire QUI DURE.....	195
B.– RECOMMANDATIONS : UNE APPLICATION « INÉGALE ».....	196
II.– LE PROGRAMME N° 134 <i>DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DES SERVICES</i>	197
A.– COMMENTAIRES SUR LA CONSOMMATION DES CRÉDITS.....	197
B.– COMMENTAIRES SUR LA RÉDUCTION DES DÉPENSES FISCALES.....	201
C.– COMMENTAIRES SUR LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	202

SYNTHÈSE

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2009 de la mission *Économie* est un outil **d'évaluation de l'efficacité de l'action publique** dans ce domaine. Il illustre les acquis et les difficultés rencontrées par la mise en œuvre de la LOLF.

Au titre des difficultés rencontrées, le rapport annuel de performances pour 2009 voit son utilité réduite par **les changements successifs de périmètre intervenus dans le cadre du programme n° 134 Développement des entreprises et des services**. La Cour des comptes partage ce constat et considère que « *ces changements incessants témoignent de l'absence de ligne directrice dans la construction de cette mission* ». **Sans aller jusqu'à cette remarque lapidaire, le Rapporteur spécial observe que le pilotage de la mission Économie est toujours confié au secrétaire général des ministères économiques et financiers alors qu'il ne dispose pas de l'autorité administrative et opérationnelle nécessaire pour remplir son rôle de responsable de programme, ce qu'il regrette.**

En outre, **la gestion des dépenses budgétaires** du programme n° 134 en loi de finances initiale **a été marquée par deux difficultés en 2009** :

– une insuffisance des crédits initiaux se retrouve, comme les années précédentes, en ce qui concerne les moyens alloués au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), **qui connaît une sous-dotation récurrente de 10 millions d'euros** des crédits de paiement, soit 10 % du montant nécessaire, et donc à ce titre dommageable mais pas surprenante ;

– une **faiblesse d'anticipation du montant élevé du dispositif d'aide à la cuve en 2009 (190 millions d'euros)** alors que l'exercice de préparation budgétaire est censé prendre en considération tant les évolutions économiques que le prix du fuel, dans un contexte mondial il est vrai relativement instable.

Par ailleurs, s'il est compréhensible que les nombreuses réformes de structures concernant les différents acteurs du programme 134 conduisent à des adaptations provisoires dans les mécanismes budgétaires, **il conviendrait que telle ou telle adaptation ne soit pas reconduite année après année** : c'est le cas par exemple, en matière de dépenses de personnel, de celle, reconduite en 2009, qui a conduit à un transfert de 51,41 millions d'euros du programme 134 vers le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer au titre de la gestion par celui-ci de la paie des agents des DRIRE.

Enfin, comme pour les exercices précédents, les **dépenses fiscales** constituent un élément important du programme 134. Ces abandons de recettes sur impôts d'État contribuant au programme principal représentent, en mesures chiffrées dans le projet annuel de performances 2009 pour l'exercice 2009, un montant supérieur à **5,6 milliards d'euros**. Il serait particulièrement utile, sinon crucial pour un juste contrôle de la dépense publique, à laquelle appartient la dépense fiscale, que **les acteurs du programme soient associés à la mesure de l'efficacité de ces dépenses ainsi qu'au calcul du coût qui en est la contrepartie.**

I.– UNE PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS POUR 2009 DU RAPPORTEUR SPÉCIAL À AMÉLIORER SÉRIEUSEMENT

Le Rapporteur spécial pour les crédits du programme *Développement des entreprises et de l'emploi* avait formulé de nombreuses recommandations dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 et 2009. Si certaines d'entre elles ont été prises en compte, d'autres, cruciales, auraient pu l'être utilement tant dans l'intérêt de l'amélioration du service rendu que dans celui de la réduction de la dépense publique.

A.– PÉRIMÈTRE DE MISSION : UN PROVISOIRE QUI DURE

L'évolution incessante du périmètre la mission *Économie* rend particulièrement difficiles les comparaisons et l'évaluation des performances d'une année sur l'autre, ce qui est regrettable.

La mission *Économie* s'intitulait *Développement et régulation économiques* en 2008 et comprenait les programmes 134, 223 et 199 *Régulation économique* ; ce dernier a été absorbé en 2009 par le programme 134. En 2009, les programmes 220 et 305 ont constitué pour ce seul exercice la mission *Pilotage de l'économie française*. Rappelons qu'en 2007, la mission comprenait en outre les programmes 134, 127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel*, 199 *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* et 174 *Passifs financiers miniers*.

Le programme 134 est depuis sa création un programme multidirectionnel qui regroupe plusieurs politiques mises en œuvre par différents services de l'État, qui concourent au développement des entreprises et *in fine* au développement de l'emploi. **Ce programme a sans cesse évolué largement dans son périmètre depuis l'instauration de la LOLF.** En 2009, la structure et le contenu du programme *Développement des entreprises et de l'emploi* ont été à nouveau largement modifiés.

Le programme regroupe les structures en charge des entreprises (direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services, – DGCIS –, Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des télécommunications – CGIET –, UBIFRANCE, Agence française pour les investissements internationaux – AFII –, direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle – DGEFP –) et des structures en charge de la régulation économique (direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF –, autorité de la concurrence, autorité de régulation des communications électroniques et de la poste – ARCEP –, commission de régulation de l'énergie – CRE –).

Il regroupe ainsi l'ancien programme 199 et une partie de l'ancien programme 134. Les crédits de titre 2 sont, sans être majoritaires, devenus importants et le lien avec les entreprises est plus ténu. Sa structure qui n'est pas reproduite complètement dans le projet annuel de performances 2009 résulte des décisions issues de la RGPP.

En outre, le programme *Développement des entreprises* comprend toujours des actions qui ne concourent en rien à sa finalité ou qui mériteraient d'être regroupées.

Ainsi, l'action *Télécommunications, postes, société de l'information* comporte des crédits qui devraient figurer dans d'autres programmes. L'aide au transport de presse compensant le surcoût pour La Poste du transport de presse en milieu rural, comprise dans cette action, devrait être placée dans le programme *Presse* de la mission *Médias* avec l'aide au numéro pour la presse d'opinion. Cette recommandation émise depuis 2007 n'a toujours pas été mise en pratique. Il faut espérer que le projet annuel de performances pour 2010 soit l'occasion de ce transfert.

De même, le CGIET est compétent sur le domaine de l'énergie alors même que le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer qui détermine et conduit cette politique dispose du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Or, les travaux de la Cour des comptes sur la certification ont montré les difficultés qui résident dans cette répartition de compétences croisées, d'autant que le comité ministériel d'audit, comme son nom l'indique, n'est pas compétent sur le ministère en charge du secteur de l'énergie.

<p>Préconisation n° 1 : Il est urgent de stabiliser le périmètre du programme 134 après avoir transféré à d'autres programmes les actions ne correspondant pas à sa finalité (action n° 4 et n° 8).</p>

B.- RECOMMANDATIONS : UNE APPLICATION « INÉGALE »

Les Rapporteurs spéciaux successifs, M. Hervé Novelli, M. Jean-Pierre Gorges et M. Jérôme Chartier, ont tous regretté que les projets annuels de performances du programme n° 134 ne chiffrent pas correctement les dépenses fiscales du programme depuis 2006. Mais depuis l'an dernier et du fait - sans doute - autant de la qualité de l'occupant du secrétariat d'État que de l'insistance opiniâtre du Rapporteur spécial, il convient de noter que des progrès sont en cours. En effet, la part des dépenses fiscales faisant l'objet d'une évaluation atteignait 30 % dans le PAP 2007, 55 % dans le PAP 2008 et 78 % dans le PAP 2009. En revanche, le nombre de bénéficiaires des mesures fiscales du programme reste imparfaitement déterminé.

Le Rapporteur spécial appelait à un renforcement du FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) afin de favoriser le développement des très petites entreprises (TPE). Il a à ce titre été entendu par l'amélioration très notable apportée par **la loi sur la modernisation de l'économie (LME) en 2009 et la loi de finances initiale pour 2009**.

Les crédits alloués au FISAC au titre du budget 2009 se montaient à 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et 60 millions d'euros en crédits de paiement, soit une différence de 10 millions d'euros. Cette insuffisance de crédits de paiement a pu être palliée en 2009 par les disponibilités du compte « FISAC » du régime social des indépendants (RSI), organisme chargé de la gestion de ces crédits. Après redéploiements internes, **le Rapporteur spécial se félicite que 66,40 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement **ont été délégués au régime social des indépendants (RSI)**. La mobilisation de la trésorerie du RSI a permis de financer des opérations nationales et territoriales au FISAC à hauteur de 87,69 millions d'euros en 2009. Ces crédits ont permis de participer au financement de 760 opérations territoriales, à hauteur de 57,93 millions d'euros, dont 141 opérations en milieu urbain et 619 opérations en milieu rural, ainsi qu'au financement de 91 études préalables aux opérations.

Le Rapporteur spécial était également particulièrement favorable à la mise en œuvre de la réforme des Chambres de commerce et d'industrie afin de mutualiser davantage de moyens au niveau régional, notamment les tâches administratives **et se félicite de l'action conduite par le ministre pour faire aboutir cette réforme** à travers la tutelle qu'il exerce sur la tête de réseau, l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie.

Enfin, le Rapporteur spécial avait particulièrement insisté sur l'importance de l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise. Or, le renforcement des crédits et des garanties d'emprunts d'OSÉO, dans le cadre du plan de relance pour l'économie en 2009, constitue une avancée majeure en la matière qu'il convient de saluer tout particulièrement

II.- LE PROGRAMME N° 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DES SERVICES

A.- COMMENTAIRES SUR LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

La loi de finances initiale pour 2009 prévoyait, pour la mise en œuvre du programme n° 134, 1,114 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 1,103 milliard de crédits de paiement pour 2009.

Or, les dépenses budgétaires du programme s'élèvent, en exécution à 1,302 milliard d'euros pour les autorisations d'engagement et à 1,297 milliard d'euros pour les crédits de paiement.

Les écarts entre la prévision des dépenses en loi de finances initiale et la consommation des crédits en 2009 sont donc particulièrement élevés (+ 16,8 % en autorisations d'engagement et 17,5 % en crédits de paiement) et divergent selon les actions considérées comme le montre le tableau ci-après.

ÉCARTS ENTRE LA PRÉVISION DES DÉPENSES EN LOI DE FINANCES INITIALE ET LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2009

ACTIONS		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action n° 21 297 200 623 Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales	LFI	197 651 021	187 351 021
	Consommation 2009	378 502 307	376 419 487
	Écart à la prévision	91,50%	100,92%
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	LFI	259 771 233	264 371 233
	Consommation 2009	226 651 465	227 110 413
	Écart à la prévision	-12,75%	-14,09%
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	LFI	207 069 063	207 069 063
	Consommation 2009	212 556 519	212 287 184
	Écart à la prévision	2,65%	2,52%
Action n° 7 Développement international et compétitivité des territoires	LFI	89 635 000	89 735 000
	Consommation 2009	87 390 781	87 392 716
	Écart à la prévision	-2,50%	-2,61%
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	LFI	17 932 727	17 932 727
	Consommation 2009	15 571 730	15 571 730
	Écart à la prévision	-13,17%	-13,17%
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	LFI	22 866 360	22 666 360
	Consommation 2009	22 603 371	22 545 257
	Écart à la prévision	-1,15%	-0,53%
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	LFI	20 128 592	20 128 592
	Consommation 2009	19 977 659	20 950 484
	Écart à la prévision	-0,75%	4,08%
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	LFI	19 424 238	19 424 238
	Consommation 2009	18 177 338	18 057 263
	Écart à la prévision	-6,42%	-7,04%
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	LFI	81 083 851	79 385 851
	Consommation 2009	81 101 059	80 025 986
	Écart à la prévision	0,02%	0,81%
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	LFI	136 788 323	134 301 823
	Consommation 2009	177 025 546	175 003 997
	Écart à la prévision	29,42%	30,31%
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	LFI	39 912 282	39 096 782
	Consommation 2009	41 484 405	40 745 258
	Écart à la prévision	3,94%	4,22%
Action n° 19 : Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	LFI	22 151 804	22 151 804
	Consommation 2009	21 090 848	21 090 848
	Écart à la prévision	-4,79%	-4,79%
TOTAL	LFI	1 114 414 494	1 103 614 494
	Consommation 2009	1 302 133 028	1 297 200 623
	Écart à la prévision	16,84%	17,54%

En particulier, les crédits de paiement de l'action 2 ont plus que doublé par rapport à la prévision compte tenu de la reconduction du dispositif d'aides à la cuve (200 euros par ménage) pour la saison de chauffe 2008/2009. Le coût global de ce dispositif non anticipé est de 190 millions d'euros.

Globalement, les moyens alloués en loi de finances initiale pour le programme n° 134 ont été utilisés conformément à leur destination initiale.

L'exécution 2009 a cependant vu des charges nouvelles affecter les crédits des directions du programme et s'est écartée de la loi de programmation triennale pour les raisons suivantes :

– l'important dispositif d'aide à la cuve à financer en gestion a conduit à des transferts de 190 millions d'euros (115,3 millions d'euros sur le fonds de concours prévu à cet effet, le solde étant couvert par une ouverture de crédits en projet de loi de finances rectificative 2009 à hauteur de 75,47 millions d'euros ainsi que par un report de crédit de 10 millions d'euros).

– le règlement du dossier FAGOR BRANDT a mobilisé la réserve du programme 134 pour faire face à une dépense de 31 millions d'euros (13 millions d'euros sur la réserve et 18 millions d'euros sur les reports 2008 du programme) ;

– une part du plan de relance dans le secteur de l'automobile a également été financée sur la réserve du programme à hauteur de 7 millions d'euros ;

– le Gouvernement a souhaité doter les actions en faveur du commerce et de l'artisanat de 8 millions d'euros, avec un financement sur la réserve du programme ;

– la France a fait l'objet d'une amende forfaitaire d'un montant de 503 681 euros prononcée par la Cour de justice des communautés européennes pour non-transposition de la directive OGM ; celle-ci a été financée sur les dotations du programme alors même qu'il n'a pas été conçu pour cela ;

– l'État a décidé de compenser le manque à gagner des opérations pétrolières et le programme 134 a été abondé d'un montant de 44 millions d'euros par décret de transfert du programme *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* vers le programme 134 en novembre 2009.

S'il ne convient pas de remettre en cause la justesse évidente de ces engagements, un effort d'anticipation peut néanmoins être conduit.

Préconisation n° 2 : Améliorer l'anticipation des dépenses budgétaires au regard des évolutions économiques pendant l'exercice de préparation budgétaire.

L'exécution de la loi de finances pour 2009 a donc connu des mouvements de crédits importants :

– un arrêté de répartition pour mesures générales du 11 décembre 2009 ouvrant 4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, prélevés sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunération. En pratique cet arrêté ne peut que majorer les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel ⁽¹⁾.

– des transferts de crédits ⁽²⁾ portant ouverture de crédits à hauteur de 44 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46 millions d'euros en crédits de paiement d'une part, et portant annulation de crédits à hauteur de 56 millions d'euros en autorisations d'engagement et 59,7 millions d'euros en crédits de paiement d'autre part ;

– des reports de crédits à hauteur de 34,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,7 millions en crédits de paiement pris par l'arrêté du 27 mars 2009 ;

– des ouvertures de crédits par voie de fonds de concours ⁽³⁾ et d'attribution de produits ⁽⁴⁾ à hauteur de 108,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les restes à payer sont relativement faibles et relatifs aux actions suivantes :

– Action 2 *Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales* : les restes à payer pour un montant de 2,5 millions d'euros résultent de conventions ou de marchés publics engagés en 2009 qui n'ont pu être soldés compte tenu des dates de fin de gestion.

– Action 3 *Actions en faveur des entreprises industrielles* : les restes à payer au 31 décembre 2009 s'élèvent à 154 millions d'euros et concernent principalement les actions de politiques industrielles pilotées en centrale et par le réseau déconcentré, les études & expertises, la construction navale et les mutations industrielles. Ces engagements correspondent à des aides attribuées à des projets de politiques industrielles (actions collectives ou autres) dont les délais d'exécution sont d'une durée moyenne de 24 à 36 mois. Le versement de ces aides s'effectue en moyenne sur trois, voire exceptionnellement quatre exercices budgétaires ;

(1) Cette dotation constitue une unité budgétaire dérogatoire, affranchies des contraintes de performances et exclue des modalités de gestion pour les programmes (elle ne peut faire l'objet de report, de virement, de transfert, ni de modification par répartition de crédits pour dépenses accidentelles ou imprévisibles).

(2) Les transferts de crédits peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts mais seulement pour un objet déterminé correspondant à des actions du programme d'origine.

(3) Les fonds de concours sont constitués par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir aux dépenses d'intérêt public et par les produits de legs et donations attribués à l'État. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante.

(4) Les attributions de produits sont des recettes de rémunérations fournies par un service de l'État et attribuées au dit service.

- Action 16, 17 et 18 : les engagements 2009 de la DGCCRF non couverts par des paiements au 31 décembre 2009 correspondent pour 1,9 million d'euros à des autorisations d'engagement relatives aux baux de la DGCCRF sur 3, 6 ou 9 ans selon le bail. Des marchés ont également été engagés en 2009 pour les différents projets informatiques de la direction (SORA, MACADAM...) et seront soldés en 2010 pour un montant de 1 million d'euros. Les restes à payer restant correspondent aux différents engagements pluriannuels pris par les directions régionales pour le fonctionnement de leurs services : marchés de nettoyage, marchés de téléphonie, etc.

En matière d'emplois, la stratégie du programme est déclinée dans chacun des BOP et c'est à ce niveau, dans le cadre global du plafond d'emplois et du titre II dévolu au programme, que chacune des structures prend les décisions nécessaires au pilotage opérationnel, dont un des éléments est d'assurer la cohérence entre les différents types de ressources humaine et financière. Compte tenu des faibles effectifs de ce programme, 5 236 en prévision et 5 060 (compte tenu du transfert des DRIRE) en exécution, les enjeux sont limités.

B.- COMMENTAIRES SUR LA RÉDUCTION DES DÉPENSES FISCALES

La question des dépenses fiscales revêt une double importance, tant pour la commission des Finances qui en fait l'un de ses terrains de chasse favoris que pour le Rapporteur spécial du programme n° 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* qui constate son niveau toujours important au sein de ce programme. Ces dépenses, qui s'élevaient à 13 milliards d'euros en 2008 diminuent considérablement et passent en 2009 à 5,5 milliards d'euros. De la même manière, le nombre de mesures correspondant aux dépenses fiscales doit revenir de 104 en 2008 à 73 en 2009. Serait-ce donc un succès d'ampleur du Rapporteur spécial ?

En réalité, comme cela a déjà été mentionné dans son rapport spécial sur la loi de finances initiale pour 2009, plusieurs anomalies doivent être relevées.

Tout d'abord, deux mesures fiscales ont fait l'objet d'un déclassement en 2009⁽¹⁾ mais n'ont toutefois pas disparu :

- la mesure 320103 : dépense liée à la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant de cession de titres de participation et de certaines parts de FCPR et de SCR, ainsi que, sous certaines conditions, de leurs distributions, qui s'élèvent à 4,3 milliards d'euros ;

- la mesure n° 140203 : abattement de 40 % sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères, qui s'élève à 2 milliards d'euros.

(1) Les dépenses fiscales déclassées se définissent comme des mesures désormais regardées comme des modalités de calcul de l'impôt constituant la norme fiscale.

Le Rapporteur spécial en déduit que 6,3 milliards d'euros de dépenses fiscales ne sont pas comptabilisées comme telles. Il ne peut que regretter le manque d'explication sur ce déclassement, même si grâce à la LOLF, la présentation des dépenses fiscales permet de reconstituer les évolutions prévues.

À périmètre constant, les dépenses fiscales atteindraient toujours 11,8 milliards d'euros en 2009 qu'il faut comparer au 1,34 milliard d'euros de crédits de paiement consommés.

Le Rapporteur spécial relève en outre que la qualité de l'évaluation de l'incidence des différentes mesures fiscales est très variable et que des efforts restent à faire.

D'une part, 30 mesures sur 73 ne font l'objet d'aucun chiffrage en dépit des demandes réitérées de la commission des Finances et de la Cour des comptes, ce qui ne permet pas d'apprécier leur incidence sur le développement des entreprises.

D'autre part, en 2009, près des trois-quarts de la dépense fiscale du programme résultent de sept mesures tandis que 7 mesures ont un coût inférieur à 500 000 euros.

Enfin, dans le programme 134, le nombre de bénéficiaires des mesures fiscales n'est pas toujours déterminé.

Il est donc particulièrement nécessaire que les performances de ces dépenses fiscales soient mesurées, ce qui n'est pas le cas actuellement.

<p>Préconisation n° 3 : Détailler davantage et évaluer la performance des dépenses fiscales du programme.</p>

C.– COMMENTAIRES SUR LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Outre le fait que les dépenses fiscales du programme n° 134 ne font l'objet d'aucune mesure de la performance, ce programme présente un pourcentage important de dépenses pour charges de service public à destination des opérateurs ou pour l'aide au transport de presse qui ne relève pas directement de l'un de ses objectifs.

Aussi, le Rapporteur spécial est-il notamment favorable au transfert des aides au transport de presse inscrites à l'action n° 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information*, vers le programme 180 *Presse* au sein de la mission *Médias*.

Le montant des crédits ouverts n'est pas déterminé en rapport avec la hiérarchie des priorités affichées.

En effet, le programme n° 134 dispose de 15 indicateurs pour évaluer son action et ses performances en 2009.

À ces indicateurs sont associées des valeurs cibles et ils sont renseignés selon une périodicité annuelle liée à l'exercice rétrospectif des rapports annuel de performance et aux cibles fixées dans le projet annuel de performances. Or, il n'y a pas de lien direct ou de relation entre les montants budgétaires et les résultats et ils ne peuvent pas être utilisés tels quels dans une programmation budgétaire.

En tout état de cause, seuls 47 % des objectifs sont atteints ou dépassés, 20 % des objectifs non atteints sont en progression par rapport à 2008 mais 20 % des objectifs restent insuffisants ou ne progressent pas et 13 % des objectifs ne sont toujours pas renseignés.

Néanmoins, ces indicateurs restent utiles dans cette perspective à certaines directions, car ils participent à l'évaluation de leurs demandes budgétaires.

En outre, la préparation du projet de loi de finances 2010 s'est traduite par une vaste remise à plat des indicateurs, en liaison avec la direction du Budget et la mission d'évaluation des politiques publiques instituée auprès du ministre chargé du Budget.

Cette préparation s'est faite dans un contexte de changements structurels nombreux et a pris en compte les constats du dernier rapport de la MILOLF (mission relative à la mise en œuvre de la LOLF, juillet 2008 ⁽¹⁾). En effet l'année 2009 a notamment vu :

– la fusion du Conseil général des mines et du Conseil général des technologies de l'information, afin de donner naissance au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies :

– la création, souhaitée dans le cadre de la RGPP, de la direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) qui regroupe en une seule direction les anciennes directions du tourisme (en charge de ce programme), la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales et la direction générale des entreprises ;

– les premières préfigurations des DIRECCTE (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) par rapprochement de sept services extérieurs de l'État.

Préconisation n° 4 : Poursuivre les efforts en faveur de l'amélioration du dispositif de performance des actions du programme (réduction du nombre des objectifs et définition d'indicateurs plus pertinents).

*
* *

(1) Rapport d'information n° 1058 du 16 juillet 2008.

ÉCONOMIE : TOURISME

Commentaire de M. Jean-Louis DUMONT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	206
I.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2009	207
A.– DES CRÉDITS QUI NE SONT PAS SIGNIFICATIFS DE L'EFFORT EN FAVEUR DU TOURISME	207
B.– UN ÉCART IMPORTANT ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION 2009	208
C.– DES DÉPENSES FISCALES 26 FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS OUVERTS	208
D.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL	209
E.– LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS (CPER)	210
II.– UNE PERFORMANCE DIFFICILE À ÉVALUER EN RAISON D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS MAL DÉFINIS	210
A.– OBJECTIF N° 1 : AUGMENTER LA CAPACITÉ DE L'OPÉRATEUR DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TOURISME À MOBILISER DES PARTENARIATS FINANCIERS	211
B.– OBJECTIF N° 2 : ATTIRER ET FIDÉLISER UN NOMBRE CROISSANT DE TOURISTES ÉTRANGERS SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUER À L'AUGMENTATION DES RECETTES TOURISTIQUES	211
C.– OBJECTIF N° 3 : FAVORISER L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DU MARCHÉ ET ORIENTER LA DEMANDE EN ACCOMPAGNANT LES DÉMARCHES QUALITÉ	211
D.– OBJECTIF N° 4 : ÉVALUER L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES-VACANCES	212

INTRODUCTION

Le programme *Tourisme* est le plus petit des quatre programmes de la mission *Économie*. C'est un contexte instable qui a marqué l'exécution de son budget en 2009 :

– la direction du tourisme a été, en janvier 2009, absorbée par la direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) qui regroupe en une seule direction les anciennes directions du tourisme, du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales et la direction générale des entreprises ;

– en mai 2009, a été créé ATOUT France, opérateur unique sur le secteur du tourisme, par fusion des anciens opérateurs Maison de la France et Odit France ;

– la loi du 22 juillet 2009 relative au développement et à la modernisation des services touristiques a donné de nouvelles missions à ATOUT France et a confié à l'Agence nationale pour des chèques-vacances (ANCV) la mise en œuvre de la réforme du chèque-vacances dans les petites entreprises de moins de cinquante salariés.

Le programme *Tourisme* s'articule autour de quatre actions : trois actions qui correspondent aux axes principaux du développement de la politique publique du tourisme et une action de soutien :

- Action 1 : *Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire* ;

- Action 2 : *Économie du tourisme et développement de l'activité du tourisme* ;

- Action 3 : *Politiques favorisant l'accès aux vacances*.

L'action 1 concentre 70,51 % des crédits consommés en 2009 et correspond à la subvention versée à ATOUT France. Les crédits des actions 2 et 3 concernent pour l'essentiel les contributions de l'État au financement des contrats de projets État-régions (CPER) 2007-2013. Ils représentent respectivement 21,19 % et 6,32 % des crédits consommés.

La quatrième action *Soutien au programme* ne regroupe plus que les crédits de fonctionnement des services déconcentrés du tourisme qui ont progressivement intégré les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ils représentent 1,89 % des crédits consommés.

I.- L'EXÉCUTION DU BUDGET 2009

A.- DES CRÉDITS QUI NE SONT PAS SIGNIFICATIFS DE L'EFFORT EN FAVEUR DU TOURISME

Pour l'exercice 2009, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 59,44 millions d'euros en autorisations d'engagement et 64,24 millions d'euros en crédits de paiement.

Les différents mouvements de crédits opérés en cours d'exercice ont porté les autorisations d'engagement à 67,03 millions d'euros et les crédits de paiement à 70,05 millions d'euros.

Les dépenses en 2009 se sont finalement élevées à 65,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 65,70 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse des dépenses de 25 % par rapport à l'année dernière pour les autorisations d'engagement et de 36 % pour les crédits de paiement.

Cette forte baisse des crédits du tourisme est surtout imputable à des transferts de crédits : elle s'explique par la nouvelle structuration des actions du programme *Tourisme* différente en 2009 de celle existant en 2008.

En effet, afin de favoriser l'optimisation des moyens de gestion du programme, les ressources nécessaires à sa mise en œuvre ont été mutualisées au sein de trois programmes :

– le **programme 134 Développement des entreprises et de l'emploi** pour les ressources humaines. L'action *Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales* regroupe désormais **l'ensemble des ETPT des services chargés de la mise en œuvre de la politique publique du tourisme** ;

– le **programme 218 Conduite et pilotage des politiques économique et financière** mutualise la **gestion des fonctions support des services centraux du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**.

– le **programme Entretien des bâtiments de l'État**.

Les dépenses complètes après ventilation externe s'élèvent pour 2009 à **97,14 millions d'euros**. Elles s'élevaient en 2008 à 102,89 millions d'euros. Leur diminution est d'autant plus significative qu'elles incluent une dépense exceptionnelle de 7 millions d'euros pour la construction du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai.

Toutefois, de nombreuses autres politiques publiques contribuent au financement du secteur du tourisme (culture, agriculture et pêche, aménagement du territoire...) qui ne font l'objet d'aucun chiffrage.

Les crédits portés par ce programme ne représentent donc qu'une part minimale de l'effort budgétaire en faveur du tourisme.

Préconisation n° 1 : mettre en place un document de politique transversale permettant de récapituler l'ensemble des moyens consacrés au tourisme.

B.- UN ÉCART IMPORTANT ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION 2009

Les mouvements de crédits au cours de l'année 2009 ont permis d'augmenter les autorisations d'engagement de 7,59 millions d'euros et les crédits de paiement de 5,81 millions d'euros, ce qui représente une augmentation respective de 13 % et 9 % des budgets initiaux.

Les dépenses nouvelles concernent essentiellement l'abondement de la subvention versée à la COFRES pour la **construction du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai** suite à l'ouverture de crédits d'un montant de 7 millions d'euros, effectuée par le décret d'avance du 13 juillet 2009. La raison principale en est la faiblesse du mécénat privé dans un contexte de crise économique.

Ces mouvements de crédits correspondent aussi à plusieurs subventions spécifiques intervenues à la suite, d'une part, de la création de la nouvelle agence ATOUT France et, d'autre part, des impulsions données en matière de tourisme social lors des Rencontres nationales du tourisme en 2009. Les conventions, établies en cours d'exercice, ont porté sur la promotion du tourisme des adolescents, sur l'exploitation des actions mises en œuvre par les comités d'entreprises dans le domaine du tourisme, sur la préparation à la mise aux normes des établissements touristiques et sur la participation à la promotion de projets « Qualité Tourisme ».

C.- DES DÉPENSES FISCALES 26 FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS OUVERTS

Quatre dépenses fiscales principales contribuent au programme *Tourisme* pour un montant évalué à **1 825 millions d'euros** dont 1 540 millions correspondent au taux de TVA à 5,5 % sur les prestations hôtelières et 200 millions au taux de TVA à 5,5 % sur les prestations logement dans les terrains de camping.

La dépense fiscale correspondant à la baisse à 5,5 % du taux de TVA dans la restauration inscrite dans la loi de modernisation et de développement des services touristiques n'a pas été rattachée au programme *Tourisme* mais au programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*. Ce choix paraît peu cohérent avec la volonté de garder dans le programme *Tourisme* la dépense fiscale correspondant à la baisse du taux de TVA sur les prestations hôtelières. En effet ces deux dépenses fiscales, qui relèvent l'une comme l'autre d'une politique d'aide aux entreprises et à l'emploi comme d'une politique active en matière de tourisme, devraient faire l'objet d'un rattachement au même programme.

Le Rapporteur spécial estime que la baisse à 5,5 % du taux de TVA dans la restauration, adoptée dans le cadre de la loi de développement et de modernisation des services touristiques, doit être rattachée au programme *Tourisme* afin de permettre l'évaluation de son impact en matière de développement touristique.

Préconisation n° 2 : rattacher au programme *Tourisme* les dépenses fiscales relatives à la baisse de TVA dans la restauration.

Actuellement, les chèques-vacances sont mis en place essentiellement par les comités d'entreprises dont la contribution, comme c'est le cas pour toutes leurs aides sociales et culturelles, bénéficie d'une exonération de charges sociales.

En ce qui concerne cette exonération de la contribution patronale au financement des chèques-vacances, on peut s'étonner d'un passage de 20 millions d'euros à 40 millions d'euros entre le chiffre initial et le chiffre actualisé pour 2009. Il semblerait que cette évaluation soit approximative. Le calcul en est très complexe, la contribution patronale au financement des chèques-vacances faisant l'objet à la fois d'une exonération sociale (taxe sur les salaires) et d'une exonération fiscale (impôt sur le revenu).

Préconisation n° 3 : évaluer plus précisément la dépense fiscale correspondant à l'exonération de la contribution patronale au financement des chèques-vacances.

D.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL

ATOUT France, agence de développement touristique de la France, est née de la fusion d'Odit France, groupement d'intérêt public spécialiste d'ingénierie touristique qui œuvrait pour la structuration de l'offre touristique auprès des collectivités locales et des opérateurs privés, et de Maison de la France, l'agence de promotion touristique de la France à l'étranger.

S'agissant des ETP, l'exercice en réalisation 2009 a consisté à rétropoler sur le périmètre du nouvel opérateur les ETP des deux entités précédentes, avec l'intégration des notions de plafond d'emplois de l'opérateur.

On peut noter un écart entre la prévision et l'exécution 2009, la prévision étant de 329 ETP sous plafond et la réalisation faisant apparaître 362 ETP (305 sous plafond et 57 hors plafond).

L'augmentation des ETP hors plafond traduit la prise en compte des contrats temporaires et des stagiaires dans le décompte des ETP pour refléter l'effectif exhaustif de l'opérateur. Il inclut également des recrutements exceptionnels intervenus en 2009 pour répondre aux nouvelles missions de l'Agence :

- l'immatriculation des agents de voyages,
- le pilotage de la réforme du classement des hébergements touristiques,
- le classement des offices de tourisme.

E.– LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS (CPER)

Il s'agit essentiellement de projets transversaux aux actions 2 et 3.

– CPER 2000-2006

Les restes à payer au cours de l'exercice 2009 s'élevaient à 4 millions d'euros pour couvrir les derniers engagements effectués dans le cadre de la génération des CPER 2000-2006. De nombreuses opérations annulées en plus des efforts consentis ont permis de réduire à 1,9 million d'euros le total des restes à payer.

– CPER 2007-2013

En 2009, la dotation initiale des contrats de projets 2007-2013 s'élevait à 7,04 millions d'euros en autorisations d'engagements et 8,34 millions d'euros en crédits de paiement avec deux volets : d'une part le volet « Qualité, développement durable et accessibilité » pour 6,24 millions d'euros en autorisations d'engagements et 7,54 millions d'euros en crédits de paiement, d'autre part le volet « Observation régionale du tourisme » pour 0,8 million d'euros. En exécution, il est constaté une montée en puissance sur les dispositifs de développement durable, au détriment des dispositifs d'accessibilité.

II.– UNE PERFORMANCE DIFFICILE À ÉVALUER EN RAISON D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS MAL DÉFINIS

La performance du programme *Tourisme* en 2009 est appréciée au travers des quatre mêmes objectifs qu'en 2008. Les performances sont difficiles à évaluer dans un contexte de changements importants qui ne sont pas reflétés par les objectifs et les indicateurs du programme.

A.- OBJECTIF N° 1 : AUGMENTER LA CAPACITÉ DE L'OPÉRATEUR DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TOURISME À MOBILISER DES PARTENARIATS FINANCIERS

Les indicateurs 1.1 et 1.2 ont été impactés par la création en mai 2009 de l'agence ATOUT France, née de la fusion d'Odit France et de Maison de la France.

L'indicateur 1.1 correspond aux résultats d'ATOUT France, l'indicateur 1.2, qui correspondait aux résultats d'Odit France, est devenu sans objet.

La part du partenariat dans le financement d'ATOUT France est de 59,2 % (3,2 % de plus qu'en 2008 pour Maison de la France). Elle s'avère conforme aux prévisions.

B.- OBJECTIF N° 2 : ATTIRER ET FIDÉLISER UN NOMBRE CROISSANT DE TOURISTES ÉTRANGERS SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUER À L'AUGMENTATION DES RECETTES TOURISTIQUES

L'indicateur 2.1 est relatif à la mesure de la performance du site de vente en ligne « franceguide.com ».

La société Franceguide.com ayant été placée en liquidation judiciaire et le site de réservation en ligne, dont l'activité avait été décevante, fermé, cet indicateur est devenu sans objet et a été supprimé dans le projet annuel de performances 2010.

L'indicateur 2.2 vise à montrer l'évolution des dépenses par séjour des touristes non-résidents.

Les trois sous-indicateurs montrent un tassement de la fréquentation de la destination France (les résultats 2009 sont inférieurs aux résultats 2008), à l'instar de ce qui se passe pour d'autres pays européens.

Cet indicateur a été supprimé dans le projet annuel de performances 2010.

C.- OBJECTIF N° 3 : FAVORISER L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DU MARCHÉ ET ORIENTER LA DEMANDE EN ACCOMPAGNANT LES DÉMARCHES QUALITÉ

L'indicateur 3.1 a pour objectif de montrer la corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle. Il s'agit de conforter et d'amplifier le niveau de reconnaissance des prestataires détenteurs de la marque « Qualité Tourisme ».

Les données relatives à l'exercice 2009 n'étant pas connues, on peut juste noter que les objectifs prévisionnels fixés dans le projet annuel de performances 2009 étaient inférieurs au taux de réalisation 2008.

Par ailleurs, les nouvelles dispositions de la loi du 22 juillet 2009, prévoyant une refonte de la classification hôtelière, devraient conduire à une nouvelle formulation de cet indicateur.

D.- OBJECTIF N° 4 : ÉVALUER L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES-VACANCES

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), qui a procédé à un audit de performance de ce programme, souligne « l'incohérence de cet objectif au regard d'une stratégie qui hésite entre une finalité clairement économique et une action 3 qui met l'accent sur l'impact en termes de taux de départ en vacances ».

Il considère que **l'indicateur 4.1** *Effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances sur les recettes fiscales induites* ne correspond pas à ce que vise l'objectif.

Il tente en effet de mesurer l'efficacité de la dépense fiscale. Outre qu'il n'est pas directement en adéquation avec l'objectif, cet indicateur souffre d'imprécision dans ses modalités de calcul et ne mesure que très imparfaitement la performance du programme. Le rapport annuel de performances 2009 indique d'ailleurs que les résultats ne sont pas encore disponibles.

Le rapporteur spécial, prenant en compte l'avis du CIAP et les observations du directeur général de l'ANCV lors de son audition, préconise une nouvelle définition de cet objectif et de son indicateur.

En effet, autant la proposition du CIAP relative à un objectif d'accroissement du nombre de bénéficiaires de chèques vacances paraît pertinente pour l'ANCV, autant la deuxième proposition du CIAP de définition d'un objectif d'accroissement du montant des chèques dépensés dans les établissements de tourisme social ne l'est pas parce qu'elle est contraire au principe de liberté d'utilisation des chèques vacances.

En revanche, le Rapporteur spécial regrette que le rôle social fondamental que joue l'ANCV en permettant, grâce à ses excédents de gestion, à des publics défavorisés de partir en vacances, ne soit actuellement pris en compte dans aucun objectif.

Préconisation n° 4 : reformuler ainsi l'objectif 4 et ses indicateurs :

Objectif : accroître le nombre de bénéficiaires de chèques vacances et le nombre de personnes aidées par l'ANCV à partir en vacances.

Indicateurs :

– nombre de nouveaux bénéficiaires de chèques vacances dans les entreprises de plus de 50 salariés,

– nombre de bénéficiaires cumulés dans les petites entreprises de moins de 50 salariés,

– nombre de personnes aidées par l'ANCV à partir en vacances.

Sur les six indicateurs du programme *Tourisme*, un est devenu sans objet, deux ont été supprimés dans le projet annuel de performances 2010 et les résultats de deux d'entre eux ne sont pas encore connus.

Le Rapporteur spécial ne peut donc que souscrire aux recommandations émises par le Comité interministériel d'audit des programmes et insister sur la nécessité de redéfinir, dans le cadre du projet annuel de performances 2011, les actions, les objectifs et les indicateurs du programme *Tourisme* pour évaluer ses résultats au regard des nouveaux enjeux de la politique publique du tourisme et de la mise en œuvre des réformes contenues dans la loi du 22 juillet 2009.

*

* *

ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR

Commentaire de M. Olivier DASSAULT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA RÉORGANISATION DU DISPOSITIF D'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES ENGAGÉE EN 2008.....	216
A.– UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION	216
B.– LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA MOBILISATION DE « L'ÉQUIPE DE FRANCE DE L'EXPORT »	217
II.– LA VALORISATION DE L'ATTRACTIVITÉ.....	219
A.– DE BONS RÉSULTATS MALGRÉ LA CRISE.....	219
B.– LA PERFORMANCE DE L'AFII	220

En 2009, année de récession et de contraction sans précédent des échanges internationaux (– 13 %), la France a réussi à maintenir son rang de sixième exportateur mondial. Si le solde entre les exportations et les importations reste négatif de 43 milliards d’euros (le record ayant été atteint en 2008 avec un déficit de 55,1 milliards d’euros), il a fini de se dégrader et enregistre enfin une amélioration pour la première fois depuis 2002.

Les mauvais résultats obtenus par la France en termes de balance commerciale ne trouvent pas leur explication uniquement dans des facteurs conjoncturels (accroissement de la facture énergétique, variation de l’euro,...) mais également dans des causes structurelles, liées en partie au nombre insuffisant d’entreprises de taille intermédiaire, au taux d’échec élevé des entreprises primo exportatrices et à la concentration du volume d’exportations sur un nombre trop limité d’entreprises. Le résultat en est la perte de parts de marché à l’international : ainsi, entre 2000 et 2008, la part des exportations françaises de marchandises dans le total des exportations de la zone euro est passée de 16,8 % à 13,2 %.

Face à ce constat, une réflexion approfondie a été conduite par le Gouvernement en 2007 sur les causes principales de cet affaiblissement des positions françaises à l’international. Elle s’est traduite par le lancement, dès 2008, d’une importante réforme du dispositif de soutien public à l’exportation, entièrement réorganisé autour de l’Agence française pour le développement international des entreprises – UBIFRANCE, dont les moyens humains et financiers ont été considérablement renforcés. Cette politique constitue, au plan budgétaire, le premier volet de l’action n° 7 *Développement international et compétitivité des territoires* du programme n° 134 *Développement des entreprises et de l’emploi* de la mission *Économie*.

Par ailleurs, si les pouvoirs publics s’efforcent, d’une manière générale, de renforcer l’attractivité du territoire national, des actions spécifiques sont aussi conduites auprès des investisseurs internationaux pour créer ou développer leurs implantations en France. Confiées à l’Agence française pour les investissements internationaux (AFII), leur financement est inscrit dans le second volet de l’action n° 7.

I.– LA RÉORGANISATION DU DISPOSITIF D’INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES ENGAGÉE EN 2008

A.– UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION

La réforme du réseau international du ministère de l’économie, de l’industrie et de l’emploi a principalement été orientée sur la réorganisation de l’action d’UBIFRANCE, pour en faire le **pivot** du soutien aux entreprises dans leurs démarches à l’exportation.

La mesure phare de cette réforme consiste dans la dévolution à l'agence des équipes commerciales des 63 missions économiques et de leurs moyens de fonctionnement, à l'horizon 2010.

Les deux premières vagues de transfert, les plus importantes, ont eu lieu en janvier et septembre 2009, dans les conditions initialement prévues. Elles ont fait passer le nombre d'emplois à temps plein (ETP) de l'agence de 554 à 1067. En 2010 reste à réaliser le transfert de 24 bureaux situés dans 16 pays. Ainsi, d'ici le 1^{er} septembre 2010, près de 900 agents de l'État seront transférés à l'agence et cette intégration aura pour effet de tripler ses effectifs.

En 2009, le total des dotations de l'État (subventions pour charges de service public et transferts) à UBIFRANCE s'est élevé à 72,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), un niveau en très forte progression par rapport à 2008 (+ 73 %), conforme à la prévision (après mise en réserve) incluant les besoins nouveaux induits par la réforme. Les ressources totales de l'agence (incluant des ressources propres, en progression par rapport au budget prévisionnel) s'élèvent à 133 millions d'euros, utilisés dans des proportions semblables entre dépenses d'intervention et dépenses de personnel (41,7 %).

B.- LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA MOBILISATION DE « L'ÉQUIPE DE FRANCE DE L'EXPORT »

Le renforcement de la mobilisation des institutions et des acteurs de l'accompagnement des entreprises à l'international sur l'égide de « l'Équipe de France de l'export » (UBIFRANCE et les missions économiques, les réseaux consulaires, les CCEF⁽¹⁾, OSÉO, la COFACE, ...), amplifié par l'augmentation et la simplification des aides à l'export depuis 2007, montrent en 2009 **des premiers résultats plutôt encourageants.**

Au moindre déficit réalisé s'ajoutent, en effet, l'accroissement significatif du nombre d'entreprises accompagnées, la forte augmentation du nombre de contrats d'assurance prospection délivrés par la COFACE (+ 50 % sur les onze premiers mois de l'année) et le réel succès des opérations de portage proposées par l'association Pacte PME International⁽²⁾ (26 grands groupes ont ainsi porté 100 PME).

Le volet performance de l'action n° 7 permet d'apprécier partiellement cette situation.

(1) *Conseillers du commerce extérieur de la France.*

(2) *L'association Pacte PME International (PPI) a été créée en mars 2009.*

Depuis leur mise en place, les indicateurs relatifs à l'action d'UBIFRANCE ont fait l'objet de plusieurs ajustements. Initialement basés sur des valeurs administratives d'activité qui mesuraient l'évolution du nombre d'entreprises clientes du réseau et leur niveau de satisfaction, ils affichaient des résultats certes satisfaisants, mais ne faisant que traduire la bonne qualité du travail et l'excellence des relations de l'agence avec ses entreprises clientes (97 % de taux de satisfaction). Or, parallèlement, la situation du commerce extérieur n'a cessé de se dégrader et ces indicateurs ne rendaient pas compte de l'action des pouvoirs publics orientée vers le soutien aux activités d'exportation des entreprises.

En 2009, le projet annuel de performances (PAP) intègre donc **deux nouveaux indicateurs**. Le premier concerne le nombre d'entreprises accompagnées sur les marchés extérieurs dans le cadre d'opérations spécifiques ou collectives. Le second porte sur le nombre de volontaires internationaux en entreprises (VIE). Ils sont inscrits dans la convention signée entre UBIFRANCE et l'État pour la période 2009-2011, avec les valeurs cibles suivantes : le nombre d'entreprises accompagnées doit passer de 11 600 en 2008 à 20 000 en 2011 (+ 72 %), et le nombre de VIE de 6 400 à 10 000 (+ 36 %) entre les mêmes dates.

– Le résultat du **premier indicateur est excellent** : le nombre d'entreprises accompagnées atteint 19 494, alors que la cible était fixée 14 400, et il se rapproche ainsi de la valeur cible fixée pour 2011 (20 000).

Cette progression est **le reflet du rôle actif de soutien qu'a joué l'agence durant l'année et démontre la pertinence et l'efficacité de la réforme mise en œuvre**.

– Le résultat du **second indicateur est en revanche un peu décevant** : la progression par rapport à 2008 est faible (+ 32 VIE) et la réalisation (6 357) en dessous de la prévision (7 600).

Cependant, d'après UBIFRANCE, 500 nouvelles sociétés ont utilisé le dispositif et deux tiers des 6 300 entreprises utilisatrices sont des PME.

Cette contre-performance n'est sans doute que conjoncturelle, liée à la contraction des politiques de recrutement des entreprises survenue dans un contexte économique fragilisé par la crise. L'impact de l'ensemble des mesures prises en 2009 ⁽¹⁾ pour simplifier et réduire les coûts du VIE est à attendre pour 2010, l'objectif étant de parvenir à 10 000 VIE fin 2011.

(1) Deux mesures nouvelles sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2009 : l'intégration des VIE dans les formations prises en compte pour le calcul de la taxe d'apprentissage des entreprises de plus de 250 salariés, et la mise en place du dispositif «V.I. primo pass » destinée aux entreprises de moins de 20 salariés et aux primo-exportateurs.

II.- LA VALORISATION DE L'ATTRACTIVITÉ

A.- DE BONS RÉSULTATS MALGRÉ LA CRISE

Le contexte économique rendu difficile par la crise débutée à l'automne 2008 faisait peser des incertitudes quant au volume et à l'orientation des flux d'investissements internationaux en direction de la France.

Contre toute attente, l'année 2009 a confirmé le bon positionnement de notre pays dans la dynamique de l'investissement international : il reste le 3^{ème} pays d'accueil des investissements directs étrangers dans le monde et le 2^{ème} pays d'accueil en Europe, après le Royaume-Uni. Au total, 639 décisions d'investissement étranger créateur d'emplois ont été enregistrées en 2009, soit presque autant qu'en 2008 (641) et plus qu'en 2007 (624). Des investissements qui permettront de maintenir ou de créer 29 889 emplois, un nombre proche de la moyenne annuelle observée depuis 2000.

La promotion du territoire national auprès des investisseurs et la prospection des entreprises internationales souhaitant développer leurs implantations étrangères sont deux missions confiées à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

Créée en 2001, celle-ci est placée sous la double tutelle du ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, avec lesquels un contrat d'objectifs et de moyens a été signé pour la période 2009-2011. L'objectif principal est clair : faire de la France le premier pays d'accueil des investissements internationaux en Europe.

Du fait de cette double tutelle, l'AFII perçoit une subvention pour charges de service public au titre du programme n° 134 *Développement des entreprises et des services* (15,1 millions d'euros) et du programme n° 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* (7,5 millions d'euros).

Au total, le montant des subventions de l'État ainsi versé en 2009 s'est élevé à 22,7 millions d'euros, après mise en réserve et régulation budgétaire, soit quasiment le montant prévu en loi de finances initiale (23,5 millions d'euros).

L'AFII consacre 80 % de ces ressources à ses missions principales : 58 % à la prospection et l'accompagnement des investisseurs étrangers et 22 % à la valorisation de l'image de la France.

L'ensemble des dépenses s'élève à 23,2 millions d'euros, en légère progression par rapport à 2008 (21,2 millions d'euros). Cette augmentation provient principalement de l'intégration budgétaire de 24 agents de la direction générale du Trésor, mis à la disposition de l'agence, conformément à une demande de clarification émise par la Cour des comptes en 2008.

Grâce au complément apporté par les ressources propres de l'établissement (1,6 million d'euros), l'exercice 2009 est bénéficiaire à hauteur de 344 000 euros.

B.– LA PERFORMANCE DE L'AFII

Si les ministres de tutelle ont orienté l'action de l'AFII principalement vers la prospection et l'accompagnement des investisseurs étrangers, de nouvelles exigences ont été inscrites dans la convention d'objectifs et de moyens signée en 2008. Celles-ci consistent dans le soutien actif que doit apporter désormais l'agence à des cibles privilégiées (elle doit ainsi contribuer au rayonnement et à l'attractivité internationale des pôles de compétitivité) et la concentration de ses moyens sur des segments d'activité définis comme prioritaires (parmi ces derniers, les projets liés à l'environnement et au développement durable tiennent une place prépondérante).

L'activité de prospection de l'AFII se mesure en nombre d'entretiens approfondis (EAA) menés auprès des investisseurs étrangers : il faut noter qu'en 2009, en dépit du contexte économique peu favorable, l'agence est restée mobilisée et **a rempli les objectifs fixés**, avec plus de 7 700 entretiens (7 300 en 2008) et 1 160 projets nouveaux identifiés (1 054 en 2008).

L'activité d'accompagnement des investisseurs étrangers n'est pas mesurée dans le présent rapport annuel de performances mais un indicateur existe dans le dispositif de performance du programme n° 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*.

Cet indicateur est ainsi libellé : *Nombre de projets d'investissement internationaux aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII*.

L'analyse de ses résultats est présentée dans le commentaire de la mission *Politique des territoires* (dont l'AFII est également opérateur) du présent rapport.

*

* *

**ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE
ÉCONOMIQUE ET FISCALE ;
COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE ACCORDS MONÉTAIRES
INTERNATIONAUX**

Commentaire de M. Jean-Claude MATHIS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	222
A.– L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	222
1.– Une exécution apparemment vertueuse.....	222
2.– ...qui cache les contraintes fortes pesant sur le programme.....	222
3.– Un personnel en nette diminution.....	223
B.– UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE.....	223
1.– Les indicateurs de performances, trop instables, manquent d’ambition.....	223
2.– Le respect des engagements européens de la France.....	224
3.– Vers une meilleure connaissance de la population par commune.....	224
4.– L’amélioration des services rendus aux entreprises.....	225
5.– La mesure de l’efficience et de la maîtrise des coûts.....	225
II.– LE PROGRAMME <i>STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET DE L’EMPLOI</i>	225
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DÉLICATE COMPTE TENU DE LA SOUS-ESTIMATION DES BESOINS.....	226
1.– Une exécution maîtrisée en apparence	226
2.– Une sous-dotation chronique	226
B.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	227
1.– Assurer la qualité de l’analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales	227
2.– Contribuer à l’accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d’application de la législation fiscale.....	228
3.– Assurer la transposition des directives européennes dans les délais	228

I.– LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

D'abord inclus en 2007 dans la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*, le programme 220, qui recouvre les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques, a été intégré en 2008 à la mission *Pilotage de l'économie française*. En 2009, cette mission a été rebaptisée *Économie*.

A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.– Une exécution apparemment vertueuse...

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2009 se sont élevés à 422 millions d'euros. L'ouverture de 28 millions d'euros en cours d'exercice a porté le montant total des crédits disponibles à 450 millions d'euros dont 434 ont été consommés (96,4 %).

En crédits de paiement, les moyens votés en loi de finances initiale pour 2009 se sont élevés à 418,7 millions d'euros (– 7 % par rapport à 2008). Ces crédits ont été abondés de 17,5 millions d'euros, portant le total des moyens disponibles à 437,2 millions d'euros dont 435,1 millions d'euros ont été consommés (99,5 %). La dépense des crédits de paiement de l'INSEE a été réduite de 5,2 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent (– 1,1 %).

2.– ...qui cache les contraintes fortes pesant sur le programme.

La Cour des comptes rappelle toutefois que le programme *Statistiques et études économiques* a subi, en cours d'exercice 2009, une limitation de ses crédits de paiement hors titre 2. Les crédits votés étaient de 55 millions d'euros auxquels s'ajoutait une provision de 15 millions d'euros de rattachement de fonds de concours, soit au total 70 millions à comparer aux 81 millions d'euros de l'exercice précédent, à périmètre identique. En outre, les reports de l'exercice 2008 ont été limités à 10,8 millions d'euros, soit un niveau deux fois plus faible que lors des exercices précédents. Le programme a donc commencé l'année avec des crédits hors titre 2 inférieurs de 25 % à ceux de l'exercice précédent.

Malgré ces moyens déjà très diminués, 1,8 million d'euros hors titre 2 a été annulé en cours d'exercice, accroissant ainsi l'insuffisance des crédits de paiement. Au 31 décembre 2009, les restes à payer du programme s'élevaient à 10 millions d'euros dont 4,5 millions d'euros correspondent, selon la Cour des comptes, à « *l'effet normal de l'arrêt des mises en paiement au 10 décembre et 5,5 millions d'euros sont la conséquence directe des paiements retardés faute de crédits* ».

3.– Un personnel en nette diminution

Le nombre d'emplois (ETPT) autorisés en loi de finances initiale était fixé à 5 690. Les réalisations se sont élevées à 5 468 emplois (96,1 %), ce qui représente une diminution de 219 postes par rapport à l'année 2008, mais de seulement 167, si l'on exclut les variations de périmètre (– 3 %).

Malgré cette forte réduction d'effectifs, les crédits de Titre 2 ont continué à croître par rapport à 2008 (355,1 millions d'euros contre 354 millions d'euros soit une hausse de 0,3 %).

L'écart entre les emplois autorisés et ceux réellement pourvus s'explique principalement par un nombre de départ constaté supérieur aux prévisions : il s'agit de départs liés à des mobilités d'agents A+ et A vers d'autres organismes ainsi que de départs d'agents de catégorie C causés par la réussite à des concours administratifs. En revanche, les départs en retraites sont inférieurs aux prévisions.

B.– UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE

1.– Les indicateurs de performances, trop instables, manquent d'ambition

Les six objectifs inscrits dans le projet annuel de performances sont directement tirés du contrat pluriannuel de performances et portent sur les quatre points représentatifs des activités de l'INSEE. Ils sont associés à six indicateurs de performance dont certains ont été revus et rendus plus compréhensibles, conformément aux préconisations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) et du Rapporteur spécial. Malheureusement, certains de ces indicateurs sont encore modifiés dans le projet annuel de performances 2010.

Comme le Rapporteur spécial, la Cour des comptes regrette la trop grande instabilité des indicateurs de ce programme, modifiés chaque année depuis la mise en œuvre de la LOLF. L'un de ces indicateurs disparaît du projet annuel de performances 2010 et un second est reclassé comme sous-indicateur d'un autre objectif. Le projet annuel de performances 2010 contient donc quatre indicateurs parmi lesquels deux changent de définition, l'un pour la deuxième fois consécutive.

Proposition n° 1 : Stabiliser les indicateurs de performance pour faciliter l'analyse et les comparaisons dans le temps.

Comme la Cour des comptes, le Rapporteur spécial regrette par ailleurs que les indicateurs retenus mesurent plus le bon fonctionnement de l'INSEE que le progrès des performances. Constatant que les indicateurs atteignent tous leur cible depuis 2006, le Rapporteur spécial observe que ces résultats satisfaisants sont parfois acquis grâce à la prudence avec lesquelles les objectifs sont fixés.

Proposition n° 2 : Fixer, pour 2011, des objectifs plus ambitieux en matière de performance.

2.– Le respect des engagements européens de la France

Les engagements européens de notre pays font l'objet de deux objectifs, le premier s'intéressant aux délais de diffusion des résultats économiques, le second au délai de diffusion des indices économiques conjoncturels.

Ces objectifs sont assortis de deux indicateurs : le premier, qui était peu lisible sous sa forme précédente, a été modifié et indique désormais clairement le nombre de jours de retard entre les dates de diffusion réelles des comptes nationaux et les dates prévues par les engagements européens. Le projet annuel de performances tablait sur un objectif d'un seul jour de retard mais l'année 2009 s'est révélée meilleure que prévue puisqu'aucun retard n'a finalement été enregistré.

Le second indicateur présente, dans la même logique, le nombre de jours de retard avec lequel l'INSEE publie ses indices économiques par rapport aux dates prévues par les engagements européens. Nous y apprenons que l'objectif de publication avec un retard de 5 jours par rapport à nos engagements européens a été respecté !

Le Rapporteur spécial s'étonne qu'un indicateur de performance puisse afficher un objectif officiel en contradiction, même faiblement, avec les engagements européens auxquels est soumis notre pays. D'autant, que l'année 2009 a prouvé que le respect des dates fixées par l'Union européenne était possible, notamment pour ce qui concerne les comptes nationaux. Le Rapporteur spécial préconise donc qu'aucun objectif ne soit fixé en contradiction avec les engagements internationaux de la France.

Proposition n° 3 : S'interdire de fixer, dans le projet annuel de performances, des objectifs qui ne soient pas conformes aux engagements internationaux de la France.

3.– Vers une meilleure connaissance de la population par commune

Depuis que les recensements généraux ont été remplacés par des enquêtes périodiques, l'INSEE effectue chaque année des sondages dans les communes de plus de 10 000 habitants et mène des enquêtes exhaustives dans les communes de moins de 10 000 habitants, à raison de 20 % par an pendant cinq ans. En 2009, l'Institut a traité et publié dans les délais prescrits la population légale de toutes les communes concernées.

4.– L'amélioration des services rendus aux entreprises

Cet objectif est mesuré à travers deux indicateurs liés, d'une part, à la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire Sirene et, d'autre part, à l'allègement de la charge de réponse qui repose sur les entreprises.

Le premier indicateur mesure le temps qui serait nécessaire à l'INSEE pour traiter le stock des dossiers d'inscriptions au répertoire des entreprises restant à la fin de chaque journée. Le résultat apparaît favorable puisque ce délai s'est avéré égal à 0,04 jour de retard (quelques minutes) pour un objectif fixé à 0,11 jour (moins d'une heure).

Le second indicateur nous apprend que l'objectif de diminuer la charge de réponse des entreprises aux enquêtes de l'INSEE a été pleinement atteint en 2009. Pour un objectif de 50 %, l'Institut a réussi à réduire les charges de 53 %.

5.– La mesure de l'efficacité et de la maîtrise des coûts

L'INSEE évalue son efficacité par un indicateur qui « *établit le ratio entre le volume et les coûts en prenant au numérateur la durée totale d'interview des questionnaires individuels réussis et au dénominateur la somme des coûts directs générés par l'enquête* ». Le résultat obtenu en 2009 s'élève à 0,47, ce qui témoigne d'une quasi-stabilité par rapport à l'année précédente.

II.– LE PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI

Ayant pour objet de mettre en synergie les interventions des différents acteurs qui concourent à l'action du Gouvernement en matière de compétitivité des entreprises et de politique fiscale, le programme 305 comprend trois actions, dont deux sont mises en œuvre par la direction générale du Trésor, la première relevant de l'administration centrale et la seconde du réseau des missions économiques à l'étranger ; la troisième relève de la direction de la Législation fiscale.

Connu en 2008 sous le titre *Politique économique et de l'emploi*, le programme 305 a subi en 2009 plusieurs transformations : l'activité de la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle, qui en constituait la quatrième action en 2008, est sortie du programme pour rejoindre le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, ce qui, selon la Cour des comptes, « *améliore la cohérence du programme 305* ». D'autre part, en 2009 a commencé le transfert de missions économiques à vocation commerciales à l'opérateur Ubifrance rattaché au programme 134.

Lassée à juste titre des modifications architecturales répétées de la mission en général et de ce programme en particulier, la Cour des comptes considère qu'« *au-delà des réformes de l'administration, ces changements incessants témoignent de l'absence de ligne directrice dans la construction de cette mission* ».

Proposition n° 4 : Stabiliser l'architecture de la mission *Économie* et du programme 305 *Stratégie économiques et de l'emploi*.

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DÉLICATE COMPTE TENU DE LA SOUS-ESTIMATION DES BESOINS

1.– Une exécution maîtrisée en apparence

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2009 se sont élevés à 350,3 millions d'euros. 23,8 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en cours d'exercice, portant la ressource totale à 374 millions d'euros dont 355,2 millions d'euros ont été réellement consommés (94,9 %).

En crédits de paiement, les 350,3 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont été abondés par 22,4 millions d'euros d'ouvertures en cours d'exercice, portant le montant total des fonds disponibles à 372,7 millions d'euros. Sur ce montant, 365,6 millions ont effectivement été consommés (98,1 %). À périmètre constant, la mission a consommé, en 2009, 19,4 millions d'euros de crédits de paiement de moins qu'en 2008 (– 5 %).

Ce programme comptait en 2009 un plafond d'emplois de 2 639 ETPT, pour un effectif réalisé de 2 533 agents. Toujours à périmètre constant, ce chiffre enregistre une baisse de 364 agents par rapport à 2008. Ce résultat traduit, selon le responsable du programme, « *une gestion volontairement stricte des emplois (...) destinée à préparer les vagues à venir de transferts dans le cadre de la dévolution à l'opérateur Ubifrance ainsi que la mise en place progressive de la nouvelle cartographie du réseau régalién de la direction générale du Trésor à l'horizon 2011* ». Le Rapporteur spécial constate que les dépenses de personnel ont été fortement réduites en 2009, passant de 186 millions d'euros en 2008 à 169 millions d'euros en 2009 (– 9,1 %).

2.– Une sous-dotation chronique

Une fois de plus, le Rapporteur spécial ainsi que la Cour des comptes attirent l'attention sur la sous-budgétisation récurrente du programme 305. L'État confie à la banque de France ainsi qu'à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) qui lui est rattaché, des missions d'intérêt général (tenue du compte du Trésor public, gestion des procédures de surendettement, mise en circulation de la monnaie...) qu'elle doit compenser financièrement.

Le montant demandé en 2009 à l'État par la Banque de France en remboursement de ces missions s'est élevé à 160 millions d'euros, montant comparable à celui des exercices précédents. Comme les années précédentes, la loi de finances initiale n'a prévu que 130 millions d'euros à cette fin. Pour combler le

manque, le responsable du programme a redéployé des crédits, dont 5 millions d'euros grâce à la fongibilité asymétrique. Le solde, soit 23,8 millions d'euros a été alloué en fin d'année en loi de finances rectificative.

Cette sous-dotation chronique et stable (de l'ordre de 30 millions d'euros par an), contrevient aux principes de la LOLF – et au principe de sincérité du budget. La Cour ajoute qu' « *elle est de nouveau avérée pour l'exercice 2010* ».

Le Rapporteur spécial rappelle, qu'en 2008, le chef du département du contrôle budgétaire du ministère a émis sur ce point un « *avis avec observation* », ce qui correspond à la plus forte réserve dans la situation.

Proposition n° 5 : Mettre un terme à la sous-budgétisation chronique du programme 305 *Stratégie économique et de l'emploi*.

B.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme poursuit trois objectifs assortis, en 2009, de quatre indicateurs de performance contre cinq en 2008.

- 1.– Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales

Le premier indicateur, met en évidence les écarts entre les prévisions économiques (croissance et inflation), réalisées aussi bien par l'INSEE que par les instituts de conjonctures, et la réalité. Il met en évidence des résultats certes très éloignés du réel, mais aussi erronés pour les prévisions gouvernementales que pour celles issues d'instituts privés. Le second indicateur, qui mesure l'écart en matière de rentrées fiscales entre la prévision et la réalité, met en évidence la difficulté qu'il y a à prévoir en période de mauvais contexte économique.

La Cour des comptes observe que ces indicateurs présentent la particularité de ne pas proposer de cibles pour les années à venir et considère que, « *quelle que soit la qualité de la prévision, un écart mesuré a posteriori ne qualifie pas un dysfonctionnement* ». Sans contredire l'analyse de la Cour, le Rapporteur spécial souligne néanmoins l'intérêt de ces indicateurs qui font l'objet d'une réflexion sur la manière dont ils pourraient être améliorés.

2.– Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale

L'indicateur de performance indique un délai d'achèvement du code applicable au 1^{er} janvier relativement stable : ce document est généralement prêt dans les derniers jours de mars ou les premiers d'avril : le 7 avril en 2009. Par ailleurs, la proportion de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur d'un texte a légèrement diminué, passant de 76 % en 2008 à 71 % en 2009.

3.– Assurer la transposition des directives européennes dans les délais

Le nombre de directives nécessitant des mesures de transposition de nature législative ou réglementaire et dont la date limite de transposition est intervenue au cours de l'année de référence était de cinq en 2009 : quatre d'entre elle ont été transposées, soit 80 % pour un objectif logiquement fixé à 100 %.

La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes transmise à la commission des Finances en mai 2010 fait allusion à un quatrième objectif relatif à l'efficacité du réseau international de la direction générale du Trésor mais qui, ayant probablement été abandonné, n'est pas repris dans le rapport annuel de performance distribué début juin.

*

* *

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UN PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> MARQUÉ PAR UNE SOUS-EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE	230
II.– LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> : UNE INFORMATION DU PARLEMENT TOUJOURS AUSSI PAUVRE	235
III.– LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> : UN TIMIDE DÉBUT DE RÉDUCTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE.....	236
IV.– LA LENTE DÉCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME <i>MAJORATION DE RENTES</i>	240

À 39,2 milliards d'euros de dépenses en 2009 ⁽¹⁾, la mission *Engagements financiers de l'État* demeure, en volume budgétaire, la troisième mission du budget général après les *Remboursements et dégrèvements* et l'*Enseignement scolaire*. Elle réunit quatre programmes : deux sont dotés de crédits évaluatifs (*Charge de la dette et trésorerie de l'État* et *Appels en garantie de l'État*), deux sont dotés de crédits limitatifs (*Épargne* et *Majoration de rentes*).

I.- UN PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT MARQUÉ PAR UNE SOUS-EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE

La charge de la dette de l'État – qui représente plus de 96 % de l'ensemble des dépenses de la mission – **a atteint 37,6 milliards d'euros** en 2009 ⁽²⁾, **soit 5,4 milliards d'euros de moins que les crédits ouverts par la loi de finances initiale**. C'est, du point de vue budgétaire, **l'un des événements majeurs de l'exercice 2009**, cette très forte sous-exécution ayant permis de respecter le plafond global de dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale. Rappelons à l'inverse que l'année 2008 avait été marquée par un dépassement des crédits initiaux de 3,3 milliards d'euros, principalement dû au niveau exceptionnel de l'inflation. Par rapport à l'exécution 2008, la charge de la dette a, à l'inverse, diminué en 2009 de 6,8 milliards d'euros !

LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2009

(en milliards d'euros)

	LFI 2009	Exécution 2009	Écart
I.- Besoin de financement			
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2009.....	67,0	134,7	67,7
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	63,6	62,8	- 0,8
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN).....	47,4	47,4	-
Amortissement des dettes reprises par l'État.....	1,6	1,6	-
Variation des dépôts de garantie	-	- 0,3	- 0,3
Total Besoin de financement.....	179,6	246,2	+ 66,6
II.- Ressources de financement			
Produit des émissions d'OAT et de BTAN (nettes des rachats).....	135,0	164,9	+ 29,9
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	2,5	-	- 2,5
Variation nette des BTF.....	+ 20,9	+ 75,8	+ 54,9
Variation des dépôts des correspondants.....	-	+ 0,8	+ 0,8
Variation du compte courant du Trésor.....	+ 19,0	- 0,5	- 19,5
Autres ressources de trésorerie.....	+ 2,2	+ 5,3	+ 3,1
Total Ressources de financement	179,6	246,2	+ 66,6

OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels ; BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés.

(1) Montant en AE et en CP, la totalité des dépenses de cette mission étant exprimées en AE=CP.

(2) Soit 37,5 milliards d'euros après prise en compte des excédents dégagés par les opérations d'échanges de taux d'intérêt (140 millions d'euros).

Les économies constatées en gestion 2009 sont d'autant plus remarquables que **l'encours de la dette a, quant à lui, spectaculairement augmenté** ⁽¹⁾. La dette négociable de l'État atteint 1 133 milliards d'euros en valeur nominale à la fin 2009, soit une augmentation d'une année sur l'autre de 133 milliards d'euros, conséquence du niveau record du déficit budgétaire. Le tableau ci-avant permet également de constater **le fort accroissement en gestion du besoin de financement de l'État en 2009** et, corrélativement, l'augmentation du programme de financement mis en œuvre par l'Agence France Trésor (AFT).

En dépit de cette explosion de la dette de l'État, deux facteurs essentiels – remarquablement développés dans la justification au premier euro figurant dans le RAP – expliquent la faiblesse de la charge de la dette en 2009.

D'une part, **le niveau historiquement bas des taux d'intérêt** dans le contexte de crise, associé au traditionnel phénomène de « fuite vers la qualité » profitant aux titres d'État, a permis de réaliser plus de 3 milliards d'euros d'économies. Celles-ci ont été principalement concentrées sur les titres à court terme (BTF) ⁽²⁾, dont l'encours en fin d'année a pourtant atteint 214 milliards d'euros, au lieu de 159 milliards d'euros prévus initialement. Le tableau ci-après rend compte des implications contradictoires des effets « taux » et des effets « volume » liés aux émissions de BTF en 2009.

CHARGES D'INTÉRÊT DES BTF : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

	Taux	Volume	Charges d'intérêt
LFI 2009	2,8 %	159,0	4,5
Exécution 2009	0,7 %	214,1	1,5
		Écart	- 3,0
		<i>dont effet taux</i>	<i>- 3,3</i>
		<i>dont effet volume</i>	<i>+ 0,4</i>

Source : Calculs du Rapporteur spécial.

D'autre part, l'évolution des prix ayant été nulle, sinon négative, au premier semestre 2009, **la charge d'indexation du capital des OAT et BTAN indexés sur l'inflation** française ou européenne a été quasiment réduite à zéro : elle s'est établie à 84 millions d'euros, au lieu de 2,2 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2009 ⁽³⁾.

(1) Sur ce paradoxe, voir Dominique Baert, *Rapport spécial sur la mission Engagements financiers de l'État*, n° 1967, annexe n° 21, octobre 2009, p. 30 et s.

(2) Du fait de la technique de l'assimilation, le faible niveau des taux connu en 2009 ne produira l'essentiel de ses effets budgétaires sur les intérêts des titres à moyen (BTAN) et long (OAT) terme qu'en 2010.

(3) La provision d'indexation est arrêtée à la date anniversaire des titres, soit le 25 juillet. Elle dépend en pratique de l'inflation annuelle constatée en avril et en mai. Le RAP précise d'ailleurs que « s'agissant des titres indexés sur l'inflation française, pour lesquels il n'a pas été possible budgétairement d'imputer une charge négative, il a été décidé de calculer la charge d'indexation en 2010 par différence entre les références au 25 juillet 2010 et au 25 juillet 2008 (et non au 25 juillet 2009) (...), ce qui a pour effet de reporter la charge négative de 2009 sur l'année suivante ».

Outre ces deux principaux éléments, le tableau ci-après récapitule les différents facteurs expliquant la sous-exécution budgétaire du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*.

CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

LFI 2009	43,0
Économie intérêts BTF	- 3,0
Économie provision d'indexation	- 2,1
Économie intérêts BTAN et OAT ^(a)	- 0,3
Autres facteurs ^(b)	+ 0,1
<i>Total</i>	<i>- 5,4</i>
Exécution 2009	37,6

(a) Économie de 283 millions d'euros (intérêts nets des recettes de coupons courus) liée aux traditionnels effets calendaires liés à la technique de l'assimilation.

(b) Notamment un surcoût de rémunération de la trésorerie de 148 millions d'euros.

Sur un plan plus général, **le Rapporteur spécial souligne la qualité du bilan stratégique du responsable de programme**, qui présente clairement les grands axes de la gestion 2009 – quoique les questions budgétaires précédemment évoquées en soient malencontreusement absentes. **Quatre grands faits marquants** peuvent être signalés :

– la nécessité d'adapter la gestion du compte du Trésor « *aux conditions très spécifiques de 2009* ». En pratique, cette dernière expression vise non seulement les conditions de marché propres à la crise, mais aussi les exigences des pouvoirs publics : l'encours du compte du Trésor en fin d'année 2009 a dû être maintenu à un niveau élevé, proche de celui de la fin 2008 ⁽¹⁾, du fait de la nécessité de préfinancer une partie du mal nommé « *grand emprunt* », dont les modalités ont, depuis, été déterminées par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010. Ce préfinancement, destiné à réduire d'autant les émissions de 2010, a contraint à conserver sur le compte du Trésor à la fin 2009 un montant de 13,5 milliards d'euros correspondant au remboursement anticipé par les banques des fonds prêtés par l'État pour faire face à la crise financière ;

– le maintien par l'AFT d'une stratégie d'émission transparente et régulière, encore marquée par la flexibilité accrue expérimentée depuis le début de la crise financière (et justifiant par exemple la réouverture d'anciennes lignes obligataires ou l'augmentation du nombre de lignes à chaque adjudication) ;

– le renforcement du dispositif de contrôle des risques, qui passera prochainement par la mise en œuvre d'un plan d'audit interne ;

– la poursuite du déploiement du système d'information SIFT.

(1) Soit 46,1 milliards d'euros (dont 18,1 milliards d'euros pour le seul compte courant du Trésor à la Banque de France) à la fin 2009. Rappelons que l'encours du compte du Trésor avait été porté à 46 milliards d'euros à la fin 2008, dans le but de préfinancer les aides au secteur financier (souscription à l'emprunt obligataire de 11,1 milliards d'euros de la Société de prise de participation de l'État) et certaines mesures du plan de relance de l'économie (pour environ 10 milliards d'euros).

Les résultats des 13 indicateurs associés aux 8 objectifs du programme, sont reproduits dans le tableau présenté ci-après.

PERFORMANCE DU PROGRAMME
CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2009

Objectif	Indicateur	Prévision 2009	Résultat 2009
1. Couvrir le programme d'émission en toute sécurité	Adjudications non couvertes	0	0
	Taux de couverture moyen des adjudications	BTF : 200 %	BTF : 248 %
		OAT et BTAN : 150 %	OAT et BTAN : 209 %
2. Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire	Indicateur « temps »	+ 10 à - 10	+ 2,9
	Indicateur « allocation »	+ 10 à - 10	+ 2,4
3. Piloter la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	Durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	6,6 ans	Sans objet ^(a)
4. Limiter le solde de l'État à la Banque de France en fin de journée	Solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée	100 millions d'euros	Non significatif
5. Placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'État au meilleur prix	Rémunération des opérations de dépôts réalisées avec les SVT	EONIA ^(b)	EONIA - 0,025 %
	Rémunération des opérations de pensions livrées réalisées avec les SVT	swap EONIA - 0,02 %	swap EONIA - 0,063 %
6. Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor	Taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	93 %
	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 %	92 %
7. Optimiser la gestion de la trésorerie au regard de l'endettement public	Mise en œuvre de la feuille de route visant à une optimisation de la gestion de la trésorerie	<i>(composite)</i>	<i>(composite)</i>
8. Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	Qualité du système de contrôle : incidents ou infractions au cahier interne de procédures	0	0
	Qualité du système de contrôle : notation externe du contrôle interne	<i>(composite)</i>	<i>(composite)</i>
	Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie	Dégradant le niveau du compte BdF : 0	Dégradant le niveau du compte BdF : 11
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 34
	Autres incidents : 0	Autres incidents : 3	

(a) La réalisation de cet objectif est conditionnée à la reprise du programme de *swaps*, interrompu depuis 2002. Pour mémoire, la durée de vie moyenne effective de la dette à la fin 2009 était de 6,6 ans.

(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.

On relèvera en particulier que :

– les résultats de la gestion de la dette obligataire, mesurés grâce aux indicateurs « temps » et « allocation », quoique situés dans la cible visée, sont moins favorables que les deux programmes de référence auxquels l’AFT compare sa gestion. Pour permettre d’apprécier plus concrètement la performance mesurée par ces indicateurs, l’analyse des résultats présentée dans le RAP devrait chiffrer le surcoût pour la charge de la dette que représentent ces écarts aux stratégies de référence ;

– l’année 2009 a été marquée par un trop grand nombre de journées dites à « faible taux » pour que soit significatif le résultat de l’indicateur relatif à la limitation du solde du compte de l’État à la Banque de France en fin de journée ⁽¹⁾. Cet indicateur a d’ailleurs, pour cette raison, été modifié dans le projet annuel de performances pour 2010 ;

– dans un contexte marqué par l’abondance de liquidités sur le marché interbancaire, les conditions dans lesquelles ont été rémunérés les prises en pension et les placements « en blanc » réalisés par l’AFT se sont révélées moins avantageuses que prévu de, respectivement, 6,3 et 2,5 points de base. D’une manière plus générale, en raison de la diminution des taux d’intérêt, les recettes de trésorerie de 2009 ont enregistré une forte baisse par rapport à 2008 (335,8 millions d’euros, après 736,5 millions d’euros) et ont été inférieures de 204,5 millions d’euros aux charges liées à la rémunération des dépôts des correspondants du Trésor ⁽²⁾ ;

– le taux d’annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à un million d’euros affectant le compte du Trésor a progressé, passant de 87 % en 2008 à 92 % en 2009 ;

– onze incidents d’exécution des opérations de dette et de trésorerie ont dégradé le compte du Trésor à la Banque de France, soit un résultat quasiment identique à celui de 2008, alors même que le nombre d’opérations traitées par l’AFT a presque doublé.

En conclusion, quoiqu’il ne s’agisse pas d’une obligation figurant dans la LOLF, le Rapporteur spécial réitère son souhait de voir les RAP fournir **une estimation actualisée de l’exécution budgétaire de l’année en cours**. Une telle information serait d’autant plus utile qu’une part non négligeable de la charge de la dette de l’année en cours (comme certains indicateurs techniques au demeurant) dépend des émissions de titres réalisées l’année précédente. À titre d’exemple, l’exécution 2010 devrait être marquée par des économies budgétaires découlant du niveau, plus faible qu’initialement anticipé, des taux à l’émission constatés

(1) Une journée « à faible taux » est une journée au cours de laquelle les taux offerts sur des placements sur le marché interbancaire sont moins attractifs que le taux servi par la Banque de France.

(2) L’action Trésorerie de l’État présente cependant une dépense nulle, du fait, depuis 2008, d’une contraction de ses opérations avec celles retracées sur l’action relative à la dette négociable. Opportunément, le RAP fournit néanmoins une présentation par action selon l’ancienne nomenclature.

en 2009. Il serait souhaitable que le Parlement en soit informé au moment de la discussion du projet de loi de règlement, sans devoir attendre le collectif budgétaire de fin d'année.

Recommandation n° 1 : Fournir dans le rapport annuel de performances une estimation révisée de l'exécution de la charge de la dette pour l'année en cours.

II.- LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT : UNE INFORMATION DU PARLEMENT TOUJOURS AUSSI PAUVRE

Du point de vue strictement budgétaire, les appels en garantie de l'État lui ont coûté **189,8 millions d'euros en 2009**, soit un montant inférieur aux prévisions de la loi de finance initiale (voir le tableau ci-après). Ce décalage, qui s'explique notamment par l'absence d'indemnisations de Natixis au titre d'annulations de dettes de pays traités en Club de Paris, ne reçoit pas un mot d'explication dans le RAP. Les dépenses liées aux appels en garantie de l'Agence française de développement (AFD), de loin les plus importantes (83,1 millions d'euros), ne sont – comme de coutume – pas davantage expliquées, au mépris de la notion même de « *justification au premier euro* ».

Recommandation n° 2 : Justifier les dépenses budgétaires entraînées par les appels en garantie de l'État et les comparer aux prévisions initiales.

DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2009

(en millions d'euros)

Actions	Agriculture et environnement	Soutien au domaine social, logement, santé	Financement des entreprises et industrie	Développement international de l'économie française	Autres garanties	Total
Crédits initiaux	1,1	25,2	–	68,0	184,5	278,8
Dépenses	–	23,0	15,9 ^(a)	67,8	83,1	189,8

(a) Dépense initialement prévue en 2008 mais finalement reportée à 2009 (mise en liquidation judiciaire d'une entreprise bénéficiant de la garantie de l'État).

Les dépenses budgétaires ne constituent toutefois que le « stade terminal » de la vie des garanties octroyées par l'État. Le Rapporteur spécial ne peut donc qu'une nouvelle fois appeler à ce que **les PAP et RAP de ce programme soient enrichis d'informations relatives aux encours garantis et aux principaux risques identifiés à court et moyen terme**. Seule l'action *Développement international de l'économie française* bénéficie actuellement de quelques développements en ce sens, intégrés au bilan stratégique du responsable de programme.

Recommandation n° 3 : Fournir dans le rapport annuel de performances des informations sur les encours garantis par l'État et sur les principaux risques identifiés à court et moyen terme.

Le **dispositif de mesure de la performance**, qui ne couvre (d'ailleurs incomplètement) que l'action *Développement international de l'économie française*, permet de constater que :

– l'effet de levier de l'assurance-prospection a progressé en 2009, atteignant la cible de 20 % (soit 20 euros exportés par euro indemnisé). En revanche, le taux de retour en fin de période de garantie est sensiblement inférieur à la prévision (18,5 % au lieu de 25 %) ;

– le nombre d'entreprises ayant bénéficié d'une garantie de change demeure inférieur aux prévisions, qu'il s'agisse de l'ensemble des entreprises ou des seules PME ;

– les risques pays de l'assurance-crédit apparaissent maîtrisés, si l'on en juge par l'amélioration de l'indicateur en 2009.

Les documents budgétaires auraient par ailleurs gagné à faire le point sur les récentes modifications et adaptations des procédures de garantie gérées par la Coface et visant à soutenir les entreprises exportatrices en cette période de crise (dispositifs CAP et CAP+). De telles informations auraient été d'autant plus appréciables que le dispositif de garantie exportateur ne comporte ni objectif ni indicateur de performance.

III.- LE PROGRAMME ÉPARGNE : UN TIMIDE DÉBUT DE RÉDUCTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE

Le programme *Épargne* se caractérise par de **nombreuses dépenses fiscales** consacrées à l'épargne des particuliers : 31 mesures sont recensées, pour un coût total de 6 milliards d'euros en 2009. Toutefois, ce dernier montant est probablement très éloigné de la réalité, huit dépenses fiscales n'étant pas évaluées dans le RAP. Le tableau ci-après reproduit les six dépenses fiscales les plus importantes, qui, à elles seules, représentent près de 5 milliards d'euros de moindres recettes en 2009.

PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME ÉPARGNE EN 2009

(en millions d'euros)

	Estimation initiale	Estimation actualisée
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	2 800	2 800
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 300	1 100
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	400	400
Déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative : PERP et produits assimilés	400	410
Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation et plan d'épargne salariale)	300	300
Exonération des intérêts des livrets A	300	300
Total	5 500	5 310

Recommandation n° 4 : Évaluer la pertinence et l'efficacité des dépenses fiscales rattachées au programme *Épargne*.

En termes de **dépenses budgétaires**, le programme *Épargne* assure essentiellement le financement des primes d'épargne logement payées par l'État aux détenteurs de comptes épargne logement (CEL) et de plans épargne logement (PEL). Les divers autres instruments de soutien au financement du logement sont pour la plupart mis en extinction et les dépenses associées décroissent progressivement.

DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME ÉPARGNE EN 2009
(en millions d'euros)

	Crédits initiaux	Dépenses
Épargne logement	1 157,2	1 156,4
Instruments de financement du logement	5,3	6,1
Total	1 162,5	1 162,5

Le tableau ci-avant permet d'observer tout à la fois que les dépenses totales du programme en 2009 sont en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale et que la fongibilité des crédits a servi à couvrir un surcoût de 0,8 million d'euros apparu sur l'action *Instruments de financement du logement* (du fait de prêts octroyés pour le financement d'immeubles à loyer moyen dans les départements d'outre-mer) ⁽¹⁾.

Surtout, il convient de souligner que, **pour la première fois depuis 2006, les crédits de l'action *Épargne logement* votés en loi de finances initiale étaient théoriquement suffisants pour couvrir les besoins de l'année**. Le nombre de clôtures de PEL a en effet sensiblement diminué en 2009, en raison notamment de leurs taux plus attractifs que les autres produits d'épargne réglementée. Les effets de la réforme de 2003, qui conditionne désormais la prime d'État à la réalisation effective du prêt ⁽²⁾, participent également à la modération de la dépense budgétaire.

(1) Signalons d'ailleurs que la décision de mise en œuvre de cette fongibilité entre les deux actions est très clairement justifiée dans le RAP.

(2) Le versement de la prime ne peut intervenir avant le troisième anniversaire du plan (50 % du montant de la prime, puis 100 % au bout de quatre ans) : les comptes ouverts à partir du 12 décembre 2002, date d'entrée en vigueur de la réforme, ont donc donné lieu à une « demi prime » depuis le 12 décembre 2005 et à une prime complète depuis le 12 décembre 2006.

En pratique, toutefois, le montant atteint à la fin de l'année 2008 par le découvert de l'État auprès du Crédit foncier de France (CFF) ⁽¹⁾, soit 963 millions d'euros, a conduit à ce que l'essentiel des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2009 soient utilisés, non pour couvrir les besoins de la gestion 2009, mais pour apurer les charges reportées d'une année sur l'autre depuis 2006. Ainsi, dès janvier 2009, l'État a versé au CFF un montant de 963 millions d'euros, représentant 83 % des crédits initiaux. Dans ces conditions, les crédits demeurant disponibles pour assurer le financement des primes versées durant le seul exercice 2009 sont tombés, dès le mois de février, à 194 millions d'euros. **Sitôt apurée, la dette de l'État vis-à-vis du CFF s'est donc rapidement reconstituée, atteignant 719 millions d'euros à la fin 2009, un niveau certes inférieur à l'année précédente, mais encore très élevé.**

Le même phénomène est en passe de se reproduire cette année, dès lors que l'intégralité des crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2010 (1 250 millions d'euros) sera vraisemblablement consommée dès le premier semestre. À la mi-juin 2010, les dépenses du programme *Épargne* s'établissaient ainsi à 979 millions d'euros, soit 78 % des crédits initiaux.

De surcroît, à plus long terme, le besoin en crédits budgétaires devrait de nouveau se creuser à partir de 2011, du fait de l'arrivée à des maturités de dix ou douze ans d'importantes générations de PEL, soumises à des prélèvements fiscaux et sociaux susceptibles d'inciter à leur fermeture ⁽²⁾.

La réduction de 244 millions d'euros du découvert de l'État auprès du CFF entre 2008 et 2009 pourrait donc bien n'être que transitoire – sauf à ce que le Gouvernement finisse par procéder à l'« opération vérité » qui consisterait à ouvrir des crédits permettant d'apurer les reports de charges tout en couvrant les besoins de l'année en cours ⁽³⁾.

Recommandation n° 5 : Apurer les dettes de l'État à l'égard du Crédit foncier de France et mettre fin à la sous-budgétisation chronique du programme *Épargne*.

(1) Le CFF est chargé de la liquidation des primes pour le compte de l'État. Le Rapporteur spécial renvoie à ses précédents rapports spéciaux et à ses précédents commentaires de RAP pour la description détaillée de la sous-budgétisation chronique de ce programme.

(2) On fait ici référence à la fiscalisation des intérêts des PEL de plus de 12 ans et au versement anticipé de la CSG et de la CRDS sur les PEL de plus de 10 ans, prévus à l'article 7 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) et à l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (n° 2005-1579 du 19 décembre 2005).

(3) Dans le bilan de l'État, les dettes correspondantes figurent dans une rubrique « autres » de la trésorerie passive (voir le Compte général de l'État 2009 annexé au présent projet de loi de règlement, p. 109). Le montant non utilisé du solde débiteur de l'État vis-à-vis du CFF, d'un montant de 281 millions d'euros au 31 décembre 2009 (la convention liant l'État au CFF limitant à un milliard d'euros le découvert susceptible d'être consenti), est enregistré dans la partie hors bilan sous la rubrique « engagements reçus des établissements de crédit ». Précisons enfin que les engagements de l'État en matière d'épargne logement donnent lieu à la comptabilisation d'une provision pour charges de plus de 8 milliards d'euros au 31 décembre 2009, sans toutefois que cette évaluation ne soit assise sur la totalité des encours de PEL et de CEL.

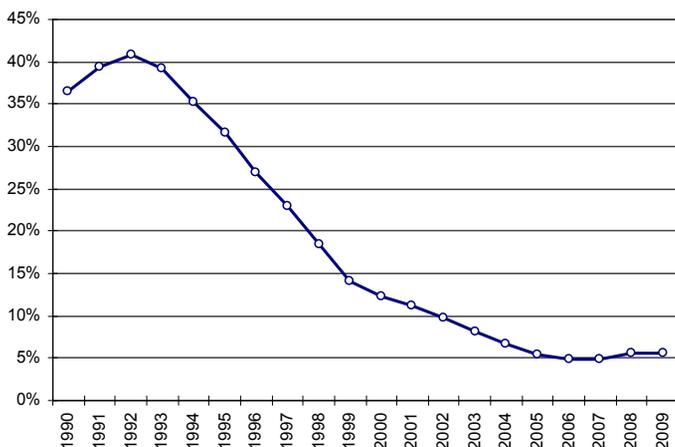
En dehors de ces considérations budgétaires, **l'analyse des performances** du programme montre que :

– le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social s'est redressé en 2009 (56,4 %, après 53,2 % en 2008), mais demeure inférieur à la prévision initiale ainsi qu'à la cible à moyen terme (au moins 60 %) ;

– les marges moyennes des établissements de crédit sur les prêts locatifs sociaux (11 points de base en 2009) et sur les prêts sociaux de location-accession (15 points de base en 2009) excèdent notablement les objectifs, ce qui correspond pour les organismes de logement social à un coût de la ressource moins attractif qu'escompté ;

– après s'être redressé en 2008, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts a de nouveau diminué en 2009 pour s'établir à 5,6 %, à comparer à une cible de 11 % en 2011 (voir le graphique ci-après). L'évolution de ce taux permet de vérifier que les PEL sont utilisés conformément à leur vocation initiale – à savoir financer l'acquisition d'un logement principal – plutôt que comme de simples outils d'épargne. Comme le suggère le RAP, le contexte économique de 2009 a conduit les épargnants à éviter de retirer leurs liquidités des PEL, dont les taux sont restés plus attractifs que ceux d'autres produits d'épargne tels que le livret A. En outre, les taux réglementés des prêts associés aux PEL auxquels les générations antérieures à 2002 peuvent prétendre sont apparus moins intéressants par rapport au taux moyen d'un prêt libre en 2009 (soit 4,43 %).

TAUX DE TRANSFORMATION DES DÉPÔTS D'ÉPARGNE LOGEMENT EN PRÊTS DEPUIS 1990



N.B. : Encours total des prêts associés à des PEL et CEL rapporté à l'encours total des dépôts sur des PEL et CEL.

IV.- LA LENTE DÉCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME MAJORATION DE RENTES

Ce programme, doté d'une action unique, comporte les crédits par lesquels l'État participe aux majorations de rentes viagères, dispositifs en voie d'extinction. Compte tenu du caractère « fermé » des procédures concernées et de l'absence d'intervention directe de l'État dans leur gestion, ce programme est dépourvu de dispositif de mesure de la performance.

Les crédits votés en 2009 s'établissaient à 216,3 millions d'euros. Une partie d'entre eux (1,2 million d'euros) a servi de gage à des ouvertures de crédits par le décret d'avance n° 2009-1368 du 9 novembre 2009. La loi de finances rectificative de fin d'année ayant annulé 5,5 millions d'euros supplémentaires, les crédits finalement disponibles sur le programme ont atteint 209,6 millions d'euros.

La dépense budgétaire effective s'est établie à 209 millions d'euros ⁽¹⁾, après 221,8 millions d'euros en 2008.

Selon la justification au premier euro présentée dans le RAP, les demandes de remboursement ont émané de 32 compagnies d'assurance et de 12 mutuelles et ont concerné environ 451 753 crédientiers.

*

* *

(1) Le solde des crédits disponibles, soit 530,2 millions d'euros non consommés et non reportés en 2010, fait l'objet d'une mesure d'annulation à l'article 4 du présent projet de loi de règlement.

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Commentaire de M Yves CENSI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UN SUIVI DES CRÉDITS DE PERSONNEL À AMÉLIORER ET UNE FONGIBILITÉ INOPÉRANTE	242
A.– LE PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ</i>	245
B.– LE PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ</i>	246
C.– LE PROGRAMME <i>VIE DE L'ÉLÈVE</i>	246
D.– LE PROGRAMME <i>SOUTIEN</i>	247
E.– LE PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE</i>	247
II.– PERFORMANCE DES CRÉDITS : DES PROGRÈS ET ENCORE BEAUCOUP D'AMÉLIORATIONS À RÉALISER	248
A.– L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRÉ : ACCENTUER L'EFFORT EN MATIÈRE DE REMPLACEMENT	249
B.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DU SECOND DEGRÉ : BEAUCOUP D'AVANCÉES SONT ATTENDUES	250
C.– L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ : DE BONNES PERFORMANCES, DES DONNÉES ENCORE INCOMPLÈTES	251
D.– LA VIE DE L'ÉLÈVE : L'ACTION EN MATIÈRE D'ABSENTÉISME ET DE SANTÉ À AMÉLIORER, LA SITUATION DES ÉLÈVES HANDICAPÉS EN PROGRÈS	252
E.– LE PROGRAMME <i>SOUTIEN</i> : LA MOBILISATION DES SURNOMBRES DISCIPLINAIRES A PROGRESSÉ	253
F.– L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE : D'EXCELLENTS RÉSULTATS EN TERME D'INSERTION PROFESSIONNELLE	253

La mission interministérielle *Enseignement scolaire* (MIES) engage la responsabilité de deux ministres : le ministre de l'Éducation nationale et celui de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche. Elle comprend six programmes, confiés à quatre responsables. La mission représente un montant de 59,9 milliards d'euros, soit 21,5 % des crédits de paiement du budget général.

Le Rapporteur spécial considère que la coordination est insuffisante entre les deux ministères responsables de la mission tant sur le plan de la prévision budgétaire que de la gestion par la performance. Ce manque de coordination ne doit pas conduire à mettre fin au caractère interministériel de la mission Enseignement scolaire en intégrant le programme 143 à la mission *Agriculture*, où la prise en considération des impératifs éducatifs serait moindre, mais en confiant à un chef de mission le soin de structurer un dialogue régulier entre les deux ministères.

Préconisation n° 1 : Instituer une coordination structurelle entre les deux ministères de la MIES afin d'évoquer de manière régulière les questions de prévision et d'exécution budgétaire ainsi que celles relative à la qualité et à l'efficacité de l'enseignement.

L'année 2009 a connu quelques évolutions de périmètre, dont trois principales. La poursuite du transfert des agents techniques, ouvriers et de service (TOS) aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation a porté sur un montant de crédits de 243,17 millions d'euros. La poursuite des transferts entre missions a concerné 70 ETPT pour un montant de 20,70 millions d'euros. Enfin, le Plan de relance a renforcé les moyens de la mission par un apport de 50 millions d'euros en crédits de paiement.

I.- EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UN SUIVI DES CRÉDITS DE PERSONNEL À AMÉLIORER ET UNE FONGIBILITÉ INOPÉRANTE

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2009 sur les six programmes de la mission s'élevaient à 59,92 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 59,91 milliards d'euros en crédits de paiement. La dépense de personnel représente 93 % de ces crédits.

L'exécution budgétaire pour 2009 se caractérise par la consommation globale de 59,96 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 59,92 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représente presque **l'intégralité de la dotation** : 99,89 % des autorisations d'engagement ont été engagées et 99,66 % des crédits de paiement ont été consommés.

L'exécution du budget 2009 s'est faite dans le respect du plafond de dépenses 2009 établi par la programmation pluriannuelle ; on observera que la révision de l'évolution du taux de cotisation des pensions civiles a facilité ce respect.

Une fois prises en compte les mesures de périmètre, l'évolution entre la loi de finances initiale 2008 et la loi de finances initiale 2009 a été de 1,87 % à périmètre constant. Les dépenses ont quant à elles progressé de 1,78 %, toujours à périmètre constant.

Pour 2010, la progression des crédits ouverts en loi de finances initiale a été limitée à 1,5 %.

Le plafond d'emplois a évolué à la baisse en 2009, descendant sous la barre du million d'emplois, avec 993 491 ETPT inscrits, soit une réduction de 2,85 % par rapport à 2008. Pour les cinq programmes du ministère de l'Éducation nationale, le projet de loi de finances avait prévu un plafond d'emplois de 977 863 ETPT, soit une baisse de 2,78 % par rapport à 2008, et une diminution de 22 878 ETPT à périmètre constant.

Concernant la gestion très tendue des crédits de titre 2 : les mises en réserve du ministère de l'Éducation nationale ont toutes été dégelées pour permettre la couverture de la paye de décembre.

Trois programmes ont connu un déficit de crédits de personnel : le programme *Enseignement privé* (un abondement de 31,2 millions d'euros a été nécessaire), le programme *Enseignement primaire* (18,7 millions d'euros manquants) et le programme *Enseignement secondaire public* (8,3 millions d'euros manquants).

En 2008, les crédits de titre 2 inscrits en loi de finances initiale au ministère de l'Éducation nationale s'étaient révélés insuffisants pour couvrir la masse salariale, en raison essentiellement de la non-budgétisation de différentes mesures de revalorisation des salaires et des carrières.

Pour 2009, le suivi du plafond d'emplois a fait apparaître, outre ce déficit de crédits, une divergence de données portant sur 2 575 emplois entre le ministère de l'Éducation nationale et le contrôleur budgétaire et comptable. L'exécution du plafond d'emplois fait apparaître selon le ministère, une sous-consommation de 1 021 ETPT (sur les programmes 140 et 214), alors que, selon le CBCM, on constate une surconsommation de 1 554 emplois.

Il convient de remédier à la situation qui conduit à cette divergence d'analyse : la Cour des comptes souligne que le contrôleur budgétaire n'accède pas aux outils du ministère et préconise de travailler sur des outils informatiques communs.

Il est certain qu'une telle divergence conduit à s'interroger, dans la mesure où la gestion des emplois est toujours tendue au sein de cette mission où la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite y est appliquée depuis plusieurs années, ce qui entraîne un besoin d'adaptation permanent des établissements comme de l'administration déconcentrée. Poursuivre la mise en œuvre de cette règle en 2011 et éventuellement au-delà imposera une gestion particulièrement précise des emplois du ministère. La performance budgétaire devant impérativement se traduire par l'accroissement de la qualité et de l'efficacité de l'enseignement.

Les dépenses fiscales de la mission sont assez élevées : 260 millions d'euros de dépenses contribuant de manière principale au programme et 1 640 millions d'euros de dépenses contribuant au programme de manière subsidiaire, dont 200 millions sont induits par l'application de la loi TEPA.

Préconisation n° 2 : Ainsi que le préconise la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire pour l'exercice 2009, l'efficacité des mesures de dépense fiscale du ministère de l'Éducation nationale devrait faire l'objet d'une évaluation.

Les charges restant à payer à la fin 2009 ont pu être réduites par rapport à la fin d'année précédente : il s'agit de 45 millions d'euros sur le programme 214 (Soutien) et 219 millions d'euros sur le programme 139 (*Enseignement privé*). Ces données sont partielles, des données plus complètes et plus fiables étant attendues avec la généralisation de l'application Chorus.

Le Rapporteur spécial se félicite de la résorption totale du report de charges qui affectait, au sein du programme *Enseignement technique agricole*, le dispositif du temps plein : 4,67 millions d'euros de crédits de paiement ont été versés grâce à la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009. Il reste toutefois encore un report de charges sur le dispositif du rythme approprié.

Un dispositif de fongibilité « technique » a été mis en œuvre dans le cadre de la compensation financière versée à chaque commune ayant mis en place un service d'accueil au profit des élèves.

La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique a progressé quelque peu en 2009 mais reste très peu utilisée.

Elle a porté sur un montant total de 37,58 millions d'euros en 2009, alors qu'elle avait concerné 34,43 millions d'euros en 2008. Cependant le ministre de l'Éducation nationale y fait très peu appel : la fongibilité a porté sur 21,47 millions d'euros seulement pour ce ministère, soit moins que l'année dernière. C'est en fait le programme *Enseignement technique agricole* qui réalise 42,8 % de la fongibilité de l'ensemble de la mission.

On rappellera que la Cour des comptes avait relevé l'année dernière le scepticisme des rectorats quant à la possibilité de mettre en œuvre cette fongibilité, s'étant heurtés à beaucoup de difficultés en 2008. En effet, 22 académies sur 30 ayant dégagé des disponibilités sur le titre 2 n'avaient pu procéder à ce mouvement car le calendrier de fin de gestion ne permettait pas d'utiliser ces crédits. Aussi les crédits avaient-ils été reportés sur l'année suivante, puis gelés et enfin annulés.

Cette année, les remarques formulées par la Cour des comptes conduisent à se demander si, déjà peu utilisée, la fongibilité est utilisée à bon escient : les programmes 141, 214 et 230 y ont recouru alors que les prévisions d'exécution faisaient état d'un déficit pour la paye de décembre, la principale mesure de fongibilité du programme 143 (*enseignement technique agricole*) a été technique, conduisant à rémunérer des personnels sur du hors titre 2.

Il est souhaitable d'autoriser les mouvements de fongibilité asymétrique suffisamment tôt pour que les gestionnaires puissent réellement disposer des crédits. À défaut, les gestionnaires de budget opérationnel de programme ne pourront qu'être découragés d'améliorer leur gestion de la masse salariale, et l'État se privera d'une source non négligeable d'économies.

Préconisation n° 3 : Anticiper l'autorisation des mouvements de fongibilité asymétrique par rapport à la pratique actuelle afin que les gestionnaires puissent utiliser les crédits.

Prévoir des objectifs minimaux en matière de pratique de la fongibilité asymétrique, ainsi que le préconise la Cour des comptes.

Au-delà de ces remarques générales portant sur la mission, le Rapporteur spécial n'évoquera dans la présente contribution que les programmes dont l'exécution appelle des observations particulières.

A. – LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

Le taux de consommation des crédits du programme est proche de 100 % en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), atteignant 99,97 %. La sous-consommation se limite à 2,7 millions d'euros en AE et à 3,2 millions d'euros en CP, sur un total de 17,17 milliards d'euros.

Le montant de la réserve de précaution a été restreint à 2,5 millions d'euros.

Des transferts ont eu lieu du titre 2 vers le « hors titre 2 » au bénéfice des académies, pour un montant total de 13,5 millions d'euros, pour financer le remboursement aux communes des mesures mises en œuvre dans le cadre du droit

d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, en application de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008. Cette compensation s'est élevée à 111,21 euros par jour et par groupe de 15 élèves accueillis. Ce remboursement a été assuré à partir des retenues sur salaire pour service non fait et a donc nécessité des mouvements de fongibilité asymétrique au niveau déconcentré.

Un fort niveau de vacances de postes a été constaté sur les huit premiers mois de l'année, les académies ayant limité leurs recrutements sur listes complémentaires afin d'anticiper les 3 000 suppressions de postes prévues à la rentrée 2009. À la rentrée, un surnombre est apparu du fait des moindres départs en retraite.

B.- LE PROGRAMME *ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ*

La consommation des crédits du programme est quasi-totale : 99,9 % en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Ce programme a connu un déficit de crédits de personnel à hauteur de 8 millions d'euros.

L'exécution des dépenses de personnel a été supérieure à la prévision (+ 226 ETPT) mais plus ajustée qu'en 2008 où elle avait concerné 688 ETPT. Cette situation s'explique cette année par un surnombre de stagiaires (+ 251 ETPT) du fait du maintien des concours 2009 au même niveau qu'en 2008. **Le calibrage des concours a en tout cas été amélioré, en 2007 et 2008, en fonction des besoins par discipline, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.**

Tant le Parlement que la Cour des comptes avaient soulevé la question de l'inadaptation du calibrage des concours, conduisant à un surnombre des enseignants.

L'on peut se demander si corrélativement les promotions des filières universitaires dont l'enseignement est en pratique presque le seul débouché ont été restreintes.

C.- LE PROGRAMME *VIE DE L'ÉLÈVE*

Le taux de consommation du programme est proche de 100 %, atteignant 99,9 % en autorisations d'engagement et 99,7 en crédits de paiement.

L'exécution des emplois montre une sous-exécution portant sur un montant de 22,4 millions d'euros, qui s'explique d'une part, par la sous-consommation des heures supplémentaires prévues dans le dispositif d'accompagnement éducatif et, d'autre part, par la sur budgétisation de 18,8 millions d'euros au titre des prestations sociales et du CAS *Pensions*. Hors titre 2, la sur budgétisation de 18,9 millions d'euros vient du retard de la migration du programme vers CHORUS.

Le recrutement de 300 infirmières a été effectué à la rentrée 2009, cependant les difficultés de recrutements rencontrées par les académies ont conduit à une sous-consommation de 673 ETPT.

Les crédits (155,5 millions d'euros) ont permis de financer 40 467 contrats aidés et non 42 500 comme prévu au projet de loi de finances. En effet, le coût moyen constaté a été plus élevé : 3 660 euros au lieu de 3 160 euros.

La dépense consacrée à l'accompagnement des élèves handicapés s'est élevée à 268 millions d'euros en crédits de paiement, dont 197 millions d'euros de crédits de personnel.

D.– LE PROGRAMME *SOUTIEN*

Le taux de consommation du programme est proche de 100 %, atteignant 99,95 % en autorisations d'engagement et 99,72 % en crédits de paiement.

Le schéma d'emplois prévoyait 500 suppressions d'emplois en 2009. L'exécution des dépenses de personnel montre une sous-exécution, portant sur 735 emplois, comparable à celle de 2008. Elle traduit la gestion stricte des emplois par les académies dans leur processus de rationalisation des fonctions et de modernisation des services de l'État.

La sous-consommation des emplois a eu lieu principalement sur l'action 08 concernant notamment les systèmes d'information et l'immobilier. En revanche les tâches de pilotage et de mise en œuvre des politiques éducatives ont conduit à une consommation de 650 ETPT supplémentaires.

Les restes à payer s'élèvent à 42 millions d'euros, toujours en progression. Il s'agit essentiellement du poste de dépense « frais de changement de résidence, congés bonifiés et congés administratifs ».

Ce programme a bénéficié de 67 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement au titre du Plan de relance de l'économie. Ces crédits ont permis de réaliser 6 505 projets d'équipement des écoles de petites collectivités en ordinateurs, tableaux interactifs et autres ressources numériques. Ces crédits ont été intégralement consommés en autorisations d'engagement et à hauteur de 48 millions d'euros en crédits de paiement.

E.– LE PROGRAMME *ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE*

La consommation des crédits du programme est haute : 95,26 % en autorisations d'engagement et 98,82 % en crédits de paiement.

Des mouvements de fongibilité asymétrique ont été autorisés pour un montant de 16 millions d'euros, montant destiné à la subvention versée aux établissements pour leur permettre de recruter en contrat à durée déterminée de droit privé une partie des personnels enseignants contractualisés avec l'État, dans la limite de 15 % de la dotation totale.

Un amendement parlementaire à la loi de finances initiale a permis d'avancer le rattrapage des subventions dues aux établissements du temps plein, en y affectant 9 millions d'euros. Une ouverture de crédits de 7,39 millions d'euros a ensuite été faite par la loi de finances rectificative du 31 décembre 2009 pour **l'apurement du report de charges existant sur le dispositif, ce dont le Rapporteur spécial se félicite**. Toutefois, une dette de l'État subsiste pour les établissements du rythme approprié, que le ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche s'est engagé à apurer en 2010.

Préconisation n° 4 : Procéder en 2010 à l'apurement de la dette subsistant à l'égard des établissements du rythme approprié.

Pour les dépenses hors personnel, le taux d'exécution a été de 101 % en autorisation d'engagement et de 103 % en crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial s'inquiète des conséquences de l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite : cette règle s'applique en effet sur l'ensemble de la mission de manière uniforme, or l'enseignement agricole présente des caractéristiques d'organisation bien différentes de l'enseignement général, et la population des enseignants y est beaucoup moins importante, se prêtant mal à cette réduction automatique qui ne peut qu'amener des fermetures de classe voire d'établissements.

Préconisation n° 5 : Adapter la règle de la réduction de l'emploi public à l'enseignement technique agricole de manière à éviter la mise en danger d'établissements sous l'effet d'une application automatique du non-remplacement ; établir une prévision des besoins, rechercher les regroupements d'établissements possibles et la mutualisation envisageable de la ressource enseignante. Dans l'attente de cette carte renouvelée, établir un moratoire sur la réduction des postes.

II.- PERFORMANCE DES CRÉDITS : DES PROGRÈS ET ENCORE BEAUCOUP D'AMÉLIORATIONS À RÉALISER

La mission a progressivement diminué le nombre de ses objectifs et de ses indicateurs, qui sont encore très nombreux : 26 objectifs et 105 indicateurs en 2009. Le Rapporteur spécial reconnaît que le système de mesure de la

performance de la mission est complexe et nécessite un recueil d'informations nombreuses pour être alimenté ; toutefois il considère qu'il convient d'être prudent lorsqu'on cherche à simplifier ce dispositif, car il arrive fréquemment qu'un ou deux indicateurs mesurent l'efficacité d'une politique : ils constituent à cet égard des leviers d'action pour la réforme de notre système d'enseignement. Le ministère a mis en œuvre plusieurs réformes et engagé de nombreuses évolutions dans le système éducatif : il est essentiel de pouvoir en constater la portée et l'efficacité.

Les programmes 140 et 141 doivent prendre en compte 11 objectifs, le programme 139, 5 seulement.

Certains indicateurs sont encore non renseignés, ou de manière incomplète, mais ils sont aujourd'hui peu nombreux, et le Rapporteur spécial a pu constater les efforts fournis par l'administration pour rendre opérationnel le système de mesure de la performance dans un contexte de réformes et d'adaptations, tout en instaurant un nouveau système plus complet d'évaluation du niveau atteint par les élèves.

Le taux de renseignement des indicateurs atteint 96,80 % en 2009. Certains indicateurs sont renseignés de manière incomplète sans décliner l'information par niveau : certains indicateurs ont été établis alors que les remontées d'information issues de la « base élèves » ne peuvent fournir les valeurs demandées : l'un des exemples en est l'indicateur relatif à *l'évolution de la scolarité et de la réussite scolaire des élèves handicapés dans le premier degré*.

Il sera important évidemment de faire évoluer ce système afin de ne pas laisser figurer des indicateurs que les remontées d'information ne permettent pas de remplir.

A.– L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRÉ : ACCENTUER L'EFFORT EN MATIÈRE DE REMPLACEMENT

Les données mesurant *l'acquisition du socle commun* par les élèves sont à présent disponibles. Dans l'attente, un dispositif d'évaluation des connaissances des élèves en français et en mathématiques avait été mis en place au niveau du CE1 et du CM2.

Les résultats concernant *la maîtrise, en fin de CM2, de la langue française*, sont inférieurs à la prévision (83 % au lieu de 88 %). En réalité, la mesure actuelle produit un résultat moins optimiste que l'évaluation précédente : en effet, *la proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base* en français et en mathématiques est affichée à 88 et 90 %. Cette dernière mesure montre une tendance à l'amélioration par rapport à 2008.

La *proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard* diminue toujours, et est actuellement de 14,5 %. Le taux de redoublement, que l'on ne peut comparer avec le passé, n'a pas poursuivi sa décrue et est supérieur aux prévisions définies pour 2008. L'on peut se demander si l'objectif de voir limiter les redoublements aux cas strictement indispensables n'atteint pas ses limites.

Différentes mesures de performance montrent de bons résultats : la proportion des enseignants inspectés, la prise en charge par les maîtres du primaire de l'enseignement des langues vivantes (80 % au lieu de 54 % en 2006), la part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe (83 %), notamment.

Cependant, d'autres mesures révèlent une performance insuffisante : *le taux de remplacement des enseignants* (congrés maladie ou maternité) est encore trop bas : 90 % au lieu de 93 % escomptés, surtout que la mesure traduit un moindre niveau de remplacement par rapport à 2006. De même, le taux de rendement du remplacement est encore insuffisant, et ne traduit pas de progrès.

B.- L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DU SECOND DEGRÉ : BEAUCOUP D'AVANÇÉES SONT ATTENDUES

Le taux d'accès au baccalauréat a poursuivi une évolution favorable, sauf en ce qui concerne le bac technologique. La proportion des 20 à 24 ans possédant au moins un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement secondaire s'est aussi un peu améliorée, comme en 2008.

On notera toutefois que la *proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base*, en fin de collège, en français et en mathématiques, est encore en dessous de l'objectif ; des progrès importants sont attendus pour atteindre la cible prévue pour 2011.

L'indicateur portant sur la réussite des élèves issus de classes sociales défavorisées montre une stagnation et un taux d'accès au baccalauréat très bas (18,9 %). Cette lacune du système national d'éducation est décrite par le rapport de la Cour des comptes public thématique présenté en mai 2010 « *l'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves* ». Il est essentiel que l'administration tienne compte de ces constats pour réformer le fonctionnement des établissements confrontés aux plus grandes difficultés scolaires et de manière générale pour rétablir une égalité des chances entre les élèves.

Le Rapporteur spécial regrette, pour ce programme comme pour le précédent, **qu'aucun indicateur ne prenne en compte de manière directe l'effort que représente la mise en place de nouveaux dispositifs pédagogiques et d'organisation** comme le soutien scolaire, l'accompagnement éducatif, les PPRE, la pédagogie différenciée. Insérer une mesure portant sur la mise en œuvre des nouveaux dispositifs pédagogiques éclairerait à terme sur l'engagement des académies et des établissements et permettrait l'évaluation de ces dispositifs.

L'apport de *l'éducation prioritaire* demeure complexe à évaluer. On peut constater qu'en ce qui concerne les taux de réussite au brevet, l'écart du taux de réussite entre les élèves relevant de l'éducation prioritaire et les autres tend à se réduire. Par contre, l'écart ne se resserre pas pour la maîtrise des compétences de base en français et en mathématiques.

Le taux de redoublement diminue légèrement.

La proportion d'élèves apprenant l'allemand se maintient (15,5 % globalement), mais la cible de 19 % en 2011 semble difficile à atteindre. Le Rapporteur spécial est dubitatif quant à la pertinence de cet indicateur, alors que l'aspect de l'efficacité de l'apprentissage des langues vivantes, première comme seconde, est largement négligé par le système de mesure de la performance. Il a bien noté que l'indicateur 1.6 *Proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun* incluait une compétence « pratique d'une langue vivante étrangère » ; **toutefois le haut niveau de réalisation (95,9 %) de la compétence requise est sujet à caution, connaissant le niveau global assez limité des élèves.**

Il conviendrait de fixer des objectifs ambitieux et conformes aux exigences internationales afin que le système éducatif ne fasse pas l'économie de changements de méthodes d'enseignement de langues si cela s'avérait nécessaire en comparaison avec les performances des systèmes étrangers.

Le taux de remplacement de longue durée est très satisfaisant et atteint la cible (96 %), mais le taux de rendement du remplacement a diminué à 84 %.

La proportion des personnels enseignant au collège dans une autre discipline que celle du recrutement au concours a gagné deux points, atteignant la cible de 11 %, qui est encore très faible. Le Rapporteur spécial considère que la question de la bivalence, très importante pour l'organisation des établissements à l'avenir, doit être réexaminée de manière favorable, toujours sur la base du volontariat.

C.– L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ : DE BONNES PERFORMANCES, DES DONNÉES ENCORE INCOMPLÈTES

Les indicateurs de performance sont aujourd'hui renseignés à 75 %. Plus de la moitié des indices affichent une progression favorable.

Les indicateurs portant sur la maîtrise par les élèves du primaire des compétences du socle commun, tous disponibles pour la première année, sont proches de la prévision : 83 % des élèves maîtrisent les compétences de base en français et de 84 % en mathématiques. Le taux de redoublement n'est pas renseigné, l'état de déploiement de la base élèves ne le permettant pas encore.

Pour le secondaire, les indicateurs portant sur la maîtrise par les élèves des compétences du socle commun sont tous disponibles pour la première année. La méthode de calcul pour cinq des compétences est basée sur une évaluation

standardisée sur un échantillon représentatif d'élèves dans classes de troisième de collèges publics et privés. Le résultat est donc uniforme et ne permet pas de comparer les résultats du système public et de privé.

Pour deux compétences (la langue vivante étrangère et le B2i collège), la mesure est faite sur les résultats des élèves des collèges privés et « colle » donc à une réalité : le premier résultat fait apparaître une avance de 7 points pour le secteur privé, et le second une avance de 3 points.

La proportion d'élèves apprenant l'allemand diminue en primaire (5,7 %), et se maintient dans le secondaire, au même niveau dans l'enseignement privé que dans le public (15 %).

On notera que le taux de remplacement des congés de longue durée atteint 99 %, le cible étant fixée à 100 %.

L'intégration d'élèves handicapés progresse de 2,6 % dans le primaire (116 300 élèves) et de 5,5 % dans le secondaire (63 500 élèves).

D.- LA VIE DE L'ÉLÈVE : L'ACTION EN MATIÈRE D'ABSENTÉISME ET DE SANTÉ À AMÉLIORER, LA SITUATION DES ÉLÈVES HANDICAPÉS EN PROGRÈS

Ce programme concentre les deux tiers des dépenses d'intervention du ministère. Son volume de crédits a été en décroissance régulière du fait du transfert des TOS aux collectivités territoriales. Il réunit de nombreuses actions correspondant à des politiques publiques très diverses : accompagnement des élèves handicapés, recrutement d'infirmières, accompagnement éducatif, internats d'excellence, prévention de la violence scolaire...

Le Comité interministériel d'audit des programmes a préconisé l'intégration de ce programme dans le programme 141 *Enseignement secondaire*, dont il complète en fait l'action. Le ministère constate que le découplage actuel entre ces deux programmes induit une rigidité du plafond d'emplois rendant difficile la mise en place de certaines actions.

Le système de mesure de la performance est limité à 4 objectifs et 7 indicateurs. Certains indicateurs sont encore renseignés de manière partielle du fait de l'impossibilité technique de réunir certaines données ; la fiabilité d'autres données n'est pas assurée.

L'indicateur portant sur le *Taux d'absentéisme des élèves* n'a pu être renseigné cette année, car un changement de définition a été apporté, élargi à la prise en compte des absences pour motifs non légitimes.

Son taux d'évolution était préoccupant selon les mesures précédentes : demeure stable au collège à environ 3 %, ce qui est déjà trop élevé dans le cadre de la scolarité obligatoire, c'est en lycée et, notamment, en lycée professionnel que les taux étaient à la fois élevés, respectivement 5,8 % et 15,2 %, et en forte croissance, +31 % et +41 %.

Par la circulaire interministérielle du 18 décembre 2008, les ministres chargés de l'éducation nationale et de la ville ont demandé de « *réduire le nombre de d'élèves « décrocheurs » des 215 quartiers prioritaires de 10 % et, à l'inverse, d'augmenter dans les mêmes proportions le volume de ceux qui auront reçu une solution d'orientation positive, pour chaque année du plan triennal du ministère de l'Éducation nationale, adopté par le C.I.V. du 20 juin 2008* ». Cette préconisation est étendue à tout le territoire dans une circulaire du 22 avril 2009.

Le recrutement de 5 000 médiateurs de réussite scolaire a eu lieu en 2009 : le résultat de cette nouvelle mesure n'est pas encore communiqué.

L'objectif *Promouvoir la santé des élèves* voit ses résultats en baisse : les résultats 2009 sont inférieurs à la prévision et même à ceux de 2008. Les difficultés demeurent les mêmes, en particulier celle du recrutement de médecins scolaires.

La *scolarisation des élèves handicapés* en milieu dit « ordinaire » progresse : la proportion d'élèves scolarisés est en hausse tant dans le premier degré que le second. Le taux d'accompagnement collectif progresse avec l'augmentation du nombre d'unités pédagogiques d'intégration (UPI) et la proportion d'élèves bénéficiant d'un accompagnateur de vie scolaire progresse avec le recrutement croissant de personnels. Les prévisions et cibles fixées ont été dépassées.

E.– LE PROGRAMME *SOUTIEN* : LA MOBILISATION DES SURNOMBRES DISCIPLINAIRES A PROGRESSÉ

Des résultats en amélioration sont constatés : le nombre de postes non pourvus à la rentrée scolaire est en baisse : 66 dans le premier degré et 2 007 dans le second degré. Néanmoins, cette bonne couverture des postes vacants est rendue possible par l'affectation à l'année de titulaires sur zone de remplacement et par le recours à des enseignants contractuels. Cette méthode conduit à des difficultés pour les remplacements de longue durée, les TZR étant mobilisés sur des postes fixes.

Le nombre de sureffectifs disciplinaires s'est accru de 3,7 % (1 856 ETPT), bien au-dessus de la cible. Le calibrage des concours est encore imparfait en lettres, philosophie et en espagnol. Le taux de mobilisation des surnombres s'est amélioré de 4 points et atteint 96 %. Le champ d'intervention des TZR a été élargi.

F.– L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE : D'EXCELLENTS RÉSULTATS EN TERME D'INSERTION PROFESSIONNELLE

L'enseignement technique agricole doit aujourd'hui faire face à des restrictions budgétaires drastiques alors que ses performances en termes d'insertion sont plutôt favorables. Il serait utile, dans le contexte actuel de réduction des dépenses de l'État, **d'établir une comparaison des moyens mis à sa disposition et de ceux alloués à l'enseignement général.**

Préconisation n° 6 : Établir une méthodologie pour comparer les moyens mis à disposition de l'Enseignement technique agricole avec ceux mis à disposition de l'Éducation nationale ; en fonction des résultats, rétablir s'il est nécessaire, une égalité des moyens financiers entre les deux types d'enseignement dont l'un ne doit pas être sacrifié par rapport à l'autre.

On soulignera une bonne progression du *taux de réussite aux examens*, sauf pour le Bac S et le Bac techno. Le *taux d'insertion professionnelle* 45 mois après l'obtention d'un diplôme en formation initiale est très élevé pour les BTSA, pour les BEPA et les Bac Pro (à un niveau de 79 à 86 %). Il a été moins bon pour les CAPA (71 %). Ces niveaux sont très bons eu égard au contexte économique, et ne se sont pas détériorés. Le taux de satisfaction des usagers et des stagiaires est toujours très bon.

La mesure très instructive de *la dépense moyenne par élève* dans les lycées publics est conforme à la prévision et l'a même dépassée : le coût moyen s'élève à 7 650 euros. Le *nombre de structures comportant 10 élèves ou moins* baisse progressivement, reflétant l'effort de réorganisation et la recherche d'une optimisation du coût unitaire de formation.

Deux indicateurs ont été supprimés, portant sur la *réduction du nombre des petits lycées* et la *réduction du taux d'heures d'enseignement délivrées devant moins de 11 élèves*. Le Rapporteur spécial s'était interrogé sur la pertinence de **ces indicateurs, préférant les considérer comme des mesures purement statistiques**. L'objectif n'est pas de réduire le nombre des petits établissements, mais de veiller à ce que la formation assurée dans les établissements soit de qualité et que la formation en réseau se développe entre les établissements.

Le Rapporteur spécial rappelle que les établissements d'enseignement agricole jouent un rôle essentiel également dans la formation professionnelle des adultes, et qu'ils remplissent une mission d'animation des territoires, surtout dans les régions à faible densité scolaire.

*

* *

***GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES :
GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ;
FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES***

Commentaire de M. Thierry CARCENAC, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	257
I.– INTRODUCTION : INQUIÉTUDES ET CRISE	257
II.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2009 DU PROGRAMME 156 : DES COMPTES SAUVÉS IN EXTREMIS.....	259
A.– LES CRÉDITS 2009	259
1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2009	259
2.– Comportement budgétaire du programme 156 en 2009 : le dégel d'une partie de la réserve de précaution et l'adoption discrète d'une mesure ad hoc sauvent la situation.....	259
3.– Des dépenses fiscales limitées et stables.....	261
4.– Des dépenses complètes et des coûts complets : un timide et premier reflet des efforts ?	261
B.– UNE RÉDUCTION DES ETPT SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS MAIS QUI RÉUSSIT À DÉRAPER FINANCIÈREMENT	262
1.– Une nouvelle amplification des réductions de postes qui ne permet pas de sauver la situation financière et oblige à recourir à un subterfuge	262
2.– Du nouveau dans la répartition des effectifs ETPT au sein des actions du programme 156.....	264
3.– Des prévisions d'évolution des emplois à revoir sérieusement	265
C.– LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES.....	266
1.– Le système d'information Copernic : élément d'une réserve substantielle de la Cour des comptes.	266
2.– De brèves informations sur SIRHIUS.....	267
3.– Hélios trop vite tombé dans l'oubli ?	268
II.– DES OBJECTIFS SATISFAITS	268
A.– LA PROMOTION DU CIVISME FISCAL ET LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE.....	268
B.– RENDRE LES SERVICES AU MEILLEUR COÛT ET ASSURER LA TRANSPARENCE DES COMPTES PUBLICS	269
C.– L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES RENDUS AUX BÉNÉFICIAIRES ET AUX PARTENAIRES DE L'ACTION DES SERVICES	269
D.– LA POURSUITE DE LA MISE EN PLACE DE LA DGFIP.....	270

III.– UNE JUSTIFICATION DES ACTIONS AU PREMIER EURO QUELQUE PEU EMBROUILLÉE	270
IV.– EXPÉRIMENTATIONS CHORUS : DES COMMENTAIRES TROP LISSÉS.....	275
DEUXIÈME PARTIE : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES.....	276
I.– INTRODUCTION : UN BILAN TOUJOURS SATISFAISANT ET SOBREMENT PRÉSENTÉ	276
II.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2009 DU PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	277
A.– LES CRÉDITS 2009	277
1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2009	277
2.– Des dépenses complètes et des coûts complets	279
B.– L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS.....	279
1.– Le programme accélère la réduction de ses effectifs	279
2.– Répartition des effectifs par action et la refonte du réseau des douanes	280
3.– Les mesures salariales.....	281
C.– LA PRÉSENTATION DU PROJET TRANSERSAL DEMEURE TROP DISCRÈTE	281
III.– UN NIVEAU DE PERFORMANCE RÉGULIER	282
A.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES.....	282
B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES	283
IV.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 302 : A APPRÉCIER HORS TRAITEMENT INDIA LOLF	283
A.– UNE VISION D'ENSEMBLE ÉQUILIBRÉE GRÂCE À DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS.....	283
B.– LE PÔLE SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN	284
1.– Action 01 : Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises.....	284
2.– Action 02 : Lutte contre la grande fraude douanière	285
3.– Action 03 : Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	286
C.– LE PÔLE FLUIDITÉ DES ÉCHANGES	287
1.– Action 04 : Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement ..	287
2.– Action 05 : Encadrement des filières soumises à régulation fiscale.....	288
D.– UN SOUTIEN RAISONNABLE DES SERVICES OPÉRATIONNELS	289
ANNEXE	291

PREMIÈRE PARTIE : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

I.- INTRODUCTION : INQUIÉTUDES ET CRISE

La performance 2009 du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* reste très satisfaisante au vu des indicateurs retenus pour l'illustrer, malgré la poursuite de la mise en place des services déconcentrés de la DGFIP et le contexte économique et financier difficile. Par ailleurs, l'investissement des agents de la DGFIP dans le plan de relance et le soutien à l'activité économique et aux collectivités territoriales est rappelé par le responsable du programme.

Ces considérations n'atténuent pas les interrogations et les inquiétudes du Rapporteur spécial à l'égard de l'exécution budgétaire retracée dans ce rapport annuel de performances. Elles concernent d'une part, les données présentées et d'autre part, les résultats de l'exécution 2009 eux-mêmes.

Les résultats budgétaires synthétiques du RAP 2009, extraits des saisies de l'infocentre INDIA Lolf normalement arrivé à maturité en janvier 2009, ne semblent pas exempts d'imperfections.

Si les erreurs d'imputation ont semblé moins nombreuses que celles constatées dans le RAP 2008, l'analyse des dépenses suppose souvent de s'écarter des données affichées dans les premières pages du RAP relatives à la présentation par action et par titre des crédits, pour tenir compte de « retraitement *ex post* » ou de « ventilation *ex post* » selon les termes mêmes du document. Il s'avère que les tableaux de présentation ne sont pas les bons. La justification au premier euro devient signifiante après quelques détours d'explications, ce qui ne permet pas une comparaison avec les prévisions sur les crédits hors dépenses de personnel.

Il ne semble pas que ces écarts proviennent d'une fusion des processus et des équipes budgétaires de l'ex DGI et de l'ex DGCP⁽¹⁾ car le RAP 2009 du programme *Facilitation et sécurisation des échanges* souffre du même mal. Il serait donc beaucoup plus inquiétant que les données budgétaires soient affectées par des difficultés informatiques rencontrées au moment de leur saisie. On ne peut s'empêcher de s'inquiéter d'éventuels liens avec le progiciel comptable *et* budgétaire CHORUS.

Par contre et effectivement suite aux demandes répétées du Parlement (dont le Rapporteur spécial) et de la Cour des comptes, la DGFIP a procédé à une ventilation plus fine des ETPT sur les actions, ce qui permet d'éviter de transformer l'action *Soutien* en un capharnaüm. Cette opération rend plus difficile les comparaisons par catégorie d'agents par rapport aux prévisions et au réalisé de l'année précédente ainsi que celles par métier.

(1) Par exemple les données budgétaires du RAP 2008 pour l'action *Soutien* avaient été présentées par filière ce qui correspondait aux données propres aux systèmes comptables de l'ex DGI et de l'ex DGCP.

Elle affecte donc aussi l'analyse des charges constatées de personnel par action.

Mais si ces changements souhaités troublent un peu la lecture des données par action, la surprise, voire la stupéfaction, du Rapporteur spécial provient des totaux. Budgétairement, l'année 2009 pour le programme 156 s'est révélée si tendue qu'une astuce comptable a dû être imaginée et mise en place en décembre 2009 pour contenir les dépenses de personnel.

Certes, un moindre nombre de départs à la retraite a perturbé les anticipations des services, mais la réduction des effectifs ETPT a été supérieure aux prévisions. La situation de crise dans laquelle s'est trouvé le budget de la DGFIP est également imputable aux conséquences financières des alignements de rémunérations statutaires et indemnitaires pour les cadres supérieurs liés à la fusion et à des prévisions insuffisantes. Il n'était pas raisonnable de prévoir seulement, par exemple, 1,48 million d'euro pour financer la mesure sociale de garantie du pouvoir d'achat (GIFA) alors que son réalisé en 2008 atteignait déjà 7,3 millions d'euros. Ce sauvetage ne s'inscrit pas dans la philosophie de régularité, sincérité et fidélité des comptes de l'État.

Le Rapporteur spécial espère vivement que le budget 2010 en cours ne rencontre pas les mêmes difficultés. Il espère que la préparation de la loi de finances pour 2011 tient compte des tendances réelles constatées sur le premier semestre 2010, que les prévisions de départs à la retraite ont été remises en question. Il s'étonne de ne pas voir les effets des progrès de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, des emplois et des compétences dont se préoccupent depuis quelques années le directeur de la DGFIP et le secrétaire général des ministères de l'économie et du budget.

Enfin, le Rapporteur spécial constate que :

– les développements sur les **projets informatiques transversaux** sont toujours insuffisants, ils manquent de précisions technique et financière. L'information reste floue, palpable.

– une information sur les effectifs des **services de contrôle fiscal** (disséminés au sein de trois actions) ; une action dédiée au contrôle fiscal n'existant pas malgré les vœux de nombre de parlementaires.

Pour les prochains documents budgétaires, le Rapporteur spécial continue de préconiser de :

Proposition n° 1 : clarifier le discours sur les dépenses informatiques, de rendre compte des **grands projets informatiques transversaux** qui sollicitent différents programmes, quitte à introduire un développement dans la partie réservée à la présentation de la mission et de la programmation pluri-annuelle ;

Proposition n° 2 : faire de même pour les **investissements immobiliers** en synthétisant toutes les dépenses y compris celles supportées par d'autres programmes (dont Entretien des bâtiments de l'État) ;

Proposition n° 3 : introduire un point synthétique sur l'ensemble des **loyers budgétaires** et l'usage, le cas échéant, des fonds correspondant à cette dépense ;

Proposition n° 4 : éviter les **erreurs d'imputation budgétaire** et indiquer leur correcte imputation ;

Proposition n° 5 : préciser les **raisons des reports de crédits** ;

Proposition n° 6 : faire **référence à l'exécution de l'exercice antérieur** afin de permettre les comparaisons et le suivi.

II.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2009 DU PROGRAMME 156 : DES COMPTES SAUVÉS *IN EXTREMIS*

A.– LES CRÉDITS 2009

1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2009

Le montant total des autorisations d'engagement du programme ouvertes en 2009 s'est élevé à 8 439 millions d'euros (dont 136,4 millions par décrets et arrêtés et 9,5 millions de fonds de concours et attributions de produits).

Le montant total des crédits de paiement ouverts en 2009 s'est élevé à 8 388 millions d'euros (dont 71,12 millions par décrets et arrêtés et 9,5 millions de fonds de concours et attributions de produits).

97,5 % des autorisations d'engagements ouvertes et presque 99 % des crédits de paiement ont été consommés au cours de l'exercice.

Le taux de consommation 2009 des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme 156 est supérieur à celui de 2008.

Le volume des engagements non couverts par des paiements à fin 2009 est en baisse d'environ 11 % par rapport à l'exercice précédent. Ils représentent, environ 5,8 % des AE ouvertes en 2009 (490 millions d'euros) et sont en baisse par rapport aux exercices antérieurs.

2.– Comportement budgétaire du programme 156 en 2009 : le dégel d'une partie de la réserve de précaution et l'adoption discrète d'une mesure *ad hoc* sauvent la situation.

- Les crédits de titre 2

La loi de finances initiale pour 2009 prévoyait une mise en réserve de 0,5 % des crédits de personnel, soit 34,37 millions d'euros pour le programme 156. Mais l'impact de deux décrets de transfert pris en milieu d'exercice et totalisant un montant d'annulation de 1,6 million d'euros conjugué à des départs à la retraite moins nombreux que prévus ont tendu la consommation des crédits de titre 2 du programme 156. La solution imaginée par des gestionnaires, sans nul doute en difficulté, a été de réduire le taux de cotisation employeur au CAS Pensions en le réduisant de 20 points (à 40,20 %) sur le mois de décembre 2009. L'économie « nette » ainsi réalisée est estimée à plus de 35 millions d'euros ⁽¹⁾. **Sans cette mesure, les dépenses de titre 2 auraient été supérieures aux crédits ouverts.** Le solde des crédits consommés sur les crédits ouverts n'est que de 24,5 millions d'euros.

Les crédits de titre 2 consommés en 2009 s'étant élevés à 6 848 millions d'euros, les dépenses de personnel du programme 156 ont augmenté en 2009 de +1,66 %. L'augmentation aurait dépassé les 2 % sans la baisse temporaire du taux de cotisation retraites employeur.

Cette hausse est supérieure de 0,33 point à celle estimée lors de l'examen de la loi de finances pour 2009 (1,57 %) ⁽²⁾

- Les crédits hors titre 2

La loi de finances initiale pour 2009 prévoyait une mise en réserve de 5 % (contre 6 % en 2008) des crédits hors titre 2, soit 70,95 millions d'euros en AE et 71,6 millions en CP.

Outre 9,59 millions d'euros de fonds de concours et autres attributions de produits, les AE hors titre 2 de ce programme ont bénéficié d'une ouverture globale supplémentaire ⁽³⁾ de crédits de 147,57 millions.

Le montant des AE hors titre 2 ouverts s'est élevé à 1 566,75 millions d'euros et ont été consommés à hauteur de 1 380 millions d'euros. Le solde d'environ 186 millions d'euros a été pratiquement totalement reporté sur l'exercice 2010 (171,9 millions d'euros) ⁽⁴⁾.

La consommation des AE hors titre 2 en 2009 a baissé de presque 7 % par rapport à celle de 2008.

(1) L'effet de cette mesure a été de réduire la contribution employeur retraite de 52 millions d'euros.

(2) Rapport spécial de M. Thierry Carcenac n° 1198 annexe 23, PLF pour 2009, Gestion des finances publiques et des ressources humaines – Novembre 2008.

(3) Après addition d'ouvertures et soustraction d'annulations.

(4) Le report de crédit AE 2008 sur 2009 avait été d'environ 172 millions d'euros.

Outre 7,59 millions d'euros de fonds de concours et autres attributions de produits, les CP hors titre 2 de ce programme ont bénéficié d'une ouverture globale supplémentaire de crédits de 82 millions. Dans le cadre de l'action 06 relative à la gestion des pensions il a été procédé à un **dégel de la réserve de précaution** pour un montant de 4 millions en AE et 1,5 million en CP.

Le montant des CP hors titre 2 ouverts s'est élevé à 1 515,6 millions d'euros qui ont été consommés à hauteur de 1 444 millions d'euros. Le solde des crédits de paiement hors titre 2 s'établit à 71,6 millions d'euros et a été largement reporté sur 2010 (61,6 millions d'euros).

La consommation des CP hors titre 2 en 2009 a baissé d'environ 5 % par rapport à celle de 2008.

• L'ensemble des crédits consommés (8 293,4 millions d'euros) du programme 156 augmente de 0,6 % par rapport à l'exercice 2008. Les dépenses de personnel qui représentent 82,6 % du budget 2009 ont par contre accusé une augmentation de 1,7 %, malgré la poursuite de la réduction des effectifs. Leur augmentation a été compensée par une diminution importante des autres dépenses.

3.– Des dépenses fiscales limitées et stables

Au nombre de trois, les dépenses fiscales du programme 156 se sont élevées en 2009, comme en 2008, à **60 millions d'euros**. La restriction de la réduction d'impôt pour télé-déclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique au primo déclarant sur Internet, depuis 2008, n'a pas découragé les contribuables tout en permettant d'éviter une dépense importante (110 millions en 2007). La principale dépense redevient la réduction d'impôt, créée en 1982, pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés.

4.– Des dépenses complètes et des coûts complets : un timide et premier reflet des efforts ?

Le rapport annuel de performances du programme 156 apporte quelques éléments d'information de comptabilité analytique. **Les dépenses complètes** reventilées (comptabilité budgétaire) du programme **sont évaluées à 8 628 millions d'euros**, alors que les **coûts complets** reventilés sont estimés à **8 800,8 millions d'euros**.

La détermination de ces coûts complets a permis l'élaboration d'un indicateur, encore provisoire, « des coûts complets des impôts rapportés aux recettes fiscales »⁽¹⁾. Il serait pour 2009 de 1,09 %, et pourrait être apprécié

(1) Cet indicateur est géré par la direction générale des Finances publiques et la direction générale des Douanes et des droits indirects.

comme le signe d'une bonne performance, compte tenu de la baisse importante en 2009 des recettes fiscales (en diminution de 50,9 milliards d'euros par rapport à 2008).

B.- UNE RÉDUCTION DES ETPT SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS MAIS QUI RÉUSSIT À DÉRAPER FINANCIÈREMENT

1.- Une nouvelle amplification des réductions de postes qui ne permet pas de sauver la situation financière et oblige à recourir à un subterfuge

Les dépenses de personnel du programme se sont élevées à **6 815 millions d'euros** pour 2009, en hausse de 1,2 % par rapport à 2008, les effectifs ETPT enregistrant une diminution de 1,6 % pour une prévision de 0,77 %.

Elles affichent un solde positif limité à 24,5 millions d'euros trompeur car les dépenses de titre 2 du programme 156 ont « réalisé » grâce au décret n° 2009-1599 du 18 décembre 2009 une économie substantielle estimée par la DGFIP (et par le Rapporteur spécial sur les seules bases 2008) à 35,8 millions d'euros. Sans cette décision, la réserve de précaution n'aurait pu couvrir les dépenses réelles.

Les dépenses de personnel ont financé le traitement « moyen » de 123 303 ETPT, soit **952 ETPT⁽¹⁾ de moins que ne le permettait le plafond d'emplois 2009** (124 255 ETPT). On rappellera que le nombre d'ETPT à fin 2006 s'élevait à 130 505 unités. La réduction des effectifs 2009 de la DGFIP s'amplifie ; 2008 n'avait enregistré la disparition que « de » 1 419 ETPT.

Dans son commentaire sur l'exercice 2008, le Rapporteur spécial avait déjà observé que la réduction anticipée des effectifs avait permis de financer les dépenses de personnel et en particulier, les mesures liées à la mise en place de la direction générale des finances publiques.

RÉPARTITION DES ETPT ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL PAR CATÉGORIE

Catégorie d'emploi	ETPT réalisés en 2008	Pour 124 255 ETPT prévus en 2009 en euros	ETPT prévus en LFI par catégorie	Pour 123 303 ETPT réalisés en 2009 en euros	ETPT « réalisés » 2009	Écart à la prévision LFI 2009 en ETPT
A+	2 619	338 312 406	2 616	345 412 501	2 720	+ 86
A	27 677	2 114 147 924	28 324	2 036 293 896	27 716	- 608
B	42 524	2 252 317 840	42 623	2 307 364 266	42 864	+ 241
C	52 450	2 149 148 788	50 692	2 126 809 581	50 021	- 671
	125 270	6 853 926 958	124 255	6 815 880 244	123 303	- 952

Source : RAP 2009 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local - page 57

(1) 934 après transfert selon le RAP

La baisse des effectifs ETPT est deux fois supérieure aux prévisions par rapport au réalisé 2008.

La DGFIP a ainsi dû parer, malgré la réduction des effectifs, à une augmentation des rémunérations d'activité par rapport aux prévisions de 33,3 millions d'euros. Elle est parvenue à en limiter l'impact en modifiant le taux de cotisation retraite employeur sur le mois de décembre 2010.

On constate également que les coûts d'entrée d'ETPT, charges sociales comprises mais hors cotisations au CAS Pensions, en particulier pour la catégorie A+ se sont révélés bien supérieurs aux estimations :

ÉVOLUTION DE COÛT D'ENTRÉE DES ETPT

Catégorie d'emploi	Prévision 2009 du coût d'entrée	Coût d'entrée 2009 réalisés	Pour 123 303 ETPT réalisés en 2009 en euros
A+	85 941	100 831	+ 17,3 %
A	34 222	37 181	+ 8,6 %
B	26 231	31 045	+ 18,35 %
C	24 601	28 536	+ 15,99 %

Source : RAP 2009 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local

Par contre, les coûts de sortie selon les catégories correspondent, ou sont plus faibles que les prévisions.

Il semble donc que l'argument présenté par la DGFIP selon lequel la situation se justifie par des moindres départs à la retraite ne soit pas la seule.

De toute évidence, dans ces conditions, la fongibilité asymétrique continue d'être impraticable et impensable.

● L'évolution des ETPT par catégorie

Depuis 2006, le programme 156, bien que demeuré à structure constante a enregistré une diminution de ses effectifs de 7 202 ETPT, très inégalement répartie. Si la catégorie B voit ses membres augmenter, en partie par le jeu de promotion interne, cette augmentation est sans commune avec les réductions de la catégorie C. Il en est de même pour la catégorie A+ dont l'augmentation est largement supérieure à la catégorie A.

L'essentiel des efforts de réduction des effectifs est portée par la catégorie économiquement la moins coûteuse au profit de la catégorie A+ dont la rémunération statutaire et indiciaire fait l'objet de mesures de revalorisation.

Le taux de consommation d'emplois du programme en 2009 se situe à 99,23 % à structure constante.

SUIVI DES EMPLOIS EXPRIMÉS EN ETPT DU PROGRAMME 156 DEPUIS L'EXERCICE 2006

Catégorie des agents	Réalisé en ETPT 2006	Réalisé en ETPT 2007	Réalisé en ETPT 2008	Réalisé en ETPT 2009	Évolution des effectifs 2008 et 2009	Évolution des effectifs 2006 et 2009
A+	1 921	2 512	2 619	2 702	+ 101	+ 781
A	28 331	27 772	27 677	27 716	+ 40	- 615
B	42 494	42 488	42 524	42 864	+ 339	+ 370
C	57 759	55 202	52 450	50 021	- 2 429	- 7 738
Total	130 505	127 974	125 270	123 303	- 1 949	- 7 202

- Les causes possibles du dérapage budgétaire

Au cours de l'exercice 2009, deux phénomènes se concurrencent :

- d'une part, les sorties 2009 ETP sont supérieures aux prévisions (+ 1 582 ETP) mais les départs à la retraite sont moins nombreux que prévus (3 797 ETP pour une prévision de 4 335 ETP).

- d'autre part, les entrées sont supérieures aux prévisions (+ 2 323 ETP), pour les recrutements externes mais surtout pour les « autres entrées ».

Le solde entrées/sorties est de - 1 650 ETP alors qu'il était estimé à -2 391 ETP.

Comme pour le RAP 2008, **un développement détaillé sur les promotions inter catégorielles statutaires et exceptionnelles, qui interviennent sur les entrées comme sur les sorties, aurait été intéressant.**

SUIVI DES DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) DE 2006 À 2009

Catégorie des agents	Crédits consommés en 2006	Crédits consommés en 2007	Crédits consommés en 2008	Crédits consommés en 2009	Variation 09/08 en %
A+	220 003 861	319 744 934	329 498 481	345 412 501	+ 4,8 %
A	1 956 127 599	1 945 847 539	2 018 864 283	2 036 293 896	+ 0,9 %
B	2 066 225 775	2 122 315 322	2 193 925 082	2 307 364 266	+ 5,2 %
C	2 248 668 183	2 189 309 630	2 157 740 417	2 126 809 581	- 1,5 %
Total	6 491 025 418	6 577 217 425	6 700 028 263	6 815 880 244	+ 1,8 %

Le suivi des dépenses de personnel par catégorie se fait sur un total de 6 815 millions d'euros et non 6 848 millions d'euros car sont exclues les prestations sociales et les allocations diverses. Il ne faut toutefois pas oublier la réduction du taux de cotisation au CAS Pensions sur le mois de décembre 2009.

2.- Du nouveau dans la répartition des effectifs ETPT au sein des actions du programme 156

Un effort particulier a été réalisé par la DGFip dans la répartition des ETPT par action. L'action *Soutien* sur le plan des effectifs ne fait plus office de vide poche. Par contre, toutes les actions voyant leur effectif à la hausse,

(à l'exception de deux petites actions), la comparaison avec l'exercice précédent n'est pas utile.

VENTILATION PAR ACTION 2009 DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 156

	Intitulé de l'action	Réalisation en ETPT 2007	Réalisation en ETPT 2008	Réalisation en ETPT 2009
01	Fiscalité des grandes entreprises	799	776	927
02	Fiscalité des PME	29 779	28 974	33 194
03	Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	35 136	33 317	35 304
04	Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	772	729	663
05	Gestion financière de l'État hors fiscalité	9 383	9 113	9 064
06	Gestion des pensions	1 101	1 080	1 103
07	Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	26 014	25 891	25 802
08	Gestion des fonds déposés	1 432	1 402	1 378
09	Soutien	23 558	23 988	15 867
	<i>Soutien Copernic</i>	360	354	280
	<i>Soutien autre que Copernic</i>	23 198	23 634	15 587
	Total	127 974	125 270	123 303

3.– Des prévisions d'évolution des emplois à revoir sérieusement

Les rémunérations dites d'activité se sont élevées en 2009 à **4 419 748 023 euros**. Elles sont supérieures à celles des deux exercices précédents malgré une diminution cumulée 2007 et 2008 de 4 653 ETPT.

Les mesures générales se sont élevées à 42,4 millions d'euros contre 34,5 millions d'euros en 2008. **La garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIFA) a été versée à un nombre plus important d'agents, (11 959 personnes + 15 %) pour un montant de 9 millions d'euros.** Ce montant diverge des prévisions qui avaient été arrêtées à, seulement, 1,47 million d'euros.

Les mesures catégorielles ressortent à 52,72 millions d'euros pour une prévision de 50,72 millions d'euros dont 33,6 millions d'euros au titre de l'alignement des rémunérations des agents suite à la création de la DGFIP. L'impact du glissement – vieillesse – technicité (GVT) est positif (+ 18,6 millions d'euros) est lui aussi supérieur aux prévisions.

Dans le présent RAP, une nouvelle fois l'articulation entre le schéma d'emploi du programme, apprécié en ETP et la détermination du plafond d'emploi annuel du programme en ETPT, reste difficile à appréhender. **Le solde des entrées et sorties est certes inférieure aux prévisions (+ 741 ETP) mais la diminution réelle des ETPT a été multipliée par deux.** La source de la difficulté de prévisions se trouve peut-être dans cette dichotomie.

Les prévisions du PAP 2008 de réduction des ETPT étaient fondées sur le plafond d'emploi autorisé 2008 et le demandé pour 2009 qui était de -2 434 ETPT. Or, la réalisation 2008 fut inférieure aux prévisions ce qui a diminué l'écart 2008/2009 entre ETPT. Sans doute **faudrait-il que la DGFIP, pour ses prévisions, tiennent compte de la tendance de l'évolution des emplois de l'année en cours et révise les perspectives de départ à la retraite.**

C.- LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES

Le RAP achève la partie réservée aux éléments transversaux en indiquant le ratio synthétique transversal d'efficacité bureautique 2009 de la DGFIP. Ce ratio, signe d'une amorce de comptabilité analytique, enregistre une hausse de 31 % du coût unitaire des postes de travail qui ne serait pas uniquement dû à la baisse de leur nombre. Mais il n'est pas raisonnable d'en tirer des conclusions.

Et les grands projets informatiques ne représentent qu'une faible part des dépenses informatiques de cette administration qui avait l'ambition de devenir une @dministration.

1.- Le système d'information Copernic : élément d'une réserve substantielle de la Cour des comptes.

Axe stratégique de la modernisation et de la réforme de l'administration fiscale, le système d'information Copernic a connu en 2009 un temps d'arrêt lié à la création de la DGFIP, la fusion de la DGI et de la DGCP impliquant quelques nouveaux choix stratégiques. C'est également au cours de l'année 2009 que la décision de limiter la refonte des systèmes de paiement (RSP) au recouvrement contentieux a été prise. Ces circonstances entraînent de nouveaux retards dans la livraison d'un programme informatique moins ambitieux qualifié de révolution inachevée ⁽¹⁾.

Malgré les chiffres avancés par la Cour des comptes, la DGFIP continue de raisonner dans le cadre d'un budget de 911,5 millions d'euros. Les AE ont fait l'objet d'une rétrocession de 3,1 millions d'euros à la suite de la restriction du projet RSP. Le cumul des AE engagés atteint en 2009 donc 853 millions d'euros alors que les paiements cumulés s'élèvent à fin 2009 à 832 millions d'euros.

(1) Cf. le Rapport d'information de la commission des finances du Sénat sur la gestion du programme Copernic du 28 octobre 2009 n° 70 (et la reproduction de la communication de la Cour des comptes sur la gestion du programme Copernic).

Les travaux sur les référentiels ont achevé le stade des tests et en 2009 la connexion progressive, très sécurisée, à différentes applications a été lancée.

La rénovation des télé-procédures du secteur professionnel avait été expérimentée en 2008 et ces applications ont été déployées au cours de l'année 2009. Toutefois, il semble au moment de la rédaction de ce rapport que le basculement prévu au 1^{er} juin 2010 pour la télé-déclaration de la TVA connaisse des difficultés importantes.

A été achevée la livraison d'une télé-procédure pour les tiers déclarants en fonction depuis janvier 2001 qui permet la dématérialisation des déclarations annuelles des traitements et des salaires.

La conception d'un module de données foncières à destination des collectivités territoriales, PATRIM Colloc., a démarré.

La DGFIP a également vu se concrétiser la mise en place du guichet fiscal unifié avec l'ouverture du guichet électronique GAIA.

S'il est déjà avéré que la DGFIP devra faire supporter par d'autres budgets la rénovation d'anciennes applications maintenues, la question de la rénovation des systèmes de paiement devrait être rapidement posée afin qu'un nouveau projet soit conçu et un nouveau financement soit arrêté.

Les retards et les incertitudes sur le volet RSP de Copernic font partie des éléments (n° 75 et 76) de la réserve substantielle de la Cour des comptes relative aux systèmes d'information financière et comptable de l'État.

2.– De brèves informations sur SIRHIUS

La DGFIP assure la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre déléguée du système d'information des ressources humaines ministériel SIRHIUS, vers lequel l'ensemble des SIRH des différentes directions des ministères du Budget et de l'Économie doit converger. L'opération se fait en lien avec les travaux conduits par l'Opérateur national de paye (ONP) et est pilotée par le secrétaire général des deux ministères.

La DGFIP aurait engagé en 2009 3 millions d'euros dans le cadre de l'action *Soutien hors Copernic*. Mais aucune information ne présente une vision d'ensemble de ce projet, son calendrier prévisionnel, le montant de son enveloppe budgétaire et son état d'avancement sous l'angle des règlements. Le Rapporteur spécial a constaté cependant que le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* a réservé en 2009 4,9 millions d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP au développement du projet SIRHIUS. **Un tableau de synthèse pourrait être introduit dans la présentation de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.**

3.– Hélios trop vite tombé dans l'oubli ?

Bien que le RAP 2009 n'évoque plus du tout le projet informatique Hélios qui rassemble les applications dédiées au secteur local, le Rapporteur spécial se souvient que l'exercice 2009 devait permettre l'équipement de la quasi-totalité des trésoreries à l'exception de quelques unes très spécifiques ⁽¹⁾.

Les coûts récurrents d'Hélios concernent désormais la partie externalisée de la maintenance et le renouvellement de ses équipements informatiques. Malheureusement, la justification au premier euro ne permet pas de déterminer les coûts liés au fonctionnement d'Hélios.

Pour améliorer, indirectement, le gain de productivité et l'efficacité du programme Hélios, le plan de dématérialisation (qui repose sur le logiciel XéMélios) doit lui aussi se déployer. Reposant sur un système partenarial, il a des incidences budgétaires limitées, mais il serait utile que la dématérialisation des échanges d'informations et de données se généralise plus rapidement.

II.– DES OBJECTIFS SATISFAITS

Dire que la DGFIP s'est installée dans un niveau de performance tel que les gains ne peuvent plus être obtenus que sur les marges et que la Cour des comptes ne s'y arrête même plus, serait masquer la conscience professionnelle et les efforts des agents qui font face à des situations (réformes législatives, adaptation des systèmes informatiques, contexte économique et financier, réduction des effectifs, fusion) en évolution.

A.– LA PROMOTION DU CIVISME FISCAL ET LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Les indicateurs de l'objectif *Favoriser l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers* gagnent encore en 2009 sur l'étroite marge de progression, et ce malgré le contexte économique. Le transfert d'information entre l'administration fiscale et les caisses d'allocations familiales a amélioré les résultats du civisme fiscal des particuliers.

La simplification technique pour les particuliers et l'attrait des professionnels pour les procédures dématérialisées a permis une amélioration sensible des résultats du deuxième objectif, *Faciliter l'impôt*.

La DGFIP est très satisfaite des résultats 2009 des indicateurs qui illustrent l'objectif de lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et amendes, et en particulier du taux brut de recouvrement des contrôles fiscaux externes. En dépit de ceux-ci, le Rapporteur spécial souhaite un renforcement des moyens des équipes de contrôle fiscal pour accentuer la lutte contre la fraude.

(1) Les plus grands établissements publics de santé et de la Ville de Paris (cf. PAP 2010).

B.– RENDRE LES SERVICES AU MEILLEUR COÛT ET ASSURER LA TRANSPARENCE DES COMPTES PUBLICS

En ce qui concerne l'objectif *Maîtrise des coûts des administrations financières*, si le taux d'intervention sur les recettes de l'État (et non des produits locaux) se dégrade, les coûts de gestion des recettes diminuent. Les résultats provisoires des sous-indicateurs relatifs aux dépenses se maintiennent à l'exclusion du taux d'intervention sur les dépenses de l'État.

La productivité globale de la DGFIP augmente mais beaucoup moins qu'attendu.

La DGFIP se trouve toujours dans l'obligation d'*Améliorer la qualité comptable*, la Cour des comptes certifiant les comptes de l'État. Les résultats 2009 progressent. La Cour des comptes formule encore 9 réserves sur les comptes de l'État 2009, dont 8 substantielles, en rappelant que « *la trajectoire de fiabilisation des comptes demeure exigeante* ⁽¹⁾ ».

C.– L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES RENDUS AUX BÉNÉFICIAIRES ET AUX PARTENAIRES DE L'ACTION DES SERVICES

L'objectif d'Optimisation, par accélération des délais de traitement, de la qualité du service rendu aux agents publics en matière de gestion » est propre à l'action 06 Pensions. Mais, limités à la durée de traitement d'un dossier ou d'un courrier, ces indicateurs n'illustrent pas les enjeux de cette action alors que la gestion des pensions de l'État nécessite de longue date une rénovation en profondeur. **Un ou deux indicateurs illustrant les efforts accomplis seraient bienvenus.**

La réduction des délais de paiement des dépenses publiques est un objectif illustré par un indicateur qui distingue les dépenses de l'État et celles du secteur local. Les résultats 2009 se maintiennent malgré des périmètres légèrement modifiés (populations et traitement informatique). Le Rapporteur spécial rappelle que **la réduction des délais de paiement ne doit pas se faire au détriment du contrôle de la dépense quelles qu'en soient ses modalités.**

L'objectif visant au Renforcement de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local est renseigné par deux indicateurs dont les cibles sont atteintes. **Mais ces bons résultats masquent l'ampleur des chantiers encore à mener.**

On rappellera que la création de la DGFIP fait partie des mesures prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) mais qu'elle se déroule en dehors du champ de la nouvelle organisation de l'administration.

(1) Synthèse de la certification des comptes de l'État – Mai 2010 – page 19.

D.– LA POURSUITE DE LA MISE EN PLACE DE LA DGFIP

La DGFIP a accéléré le processus de fusion dans les services déconcentrés mettant en place 360 services des impôts des particuliers (sur 702) et 51 directions locales unifiées (sur 90). La mise en place des structures de la DGFIP devrait ainsi être quasi achevée en 2010, ce qui évitera de prolonger inutilement une situation transitoire sans doute inconfortable pour les agents.

L'objectif *Réussir la fusion* vise également à améliorer les services aux collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne la communication des projections de leurs recettes à venir.

III.– UNE JUSTIFICATION DES ACTIONS AU PREMIER EURO QUELQUE PEU EMBROUILLÉE

Une amélioration de la ventilation des effectifs entre les différentes actions a corrigé le gonflement artificiel en personnel de l'action *Soutien*. Par contre, cette nouvelle comptabilisation a mécaniquement augmenté les dépenses de titre 2 par action.

a) Action 01 : Fiscalité des grandes entreprises

927 ETPT ont assuré en 2009 les missions de la direction des Grandes entreprises (DGE) et de la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI). Les dépenses de personnel ont été arrêtées à la somme de 56,64 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement sont globalement conformes aux prévisions. L'exercice 2009 enregistre quelques engagements pour des d'investissement corporels. Après correction des erreurs d'imputation sur les AE, la consommation des crédits hors titre 2 de cette action s'élève à 11,13 millions d'euros en AE et 10,7 millions d'euros en CP.

b) Action 02 : Fiscalité des PME : des dépenses de maintenance informatique nouvelles

● Les dépenses de personnel

33 194 ETPT sont désormais affectés à cette action, qui, en appliquant une méthode de calcul similaire, aurait ainsi mobilisé 1 214 ETPT de moins qu'en 2008. Cette action, qui mobilise 26,9 % des emplois, a enregistré des dépenses de personnel pour 1 719 millions d'euros. En 2009, selon les données de la nouvelle ventilation, les effectifs du contrôle fiscal seraient de 6 141 ETPT. Or, le PAP 2009 prévoyait 7 880 ETPT sur cette fonction. **La promesse ministérielle de sanctuarisation des agents du contrôle fiscal (DNEF, DSIP, DIRCOFI) a-t-elle été tenue ?**

- Les autres dépenses

Les **dépenses de fonctionnement** (informatiques en particulier) devant faire l'objet d'une « ventilation *ex post* » pour raison d'imputation inappropriée lors de la saisie des engagements et d'un « retraitement *ex post* » de l'action Soutien, s'établissent finalement à **44,58 millions d'euros en AE et 63,73 millions en CP**. Les dépenses de fonctionnement informatiques financent des travaux non prévus ou des évolutions de projets liés à des nouveautés législatives (plan de relance et accélération du remboursement TVA, modification de codification INSEE, réforme de la taxe professionnelle...). Ces changements portent sans doute sur les applications TVA et l'application MEDOC ⁽¹⁾.

c) Action 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale : la réduction drastique des effectifs ne suffit pas à financer l'ensemble des dépenses de cette action.

- Des effectifs en baisse et des dépenses de personnel à la hausse

L'action 03 aurait été réalisée en 2009 par 35 305 agents ETPT dont 83 % appartenant aux catégories C et B. Dans la nouvelle approche des effectifs elle enregistre une perte limitée d'ETPT (- 628 unités) par rapport aux années précédentes. Les effectifs du contrôle fiscal des particuliers (DNVSF, BCR) s'élèveraient à 6 486 ETPT dont, **comme pour l'action Fiscalité des PME, le Rapporteur spécial aurait aimé pouvoir en suivre l'évolution.**

Les dépenses de personnel 2009 de cette action ont été arrêtées à 1 844,4 millions d'euros.

- Les autres dépenses sont dominées par les dépenses informatiques.

Après « retraitement *ex post* » **les dépenses de fonctionnement de cette action s'élèvent à 93,78 millions d'euros en AE et 100,44 millions d'euros en CP**. 70 millions d'euros correspondent à des dépenses d'affranchissement qui ont toujours semblé très élevées au Rapporteur spécial et mal argumentées ⁽²⁾. La déclaration électronique sans certificat a permis une baisse des dépenses de fonctionnement informatiques (21,2 millions d'euros en CP).

Les dépenses d'investissement ne semblent pas retraitées (des engagements négatifs) mais elles n'atteindraient pas en AE comme en CP le million d'euros.

(1) Le Rapporteur spécial rappelle que la refonte totale de l'application MEDOC, créée en 1985, chargée de la gestion des redevables professionnels, prévue dans le projet initial Copernic (de 911,5 millions d'euros), a été abandonnée et que la maintenance et l'évolution de cette application est prise en charge hors du budget Copernic

(2) L'exemplaire unique du formulaire de déclaration sur le revenu a pourtant allégé le poids des plis postaux.

d) Action 04 : Fiscalité des marchandises et des moyens de transport.

Elle enregistre une réduction de ses effectifs supérieure aux prévisions car la baisse par rapport à l'exercice 2008 est de - 66 ETPT. En dépit de cet effort, la plus petite des actions du programme 156, composée d'agents de la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) ne serait pas parvenue pas à se satisfaire des crédits de personnel qui lui ont été initialement attribués sans la réduction ponctuelle du taux de cotisation au CAS Pensions.

e) Action 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité : de moindres dépenses constatées

- Les effectifs et les dépenses de personnel

La nouvelle ventilation porte les effectifs de cette action pour 2009 à 9 064 ETPT et enregistrerait même 7 ETPT supplémentaires. **Les charges de personnel** se sont élevées à **509,9 millions d'euros en 2009**. Cette action regroupe cinq métiers différents dont la tenue comptable et la gestion domaniale.

- Les autres dépenses

Après retraitement *ex post* les dépenses de fonctionnement de cette action s'établissent à 19,6 millions d'euros en AE et 21,4 millions d'euros en CP. Elles sont très inférieures aux prévisions, notamment en raison d'un retard sur le marché de tierce maintenance applicative INDIA LOLF ⁽¹⁾.

Les dépenses d'investissement inscrites sur cette action sont des erreurs d'imputation.

Les niveaux d'activité des différents métiers de cette action au cours de l'année 2009 ont été stables, voire légèrement en baisse.

Le coût du contrôle et du paiement des dépenses de l'État après ordonnancement est à la hausse (3,90 euros) en partie pour des raisons conjoncturelles.

f) Action 06 : Gestion des pensions : un dégel partiel de la réserve de précaution pour lancer la réforme de la gestion des retraites

- Les effectifs et les dépenses de personnel

La nouvelle ventilation des effectifs n'affecte pas cette action qui bénéficie encore des effets de l'indépendance de l'ex service des Pensions, devenu service des retraites en 2009, qui disposait de ses propres BOP.

(1) INDIA : Infocentre National de la Dépense et des Informations associées sous mode Lolf. Cet infocentre nourrit le système d'information Palier Lolf appelé à être remplacé par le système d'information cible CHORUS.

Conformément aux prévisions, 1 103 ETPT ont assuré en 2009 le suivi des dossiers de pensions, permettant la récupération de la trentaine d'ETPT faisant défaut en 2008. Les dépenses de personnel sont conformes aux prévisions en s'établissant à 60,6 millions d'euros.

- Les autres dépenses

Les dépenses de fonctionnement ne correspondent pas cependant aux prévisions. Par ailleurs, la volonté de réformer la gestion des retraites, concrétisée par la création d'un service des retraites intégré à la DGFIP, est à l'origine d'un dégel de la réserve de précaution des crédits à hauteur de 4 millions d'euros en AE et 1,5 million d'euros en CP également affectés à des projets d'investissement.

Le collecteur inter-régimes de données de carrière GIP « Info retraite » a reçu une subvention de 0,4 million d'euros.

g) Action 07 : Gestion financière du secteur public local hors fiscalité : plus onéreuse que prévue.

- Les effectifs et les dépenses de personnel

La nouvelle ventilation des effectifs de cette action porte le nombre de ses ETPT 2009 à 25 802 unités. 135 ETPT renforceraient l'offre de services aux collectivités territoriales et les pôles de fiscalité directe locale. Toutefois, les dépenses de personnel ont été couvertes par les prévisions (1 361,7 millions d'euros pour 1 381,7 millions d'euros).

- Les autres dépenses

Après retraitement *ex post* les **dépenses de fonctionnement** de cette action s'établissent à **33,65 millions d'euros en AE et 35,64 millions d'euros en CP**. Elles sont inférieures aux prévisions de près de 15 millions d'euros en AE comme en CP, les dépenses de fonctionnement informatiques avaient été surestimées dans le PAP 2009.

h) Action 08 : Gestion des fonds déposés : équilibrée mais moins encadrée

Les dépenses de personnel de cette « micro-action » de 1 378 ETPT n'ont pas consommé l'enveloppe prévue (69,3 millions d'euros réalisés pour 72,9 millions prévus). Le Rapporteur spécial ignore si les 1 378 ETPT dont elle est dotée pour 2009 ont fait l'objet d'une reventilation.

Les dépenses de fonctionnement se limitent aux dépenses d'affranchissement informatique (1,3 million d'euros) et sont conformes aux prévisions.

Ses agents gèrent une activité stable depuis 2006.

i) Sous-action 09-01 : Soutien Copernic : des dépenses malaisées à appréhender.

Cette sous-action est entièrement dédiée au projet informatique Copernic du programme 156 dont les travaux de maîtrise d'œuvre se réduisent. Elle compte désormais 280 ETPT, une partie du personnel étant progressivement réaffectée dans les services informatiques de la DGFIP. Ses charges de personnel se sont établies à 22,6 millions d'euros.

Hors titre 2, les dépenses de cette sous-action se sont élevées à **10,64 millions d'euros en AE et à 38 millions d'euros en CP, bien différentes des prévisions** de 8,4 millions d'euros en AE et à 18 millions en CP.

Les dépenses de fonctionnement représentent 7,95 millions d'euros en AE et à 17,8 millions en CP.

Les dépenses d'investissement s'établissent à **2,69 millions d'euros en AE et à 20,7 millions d'euros en CP**. Ces montants ne correspondant pas aux informations portées dans la présentation du projet Copernic. Il faut en effet réintroduire quelques dépenses dont 10,5 millions d'euros imputés sur la sous-action 09-02 *Soutien autre que Copernic*.

j) Sous-action 09-02 : Soutien autre que Copernic

• Les effectifs et les dépenses de personnel

La nouvelle ventilation des effectifs de cette action porte le nombre de ses ETPT 2009 à 15 587 unités, soit 31 % de moins que les prévisions. Cette opération limite l'excès de poids en ETPT du Soutien (fonctions support élargies). Elle ne rassemble désormais plus que 12,6 % des effectifs contre plus de 18 %. En conséquence, les charges de personnel se sont « limitées » à **951 millions d'euros**.

• Les dépenses de fonctionnement de la sous-action *Soutien autre que Copernic 09-02*

Elles s'établissent à 1 037,4 millions d'euros en AE et 1 055,9 millions en CP. Elles se répartissent en :

- 116 millions d'euros de loyers budgétaires hors directions spécialisées ;
- 365,7 millions d'euros pour les frais de structure (loyers, frais d'entretien, frais de nettoyage, fluides, téléphonie, frais de transports et déménagements, etc) ;
- 442,4 millions d'euros pour l'accomplissement des missions dont 223,6 millions d'euros pour des dépenses de fonctionnement informatique ;
- 96,4 millions d'euros pour les moyens de fonctionnement (déplacement des agents et fournitures, etc.) ;

– 35,4 millions d’euros pour les divers qui incluent la contribution au fonds en faveur des personnes handicapées, toujours élevée, de 5,9 millions d’euros.

• Les dépenses d’investissement de la sous-action *Soutien autre que Copernic*

Les dépenses d’investissement de cette sous-action en 2009 s’élèvent à 146,1 millions d’euros en AE et 146,6 millions d’euros en CP.

Elles comprennent 48,96 millions d’euros de CP relatifs à des dépenses informatiques (dont sans doute plus de 10 millions relevant du projet Copernic) et 82,3 millions d’euros pour des opérations de rénovation et d’aménagement immobiliers ainsi que de mise en sécurité.

On relèvera la présence de dépenses d’intervention mineures liées à des créations de relais de service public et aux contributions de la DGFIP à des instances fiscales internationales (OCDE, CIAT, IOTA).

IV.– EXPÉRIMENTATIONS CHORUS : DES COMMENTAIRES TROP LISSÉS

Ce programme technique et en miroir au schéma budgétaire du programme 156 permet, pour la deuxième année, une expérimentation dans les services fiscaux de la DGFIP en Loire Atlantique⁽¹⁾ du progiciel de gestion intégré comptable et budgétaire Chorus. Cette expérimentation porte uniquement sur les crédits hors titre 2 et hors frais de déplacement et crédits immobiliers.

Elle vise à préparer le déploiement de Chorus en janvier 2011 et en particulier à préparer une adaptation des services concernés.

En 2009, un budget réalisé de 15,9 millions d’euros d’AE et 16,8 millions d’euros de CP a été géré. L’essentiel des dépenses saisies a été affecté sur l’action *Soutien*, mais l’exécution semble cohérente avec les prévisions. **Le contraste avec les commentaires formulés par la Cour des comptes laisse à penser que les observations faites par les services expérimentateurs sont passées sous silence.**

*

* *

(1) Élargie en 2010 à la région de la Champagne-Ardennes.

DEUXIÈME PARTIE : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

I.- INTRODUCTION : UN BILAN TOUJOURS SATISFAISANT ET SOBREMENT PRÉSENTÉ

L'exécution budgétaire 2009 du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, appréhendée au travers du rapport annuel de performance (RAP) de la mission *Gestion des finances publiques et des Ressources humaines*, paraît satisfaisante.

Comme lors de l'examen des résultats de l'exercice précédent, et par comparaison avec le RAP du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* (n° 156) la sensation de clarté et d'efficacité de la présentation du RAP du programme 302 persiste.

La situation comptable et budgétaire est nette et contrôlée. Les prévisions couvrent les dépenses de manière suffisante pour ne pas rencontrer de difficultés lors de l'exécution tant dans la gestion de la masse salariale que dans la gestion du fonctionnement et des projets d'investissement. Le Rapporteur spécial pense que les gestionnaires de la direction générale des douanes et des droits indirects auraient pu pratiquer la fongibilité asymétrique, c'est-à-dire utiliser des crédits de titre 2 pour d'autres dépenses. Il semble qu'ils n'en aient pas eu besoin, leurs autres dépenses étant couvertes. 6 millions d'euros de crédits de titre 2 du programme 302 ont même fait l'objet d'un virement au profit du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* 218 ⁽¹⁾ en difficulté sur ses charges de personnel.

Tout en se félicitant de cette rigueur dans l'exécution budgétaire comme dans la présentation de celle-ci, le Rapporteur spécial regrette une trop grande sobriété dans les justifications. Peu est dit sur les différents programmes informatiques, d'équipements navals ou aériens et immobiliers, même si une timide information a été introduite dans le RAP 2009.

Le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* a fait l'objet d'une note d'analyse de programme (NAP) de la Cour des comptes pour sa gestion 2009, voire 2010. Le Rapporteur spécial n'y trouve pas de remarque particulière.

Il partage la recommandation visant à intégrer les ETPT de l'action 04 du programme 156 ⁽²⁾ (Fiscalité des marchandises et des moyens de transport) chargés du recouvrement de recettes fiscales gérées par la douane, dans une action de la DGDDI par souci d'efficacité de gestion ⁽³⁾ ; les dépenses constatées pouvant sans difficulté être reversées dans le programme 156.

(1) Décret n° 2009-1538 du 11 décembre 2009 portant virement de crédits.

(2) Cf *infra*.

(3) Autorité hiérarchique de la DGDDI sur les ETPT et réduction du nombre de BOP du programme 156.

La Cour des comptes incite le programme 302 à mieux renseigner les dépenses (personnel et moyens) de la Masse des douanes, effectivement présentées pour la première fois dans ce RAP.

Elle constate que le dispositif de performance du programme est maîtrisé. Le Rapporteur spécial considère qu'il n'est pas très développé mais n'ignore pas l'existence d'une batterie d'indicateurs suivis dans le contrat de performance pluri-annuel 2009-2011 de la DGDDI.

La Cour des comptes signale également que le périmètre du programme intègre désormais la contribution de la DGDDI à l'Organisation mondiale des douanes.

Elle recommande d'améliorer le déversement de certains postes de dépenses sur d'autres programmes, notamment les dépenses d'intervention en faveur des buralistes qui pèse environ 300 millions d'euros, soit 58 % des dépenses hors charges de personnel.

Par ailleurs, le rapport 2009 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) pour les finances ne consacre que quelques lignes « de forme » au programme 302.

Le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* bénéficie d'une assise administrative cohérente. Il est piloté par un responsable de programme, le directeur général de la DGDDI, autonome, et est articulé efficacement en 2 BOP centraux et 21 BOP locaux.

Aussi, le **bilan stratégique** dressé par le responsable du programme 302 « convient » de l'efficacité de la DGDDI, mais **manque de relief**⁽¹⁾. La lecture du RAP doit chaque année être complétée par le rapport d'activité de la DGDDI⁽²⁾ qui reflète le dynamisme de ses agents.

II.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2009 DU PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

A.– LES CRÉDITS 2009

1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2009

La loi de finances initiale pour 2009 a accordé au programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* des autorisations d'engagement (AE) d'un montant de 1 535 millions d'euros et 1 533 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Ces sommes étaient légèrement supérieures aux crédits accordés par la loi de finances initiale 2008.

(1) *Le Rapporteur spécial propose en annexe les grands chiffres de l'activité 2008 des services de la DGDDI.*

(2) « *Les résultats 2009 de la douane : le choix de la performance.* »

Les mouvements d'annulations et d'ouvertures de crédits tant pour les AE que les CP se sont succédé tout au long de l'année.

MOUVEMENTS 2009 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 302

(en milliers d'euros)

	AE	CP
Total annulations et ouvertures	+ 26 675	- 6 870
FC et ADP	+ 12 495	+ 12 495
Total des mouvements de crédits	+ 39 170	+ 5 625

12,5 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits ⁽¹⁾ (FDC et ADP) et 26,67 millions d'euros d'ouvertures de crédits hors FDC et ADP ont permis de porter les **AE ouverts à 1 574 millions d'euros**.

L'amplitude de l'augmentation est moindre sur les crédits CP qui enregistrent des annulations de crédits de plus de 6,87 millions d'euros, **limitant**, malgré des fonds de concours et attributions de produits, **le montant des CP ouverts à 1 539 millions d'euros**.

En effet, les AE ont bénéficié sur les comptes hors titre 2 d'importants **reports de crédit** de l'exercice 2008 à 2009 : 51,77 millions d'euros, alors qu'en CP ces reports se sont limités à 12,9 millions d'euros.

Toutefois, les CP ont bénéficié d'un abondement de crédits de 3,36 millions d'euros dans le cadre du plan de relance de l'économie au titre du financement de la majoration temporaire des avances sur les marchés publics.

Deux lois de finances rectificatives pour 2009 ont également annulé 9,93 millions d'euros en AE et 10,57 millions d'euros en CP placés dans la réserve de précaution et sans impact sur la gestion.

L'exercice 2009 s'achève pour le programme 302 sur une consommation de :

- 1 531 millions d'euros en AE pour 1 574 millions d'euros de crédits ouverts, qui présente donc un solde de **+42,47 millions d'euros** et de **+3,3 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale.

La consommation d'AE 2009 augmente toutefois de 1,26 % par rapport au budget 2008 alors que la consommation de CP 2009 augmente à peine.

Le volume des engagements non couverts par des paiements à fin 2009 est en baisse par rapport à l'exercice précédent. Ils atteignent 41,7 millions d'euros soit environ 7, % des AE hors titre 2 consommés en 2009. Il faut cependant ajouter une somme de 10,13 millions d'euros pour une opération déléguée au ministère de la Défense ⁽²⁾.

(1) Supérieurs aux prévisions de 2,6 millions d'euros.

(2) Achat d'un premier avion dans le cadre du renouvellement de la flotte aérienne douanière.

Les crédits de paiement affichent une consommation 2009 de 1 532,9 millions d'euros pour un montant total de crédits ouverts de 1 539,1 millions d'euros, d'où un solde de 6,18 millions d'euros. Par rapport à la loi de finances initiale 2009, le solde atteint même 10,52 millions d'euros.

RÉPARTITION DES DÉPENSES 2009 DU PROGRAMME 156 PAR NATURE

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total hors titre 2	Total
AE	1 015 877	157 213	36 513	322 144	515 870	1 531 747
CP	1 015 877	163 471	31 871	321 676	517 018	1 532 895

66 % des dépenses du programme 302 sont des dépenses de personnel. Parmi les autres dépenses, les dépenses d'intervention (soutien à des secteurs économiques) pèsent 56 %. La part des investissements CP est limitée à 6 % des autres dépenses.

2.– Des dépenses complètes et des coûts complets

Les dépenses complètes (comptabilité budgétaire) du programme **sont évaluées 1 532,9 millions** d'euros, à la baisse par rapport à 2009. **Les coûts complets**, encore provisoires, sont progressivement mieux maîtrisés et sont estimés à la hausse par rapport à 2008 à **1 573,9 millions** d'euros.

B.– L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

1.– Le programme accélère la réduction de ses effectifs

Les dépenses de personnel du programme se sont élevées à 1 015,9 millions d'euros pour 2009 soit, après plusieurs annulations de crédits, 99,73 % des crédits ouverts. Sans celles-ci, la fongibilité asymétrique aurait sans doute pu être mise en pratique. Les dépenses de personnel affichent un solde positif identique à celui de 2008 (2,7 millions d'euros).

Ces dépenses de titre 2 ont financé le traitement « moyen » de 17 269 ETPT, soit 236 ETPT de moins que ne le permettait le PAP 2009. Le nombre d'ETPT à fin 2007 (date de création du programme) s'élevant à 18 064 unités, le nombre total d'ETPT supprimés en trois ans est de -795, soit 4,4 % des effectifs.

● Ventilation des ETPT

Si les agents de catégorie B et C constituent 79 % des agents du programme, la catégorie B est la seule à progresser sur les trois derniers exercices à la suite des mesures de requalification et de repyramidages des emplois.

85 % des agents de douane travaillent dans les services régionaux.

SUIVI DES EMPLOIS EXPRIMÉS EN ETPT DU PROGRAMME 302 POUR L'EXERCICE 2009

Catégorie des agents	Réalisé en ETPT 2007 (après reconfiguration du programme 199)	Réalisé en ETPT 2008	Prévision PAP 2009	Réalisé 2009	Variation par rapport aux prévisions RAP 2009	Écart 2009-2008
A+	299	269	254	270 (271)	+ 17	- 29
A	3 454	3 364	3 802	3 322	- 480	- 132
B	6 628	6 771	7 107	6 899	- 208	+ 271
C	7 683	7 229	6 343	6 778	+ 435	- 905
Total	18 064	17 633	17 506	17269	- 236	-795

Avec une réduction des ETPT supérieure aux prévisions, et contrairement à ce qui a été constaté pour le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, tous les postes de dépenses de personnel ont été largement couverts, et la contribution employeur au CAS Pensions aurait pu l'être également en fin d'année.

Pourtant, les prévisions de départ à la retraite et celles relatives à l'ensemble des départs n'ont pas été concrétisées, à environ 10 % près. Par contre, les entrées qui ont été inférieures aux prévisions y compris pour les recrutements externes. Le solde entrée/sortie, de - 417 ETP, est finalement plus important qu'il n'avait été prévu (-360 ETP).

2.- Répartition des effectifs par action et la refonte du réseau des douanes

VENTILATION PAR ACTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 302 DEPUIS 2008

	Intitulé de l'action	Réalisation en ETPT 2008	Réalisation en ETPT 2009	Variation	Répartition 2009 en %
01	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	5 026	5 001	- 25	28,9 %
02	Lutte contre la grande fraude douanière	1 938	1 958	+ 20	11,3 %
03	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	2 133	2 015	- 118	11,7 %
04	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	3 762	3 651	- 111	21,2 %
05	Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	1 448	1 406	- 42	8 %
06	Soutien des services opérationnels	3 326	3 238	- 88	18,7 %
	Total	17 633	17 269	- 364	100

Les actions 01, 02 et 03 qui concentrent les activités du pôle sécurisation des échanges mobilisent l'essentiel des ETPT du programme. Elles perdent des effectifs mais proportionnellement moins que le pôle fluidité des échanges. On rappellera que **le réseau des douanes**, pour les activités chargées du dédouanement, de la fiscalité comme des contributions indirectes est engagé dans **une vaste refonte de ses bureaux qui ne s'élèveraient plus à fin 2009 qu'à 215 unités pour tomber à 181 d'ici fin 2011.**

3.- Les mesures salariales

Les coûts d'entrée de toutes les catégories d'agents sont à la hausse alors que les coûts de sorties sont inférieurs aux prévisions. Ces écarts seraient dus à un changement de méthode de calcul.

Les rémunérations dites d'activité se sont élevées en 2009 à **673,8 millions d'euros**. Elles sont inférieures aux prévisions, comme au réalisé 2008. Les cotisations et contributions sociales ont plus légèrement baissé, modérées de fait par la baisse de la cotisation retraites emplois des personnes civils en décembre 2009.

Pour l'exercice 2009, les mesures générales sont estimées à 4,7 millions d'euros⁽¹⁾. Les mesures catégorielles ressortent à 9,2 millions d'euros, en baisse par rapport à 2008. Elles comprennent outre des revalorisations de l'allocation complémentaire de fonction (ACF), la revalorisation de l'indemnité de risque à taux indexé (IRTI) des agents de la surveillance douanière et la poursuite de la réforme du régime indemnitaire des agents du secteur des opérations commerciales.

Le solde du glissement – vieillesse – technicité (GVT) est en 2009 limité ; l'écart entre GVT positif et GVT négatif se réduisant.

C.- LA PRÉSENTATION DU PROJET TRANSVERSAL DEMEURE TROP DISCRÈTE

Le grand projet informatique de la douane est l'application de dédouanement en ligne par traitement automatisé, Delt@, qui traite les opérations des entreprises et des opérateurs du secteur logistique, le fret express et les particuliers étant gérés sur des modules spécifiques.

(1) Revalorisations du point d'indice de la fonction publique et mesure GIFA. La mesure GIFA a concerné un nombre un peu plus important d'agents (1 007) mais son montant total a légèrement diminué (0,56 million d'euros).

Si après un démarrage délicat, Delt@ semble stabilisé et satisfaire les utilisateurs, il doit encore évoluer pour s'adapter au programme communautaire @Customs qui concrétisera, en 2013, la mise en place du code des douanes communautaire modernisé.

Le coût global du projet Delt@ serait de 21 millions d'euros, permettrait à terme de réaliser une économie annuelle de 20 millions d'euros par an et de 500 ETPT.

III.- UN NIVEAU DE PERFORMANCE RÉGULIER

Les indicateurs du programme n'illustrent que deux des engagements du CPP 2009-2011 de la DGDDI : l'administration d'action et de protection qui offre des services. La dimension de la modernisation fiscale et de la gestion attentive des personnels l'est indirectement.

A.- LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES

a) L'indicateur 1.1 : Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon

Retenu pour apprécier l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons, il présente des résultats à la hausse à l'exception d'une légère baisse sur les saisies de stupéfiants (en valeur – 11 millions d'euros).

b) Les indicateurs de suivi de la présence des agents et des unités en action

Ces deux indicateurs mesurent la disponibilité opérationnelle des unités de surveillance et l'activité de contrôles des navires pour 24 heures en mer. L'un comme l'autre s'améliorent encore par rapport à 2008 et frôlent sans doute leur maximum.

c) Les indicateurs relatifs aux résultats des enquêtes.

Deux indicateurs (4.1 et 4.2) permettent de mesurer l'efficacité du dispositif des enquêtes, tant au niveau national qu'au niveau régional, ainsi que de la filière de renseignement. Le montant moyen des droits redressés par enquête se maintient à un niveau très élevé, proche de celui de 2008 alors considéré comme exceptionnel. L'indicateur de ciblage des déclarations de douane enregistre également une progression supérieure à la cible.

B.- LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES

Deux indicateurs illustrent la performance de la DGDDI en matière de qualité de service de dédouanement.

Le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée (et déclarées dans l'application Delt@) est tombé à 7mm et 9s en 2009. Parallèlement ou presque, le taux de satisfaction des usagers sur leur accueil dans les services de la DGDDI est encore en progression. Cet indicateur a disparu du PAP 2010.

IV.- LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 302 : A APPRÉCIER HORS TRAITEMENT INDIA LOLF

La direction générale des douanes et des droits indirects ne s'embarrasse pas de détours. Pour justifier l'engagement et la consommation de crédits à sa disposition, elle met de côté les tableaux budgétaires sous mode India Lolf du RAP et fait appel à son propre outil de répartition.

Ainsi « *indépendamment de l'imputation comptable par action donnée lors de l'exécution de la dépense (la plus grande partie des dépenses hors titre 2 est imputée en exécution comptable sur l'action 06 « Soutien des services opérationnels* ») ; elle apprécie elle-même le coût de chacune des actions de son programme tout en corrigeant les erreurs d'imputation.

Si cette démarche convient au Rapporteur spécial, celui-ci ne peut que s'interroger sur la validité des tableaux présentés dans les premières pages du RAP et sur le pourquoi d'une saisie qui paraît très imprécise voire négligée ⁽¹⁾.

A.- UNE VISION D'ENSEMBLE ÉQUILBRÉE GRÂCE À DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS.

PRÉSENTATION RETRAITÉE DES CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2009

(en milliers d'euros)

	Intitulé des actions	AE ouvertes	AE consommés	CP ouverts	CP consommés
01	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	279 991	289 801	279 990	291 800
02	Lutte contre la grande fraude douanière	147 422	152 531	146 434	150 779
03	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	143 852	164 259	145 583	155 558
04	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	258 077	239 127	258 716	243 317
05	Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	434 713	409 023	434 700	409 708
06	Soutien des services opérationnels	280 965	277 005	277 998	281 735
	Total	1 545 023	1 531 749	1 543 423	1 532 899

(1) On remarquera que les prévisions India Lolf du programme 302 ont cependant été reprises à l'identique par la DGDDI. La difficulté serait-elle concentrée lors de la réalisation de la dépense ?

Ce tableau récapitule pour chaque action les crédits ouverts par la loi de finances pour 2010 (y compris FDC et ADP) pour le programme 302 et leur consommation effective selon la répartition calculée par les services de la DGDDI.

B.– LE PÔLE SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN

La sécurisation des échanges et la protection de l'espace national et européen sont assurées par les équipes des trois actions suivantes. L'action 01 des services de surveillance est coordonnée au quotidien avec celle des services de renseignement et de la lutte contre la grande fraude (action 02) et avec celle des services orientés vers la défense de la sécurité en liaison avec le franchissement des frontières (action 03).

1.– Action 01 : *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises*

- Les effectifs et les dépenses de personnel

5 001 ETPT sont dédiés à cette action dont la structure ne change pas. Les effectifs de surveillance ont été un peu plus importants que prévus (+ 136 ETPT). Comme en 2008, l'encadrement est assuré par 134 ETPT de catégorie A, aucun A+ n'animant cette action.

De même, les **dépenses de personnel** pour cette action ont été légèrement supérieures aux prévisions : 261,2 millions d'euros.

- Les autres dépenses

La consommation (retraîtée) des AE et des CP est légèrement supérieure aux prévisions concernant les **dépenses de fonctionnement** : de 2,51 millions d'euros en AE comme en CP. La moitié d'entre elles financent les dépenses liées aux missions opérationnelles (uniformes, équipements de contrôle et de détection, frais de déplacement, parc automobile, etc.).

Les **dépenses d'investissement** engagées dans le cadre de cette action se sont élevées à 4,2 millions d'euros en AE et 6,2 millions en CP. Comme cela était prévu elles sont inférieures d'un tiers aux dépenses 2008. Pourtant, il a été procédé à un transfert important de crédit par décret destiné à la création d'un poste de contrôle financier en Guyane vers le programme *Police nationale* (2,49 millions d'euros en AE et 0,54 million en CP).

Ces dépenses sont principalement des immobilisations corporelles immobilières, mais elles incluent le renouvellement du parc automobile, quelques équipements de détection et de maintenance de matériels (les scanners mobiles).

Comme en 2008, les **dépenses d'intervention** inscrites sur cette action correspondent à la prise en charge progressive par l'État de dépenses de la

collectivité départementale de Mayotte. Elles se sont élevées après retraitement en AE comme en CP à 0,6 million d'euros.

Le coût moyen de l'heure de contrôle d'initiative en 2009 remonte un peu à 51 euros contre à 49,50 euros. La DGDDI considère que le taux de disponibilité opérationnelle est en train de se stabiliser.

2.– Action 02 : *Lutte contre la grande fraude douanière*

- Les effectifs et les dépenses de personnel

1 958 ETPT ont participé à la lutte contre la grande fraude douanière ⁽¹⁾ en 2009, soit avec 68 unités de moins. Cependant, contrairement aux apparences, son effectif est plus important que celui dont elle disposait en 2008 (1 938 ETPT).

Les **dépenses de personnel** se sont élevées à 132,58 millions d'euros et ont été légèrement supérieures aux montants prévus (131,5 millions d'euros).

- Les autres dépenses

Les **dépenses de fonctionnement** retraitées de cette action ont été plus élevées que les prévisions. L'écart est de 2,14 millions d'euros en AE comme en CP. Elles s'établissent cependant à un montant similaire à celui de 2008 (un peu plus de 16 millions d'euros en AE comme en CP).

Comme pour l'action précédente, le poste le plus onéreux concerne les dépenses liées aux missions opérationnelles. Il est toutefois en légère baisse par rapport à 2008 (7,21 millions en AE et en CP).

Les **dépenses d'investissement** réalisées au sein de cette action se sont élevées à 3,86 millions d'euros en AE et 2,11 millions d'euros en CP. Elles financent notamment le lancement de l'opération de relogement du service national judiciaire de Marseille.

Le coût moyen d'une journée d'enquête en 2009 s'élève à 421 euros contre 385 euros. Cette hausse est imputable à une augmentation du personnel non associé aux enquêtes.

(1) On rappellera que ces ETPT constituent au niveau national le personnel de la direction nationale du Renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service national de la douane judiciaire (SNDJ). Au niveau déconcentré, les agents de cette action se retrouvent au sein des services régionaux d'enquête (SRE) et des pôles d'orientation des contrôles (POC).

3.— Action 03 : *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen*

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Les ETPT de l'action 03 sont inférieurs de 80 unités par rapport aux prévisions pour se fixer à 2 015 ETPT. La catégorie A perd la moitié des effectifs prévus. Il n'est pas précisé si cela est dû à des retards dans les recrutements. De ce fait, les **dépenses de personnel** sont inférieures aux prévisions (118,8 millions d'euros).

Les agents de cette action travaillent au sein de dispositifs de coopération, en particulier avec la police aux frontières (PAF) et dans le cadre de l'action de l'État en mer (AEM).

- Les autres dépenses

À nouveau comme en 2008, les **dépenses de fonctionnement** 2009 retraitées atteignent des montants bien supérieurs aux prévisions (28,8 millions d'euros en AE et en CP).

Ces **écarts** proviendraient d'une sous-estimation (récurrente) des coûts de maintenance d'équipements vieillissants (avions et vedettes).

Les dépenses d'investissement ont été vivifiées en AE (17,26 millions d'euros) et ont financé le lancement d'opérations concernant le parc aérien. Les CP (8,56 millions d'euros) ont essentiellement financé la poursuite du renouvellement du parc naval.

Un petit échéancier sur trois ans déroule le financement du renouvellement du parc aérien. Le Rapporteur spécial apprécie cette initiative.

Les heures opérationnelles de contrôles exercés pour le compte d'autres administrations et dans le cadre de missions dites contraintes sont en baisse (679 000 heures pour 801 820 heures). Leur coût complet est par conséquent en hausse. L'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen et la réduction du trafic passagers en provenance de Grande Bretagne limiteraient les interventions.

C.– LE PÔLE FLUIDITÉ DES ÉCHANGES

1.– Action 04 : *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement*

- Les effectifs et dépenses de personnel

Cette action a sollicité 3 651 ETPT en 2009 pour une prévision de 3 682 ETPT. Elle prévoyait pourtant une augmentation de ses effectifs 2008, mais seule la catégorie C a pu y parvenir.

Cette action est bénéficiaire des gains de productivité liés au programme informatique Delt@ qui permet la dématérialisation des opérations de dédouanement et modifie les méthodes de contrôle de la régularité des transactions.

Les **dépenses de personnel** de cette action se sont élevées à 215,56 millions d'euros, elles sont inférieures à celles de 2008.

- Les autres dépenses

Comme en 2008, les **dépenses AE de fonctionnement** sont très proches des prévisions (20,06 millions d'euros), alors que les **CP consommés** sont légèrement supérieurs aux prévisions (22,06 millions pour 21,23 millions d'euros). Les deux postes les plus importants sont liés au plateau technique de base (loyers, fluides, nettoyage : 11,32 millions d'euros) et aux missions opérationnelles (un peu moins de 8 millions d'euros en AE comme en CP). On notera des dépenses de fonctionnement informatique de 2,38 millions d'euros en CP.

Les dépenses **d'investissement** réalisées diffèrent sensiblement des prévisions. Elles s'établissent à **3 millions en AE** et **5,2 millions en CP**. Le développement du programme informatique Delt@ se poursuit et les règlements se sont élevés à 3,6 millions comme prévu. Il en est de même pour des travaux de maintenance informatiques.

Ce sont les chantiers immobiliers qui ont été retardés. L'opération de rénovation d'un bâtiment de la direction de Roissy est reportée, à la demande du responsable de programme, pour réexamen.

Comme sur l'action 01, les **dépenses d'intervention** inscrites sur cette action correspondent à la prise en charge progressive par l'État de dépenses de la collectivité départementale de Mayotte. Elles se sont élevées à 0,48 million ⁽¹⁾.

(1) Le montant total de la subvention pour l'année 2009 est donc de 1,08 million d'euros.

Enfin le coût moyen d'une déclaration de douane 2009 est de 14,80 euros, une hausse imputable à la contraction du commerce international.

2.– Action 05 : *Encadrement des filières soumises à régulation fiscale*

Les prévisions de cette action ont d'une manière générale besoin d'être affinées.

- Les effectifs et les dépenses de personnel de nouveau très en deçà des prévisions

Cette action a enregistré une réduction de plus d'une centaine d'ETPT (– 161), limitant les effectifs 2009 à 1 406 ETPT. Une remontée des effectifs à 1 569 ETPT était pourtant prévue. Cette réduction affecte toutes les catégories de personnel à l'exception de la catégorie A+. Ses dépenses de personnel diminuent donc pour se clôturer à 78,94 millions d'euros réalisant ainsi une économie de 11,3 millions d'euros. Aucune précision sur cet écart sur les effectifs n'est donnée.

Ses équipes travaillent en collaboration avec les ministères de l'agriculture et de l'écologie afin de garantir l'application des réglementations fiscales et économiques. Cette mission est assurée par les centres de viticulture et au sein des bureaux de douane, dont le réseau connaît une profonde réorganisation.

- Les autres dépenses

Les dépenses de fonctionnement de l'action 05 s'élèvent en AE comme en CP à 9,83 millions d'euros, pour une prévision de 7,48 millions d'euros en AE comme en CP. La consommation de titre 3 a donc été supérieure aux prévisions. Elle reste toutefois conforme aux montants 2008. La prévision des dépenses de fonctionnement sur cette action devrait donc être revue à la hausse dans les PAP.

Les projets informatiques mobilisent l'essentiel des crédits d'investissement avec le déploiement de l'application GAMMA-EMCS ⁽¹⁾ et de l'application PABLO ⁽²⁾. Les dépenses d'investissement s'établissent à 1,67 million d'euro en CP et 0,5 million d'euro en AE. Aucune prévision n'a été faite

Les dépenses d'intervention sont inférieures aux prévisions (319,73 millions pour une estimation de 337 millions). La baisse de leur chiffre d'affaires étant moins importante que prévue, les aides prévues dans le cadre du contrat d'avenir des buralistes se sont limitées à 143,3 millions d'euros pour une prévision de 161,8 millions. Mais les autres aides aux buralistes se maintiennent.

(1) *Gamm@* : Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises.

(2) *Pablo* : traitement automatisé des bordereaux de vente à l'exportation.

D.– UN SOUTIEN RAISONNABLE DES SERVICES OPÉRATIONNELS

Le Rapporteur spécial observe que l'action *Soutien* ne « consomme » que 18 % des AE et CP du programme 302, signe d'une répartition des dépenses mieux maîtrisée que celles de l'action *Soutien* du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

- Les effectifs et les dépenses de personnel

3 238 ETPT ont assuré en 2009 des fonctions transversales d'état-major et de pilotage, de gestion des ressources humaines et de gestion des moyens matériels et de logistique qui participent indirectement à la mise en œuvre de l'ensemble des actions. Cette action fait mieux que les prévisions et enregistre une diminution de presque une centaine d'ETPT par rapport à 2008. Par contre, comme en 2008, les **dépenses de personnel** sont supérieures aux prévisions de 4,42 millions d'euros. Elles s'établissent à 208,09 millions d'euros et sont quasi identiques à celles de 2008 !

- Les **dépenses de fonctionnement** de l'action *Soutien* s'établissent à 58,6 millions d'euros en AE et 62,89 en CP, soit respectivement un différentiel de + 2,3 millions et de + 6,6 millions d'euros.

Si elles sont stables par rapport à 2008 pour ce qui relève du « plateau technique » elles enregistrent une augmentation sensible pour les « dépenses relatives à l'agent » par rapport à 2008 (+ 2,9 millions d'euros en AE et + 1,6 million d'euros en CP) mais conformément aux prévisions du PAP.

33,9 millions en AE et 38,16 millions d'euros en CP ont été consommés pour les dépenses relatives aux missions opérationnelles qui semblent avoir été sous-estimées d'une dizaine de millions d'euros.

La DGDDI signale que cette action supporte 92 % des loyers budgétaires du programme et **indique, pour la première fois, le versement de subventions à des œuvres sociales et en particulier à la Masse des douanes.**

Enfin, les dépenses de fonctionnement de l'action 04 du programme 156 sont enregistrées dans cette action.

- Les **dépenses d'investissement présentent des écarts entre les prévisions et l'exécution.**

Les AE estimés à 12,8 millions d'euros n'ont été consommées qu'à hauteur de **7,6 millions**. Les CP estimés à 9,9 millions d'euros ont été consommés à hauteur de **8,1 millions**.

Les écarts sont à imputer aux reports de **travaux immobiliers** sur les ascenseurs (lié au marché) et de désamiantage (reprise de l'étude).

Les **investissements informatiques** (5,57 millions en AE et 5,12 millions en CP) concernent un projet ministériel non précisé, des applications internes de gestion, la sécurisation des installations et la téléphonie.

La **dépense d'intervention** s'élève à 1,3 million d'euros et correspond à la contribution annuelle de la DGDDI à l'Organisation mondiale des douanes.

*
* *

ANNEXE

Chiffres clés de l'activité de la DGDDI 2009

(extraits des *Résultats 2009 de la douane : le choix de la performance*)

Données DGDDI 2009 :

18 626 agents (36 % de femmes) – données 2008
 183 bureaux de douane à fin 2009
 270 unités de surveillance, terrestres et aéronavales –
 données 2008

Contrebande de stupéfiants :	Par rapport à 2008		
	Cannabis	37,6 t	-33,7 %
Cocaïne	5,1 t	+ 14,8 %	Vecteur maritime
Héroïne	0,43 t	-20 %	Trafic routier
Khat	2,56 kg	-21,7 %	Trafic routier
Ecstasy	nc	- 87,2 %	Trafic routier
Amphétamines	348,4 kg	+312 %	Trafic routier
Produits précurseurs (pour fabrication d'ecstasy et de méthamphétamine)	> 500 kg		Trafic routier, transbordement aérien et maritime

Contrebande de cigarettes et tabac		Valeur estimée : 61 millions d'euros
14 034 infractions	264 tonnes (soit + 5,7 %)	

Lutte contre les pollutions	
168 pollutions maritimes	87 % des observations nationales
194 infractions	Trafics de déchets

Protection des espèces menacées		
501 constatations (- 27 %)	Contrôle des voyageurs aux aéroports	Saisies de 6 005 spécimens espèces protégées
758 animaux vivants	Dont tortues, caméléons, iguanes, serpents, mygales...	
229 animaux naturalisés	+19,3 %	
470 pièces d'ivoire brut ou travaillé		
1 260 coquillages et coraux		Dont une partie par envois postaux
3 288 articles et produits divers	Dont Orchidées, peaux, Bois protégés, caviar etc.	

Protection du patrimoine culturel		
59 affaires (+ 9,3 %)	804 articles (livres et manuscrits, lettres, gravures, dessins, tableaux, éléments architecturaux,...)	Estimation 9,8 millions d'euros

Contrefaçon (hors cigarettes et tabac)			
7 millions d'articles	(+ 7,7%)	18 520 infractions	Estimation : ne pour 2009
Origine connue (50 %)	75 %	Asie dont 85 % Chine	
	7 %	Continent africain (en baisse)	
	18 %	Union européenne (en hausse)	
Tendances		Produits textiles	34 % des contrefaçons
		Jeux et jouets	20 % des contrefaçons
		Bijouterie	16 % des contrefaçons
		Multimédia	6 % des contrefaçons – en hausse
		Médicaments	5 % des contrefaçons – en hausse
1 117 demandes d'intervention de sociétés (en hausse)		Procédure de retenue	

Respect des normes de sécurité			
2 000 contrôles		38 % de constatations de non conformité ;	
326 prélèvements testés en laboratoire		65 % de références non conformes dont 50 % dangereuses	Jouets, poussettes, lunettes, radiateurs électriques, etc.
		32 % de produits conformes	

Fraudes des procédures fiscales et douanières (fraudes commerciales)			
22 800 constatations		215 M€	– 30%
Produits industriels et agricoles dont :			
Produits industriels :	18 000 infractions	192 M€	
Produits agricoles :	3 690 infractions	13,79 M€	
Constatations activités polluantes :	TGAP	44,5 M€	
Constatations produits pétroliers :	TIPP	M€	

Transfert de capitaux		
1 363 manquements à l'obligation déclarative de sommes titres ou valeurs (transfert moyen en hausse)	188,4 M€	+ 90,7 % par rapport à 2008 en valeur (44,9 % des sommes à l'importation)

Cyberdouane (Cyberdélinquance)	1 281 794 articles de contrefaçon (+105,7 %)	Vecteur postal et fret express
Service national de la douane judiciaire (SNDJ) 2009	Activités non renseignées pour 2009	Démantèlement d'un réseau d'escroquerie à la TVA sur le marché carbone

*

* *

***GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES : STRATÉGIE DES FINANCES
PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE
ET FINANCIÈRE***

Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LE PROGRAMME <i>STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT</i>	294
A.- UNE HAUSSE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS LIÉE À L'AVANCEMENT DES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES.....	294
B.- UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE QUI SOULIGNE LES DIFFICULTÉS DE CHORUS... ..	297
II.- LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</i>	298
A.- LES ACTIONS SECTORIELLES DU PROGRAMME	299
B.- UNE PERFORMANCE EN RETRAIT	301

I.- LE PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

A.- UNE HAUSSE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS LIÉE À L'AVANCEMENT DES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES

Le rapport annuel de performances (RAP) de l'année 2009 présente une consommation des crédits de paiement (CP) pour le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de 331,3 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 289,9 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 255,4 millions d'euros dans le RAP pour 2008. En autorisations d'engagement (AE), la consommation s'élève à 400,9 millions d'euros en 2009, contre une prévision de 224 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 255,4 millions d'euros en 2008.

Cette augmentation d'une année sur l'autre s'explique principalement par les aléas de la gestion pluriannuelle des deux grands projets transversaux Chorus (système d'information financière) et SI Paye (système d'information sur la paye).

La nouvelle action du programme *Régulation des jeux en ligne* explique également pour une petite partie cette augmentation.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT**

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits initiaux	223 975 264	289 954 112
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP) (1)	+ 304 327 549	+ 94 644 037
c. Totaux des crédits ouverts	528 302 813	384 598 149
d. Totaux des crédits consommés	400 932 663	331 266 000
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	75,9 %	86,1 %

(1) Fonds de concours et attributions de produits

L'action *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* avec 35,8 millions d'euros, représente 8,93 % des autorisations d'engagements consommées sur le programme pour 2009. Les crédits de paiements ont vu leur consommation portée à 35,6 millions d'euros sur cette action.

L'essentiel des crédits consommés sur cette action (34,8 millions d'euros en AE et CP) correspond aux dépenses de personnel (titre 2). Cette action supporte 395 ETPT affectés à la direction du budget.

La présentation des crédits consommés de l'action *Modernisation de l'État*, qui regroupe les activités de la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), a nécessité une révision du fait d'une erreur d'imputation (dont le commentaire figurant dans le RAP propose une explication) et d'un problème technique lors du basculement dans le système d'information financier *Accord*. Cette action représente 18,82 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme en 2009 (75,5 millions d'euros en AE et 58,5 millions d'euros en CP).

Les dépenses de fonctionnement de cette action représentent 38,7 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP consommés au total. Elles ont permis à la DGME de mener des activités d'innovation et de conseil, de poursuivre la réalisation et la mise en œuvre de projets interministériels améliorant notamment la qualité du service rendu aux usagers et de conduire des actions transversales de soutien, de communication et de relation internationales.

Parmi ces dépenses, les plus importantes sont les crédits de fonctionnement relatifs à la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui se sont élevés à 6,6 millions d'euros en AE et 5,4 millions d'euros en CP, ainsi que les crédits relatifs à l'aide prodiguée aux ministères pour leur transformation qui ont représenté 11,6 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP.

L'action *Systèmes d'information financière de l'État* représente à elle seule 43,35 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme (173,8 millions d'euros en AE et 181,7 millions d'euros en CP pour une prévision en loi de finances initiale de 51,6 millions d'euros en AE et 150 millions d'euros en CP).

Cette action supporte 14,8 millions d'euros de dépenses de personnel qui correspondent aux 198 ETPT affectés à l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE).

L'action recouvre les dépenses engagées par l'AIFE pour la construction du progiciel Chorus, destiné à tenir la comptabilité de l'État. Comme pour l'exercice 2008, la reclassification (consommation « restituée » et consommation « révisée ») des dépenses *ex post* entre les classes 2 et 6 du plan comptable de l'État rend les restitutions du RAP très difficiles à interpréter. On constate des différences de plusieurs dizaines de millions d'euros, à la hausse ou à la baisse, entre les prévisions et les consommations. Le RAP explique qu'il est impossible de connaître la nature exacte de la dépense avant la liquidation. Il ajoute que ces écarts sont également dus à la gestion pluriannuelle de gros marchés de prestation de service, dont l'engagement et la mise en paiement peuvent être reportés d'un exercice budgétaire sur un autre en fonction de l'avancement des projets.

Le RAP fournit néanmoins un tableau qui synthétise les données budgétaires du projet Chorus pour la période 2006-2013 :

**SYNTHÈSE DES DONNÉES BUDGÉTAIRES DU PROJET CHORUS
(RÉALISÉ 2006-2009 ET PRÉVISIONS 2010-2013)**

(en millions d'euros)

Consommations du projet CHORUS (Justification au premier euro, hors titre 2)	2006 à 2008 (réalisé)	2009 (réalisé)	2010	2011	2012	2013	Total prévisionnel
AE (Prévision actualisée à mi-exercice)	242,04	136,62					378,66
AE (Réalisé 2006 à 2009, prévisions 2010 à 2013)	242,04	141,31	111,14	122,66	57,69	56,55	731,39
CP (Prévision actualisée à mi-exercice)	132,1	126,75					258,85
CP (Réalisé 2006 à 2009, prévisions 2010 à 2013)	132,57	133,77	141,46	148,34	83,17	72,24	711,55

Source : rapport annuel de performances 2009

Le RAP précise que ce tableau intègre les dépenses d'investissement (499,6 millions d'euros en AE) et de maintenance (231,4 millions d'euros en AE). Le Rapporteur spécial regrette que les dépenses de fonctionnement de l'AIFE pour Chorus ne soient pas précisées dans le RAP.

Par ailleurs, l'analyse multicritère MAREVA présentée dans le RAP fournit une estimation actualisée du coût total du projet Chorus pour la période 2006-2015. Ce coût total, à hauteur de 1 009 millions d'euros est en diminution par rapport à celui estimé initialement, qui le fixait à 1 111,4 millions d'euros. La raison en est la réduction du nombre de licences qu'il est nécessaire d'acquérir du fait de la diminution du nombre d'utilisateurs de l'application. Le gain annuel récurrent passe de 465 millions d'euros dans le scénario initial à 432 millions d'euros dans la version actualisée de l'évaluation de la rentabilité. La valeur actuelle nette est actualisée à 757 millions d'euros. Elle figurait initialement à hauteur de 866 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial regrette que les périodes du tableau de synthèse des données budgétaires (2006-2013) et celle de l'étude MAREVA (2006-2015) soient différentes, ce qui en complique ainsi la comparaison.

Proposition n° 1 : Améliorer la présentation du tableau de synthèse des données budgétaires concernant le projet Chorus en y indiquant les dépenses de fonctionnement de l'AIFE spécifiques au projet et en alignant les périodes prévisionnelles avec celles de l'étude MAREVA.

L'action *Systèmes d'information et production de la paye* contient les dépenses de l'Opérateur national de paye (ONP) pour la construction du SI Paye et le noyau commun de des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH). Elle représente 25,14 % des autorisations d'engagement consommées du programme, soit 100,8 millions d'euros en AE et 44,1 millions d'euros en CP pour une prévision en loi de finances initiale de 47,8 millions d'euros en AE et 24,7 millions d'euros.

Les autorisations d'engagement consommées concernent, pour l'essentiel, le marché SI Paye. En 2009, 88,3 millions d'euros correspondant à l'ensemble des crédits relatifs à la tranche ferme forfaitaire du marché ont été engagés.

Cette action supporte les 74 ETPT affectés à l'ONP.

Les crédits portés par l'action *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* correspondent aux dépenses de personnel des 136 ETPT affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Ces crédits, 10,2 millions d'euros en AE et CP, sont transférés en gestion vers le programme 148 *Fonction publique* de la mission.

La sous-consommation constatée sur l'action *Régulation des jeux en ligne*, 4,9 millions d'euros d'AE et 1,1 millions d'euros de CP consommés pour des prévisions en LFI de 13,9 millions d'euros en AE et 9,2 millions d'euros en CP est directement imputable au retard pris par rapport au calendrier initial de la mise en place de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

B.- UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE QUI SOULIGNE LES DIFFICULTÉS DE CHORUS

Le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* bénéficie de cinq objectifs pour autant d'indicateurs de performance.

L'objectif *Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en oeuvre de la modernisation de l'État* s'appuie sur l'indicateur *Pourcentage des personnels d'encadrement de l'État estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'État à travers ses actions*. En 2009, ce taux a atteint 81,32 %, en baisse par rapport à 2008 (85 %) et en dessous de la cible fixée à 83 %. La mise en oeuvre de la RGPP, notamment son rythme et son ampleur, serait à l'origine de la baisse de cet indicateur, selon l'analyse des résultats du RAP.

L'indicateur *État d'avancement du programme de mesure et de réduction des charges administratives (nombre de mesures étudiées en vue de la réduction des charges)* de l'objectif *Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État* a été abandonné et sera remplacé en 2010 par un indicateur mesurant le *Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale*. Concernant la RGPP, il convient de signaler que, conformément à l'article 122 de la loi de finances pour 2010, une

annexe ayant pour objet de présenter, au titre de l'année 2009, un bilan des mesures décidées en Conseil de modernisation des politiques et publiques depuis 2007 et arrivées à leur terme, est jointe au rapport annuel de performances. Pour 2009 le résultat obtenu par le *Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale* est de 95 %.

Les indicateurs mesurant la *Qualité des objectifs, des indicateurs et de la JPE des programmes du budget de l'État* de l'objectif *Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État* obtiennent des résultats globalement conformes ou supérieurs aux prévisions. Ainsi, le *taux de satisfaction du Parlement*, mesurée par un institut d'études spécialisées est de 81,5 % en 2009, pour une cible de 60 %.

L'objectif *Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat* s'appuie sur l'indicateur *Indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE*. Cet indice est de 64 % pour une prévision de 70 % dans le projet annuel de performances 2009. Il est en forte diminution par rapport à 2008, où il atteignait 74 %. **Ce résultat traduit assez significativement les difficultés rencontrées par les utilisateurs de Chorus**, compte tenu de l'extension de son déploiement, notamment dans les services déconcentrés de l'État.

Enfin, l'indicateur *Taux d'avancement de la réalisation du pilote du SI paye* de l'objectif *Améliorer et fiabiliser le processus de paye des agents de l'État* montre un retard par rapport à l'objectif indiqué dans le projet annuel de performances 2009. La réalisation du pilote SI paye est ainsi avancée à 37,5 % au lieu des 43,8 %. Ce retard est dû au prolongement de la phase de conception générale du projet.

II.- LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* ne porte pas de politique publique particulière mais vient en appui de l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par les différents programmes des deux ministères du Budget et de l'Économie : il impulse et oriente ces politiques publiques et les pilote ; il accompagne les responsables de conseil et d'audit ; il regroupe les fonctions de soutien et d'appui des services centraux ou ministériels (action sociale et formation) des deux ministères.

Le RAP de l'année 2009 présente une consommation des autorisations de d'engagement (AE) pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de 921,7 millions d'euros en 2009, contre une prévision de 983,6 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 940,9 millions d'euros en 2008.

En crédits de paiement (CP) la consommation s'élève à 885,1 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 869,5 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 863 millions d'euros dans le RAP pour 2008.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	983 609 324	869 539 324
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP) (1)	+ 96 717 525	+ 19 281 318
c. Totaux des crédits ouverts	1 080 326 849	888 820 642
d. Totaux des crédits consommés	921 727 871	885 115 204
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	85,3 %	99,6 %

(1) Fonds de concours et attributions de produits

L'effectif global du programme s'établit à 5 321 ETPT pour un plafond fixé à 5 370.

A.- LES ACTIONS SECTORIELLES DU PROGRAMME

L'action *État-major, médiation et politiques transversales* correspond à 34,23 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme (315,5 millions d'euros en AE et 327,2 millions d'euros en CP consommés). Elle regroupe des dépenses de nature très diverse comme les *actions innovantes* (divers crédits informatiques pour 2,92 millions d'euros en AE et 2,59 millions d'euros en CP) ou les crédits relatifs à *l'action sociale, santé et sécurité au travail* (157,8 millions d'euros en AE et 159,8 millions d'euros en CP).

L'action *Expertise, audit, évaluation et contrôle* représente 6,35 % des autorisations d'engagement consommées du programme (58,5 millions d'euros en AE et CP consommés). Elle comporte les crédits de personnel des corps de contrôle des ministères du Budget et de l'Économie. Une subvention de 15 000 euros a été versée à l'Institut Paul Delouvrier et 0,87 million d'euros a été utilisé pour rembourser des agents mis à disposition par des organismes extérieurs à l'administration.

L'action *Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi* contient les crédits du service de communication (SIRCOM) représente 3,22 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme (29,7 millions d'euros des AE et 30,3 millions d'euros en CP consommés). Les principales campagnes de communication ont été des actions de promotion de l'emploi (6,42 millions d'euros en AE et 6,5 millions d'euros en CP), des campagnes de publicité (3,44 millions d'euros en AE et 4,01 millions d'euros en CP) avec notamment une campagne de lutte contre les fraudes fiscales et sociales, une

campagne relative à la baisse de la TVA dans la restauration et la poursuite de diverses actions d'accompagnement des principales mesures de la loi de modernisation de l'économie (LME).

L'action *Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique* correspond à moins de 2 % des autorisations d'engagement consommées du programme (18 millions d'euros en AE et 19,5 millions d'euros en CP consommés). Elle comporte les crédits de la direction des Affaires juridiques.

L'action *Prestations d'appui et support* représente 54 % des autorisations d'engagement consommées du programme en 2009 (499,9 millions d'euros en AE et 449,6 millions d'euros en CP consommés). Elle regroupe les crédits informatiques, immobiliers, logistiques et divers. La consommation des autorisations d'engagement est inférieure à la prévision (553,2 millions d'euros en LFI 2009) mais supérieure à la prévision pour les crédits de paiement (439,6 millions d'euros en LFI 2009).

Cette action supporte 2 313 ETPT. Les dépenses de personnel ont représenté 157,5 millions d'euros en AE et CP.

Les dépenses de fonctionnement courant inscrites sur l'action s'élèvent à hauteur de 313,3 millions d'euros en AE et 270 millions d'euros en CP. Elles sont inférieures de quelque 57 millions d'euros en AE et supérieure de 3,7 millions d'euros en CP aux prévisions établies en loi de finances initiale 2009.

Ces écarts se justifient principalement par les délais de négociation de baux qui ont repoussé sur 2010 la mobilisation de 40 millions d'euros en AE.

Le RAP propose en page 199 un tableau indiquant les indicateurs immobiliers des surfaces gérées par l'administration centrale des ministères économiques et financier, telles que retenue dans les schémas prévisionnels de stratégie immobilière 2008-2013. Il ressort de ce tableau que la surface utile nette (SUN) par agent est de 15,3 m² pour une surface hors œuvre nette (SHON) du parc dévolu aux ministères de 546 900 m². Rappelons que la nouvelle politique immobilière de l'État propose une cible de 12 m² en SUN par agent.

De plus une erreur technique intervenue en fin de gestion 2008 a entraîné une erreur d'imputation de 19 millions d'euros en AE sur cette action.

En 2009 les principales dépenses se répartissent comme suit :

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES DÉPENSES DE L'ACTION PAR NATURE ET PAR POSTES

(en millions d'euros)

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses d'intervention	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Informatique, téléphonie et audiovisuel	28,61	28,7	2,92	4,88		
Dépenses de fonctionnement liées à l'immobilier des services centraux	222,1	166,4	1,35	1,35		
Dépenses de logistique	57,2	59,8	1,87	1,87		
Dépenses de formation	4	3,8	0,04	0,04		
Service commun des laboratoires	6	6	1,16	1,16		
Service à compétence nationale TRACFIN	0,33	0,33				
Haut fonctionnaire de défense et de sécurité	0,12	0,11			20,5	10,12
Dépenses diverses	4,9	4,9			2,59	2,59

Source : rapport annuel de performances 2009

B. – UNE PERFORMANCE EN RETRAIT

La performance du programme, telle que mesurée par ses indicateurs, recouvre des résultats différenciés. L'appréciation des résultats, de nature souvent ministérielle, puisqu'un certain nombre d'indicateurs est le résultat de la synthèse des deux ministères, doit tenir compte de l'environnement général de réorganisation des services ministériels et de l'importance respective des enjeux. Le RAP précise que la mesure de sa performance est rendue difficile du fait que les bénéficiaires des activités de ce programme sont très divers, et parfois extérieurs au programme. Dans l'ensemble la performance est en léger retrait par rapport à 2008.

L'objectif *Améliorer l'information des publics et faciliter les relations de l'usager avec l'administration* et les indicateurs associés connaissent des évolutions notables. L'indicateur *Taux de notoriété des actions ministérielles auprès du grand public* avec un taux de 62,7 % dépasse la prévision établie à 54,5 % et la réalisation 2008 qui était de 56,16 %.

Le résultat du deuxième indicateur *Taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions ministérielles* a connu une hausse spectaculaire entre 2008 et 2009, passant de 44 % à 58,5 %, sans atteindre toutefois la cible de 64 % fixée dans le PAP 2009. Un changement dans le libellé de la question posée lors du

sondage (mention ou non du terme « RGPP ») expliquerait cette différence. Ce résultat illustre l'appréciation toute relative que l'on peut porter sur ce type de mesure de la performance.

Le Rapporteur spécial réitère la proposition qu'il avait formulée dans son commentaire sur la loi de règlement en 2008 :

Proposition n° 2 : comme toutes les administrations de l'État, les directions d'état major du ministère du Budget se doivent de définir une stratégie de performance mesurée par des indicateurs, comme par exemple le respect de la norme de dépenses publiques ou l'état d'avancement de la modernisation de l'État.

L'objectif de qualité de service *Améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit* est stabilisé à un haut niveau. Les trois indicateurs obtiennent des résultats supérieurs aux prévisions.

L'objectif *Mettre en oeuvre une gestion personnalisée des ressources humaines* s'appuie sur deux indicateurs. L'indicateur *Nombre d'entretien d'évaluation-notation réalisés au premier trimestre rapporté à l'effectif total* enregistre une nouvelle baisse entre 2008 et 2009, pour atteindre 54,7 %, la cible était de 75 % en 2009 et vise 80 % en 2011. Le responsable de programme indique comme principale cause le décalage dans le calendrier de la campagne d'évaluation au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP). L'indicateur sur la *Formation (part des agents de catégorie C ayant suivi au moins une formation dans l'année)* connaît également une baisse pour atteindre 68,4 % en 2009 contre 69,4 % en 2008. L'objectif est de 73 % en 2011. Le responsable de programme explique cette nouvelle baisse par les réorganisations en cours au sein de la DGFIP et de la Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

L'objectif *Améliorer les conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leur famille par la mise en oeuvre de prestations d'action sociale adaptées* s'appuie sur l'indicateur *Part des agents bénéficiant de prestations d'action sociale adaptées dans les secteurs de la restauration, de l'aide au logement et des séjours vacances pour enfants et adolescents*. Cet indicateur a été enrichi conformément aux recommandations du Rapporteur spécial. En effet depuis 2009, à l'indicateur initial sur la restauration collective ont été ajoutés deux sous-indicateurs couvrant d'autres prestations d'action sociale, l'aide au logement et les séjours vacances pour enfants et adolescent. Les deux premiers sous-indicateurs montrent des résultats supérieurs aux prévisions, seul le secteur d'aide aux vacances affiche un résultat en retrait, la part des familles bénéficiaires de ces prestations ayant un revenu familial fiscal inférieur à 1 000 euros atteint 50 %, et se situe en deçà de la prévision dans le PAP 2009 (57 %).

Enfin l'objectif *Maîtriser le coût des fonctions support* bénéficie de trois indicateurs. L'indicateur *Gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats* montre un résultat supérieur à la prévision avec 43 millions d'euros économisés pour 40 millions d'euros prévus. L'arrivée à échéance des premiers marchés conclus en 2005 par les ministères financiers devrait amoindrir les gains résultant de la globalisation des achats dans les années à venir. L'indicateur *Effectifs affectés à la gestion des ressources humaines rapportés aux effectifs gérés* obtient un résultat conforme à la prévision et s'établit à 2,2 %. L'indicateur *Ratio d'efficience bureautique* indique un *Coût direct annuel moyen du poste de travail bureautique* de 721,01 euros en 2009. Ce coût s'élevait à 708,74 euros en 2008. Selon le RAP, cette augmentation de 1,7 % résulte du différentiel entre la diminution de 2,6 % du nombre d'agents et la baisse des dépenses bureautiques constatée dans le même temps qui n'a été que de 1 %.

*

* *

***GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE ;
PROVISIONS***

Commentaire de M. Marc FRANCINA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : <i>FONCTION PUBLIQUE</i>	306
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : LE POIDS DU DÉPASSEMENT DES CHARGES DE PENSION.....	306
A.– LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES	307
B.– L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	308
II.– LA BONNE PERFORMANCE GLOBALE DU PROGRAMME	308
DEUXIÈME PARTIE : <i>PROVISIONS</i>	311
I.– PROGRAMME <i>PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES</i>	311
II.– PROGRAMME <i>DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i>	312

PREMIÈRE PARTIE : FONCTION PUBLIQUE

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : LE POIDS DU DÉPASSEMENT DES CHARGES DE PENSION

Le rapport annuel de performance (RAP) de l'année 2009 présente, pour le programme *Fonction publique*, une consommation en autorisations d'engagement (AE) de 249,8 millions d'euros, contre une prévision de 454,1 millions d'euros en loi de finances initiale. Cette consommation s'élevait à 206,8 millions d'euros en 2008. Par le jeu des ouvertures et annulations de crédits, le total des autorisations d'engagement ouvertes s'est élevé à 266,8 millions d'euros. En effet le rapport annuel de performances précise que 200 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes en 2009 au titre de marchés pluriannuels, mais devenues sans objet à la suite d'un changement de la forme juridique des marchés passés, ont fait l'objet d'une annulation dans la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009.

En crédits de paiement (CP) la consommation est de 205,4 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 220,1 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 213,7 millions d'euros dans le RAP pour 2008. Le total des crédits de paiement ouverts a atteint 215,8 millions d'euros en 2009.

Les effectifs de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) sont imputés à compter de 2009 sur le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ils figuraient jusqu'en 2008 sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Le changement de leur imputation qui était critiquée par le précédent Rapporteur spécial, ne s'est accompagné d'aucune mise en cohérence, ni d'aucune clarification. La comptabilité d'analyse des coûts (CAC) indique que les dépenses de personnel et de fonctionnement de la DGAFP ont représenté près de 15,6 millions d'euros en 2009, sans préciser le nombre d'ETPT concernés. **Cette dispersion persistante des crédits de la DGAFP ne facilite pas la lisibilité des documents budgétaires.**

Proposition n° 1 : le programme *Fonction publique* devrait contenir une action consacrée au pilotage des ressources humaines de l'État, regroupant les crédits d'intervention, de personnel, de fonctionnement et d'investissement de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP)

A.– LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Les crédits de l'action *Formation des fonctionnaires* ont été consommés à hauteur de 87,2 millions d'euros en autorisations d'engagement pour une prévision de 82,4 millions d'euros en loi de finances initiale et se sont élevés à 87,1 millions d'euros en crédits de paiement pour une prévision de 82,4 millions d'euros (la consommation était de 79,1 millions d'euros en CP en 2008). Cette surconsommation porte notamment sur les subventions à l'ENA et aux IRA qui ont été plus importantes que prévu en loi de finances initiale. Elle est liée à l'augmentation des charges de pensions des fonctionnaires.

Les subventions à l'ENA (36,65 millions d'euros pour une prévision de 35,28 millions d'euros en loi de finances initiale) et aux IRA (42,49 millions d'euros alors que 40,8 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale) ont dû être abondées pour notamment tenir compte des charges au titre du CAS *Pensions* qui se sont révélées plus importantes que prévu initialement. Ces abondements ont été réalisés en partie par redéploiement des crédits du programme. Les IRA ont bénéficié par ailleurs de 0,49 million d'euros en provenance de divers ministères.

Les effectifs rémunérés par l'ENA (556 ETP) et les IRA (876 ETP) n'ont pourtant pas saturé les plafonds d'emplois.

L'indicateur relatif au coût par élève de l'ENA n'est toujours pas construit en coût complet, ce qui fausse la significativité des résultats (stabilité de l'indicateur hors cotisations au compte d'affectation spéciale *Pensions*).

En comparaison, les IRA ont procédé à un calcul de coût complet par élève. Ils sont couverts par une convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion formalisée depuis 2004 et le projet de contrat d'objectif et de performance pour la période 2009-2012 a été renouvelé le 6 juillet 2009.

Le Rapporteur spécial note avec satisfaction que le premier contrat d'objectifs et de performance de l'ENA a enfin été signé le 1^{er} mars 2010. Le RAP précise les quatre priorités inscrites dans ce document-cadre : *Recruter*, en modernisant les concours d'entrée et les modalités d'affectation des élèves, et en donnant toute sa place à la diversité des parcours dans l'accès aux concours ; *Former*, en mettant en place une scolarité rénovée pour la formation initiale, et en mettant l'accent sur la formation permanente des hauts fonctionnaires et des cadres supérieurs ; *Rayonner*, en s'ouvrant plus largement à l'Europe et au reste du monde, et en développant les activités de recherche scientifique de haut niveau dans le domaine du management public, ainsi que l'accueil de nombreux chercheurs ; *Gérer* en mettant en place une organisation et un pilotage performants, ainsi qu'une optimisation des ressources de l'École, dans le cadre des budgets triennaux définis par les autorités de tutelle et d'une démarche de performance, qui se traduit par l'élaboration d'une grille d'indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.

B.– L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Les crédits de l'action *Action sociale interministérielle* ont été consommés à hauteur de 118,2 millions d'euros en CP, en retrait par rapport à la prévision de 138,9 millions d'euros en CP. Ils ont fortement baissé en 2009 (- 16,4 millions d'euros) par rapport à 2008 (134,6 millions d'euros en CP).

Comme l'indique en détail le RAP, la consommation des crédits d'action sociale interministérielle en 2009 résulte de la dynamique propre de chaque prestation (chèque vacances, chèque emploi service universel – CESU – pour garde d'enfants, réservation de place de crèches, aide ménagère à domicile, aide à l'installation des personnels de l'État, prêt mobilité, réservations de logement, restaurants inter-administration). Ces crédits se répartissent comme suit :

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR NATURE DE DÉPENSES ET TYPE DE PRESTATION

(en millions d'euros)

Nature de dépenses	Prestations	LFI	Consommation	Écart
Fonctionnement	Chèques vacances	41,71	29,09	12,62
	Chèque emploi service universel pour garde d'enfants	35,62	42,64	- 7,02
	réservation de places en crèches	9,40	5,30	4,10
	Aide ménagère à domicile	15,54	12,59	2,95
	Aide à l'installation des personnels de l'État	7,30	6,02	1,28
	Prêt mobilité	2,13	0,02	2,11
	Réservations de logements sociaux	5,82	6,07	- 0,25
	Restaurants inter-administration	0,00	0,28	- 0,28
	Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)	1,80	2,90	- 1,10
Investissement	Rénovation des restaurants inter-administration	16,46	11,17	5,29
Intervention	Participation de l'État au financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	1,99	1,97	0,02

Source : Rapport annuel de performances 2009.

II.– LA BONNE PERFORMANCE GLOBALE DU PROGRAMME

La gestion des ressources humaines (GRH) de l'État et les instruments du suivi de la performance ont connu des progrès importants ces dernières années, même s'il reste encore beaucoup à accomplir.

S'agissant de *Promouvoir une nouvelle GRH dans la fonction publique d'État*, l'indicateur mesurant le *Degré de mise en œuvre par l'ensemble des DRH ministérielles d'une stratégie de gestion prévisionnelle (GPRH)* a atteint le taux de 88 %, dépassant la cible de 85 % prévue dans le projet annuel de performances pour 2009. Ce taux devrait être de 100 % en 2011. L'indicateur mesurant la *Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance* indique que 100 % de l'encadrement est concerné par le dispositif. La

généralisation de la rémunération à la performance a donc été réalisée plus rapidement que prévue pour ce qui concerne la population ciblée. Le PAP précise que la rémunération à la performance devrait être étendue aux attachés en 2010.

Les indicateurs mesurant le *Coût complet annuel d'un élève de l'ENA ou des IRA* sont en augmentation et dépassent les prévisions. Pour les IRA (+3,37%), la principale raison invoquée est la sous-évaluation des cotisations employeurs au CAS Pensions, le taux définitif du CAS pour 2009 n'étant pas connu au moment de la fixation de la cible. Pour l'ENA (+7,1%), la cause principale serait la diminution sensible du nombre d'élèves (-21 élèves) non prévue lors de la définition de la cible, qui augmente mécaniquement le coût unitaire, tout en assurant des économies de gestion.

Il est précisé que l'indicateur des IRA mesure le coût complet annuel alors que celui de l'ENA ne prend en compte que les coûts de fonctionnement (cf. supra). Les deux indicateurs ne sont donc pas comparables. Les indicateurs de coût par élève augmenteront mécaniquement dans les années à venir en fonction de l'augmentation des cotisations du CAS *Pensions* et par les augmentations de point d'indice. Des efforts de gestion importants devront donc être entrepris dans les écoles pour respecter les cibles de coûts.

L'indicateur *Mise en œuvre de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (part des ministères ayant mis en place une modalité de RAEP dans un concours externe et/ou un examen professionnel)* montre que la cible (mise en place d'une modalité de RAEP dans au moins un concours ou examen professionnel par 70 % des ministères) a été dépassée en 2009 pour atteindre 75 %. Cet indicateur a été remplacé dans le projet annuel de performances 2010 par un nouvel indicateur *État d'avancement de la politique de rénovation des concours* au périmètre plus élargi.

La qualité insuffisante des restaurants administratifs reste un sujet de préoccupation des personnels et la marque d'un environnement de travail peu motivant. En 2009, la démarche de performance a souffert d'un environnement dégradé : appels d'offres infructueux, services préfectoraux mobilisés par la mise en œuvre du Plan de relance, difficultés financières au niveau local. L'indicateur d'efficacité *Pourcentage des restaurants inter-administratifs (RIA) dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restaurant collective* a atteint 59 %, pour une prévision 2009 de 63 %, la cible 2011 étant de 81 %. Il mesure le travail à accomplir en matière de rénovation des RIA. Compte tenu des difficultés rencontrées en 2009 et du retard pris dans sa réalisation, la totalité du programme, prévue à l'origine pour 2012, devrait être réalisée en 2013 ou 2014.

L'indicateur *Coût de gestion des prestations extérieures chargées de la gestion de certaines prestations sociales* mesure le coût des prestataires de service (Mutualité fonction publique – Services...) auxquels fait appel la DGAFP pour gérer les prestations sociales. En 2009, le terme de la convention liant l'État à MFP Services pour la gestion de certaines prestations sociales a permis un réexamen du coût de gestion des prestations interministérielles d'action sociale. Les gains induits par la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence ont permis d'optimiser l'utilisation des crédits consacrés à l'action sociale interministérielle pour atteindre un taux de 3,79 % du coût total des prestations inférieur aux 5,49 % prévus dans le PAP 2009. L'objectif est donc atteint.

L'indicateur *Taux de pénétration des prestations CESU-garde d'enfant 0/3 ans et 3/6 ans* a fait l'objet d'une prévision de 60,5 % dans le PAP 2009 avec une cible de 70,7 % en 2011. En 2009, ce taux a atteint 91,5 %. Ce très bon résultat démontre la bonne adéquation de ce dispositif aux besoins des agents.

DEUXIÈME PARTIE : PROVISIONS

I.- PROGRAMME PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

150 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement ont été inscrits pour 2009 sur la dotation 551 *Provisions relatives aux rémunérations publiques*. La majeure partie des crédits, 86 millions d'euros (57 % de la dotation) a permis de financer des besoins de ministères en crédits de titre 2 constatés en fin de gestion. Les 64 millions d'euros résiduels (43 % de la dotation) ont servi à financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures des fonctionnaires de l'État prévues à l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007.

Le Rapporteur spécial déplore que le rapport annuel de performances ne donne aucune explication sur les raisons de l'insuffisance des crédits de titre 2 inscrits sur ces missions.

Au demeurant, la Cour des comptes recommande, dans sa note sur l'exécution du budget communiqué au Parlement, « *de ne plus employer à l'avenir la dotation pour mesures générales en matière de rémunération qu'en stricte conformité avec la LOLF, et non pour financer des mesures particulières pouvant être prévues en loi de finances.* » En l'absence d'explication figurant au rapport annuel de performances, le Rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette recommandation.

Proposition n° 2 : utiliser la provision relative aux rémunérations publiques pour des mesures générales en matière de rémunération conformément à son objet et non pour le financement de mesures particulières.

Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, ces dépassements de crédits s'expliquent notamment par des mesures particulières, initialement mal évaluées ou prises en cours d'année et non pas, comme le prescrit l'article 7 de la LOLF, dans le cadre de mesures générales en matière de rémunération dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. À titre d'exemple, les 59,4 millions d'euros versés au profit de la mission *Défense* ont compensé une insuffisance apparue « *notamment du fait d'une croissance plus forte que prévu de dépenses correspondant à divers dispositifs d'indemnisation qui faisaient l'objet d'une évaluation prévisionnelle en loi de finances initiale pour 2009 : chômage de droit commun applicable aux contractuels, mais aussi mesures particulières relatives à la cessation anticipée d'activité liée à l'amiante et à une indemnité de départ volontaire* » .

L'arrêté du 18 décembre 2009 portant répartition de crédits a annulé la somme de 150 millions d'euros inscrite sur la dotation 551 *Provisions relatives aux rémunérations publiques*, soit la totalité des crédits inscrits en loi de finances initiale et les a répartis comme suit.

CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2009 SUR LA DOTATION *PROVISIONS RELATIVES AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES*

(en euros)

Mission bénéficiaire	Programme bénéficiaire	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	21 100 000	21 100 000
	Français à l'étranger et affaires consulaires	500 000	500 000
	Rayonnement culturel et scientifique	919 698	919 698
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	50 000	50 000
	Liens entre la Nation et son armée	2 996	2 996
	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	32 030	32 030
Culture	Patrimoines	91 315	91 315
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense	8 000 000	8 000 000
	Préparation et emploi des forces	23 900 000	23 900 000
	Soutien de la politique de la défense	27 500 000	27 500 000
Économie	Développement des entreprises et de l'emploi	4 501 451	4 501 451
Enseignement scolaire	Enseignement privé du premier et du second degré	31 320 000	31 320 000
	Enseignement scolaire public du premier degré	18 764 326	18 764 326
	Enseignement scolaire public du second degré	8 300 000	8 300 000
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	4 750 000	4 750 000
Immigration, asile et intégration	Immigration et asile	268 184	268 184
TOTAUX		150 000 000	150 000 000

II.- PROGRAMME DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

En loi de finances initiale, les crédits inscrits sur la dotation 552 ont été fixés à 57 millions d'euros. En 2009, six mouvements réglementaires ont été effectués sur cette dotation pour un montant total de 40,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ils ont notamment permis de financer à hauteur de 26,4 millions d'euros la campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1) en fin d'année 2009 :

– un versement de 15 millions d'euros a été effectué le 21 octobre 2009 sur le programme *Coordination des moyens de secours* de la mission *Sécurité civile* afin de financer l'organisation de cette campagne de vaccination sur l'ensemble du territoire en fin d'année 2009 ;

– un versement de 1,4 million d'euro a été opéré le 9 décembre 2009 sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* au titre de la vaccination des Français de l'étranger ;

– un versement de 10 millions d'euros a été effectué le 11 décembre 2009 a ouvert sur les programmes *Administration territoriale* et *Administration territoriale : expérimentation Chorus* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* afin de prendre en charge les besoins en crédits de rémunération liés à l'augmentation du nombre de jours d'ouverture et à l'allongement des plages horaires des centres de vaccination ;

– par ailleurs, 2,385 millions d'euros ont été ouverts par décret le 28 octobre 2009 sur le programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* afin de financer le dispositif de consultation des habitants de l'Île-de-France sur le projet du Grand Paris à compter de novembre 2009 ;

– un versement de 0,205 million d'euros au profit du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement* afin d'apporter une aide au Vietnam frappé par deux typhons à l'automne 2009 a été opéré par le 9 décembre 2009 ;

– enfin 11,20 millions d'euros ont été ouverts au profit de l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du gouvernement* par décrets des 3 février, 19 novembre et 24 décembre 2009.

Des crédits ont été annulés à hauteur de 2,911 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009. S'agissant d'une dotation pour provision, l'utilité de cette annulation de pure forme paraît mince.

*

* *

***GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES : POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE
L'ÉTAT ;
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE
IMMOBILIER DE L'ÉTAT***

Commentaire de M. Yves DENIAUD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT</i>	316
A.– UN PROGRAMME LARGEMENT ABONDÉ PAR LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE	316
B.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN CONSTRUCTION	317
II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i> ...	318
A.– UN MONTANT DE CESSIONS LARGEMENT SURESTIMÉ	318
B.– UNE DIMINUTION NETTE DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT	320
C.– DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES EN HAUSSE ET EXCÉDANT LES RECETTES	320
D.– UN SUIVI DE LA PERFORMANCE IMMOBILIÈRE EN PROGRÈS	322

Le basculement des outils de suivi du parc immobilier de l'État dans le système d'information financière « **Chorus** » a été effectué en 2009. Ce nouvel outil informatique aurait dû permettre une meilleure gestion et faciliter le contrôle des instruments d'évaluation du patrimoine immobilier de l'État.

Or, la Cour des comptes a maintenu dans sa certification des comptes de l'État pour l'exercice 2009 la réserve substantielle sur le patrimoine immobilier de l'État, compte tenu notamment de l'incertitude pesant sur sa valorisation dans « Chorus », ainsi que la réserve substantielle relative aux opérateurs, en particulier à cause du défaut de précision de l'évaluation de leur patrimoine.

Au 31 décembre 2009, la valeur nette comptable du patrimoine immobilier de l'État est évaluée à 67,8 milliards d'euros.

Le rapport annuel de performances indique que 651 opérateurs ont dressé l'inventaire physique de leur patrimoine immobilier et que pour 543 d'entre eux situés en métropole, celui-ci est valorisé à hauteur de 42,2 milliards d'euros.

I.- LE PROGRAMME ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT

A.- UN PROGRAMME LARGEMENT ABONDÉ PAR LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Le nouveau programme *Entretien des bâtiments de l'État*, créé en 2009, a pour objet de regrouper sur un programme unique les crédits d'entretien des bâtiments de l'État qui sont de la responsabilité du propriétaire. Pour autant, le programme ne conduit lui-même aucun de ces travaux. Son périmètre d'action est l'ensemble des programmes de l'État qui payent des loyers budgétaires. Le volume du programme devrait plus que doubler en 2010, avec l'extension des loyers budgétaires à l'ensemble des immeubles de bureaux de l'État d'une part, ainsi qu'avec la hausse programmée du pourcentage de ces loyers qui lui est alloué d'autre part (12 % en 2009, 16 % en 2010 et 20 % en 2011).

Les loyers budgétaires sont un des outils mis en œuvre dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État. Ils visent à mettre en exergue les coûts implicites liés à l'occupation des locaux et à responsabiliser les ministères occupants. Dans son rapport annuel *Résultats et gestion budgétaire de l'État Exercice 2009*, la Cour des comptes estime que cette pratique est non conforme à l'article 28 de la LOLF dans la mesure où elle altère la présentation des comptes de l'État en majorant artificiellement le montant de ses recettes et de ses dépenses. Le Rapporteur spécial ne peut que souhaiter la mise en œuvre rapide d'une comptabilité analytique de l'État, qui en retraçant les dépenses immobilières de chacun des ministères occupants, permettrait de répondre à l'exigence de responsabilité de leurs services.

En comptabilité d'analyse des coûts, la création de ce programme est neutralisée par un déversement total vers les programmes bénéficiaires des travaux.

En 2009, le programme était doté de 77 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces montants correspondent à 12 % des loyers budgétaires prévus en loi de finances initiale.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT**

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	76 985 437	76 985 437
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP) ⁽¹⁾	+245 459 317	+116 700 000
c. Totaux des crédits ouverts	322 444 754	193 685 437
d. Totaux des crédits consommés	233 719 434	109 252 300
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	72,5 %	56,4 %

(1) Fonds de concours et attributions de produits

Le plan de relance de l'économie est largement venu abonder le programme pour des crédits bien supérieurs à ceux prévus en loi de finances initiale, ce qui explique les taux de consommation relativement faible des crédits. Le programme a en effet reçu par transferts 216,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 116,70 millions d'euros en crédits de paiement en provenance du plan de relance de l'économie.

Cependant seule une partie de ces crédits a été dépensée en 2009 : 180,51 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 77,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ces dépenses ont concerné en priorité les services déconcentrés de l'État, à près de 90 %. Ces crédits du plan de relance ont permis d'anticiper des audits et des travaux d'économie d'énergie.

B.- UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN CONSTRUCTION

Le programme poursuit trois objectifs : *Optimiser le coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive ; Sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires ; Conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'État.*

Chacun de ces objectifs est suivi par des indicateurs dont le rapport annuel de performances révèle les limites.

L'indicateur *Pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives* du premier objectif a dû être retraité pour exclure les crédits du plan de relance de l'économie qui en aurait dégradé la mesure.

En ce qui concerne l'indicateur *Pourcentage de réalisation des contrôles réglementaires* du deuxième objectif, le rapport annuel de performances indique qu'il présente encore des limites significatives et que des actions sont à l'étude afin de remédier aux limites constatées à la fiabilité de ses résultats.

Enfin le *Pourcentage des bâtiments de bureaux de l'Etat ayant fait l'objet d'un audit énergétique* qui est l'indicateur associé au troisième objectif, le rapport annuel de performances précise qu'il est évalué à 47 %, pour un échantillon que l'on doit cependant considérer comme très limité.

Proposition n° 1 : Fiabiliser les indicateurs de performance du programme *Entretien des bâtiments de L'État*

II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Les recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* sont essentiellement assurées, depuis sa création par la loi de finances initiale pour 2006, par les produits de cessions des biens immobiliers de l'État. La loi de finances initiale pour 2010 a permis d'alimenter le CAS du produit de la cession de droits immobiliers.

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2009 propose un état d'avancement des derniers développements de la politique immobilière de l'État : mise en place des conventions d'utilisation supprimant le régime de l'affectation des immeubles de l'État aux ministères (décret du 1er décembre 2008), généralisation des loyers budgétaires, mise en place dans chaque ministère d'un comité de politique immobilière, extension à l'ensemble des départements de la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière notamment dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État, amélioration de la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'État, poursuite du développement dans CHORUS des fonctionnalités liées à la gestion immobilière.

A.– UN MONTANT DE CESSIONS LARGEMENT SURESTIMÉ

Les cessions immobilières sur le compte d'affectation spéciale (CAS) sont par nature dépendantes des conditions du marché immobilier. En 2009, l'État a renoncé à vendre un certain nombre de biens, soit en raison d'un nombre insuffisant d'offres, soit parce que les offres proposées par les candidats étaient en dessous de l'estimation effectuée par France Domaine. Prévu à 1 400 millions d'euros dans la loi de finances initiale, le produit des cessions immobilière s'établit finalement à 475 millions d'euros.

La différence s'explique principalement par le report des cessions des bâtiments parisiens affectés au ministère de la Défense, qui avaient été valorisées à hauteur de 800 millions d'euros. Le scénario de portage par une société filiale commune de la Caisse des dépôts et consignations et de la SOVAFIM n'a en effet pas abouti.

Selon le rapport annuel de performances, la principale opération de cessions immobilières, à hauteur de 221 millions d'euros, a concerné le parc des logements occupés par le personnel militaire du ministère de la Défense. Cette somme correspond à l'addition de la soulte (215 millions d'euros) prévue par le contrat de bail conclu pour dix ans avec la Société nationale immobilière (SNI), et du remboursement d'une avance sur travaux payée par le ministère de la Défense (6,3 millions d'euros). La Cour des comptes estime dans sa note sur l'exécution du budget 2009 que « *l'assimilation de cette somme à un produit de cession et la régularité de son imputation sont douteuses* », la charte de gestion du CAS ayant été modifiée postérieurement à l'autorisation par les ministres du Budget et de la Défense de l'imputation de cette ressource sur le CAS. En tout état de cause, la loi de finances initiale pour 2010 a étendu formellement le champ des ressources affectables au CAS aux produits de cession de droits immobiliers.

En 2009 les deux opérations de cessions d'immeuble les plus importantes ont concerné la vente du Fort d'Issy-les-Moulineaux pour 60 millions d'euros dont 15 millions d'euros encaissés en 2009 et la vente du Laboratoire central des Ponts et Chaussées pour 37 millions d'euros dont 7,5 millions d'euros encaissés en 2009.

Comme les années passées, une part prépondérante des ventes a été réalisée en Île-de-France et correspond à 63 % des encaissements en 2009. Les ventes à l'étranger représentent 5 % du total et plus de 6 % des ventes sont faites dans le grand Sud-est (régions PACA et Rhône-Alpes).

Les recettes du compte d'affectation spéciale ont été complétées par des versements en provenance du budget général pour un montant de 140 millions d'euros, dont le ministère de la Défense a été le principal bénéficiaire.

En effet, en dehors des produits de cession, des versements du budget général peuvent venir abonder les recettes du CAS. Il s'agit là d'une possibilité prévue à l'article 21-I de la LOLF : « *Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte* ». En 2009, cette possibilité a été utilisée à plein, les crédits étant prévus à hauteur de 1,4 milliard d'euros en loi de finances initiale. La Cour des comptes indique dans sa note sur l'exécution du budget 2009 que « *la surestimation de ces produits a eu pour conséquence de facto (même en l'absence d'intention) d'élever le plafond sous lequel pouvaient être effectués ces versements et donc de majorer les ressources du CAS* ». Le Rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité de mettre davantage en adéquation le montant des versements en provenance du budget général avec la réalité des cessions.

S'agissant des ministères, c'est le ministère de la Défense qui a le plus vendu (62 % des produits de cessions), suivi du ministère de l'Écologie (12 %) et du ministère des Affaires étrangères (5 %).

B.- UNE DIMINUTION NETTE DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT

Le rapport annuel de performances indique que la contribution au désendettement de l'État s'établit au titre de l'année 2009 à 22,8 millions d'euros, soit 4,81 % des cessions.

Les versements effectués en 2009 correspondent à la somme du reliquat de la contribution au désendettement due au titre de l'année 2008 (19,6 millions d'euros) et de trois versements correspondant à la contribution au désendettement des ventes immobilières encaissées entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2009 (soit 12,6 millions d'euros). Le total de ces versements est donc de 32,2 millions d'euros.

La contribution du CAS au désendettement a connu une nette baisse, en raison d'une part de la diminution du volume de cessions en 2009, et d'autre part en raison de la mise en place du régime dérogatoire accordés aux ministères de la Défense et des Affaires étrangères, dont le taux de retour sur cession est passé de 85 % à 100 % dans la loi de finances pour 2009.

Le tableau suivant rappelle le montant des produits de cession et la contribution au désendettement depuis 2006 :

TABLEAU DE DÉSENDETTEMENT

(en euros)

Gestion	Montant des produits de cession	Montant de la contribution versée dans l'année	Montant de la contribution se rapportant aux produits de cession de l'année	Taux
2006	798 895 270	68 376 856	120 817 074	15,12 %
2007	820 882 901	123 976 637	131 737 890	16,05 %
2008	395 258 460	42 181 644	61 774 245	15,62 %
2009	475 003 322	12 635 174	22 830 178	4,81 %

Source : rapport annuel de performances 2009

C.- DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES EN HAUSSE ET EXCÉDANT LES RECETTES

Le taux de « retour sur cessions » avait été fixé à 85 % dans la loi de finances initiale 2008. Un emploi prioritaire a été instauré en 2009, à destination des ministères occupant le bâtiment cédé, à hauteur de 65 % du produit de la cession. Une réserve de crédits mutualisés de 20 % est ainsi constituée, et permet à l'État propriétaire de soutenir, grâce au programme *Contribution aux dépenses immobilières*, des projets que les ministères n'ont pas les moyens de financer, du

moment que ces projets soient en cohérence avec la stratégie de modernisation de la gestion patrimoniale de l'État et avec les critères de performance immobilière.

Les dépenses immobilières des ministères se sont élevées **en 2009 à 495,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 868,3 millions d'euros en crédits de paiement**. Elles étaient respectivement de 285,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 305,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2008. Ces crédits proviennent à la fois du « retour » du produit des cessions mais aussi des reports de crédits de 2008 sur 2009. Il s'agit là d'une situation nouvelle : de 2006 à 2008, le CAS avait enregistré plus de recettes que de dépenses. Ce renversement conduit le Rapporteur spécial à porter une appréciation toute relative sur les résultats antérieurs du CAS.

La principale opération financée en 2009 est la restructuration du pôle ministériel du ministère de l'Écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer (MEEDDEM) situé au 244-246 boulevard Saint-Germain à Paris dont le coût global est estimé à plus de 30 millions d'euros.

Dans sa note sur l'exécution du budget (NEB) pour 2009, la Cour des comptes a soulevé la question de l'éligibilité des dépenses effectuées sur le CAS au regard du statut juridique des immeubles sur lesquels des travaux peuvent être financés par le CAS et de la nature des opérations susceptibles d'être financées par lui.

Ainsi, en 2009, 2,4 millions d'euros de dépenses ont été financés par le CAS sur des immeubles pris à bail à l'étranger, dont l'État n'est pas propriétaire et dont il n'a pas le contrôle, ce que la charte de gestion du CAS excluait alors.

Par ailleurs, la NEB indique également que des dépenses de frais d'entretien de biens situés à l'étranger occupés par le ministère des Affaires étrangères ont été transférées du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* sur le CAS à hauteur de 88,2 millions d'euros. Or seules sont en principe éligibles les dépenses liées à des opérations modifiant le périmètre du patrimoine de l'État visant à améliorer la performance de l'utilisation ou de la gestion du parc, ce qui exclut les dépenses d'entretien courant.

Le Rapporteur spécial reprend à son compte la recommandation de la Cour des comptes quant au contrôle de l'éligibilité des opérations financées sur le CAS.

Proposition n° 2 : Améliorer le contrôle de l'éligibilité des opérations financées par le CAS à la demande des ministères, en fonction du périmètre du CAS, au regard du statut juridique des immeubles et de la nature des opérations.

D.– UN SUIVI DE LA PERFORMANCE IMMOBILIÈRE EN PROGRÈS

Comme pour l'exercice précédent, un tableau présente les principales opérations immobilières financées sur le CAS en 2009, avec le calcul d'indicateurs de performance immobilière (réduction des surfaces, réduction des coûts d'exploitation, ratio de surface par agent). Sur l'ensemble des principales opérations financées en 2009, le ratio moyen de surface par agent est de 12,5 m². Ce ratio est très proche de la cible des 12 m², ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

Conformément à l'article 144 de la loi de finances pour 2010, le rapport annuel de performances a été complété cette année d'une annexe proposant le suivi des prises à bail et des acquisitions de l'État et des opérateurs de l'État au cours de l'année 2009. Il en résulte que 44 biens d'une valeur supérieure à 0,5 million d'euros ont été acquis par l'État pour un montant total de 199 millions d'euros et que 26 immeubles ont été pris à bail auprès de bailleurs privés. Les opérateurs de l'État ont acquis 28 biens, d'une valeur totale de 144 millions d'euros et contracté 3 baux privés.

Il serait utile de compléter ce tableau par des indications de surface et de nombre d'agents destinés à occuper ces locaux, pour en apprécier la performance, au regard de la nouvelle politique immobilière de l'État, notamment du ratio de m² par agent.

Proposition n°3 : Compléter le tableau de suivi des prises à bail et des acquisitions de l'État et des opérateurs de l'État, avec les indications de surface de ces immeubles et des effectifs qu'il est prévu d'y affecter.

Il résulte du tableau présenté en page 43 du rapport annuel de performances que 447,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 547 millions d'euros de crédits de paiement ont été reportés de 2009 en 2010 (cessions effectuées en 2009 ou avant et donnant lieu à dépenses immobilières les années suivantes).

La situation de trésorerie du CAS s'établit à 945 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 644 millions d'euros de crédits de paiement au 31 décembre 2009.

Le Rapporteur spécial rappelle enfin que le ministre du Budget a présenté le 9 juin 2010, un programme pluriannuel 2010-2013 prévisionnel de cessions de l'État, concernant 1 700 biens immobiliers dans toute la France. Ce programme a pour ambition de fournir à l'ensemble des acteurs concernés (services de l'État ou acquéreurs) une information préalable sur ces cessions, ainsi qu'une meilleure visibilité. La programmation des cessions devrait permettre de mieux les valoriser.

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Commentaire de Mme Béatrice PAVY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UN BUDGET EN PHASE D'AJUSTEMENT, MAIS SOUS-ÉVALUANT ENCORE LA PRESSION DE LA DEMANDE D'ASILE	324
A.– LE PROGRAMME N° 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UN BUDGET QUI FLAMBE SOUS LA PRESSION DE LA DEMANDE D'ASILE	325
1.– L'action n° 1 <i>Circulation des étrangers et politique des visas</i> : une consommation difficile à évaluer	328
2.– L'action n° 2 <i>Garantie de l'exercice du droit d'asile</i> : des besoins largement sous-estimés	328
3.– L'action n° 3 <i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i> : une consommation en diminution	329
4.– L'action n° 4 <i>Soutien</i> : une stabilisation encore fragile des dépenses de fonctionnement du ministère	330
B.– LE PROGRAMME N° 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : DES DÉPENSES PROFONDÉMENT RESTRUCTURÉES	330
1.– L'action n° 11 <i>Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française</i> : la réorganisation de ces actions a permis de dégager de nouvelles marges budgétaires ; mais la lisibilité financière des interventions du nouvel opérateur gagnerait à être améliorée.	332
2.– L'action n° 12 <i>Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière</i> : des dépenses très diversifiées mais stables	333
3.– L'action n° 13 <i>Aide au retour et à la réinsertion</i> : un dispositif suspendu	334
4.– L'action n° 14 <i>Naturalisation et accès à la nationalité</i> : une maîtrise des dépenses qui reflète les gains de productivité	334
II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS : DES INSTRUMENTS DE SUIVI À AMÉLIORER	334
A.– LE PROGRAMME <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UNE PERFORMANCE ENCORE TRÈS PERTURBÉE PAR L'AUGMENTATION CONTINUE DE LA DEMANDE D'ASILE	334
B.– LE PROGRAMME N° 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE TROP SOMMAIRE	337

I.- UN BUDGET EN PHASE D'AJUSTEMENT, MAIS SOUS-ÉVALUANT ENCORE LA PRESSION DE LA DEMANDE D'ASILE

Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS) a été créé et doté d'un budget propre le 1^{er} janvier 2008. 2009 représente son deuxième exercice, marqué par des ajustements au sein de la Mission *Immigration, asile et intégration*, avec notamment la création d'un nouvel opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), et la clarification du partage des crédits d'intégration par le transfert en loi de finance initiale (LFI) de 40 millions d'euros du programme n° 104 *Intégration et accès à la nationalité française* au programme n° 147 *Politique de la ville* au titre de la lutte contre les discriminations.

2009 voit aussi une certaine stabilisation de ses dépenses en personnel (Titre 2) dont la consommation déborde peu les crédits votés en loi de finances initiale.

En revanche, les crédits d'intervention, versés aux opérateurs et à diverses associations pour la prise en charge des demandeurs d'asile et l'intégration des étrangers et réfugiés, qui représentent près de 72 % des dépenses de la mission, ont connu une progression de 25,08 % par rapport à la dotation initiale, pour répondre à la croissance continue de la demande d'asile.

Les crédits consommés par la mission ont donc été largement supérieurs à ceux inscrits en loi de finances initiale : de 15,9 % (+ 80,79 millions d'euros) en autorisations d'engagement et 15,2 % (+ 77,83 millions) en crédits de paiement, pour rejoindre un niveau proche de l'exercice 2008, et ce, en dépit de la fixation des crédits du programme n° 104 à un niveau très inférieur – même après abondement – aux dépenses constatées l'année précédente. En 2009, les crédits ouverts et consommés pour l'ensemble de la mission s'établissent ainsi à, respectivement, – 2,09 % et – 1,74 % des montants de 2008 en termes d'autorisations d'engagement et – 0,37 % et + 0,8 % en termes de crédits de paiement.

Toutefois, il est vraisemblable que ce niveau d'exécution ne puisse non plus servir de référence. Cet apparent « lissage » cache une répartition entre programmes et entre actions différente de 2008. En outre, il s'est opéré en partie grâce aux retards pris dans l'exécution des dépenses que devaient financer des fonds de concours européens dont le rattachement fut lui-même tardif. Des reports sur 2010 (de 10,9 millions d'euros en crédits de paiement et 9 millions d'euros en autorisations d'engagement) ont déjà été sollicités.

Quant aux variations de la demande d'asile qui pèsent fortement sur les dépenses de la mission, si elles constituent un élément exogène dont l'ampleur exacte est par nature imprévisible, il convient de constater que sa tendance actuelle est à la croissance, créant une pression sur le budget du MIIINDS que les efforts de productivité recherchés dans différents domaines ne semblent pas encore en mesure de maîtriser.

A.– LE PROGRAMME N° 303 *IMMIGRATION ET ASILE* : UN BUDGET QUI FLAMBE SOUS LA PRESSION DE LA DEMANDE D'ASILE

520,15 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été ouverts au titre du programme n° 303 *Immigration et asile* qui concentre ainsi plus des cinq-sixièmes des moyens de la mission (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) – alors qu'il n'en représentait encore que les trois-quarts en 2008.

Cet alourdissement du poids relatif du programme s'explique par la forte réduction, dès la loi de finances initiale, des crédits affectés au programme n° 104, conjuguée à l'importante augmentation des crédits ouverts pour le programme n° 303 opérée en cours d'exercice.

Le taux de consommation des autorisations d'engagement – soit le total des autorisations d'engagement consommées reporté au total des autorisations d'engagement ouvertes – atteint le taux très satisfaisant de 98,4 %. On note cependant **un écart significatif de 17,8 % entre les autorisations d'engagement prévues en loi de finances initiale** hors fonds de concours et attribution de produits (434,69 millions d'euros) **et le total des autorisations d'engagement consommées** (512,05 millions d'euros).

De même, si le taux de consommation des crédits de paiement est élevé (98,5 %), les crédits de paiement consommés (512,65 millions d'euros) sont supérieurs de 17,2 % aux crédits de paiement prévus en loi de finances initiale (437,49 millions d'euros).

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* EN 2008 ET 2009

(en euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2008	2009	2008	2009
Total du programme	435 103 960 472 722 258	443 424 353 512 048 681	426 403 960 457 492 409	446 224 353 512 654 925
Circulation des étrangers et politique des visas	148 500 778	2 600 000 725 320	148 500 478	2 600 000 666 671
Garantie de l'exercice du droit d'asile	303 404 624 340 333 005	289 100 000 376 048 297	303 404 624 340 090 783	289 100 000 376 368 109
Lutte contre l'immigration irrégulière	80 340 521 75 737 828	86 766 000 73 659 996	79 040 521 73 573 535	86 766 000 75 054 712
Soutien	51 210 315 56 650 647	64 958 353 61 615 068	43 810 315 43 827 613	67 758 353 60 565 433

Source : rapport annuel de performances 2009

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attribution de produits

L'écart entre les prévisions initiales et la réalité des dépenses a doublé l'écart constaté en 2008. De fait, les crédits consommés par le programme n° 303 dépassent de 39,33 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 55,16 millions d'euros en crédits de paiement ceux de 2008.

Cette différence est intégralement due à l'**accroissement exponentiel des dépenses engagées pour la prise en charge des demandeurs d'asile (+ 30,1 % d'autorisations d'engagement et 30,2 % de crédits de paiement par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale)**, progression que la moindre consommation des crédits affectés aux autres actions du programme n'a que très partiellement compensée.

Certes, l'ampleur des demandes d'asile et des dépenses induites échappe aux prévisions. Force est de noter toutefois que **les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2009 sur l'action n° 2 Garantie de l'exercice du droit d'asile**, qui représente dès cette étape 64 % des dotations du programme et 57 % de la mission, **ont été établis à un niveau nettement inférieur (289 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement) aux crédits votés en loi de finances initiale 2008 (303 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement), en se fondant sur des hypothèses très volontaristes** de stabilisation de la demande d'asile et de forts gains de productivité dans le traitement des dossiers. Or, la demande d'asile n'a cessé d'augmenter depuis 2008, progressant encore de 11,9 % en 2009, de même que les dépenses de l'action n° 2 (+ 10,5 % d'autorisations d'engagement et + 10,7 % de crédits de paiement par rapport à l'exercice précédent).

Il est à craindre que ce niveau ne perdure avant que les mesures prises à compter de 2009 pour accélérer le traitement des demandes d'asile et des recours ne produisent leurs effets, d'autant que les nouveaux flux concernaient essentiellement des premières demandes (+ 22,8 %) qui requièrent des délais d'instruction plus importants.

Même si la loi de finances initiale pour 2010 a revu ces prévisions à la hausse, celles-ci pourraient s'avérer encore insuffisantes.

Le Rapporteur spécial abonde dans le sens des analyses de la Cour des comptes⁽¹⁾ et recommande de fonder les prochaines dotations budgétaires du programme n° 303 sur des hypothèses plus réalistes.

Recommandation n° 1 : Fonder sur des hypothèses réalistes de croissance soutenue les prévisions de crédits relatives à la garantie de l'exercice du droit d'asile.

Cela dit, l'écart de 55 millions d'euros par rapport aux dépenses exécutées en 2008 reflète également la montée en charge des dépenses liées aux investissements informatiques dont ont bénéficié les politiques de visa et de lutte contre l'immigration irrégulière (comptablement regroupées dans l'action n° 4).

Pour pallier l'insuffisance des dotations initiales, des ouvertures de crédit d'un montant total de 85,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et 82,92 millions d'euros en crédits de paiement ont été opérées, pour l'essentiel par décret d'avance (70,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 60,4 en crédits de paiement) et loi de finances rectificative de fin d'année (8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Ces ouvertures de crédits n'ont été que très partiellement gagées par des annulations sur le programme n° 104 de 3,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le programme n° 303 a également bénéficié de reports de crédits de l'exercice 2008 (6,57 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,49 millions d'euros en crédits de paiement) ainsi que du rattachement des dotations (8,94 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) de la contribution de la Commission européenne au fonctionnement du réseau européen des migrations et de quatre fonds de concours européens (fonds retour, fonds frontières extérieures, fonds d'intégration et fonds pour les réfugiés).

Ces ouvertures de crédits ont notamment permis d'abonder le dispositif de l'allocation temporaire d'attente (ATA) à hauteur de 44,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, l'hébergement d'urgence à hauteur de 23 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de

(1) Note sur l'exécution du budget (NEB) Exercice 2009 Mission Immigration, asile et intégration, mai 2010.

paiement, ainsi que les dispositifs exceptionnels mis en place à la suite du démantèlement d'une zone voisine du port de Calais où se regroupaient des migrants en situation irrégulière (0,75 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

1.— L'action n° 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* : une consommation difficile à évaluer

La loi de finances initiale pour 2009 avait inscrit 2,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en exécution de la décision du conseil de modernisation des politiques publiques de transférer du programme n° 151 *Français à l'étranger et étrangers en France* au programme n° 303 les crédits de fonctionnement et d'investissement destinés à la sous-direction des visas et consacrés au réseau mondial visa (RMV2) et à l'informatique des consulats.

Toutefois, l'essentiel de ces crédits a été rendu fongibles avec ceux de l'action n° 4 *Soutien*. Aussi le taux de consommation affiché s'établit-il à seulement 27,9 %. Quant aux autres dépenses, globalisées avec divers postes de l'action n° 4, il est difficile d'en identifier le niveau effectif.

2.— L'action n° 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* : des besoins largement sous-estimés

Les 376 millions d'euros consommés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par cette action ont représenté 73,4 % des dépenses du programme et 66,5 % de celles de la mission.

Basées sur des hypothèses volontaristes (stabilité de la demande d'asile et baisse des délais d'examen des demandes et des recours devant l'OFPRA et la CNDA ⁽¹⁾), les prévisions budgétaires ont été largement débordées par les dépenses suscitées par une progression maintenue de la demande d'asile. Les crédits consommés sont globalement supérieurs de 30 % aux prévisions de la loi de finances initiale (289 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement).

Deux postes ont particulièrement augmenté :

— l'hébergement des demandeurs d'asile : les 20 410 places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et les 1 500 places du dispositif d'hébergement d'urgence à destination des demandeurs de la région parisienne géré par la société d'économie mixte Adoma ont dû être complétées par des hébergements d'urgence en hôtel ou en structures collectives. Notamment près de 9 500 places supplémentaires ont été financées par les services déconcentrés de

(1) Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et cour nationale du droit d'asile (CNDA).

l'État. Ce sont ainsi 268,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement qui ont été dépensés, pour des dotations initiales de 225,6 millions d'euros – soit une croissance de près de 19 %. Les frais relatifs à l'hébergement d'urgence, en particulier, ont plus que doublé (+ 143 %), atteignant un montant d'environ 73 millions d'euros au lieu des 30 millions d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

– de même, les dépenses consacrées à l'allocation temporaire d'attente (ATA), dont une moyenne de 18 233 personnes ont bénéficié en 2009, se sont élevées à 128 % des montants inscrits en loi de finances initiale (68,4 millions d'euros au lieu de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Or, malgré l'amélioration de sa productivité, l'OFPPA n'a pas réussi à contenir la dérive des délais d'instruction (cf. *infra*) dont l'allongement aggrave mécaniquement le nombre de demandeurs d'asile pris en charge et la durée de leur hébergement ou de leur allocation.

Ces évolutions, sans doute difficilement réversibles à moyen terme, **confirment l'utilité de la création de nouvelles places en centres d'accueil des demandeurs d'asile, comme la nécessité de fixer les crédits pour l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente à un niveau sensiblement supérieur** - telles que prévues par la loi de finances initiale pour 2010. La création de 1 000 places supplémentaires est ainsi programmée ; elle représenterait un investissement de 4,7 millions d'euros. Par ailleurs, l'ATA a été créditée de 53 millions sur 2010, soit une hausse de 77 % par rapport aux prévisions pour 2009. Il est cependant à craindre, au regard du niveau actuel des besoins, que ces dotations soient encore insuffisantes.

3.– L'action n° 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* : une consommation en diminution

Cette action représente le deuxième ensemble le plus lourd du programme n° 303, et de la mission dans son ensemble. En raison de quelques mesures exceptionnelles ⁽¹⁾, le taux de consommation des 80,8 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale s'établit au niveau élevé de 91,16 %.

La rationalisation des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière, l'augmentation de la part des retours volontaires dans le total des reconduites à la frontière ainsi que la relative diminution de celles-ci (29 288 mesures de reconduite au lieu de 29 796 en 2008) ont néanmoins permis une moindre consommation nette des crédits de ce poste (35 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au lieu de 42 millions d'euros).

(1) Telles que l'indemnisation de la société Eurotunnel dans le cadre du contentieux de Sangatte à hauteur de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 en crédits de paiement.

Quant aux dépenses dédiées au fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative (CRA), à l'assistance sanitaire et à l'accompagnement social assurés dans ces centres, elles n'ont que modérément débordé les dotations initiales.

4.– L'action n° 4 *Soutien* : une stabilisation encore fragile des dépenses de fonctionnement du ministère

Le regroupement des fonctions support du ministère dans l'action *Soutien* du seul programme n° 303 semble avoir amélioré le pilotage de leur gestion par le ministère – sans interdire de suivre la ventilation de ces coûts entre les différents programmes de la mission.

La consommation de ces crédits reste dans les limites des prévisions (61,62 millions d'euros en autorisations d'engagement et 60,57 millions d'euros en crédits de paiement pour 62,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 64,99 millions d'euros en crédits de paiement de dotations initiales). Il est à relever cependant que la Cour des comptes souligne encore un suivi insuffisant de la mise en œuvre des conventions de gestion conclues avec les quatre ministères dont relèvent les personnels et moyens d'action du MIIINDS. 2010 devrait cependant marquer un progrès dans la connaissance et la maîtrise de ses coûts de fonctionnement avec la reprise en gestion directe du patrimoine immobilier des CRA.

B.– LE PROGRAMME N° 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* : DES DÉPENSES PROFONDÉMENT RESTRUCTURÉES

La dotation de ce programme, même après abondement en cours d'exercice, avait été établie à un niveau (82,26 millions d'euros de crédits ouverts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) très inférieur aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2008 (179,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Cette réduction prenait acte des évolutions constatées en 2008 (notamment la **réduction de la subvention versée à l'opérateur en charge de l'accueil des étrangers primo-arrivants**) mais aussi de la **décision de transférer** au programme n° 147 *Politique de la ville* les 40 millions d'euros de **crédits consacrés à la lutte contre les discriminations** (auparavant rattachés à l'action n° 12).

Pour autant, **au cours de l'année 2009, de nouvelles économies** ont pu être dégagées en faveur du programme n° 303, en réduisant davantage la subvention prévue en loi de finances initiale pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui disposait d'un important fonds de roulement provenant de l'opérateur qu'il a remplacé (action n° 11), ainsi que grâce au retard pris dans l'exécution du dispositif d'aide à la réinsertion des anciens migrants dans leur pays d'origine (action n° 13).

Ces opérations ont été facilitées par le report et le rattachement de crédits issus de fonds de concours européens (fonds européen d'intégration et fonds pour les réfugiés) à hauteur de, respectivement, 2,57 millions d'euros et 10,24 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Au final, si les crédits consommés (76,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et 75,78 millions d'euros en crédits de paiement) sont légèrement supérieurs à ceux votés en loi de finances initiale (+ 4,7 % des autorisations d'engagement et + 3,7 % des crédits de paiement), ils sont encore inférieurs aux crédits ouverts en 2009 de 6,9 % en autorisations d'engagement et 7,9 % en crédits de paiement.

Toutefois, **cette marge de manœuvre apparente doit être appréciée avec prudence** car elle correspond pour l'essentiel aux crédits des fonds européens qui ont été rattachés tardivement au programme et n'ont pu être totalement utilisés avant la fin de gestion. Leur report sur l'exercice 2010 a été demandé.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ POUR 2008 ET 2009

(en euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2008	2009	2008	2009
Total du programme	186 789 369 126 305 169	83 945 592 76 545 933	186 789 369 126 281 257	83 945 592 75 778 314
Accueil, intégration des étrangers primo arrivants et apprentissage de la langue française	49 028 800 9 358	15 673 592 8 489 979	49 028 800 9 358	15 673 592 8 318 787
Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière	133 287 569 124 350 659	64 972 000 66 142 754	133 287 569 124 326 757	64 972 000 65 564 979
Aide au retour et à la réinsertion	3 000 000 80 000	1 500 000 13 200	3 000 000 80 000	1 500 000 13 200
Naturalisation et accès à la nationalité	1 473 000 1 865 152	1 800 000 1 900 000	1 473 000 1 865 142	1 800 000 1 881 348

Source : rapport annuel de performances 2009

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attribution de produits

1.— L'action n° 11 *Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française* : la réorganisation de ces actions a permis de dégager de nouvelles marges budgétaires ; mais la lisibilité financière des interventions du nouvel opérateur gagnerait à être améliorée.

Un nouvel opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), a été créé le 1er janvier 2009 par la fusion de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et d'une partie des services de l'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (Acsé). L'intégralité des crédits de l'action n° 11 lui est dédiée.

Une subvention pour charges de service public de 10,3 millions d'euros avait été inscrite en loi de finances initiale pour 2009. Elle a été ramenée à 4,7 millions d'euros en cours d'exercice, au regard des ressources propres, en progression depuis leur réforme décidée en loi de finances pour 2009, et de l'important fonds de roulement que l'OFII a récupéré de l'ANAEM.

2,57 millions d'euros versés par le Fonds européen d'intégration au bénéfice de l'OFII ont par ailleurs été reportés sur l'exercice 2009. Un montant double a été également rattaché au titre de la gestion 2009 ; mais trop tardivement pour être utilisé, son report sur 2010 a été sollicité.

L'ensemble de ces ressources semble avoir suffi à l'OFII pour couvrir la reprise des missions de l'ANAEM (contrats d'accueil et d'intégration (CAI), bilans de compétence, organisation de tests et formations pour les migrants familiaux dans leurs pays d'origine...), des formations linguistiques hors CAI auparavant organisées par l'Ascé⁽¹⁾ et la prise en charge du nouveau diplôme initial de langue française (DILF).

L'OFII a su notamment maîtriser ses dépenses de fonctionnement, de personnel en particulier en supprimant des emplois pour intégrer les personnels transférés de l'Acsé. Pour autant, la Cour des comptes déplore l'insuffisante visibilité de la situation financière et comptable de l'OFII et recommande une contractualisation stratégique entre le ministère et l'opérateur, à l'instar du contrat d'objectifs et de moyens conclu avec l'OFPPA.

En tout état de cause, le Rapporteur spécial souhaiterait que la performance de cet opérateur, et plus généralement de l'ensemble des actions et moyens mis en œuvre pour favoriser l'intégration des étrangers soit étudiée de manière plus poussée que ce qui est actuellement prévu (cf. *infra*).

(1) À compter seulement du 1er juillet 2009. Les six premiers mois de dépenses, encore suivis par l'Acsé, ont été imputés sur l'action n°12.

Recommandation n° 2 : Définir de manière complète et détaillée les objectifs, les stratégies d'action, les moyens et les instruments de suivi de la performance de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

2.- L'action n° 12 *Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière* : des dépenses très diversifiées mais stables

Ce poste regroupe diverses actions ne relevant pas de l'OFII. Les 66,14 millions d'euros de crédits consommés en 2009 se traduisent pour l'essentiel par des dépenses d'intervention. Leur bilan est contrasté :

– la subvention versée à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration est restée dans les limites de la prévision initiale ;

– les transferts aux ménages (rémunération de stagiaires en formation professionnelle, allocations forfaitaires régulières ou secours occasionnels) ont été moindres que prévu ; de même que les transferts aux collectivités territoriales ;

– en revanche, les dépenses consacrées au soutien des résidents des foyers de travailleurs migrants (FTM) ont connu une très forte augmentation, liée en partie à la mise en œuvre d'un plan de traitement des FTM. Visant à faire évoluer cette catégorie de logements-foyers vers un statut de droit commun, il prévoit d'importants travaux et un accompagnement financier et social des résidents.

– cependant, l'essentiel des interventions (54,59 millions d'euros en autorisations d'engagement et 55,13 en crédits de paiement) mises en œuvre par des associations, et transitoirement par l'Acsé (qui ne sera désormais plus opérateur du programme n° 104) sont restées proches des prévisions. L'Acsé a ainsi suivi les marchés de formations linguistiques hors CAI, l'aide transitoire au logement et le dispositif « *Ouvrir l'école aux parents* » ; l'ensemble a représenté une consommation de 11,22 millions d'euros de crédits de paiement. Le deuxième poste important pour l'action n° 12 est le financement des 28 centres provisoires d'hébergement pour les réfugiés (CPH) dont l'exécution s'est élevée à un peu plus de 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les autres dépenses, consacrées à la promotion sociale et professionnelle des réfugiés et des étrangers en situation régulière, sont réparties sur un réseau dense d'intervenants principalement associatifs.

Au final, malgré l'alourdissement des dépenses en direction des FTM, la consommation n'a dépassé que de 1,8 % en autorisations d'engagement et 0,9 % en crédits de paiement les crédits ouverts (après abondement par des fonds européens).

3.– L'action n° 13 *Aide au retour et à la réinsertion* : un dispositif suspendu

Ce dispositif, censé être géré par l'OFII, a été temporairement gelé en raison des difficultés juridiques qu'il soulevait. La subvention correspondante n'a en conséquence pas été versée.

4.– L'action n° 14 *Naturalisation et accès à la nationalité* : une maîtrise des dépenses qui reflète les gains de productivité

La consommation des crédits correspondants, proche des prévisions, n'appelle pas de commentaire particulier.

II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS : DES INSTRUMENTS DE SUIVI À AMÉLIORER

Plusieurs exercices sont nécessaires pour apprécier la pertinence des indicateurs retenus sur une mission aussi récente – comme, *a fortiori*, l'efficacité des politiques mises en œuvre au regard des objectifs affichés. Certains indicateurs ont néanmoins été réformés, voire supprimés dès la loi de finances initiale pour 2010. S'ils ont tout de même été renseignés dans ce rapport annuel de performances, leurs insuffisances confirment l'utilité des modifications. Nonobstant ces améliorations, l'évaluation de la performance de la mission *Immigration, asile et intégration* doit être poussée encore plus loin. Certaines informations essentielles manquent encore à tout le moins.

A.– LE PROGRAMME *IMMIGRATION ET ASILE* : UNE PERFORMANCE ENCORE TRÈS PERTURBÉE PAR L'AUGMENTATION CONTINUE DE LA DEMANDE D'ASILE

• Concernant le premier objectif *Favoriser l'immigration de travail*, les résultats attendus à l'indicateur 1.1 ⁽¹⁾ se sont plus dégradés que prévu en raison de l'augmentation sensible du nombre de dossiers traités, que l'amélioration de la productivité des agents n'a pas suffi à contenir.

Au demeurant, cet indicateur, peu pertinent au regard de l'objectif associé, a été supprimé en 2010, ainsi que le Rapporteur spécial l'avait suggéré.

Quant à l'indicatif 1.2 ⁽²⁾, son résultat est resté en deçà de la valeur cible pour 2009 (19 % au lieu de 25 %). Il n'est cependant que **partiellement significatif** puisqu'il ne permet pas de connaître la part des actifs dans le reste de la population étrangère admis au séjour dans le cadre d'un regroupement familial ou de l'asile.

(1) *Durée moyenne d'instruction des dossiers de recours hiérarchiques visant des décisions de refus d'autorisation de travail traités dans l'année.*

(2) *Pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail (hors nouveaux États membres de l'UE).*

Recommandation n° 3 : Compléter l'indicateur de performance de l'objectif *Favoriser l'immigration de travail* par des données sur la part des actifs dans la population étrangère admise au séjour dans le cadre du regroupement familial et de l'asile au cours de l'exercice ainsi que dans les cinq dernières années.

• Le deuxième objectif vise *l'amélioration de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile*.

De fait, sous la pression croissante des demandes d'asile et les difficultés plus générales de logement, la saturation des CADA a contraint les services à développer largement les dispositifs alternatifs (hébergement d'urgence et ATA). Les résultats au premier indicateur 2.1 ⁽¹⁾ se sont logiquement dégradés par rapport au niveau atteint en 2008, creusant les écarts avec les prévisions inscrites dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2009.

Toutefois, s'il n'arrive pas à progresser, le taux de places en CADA occupées par des demandeurs d'asile (indicateur n° 2.2) se maintient à son niveau de 2008.

• Le troisième objectif vise à *garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur*. L'indicateur 3.1 s'attache à évaluer le nombre, délai et coût de traitement d'une demande d'asile par l'OFPPRA.

Grâce au redéploiement de ses moyens internes, l'opérateur a réussi à augmenter le nombre de dossiers traités dans l'année et à maintenir ainsi la productivité de ses agents. Néanmoins, en période de forte hausse de la demande, ces progrès n'ont pas permis de préserver le délai de traitement des dossiers atteint en 2008. Celui-ci a augmenté de 110 à 118 jours.

Cela étant, s'il n'atteint pas sa valeur cible, le coût moyen de traitement d'un dossier a diminué.

• L'objectif n° 4 *Renforcer la mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration irrégulière* présente des résultats proches des niveaux de 2008, mais en deçà des cibles initiales, qu'il s'agisse du coût moyen d'une reconduite à la frontière (indicateur 4.1), du nombre de reconduites effectives (indicateur 4.2) ou du nombre d'interpellations d'« aidants » (indicateur 4.3).

Critiqué parce qu'il ne comptabilisait pas la participation des fonctionnaires à la rétention et à la reconduite aux frontières, le premier indicateur est supprimé en 2010. Une mission a été confiée à l'Inspection générale de l'administration pour évaluer le coût analytique global de l'éloignement d'un

(1) Pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure.

étranger. Son rapport publié fin 2009 a fait apparaître que le coût global ⁽¹⁾ de cette politique s'élevait à 232 millions d'euros. Rapporté à 18 300 personnes reconduites en 2008 ⁽²⁾, le coût unitaire moyen d'une reconduite s'établissait à 12 645 euros. Cependant, si l'on considère le nombre de personnes concernées à chaque étape du processus (interpellation, garde à vue et procédure administrative, placement en CRA puis reconduite), le coût moyen total est ramené à 6 300 euros.

En tout état de cause, il est très supérieur aux frais exposés dans l'indicateur 4.1 ou à celui retenu en *justification au premier euro* dans la loi de finances initiale pour 2010 (1 390 euros). Si l'on additionne, par approximation minimale, les dépenses données pour le fonctionnement hôtelier des CRA et les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière (cf. *supra*), même rapporté au nombre total de mesures de reconduite ⁽³⁾, le coût unitaire moyen s'élèverait aux environs de 2 200 euros en 2009 comme en 2008.

Il serait donc utile de suivre annuellement l'évolution de ces coûts totaux pour apprécier l'efficacité des moyens mobilisés dans le cadre de la politique de reconduite à la frontière.

Recommandation n° 4 : Déterminer les coûts globaux des mesures de reconduite à la frontière à chaque exercice budgétaire.

S'agissant du temps de rétention administrative, la durée moyenne n'a que peu diminué (de 10,36 à 10,22 jours). Cela étant, le Rapporteur spécial note ce progrès qui le maintient très en deçà du seuil réglementaire de 32 jours maximum ⁽⁴⁾.

Le nombre d'interpellations de trafiquants et « facilitateurs » est inférieur à la cible fixée pour 2009 (4 663 interpellations au lieu de 5 000) ; mais elle progresse tout de même de 8 % par rapport à 2008.

Quant aux personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée et au séjour, le bilan est contrasté entre une diminution des résultats (comme des infractions constatées) en métropole (de 111 692 à 96 109 personnes) et une augmentation dans les DOM et à Mayotte (de 30 225 à 35 088 personnes).

La proportion d'étrangers mis en cause pour l'emploi d'étrangers sans titre se maintient sur tout le territoire (53,96 % en métropole en 2009), tandis que celle des étrangers en infraction pour travail dissimulé baisse (de 31,3 à 27,6 %).

(1) Hors intervention des juridictions.

(2) L'étude excluait les personnes ayant bénéficié d'une aide au retour de l'OFII et celles qui ont été reconduites dans le cadre d'une interdiction du territoire français.

(3) Tous cas confondus.

(4) Articles L.552-1 à L.552-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

B.- LE PROGRAMME N° 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE*: UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE TROP SOMMAIRE

● L'objectif n° 1 *Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers* est censé être traduit par l'indicateur 1.1 *Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent le DILF*.

Si la proportion a progressé par rapport à 2008 (de 50 % à 55 %), elle est fort éloignée de l'objectif de 73 % de réussite fixé en 2009. Le responsable du programme se contente de rappeler la jeunesse du dispositif du diplôme initial de langue française.

Cette proportion est bien plus faible encore dans les DOM (23,2 %) ; cependant ce résultat s'explique en grande partie par le fait que les sessions du DILF n'y ont été organisées qu'au troisième trimestre. Les taux de réussite s'établissent ensuite à un taux plus satisfaisant (47 % au quatrième trimestre).

Quoi qu'il en soit, **le Rapporteur spécial considère que ces données sont très insuffisantes pour apprécier la performance des moyens mobilisés pour favoriser l'intégration des étrangers**, que ce soit par l'OFII, qui dispose de ressources d'origine « publique » (européennes, budgétaires et fiscales) importantes, ou à travers les multiples interventions financées par le programme.

● Concernant l'objectif n° 2 *Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation* et l'indicateur 2.1 *Nombre de dossiers de demande de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par ETP d'agent instructeur* :

Le nombre de dossiers traités par agent a fortement augmenté par rapport à 2008, dépassant même nettement l'objectif fixé en loi de finances initiale pour 2009. De même, le temps de traitement a-t-il été sérieusement réduit (de 545 à 400 jours) approchant la valeur cible de 395 jours.

Ces progrès très appréciables ont pu être obtenus selon le responsable de programme grâce à une meilleure appropriation et un meilleur fonctionnement de l'application PRENAT⁽¹⁾, à la rationalisation accrue des modalités d'instruction, et à la mobilisation de tous les agents de la sous-direction de l'accès à la nationalité. Non seulement la productivité individuelle s'est accrue très sensiblement (+ 30 % par rapport à 2008) mais le stock des demandes en attente a pu être fortement résorbé.

Pour fluidifier encore ce dispositif, certaines procédures de naturalisation vont être déconcentrées à partir de 2010.

(1) PRÉfectures / NATuralisations : application de gestion des demandes de naturalisations.

JUSTICE

Commentaire de M. René COUANAU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE, TENDUE MALGRÉ LA CROISSANCE DES MOYENS, SUSCITE DES INQUIÉTUDES POUR L'AVENIR.....	340
A.– LE PROGRAMME <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i>	342
B.– LE PROGRAMME <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i>	343
C.– LE PROGRAMME <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i>	345
D.– LE PROGRAMME <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i>	345
E.– LES DEUX PROGRAMMES <i>CONDUITE ET PILOTAGE</i>	346
II.– LA PERFORMANCE : UNE TENDANCE GÉNÉRALE À L'AMÉLIORATION, DES PROBLÈMES ET DES LACUNES DU SYSTÈME DE MESURE	348
A.– LA <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i> : UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE.....	348
B.– L' <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i> : DES PROGRÈS TOUJOURS FRAGILISÉS PAR LA CROISSANCE DU NOMBRE DES PERSONNES PRISES EN CHARGE	349
C.– LA <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i> : PROGRÈS VISIBLES POUR L'ACTIVITÉ ET LE COÛT DES STRUCTURES	350
D.– L' <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i> : UNE ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DES DEMANDES	352
E.– LES DEUX PROGRAMMES <i>CONDUITE ET PILOTAGE</i> : UNE PERFORMANCE À AMÉLIORER ET UN SYSTÈME À COMPLÉTER.....	352

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE, TENDUE MALGRÉ LA CROISSANCE DES MOYENS, SUSCITE DES INQUIÉTUDES POUR L'AVENIR

La mission *Justice* a été dotée en loi de finances initiale pour 2009 de crédits s'élevant à 8,30 milliards d'euros en autorisations d'engagement (ce qui représentait une progression de 14 % par rapport à 2008) et 6,63 milliards d'euros en crédits de paiement (soit une progression de 4,5 %).

Les crédits consommés ont été de 8,62 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 6,70 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

L'exécution du budget a donc quasiment respecté le plafond fixé par la loi de finances initiale. **Le dépassement constaté, outre l'impact du Plan de relance, montre que l'exécution a été tendue sur plusieurs postes – dépenses de personnel comme dépenses de fonctionnement.** La gestion demeure difficile pour les responsables de programme, dont les marges de manœuvre réelles sont très faibles. Cette situation est d'autant plus inquiétante que le budget de la Justice a bénéficié d'une hausse de crédits constante depuis l'adoption de la loi de programmation et d'orientation en 2002.

Le ministère a eu recours à la fongibilité afin de dégager quelques marges de manœuvre : des mouvements sont intervenus en gestion au sein du programme *Administration pénitentiaire* pour un montant de 27 millions d'euros, et au sein des programmes *Protection judiciaire de la jeunesse* et *Conduite et pilotage*. Ainsi, on soulignera que sur le programme *Justice judiciaire*, un transfert important de 19 millions d'euros a eu lieu des crédits de personnel vers la couverture des dépenses de frais de justice.

Le Plan de relance a permis de desserrer la contrainte qui pesait sur les programmes *Justice judiciaire* (166) et *Administration pénitentiaire* (107). Les crédits au titre du Plan se sont élevés à 80 millions d'euros en autorisations d'engagement (consommés à 87 %) et 47,95 millions d'euros en crédits de paiement (consommés à 72 %).

Trois mesures principales ont été mises en œuvre : un programme exceptionnel d'investissement public au profit de l'immobilier judiciaire et de l'immobilier pénitentiaire, le financement du passage à 20 % (au lieu de 5 %) des avances versées par le ministère à ses fournisseurs dans le cadre des marchés publics, et le financement d'un audit énergétique et de travaux d'accessibilité et de désamiantage des bâtiments de la PJJ.

Ainsi que l'analyse la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget en 2009, le budget du ministère est caractérisé par une rigidité croissante, qui rend théorique la notion de globalisation des crédits.

En effet, de très nombreux crédits sont « fléchés » : les crédits d'aide juridictionnelle, les frais de justice, et la quasi-totalité des crédits gérés par l'administration pénitentiaire, soit les dépenses de gestion déléguée, les dépenses de santé, les placements sous surveillance électronique, les crédits immobiliers, les partenariats public-privé, notamment. Ces crédits « fléchés » en viennent à constituer près de la moitié des crédits du programme (**les frais de justice représentent 45 % des crédits hors titre 2 du programme 166**) ou la plus grande part, comme l'aide juridictionnelle qui représente 94 % des crédits de paiement consommés.

Au vu de ces caractéristiques, la Cour des comptes a appelé dès l'année dernière à la réflexion sur l'importance et le rythme des engagements contractés par l'État sous la forme de conventions de partenariat public privé, quel qu'en soit le support juridique. Le Rapporteur spécial est également attentif à l'ampleur prise par les engagements financiers dans le cadre des PPP et souhaite une étude approfondie du ministère avec une projection des charges qui en résulteront à moyen et long terme.

Préconisation n° 1 : Effectuer une prévision précise des charges qui résulteront des partenariats public-privé à moyen et long terme pour le budget du ministère de la Justice

La Cour a souligné en effet que **le rétablissement des équilibres engagé ces dernières années pourrait être compromis si les efforts de la chancellerie venaient à se relâcher pour les postes correspondant aux anciens crédits évaluatifs (frais de justice, aide juridictionnelle) ou si la couverture des engagements pluriannuels à moyen ou à très long terme prenait une part hors de proportion avec les possibilités du ministère.**

Le plafond d'emplois du ministère a été établi à 72 749 ETPT. La consommation des emplois a été de 99 % d'après la restitution India ODE.

Les dépenses de personnel ont connu une hausse de 4,07 % en 2009, légèrement inférieure à celle constatée en 2008 (5,22 %). Elles progressent plus vite que l'ensemble des crédits de la mission. Malgré cela, trois programmes (107, 166 et 182) se sont heurtés à des difficultés en fin de gestion.

Les crédits de fonctionnement ont diminué (sauf pour l'administration pénitentiaire), mais les besoins ont été sous estimés pour deux programmes au moins, la *Justice judiciaire* et l'*Administration pénitentiaire*.

Les crédits d'investissement ont été en baisse en 2009 (– 52 % en autorisations d'engagement et – 13 % en crédits de paiement). Sur trois programmes, les crédits de titre 5 ont été redéployés vers d'autres dépenses : frais de justice, santé des détenus, entretien des établissements pénitentiaires en gestion publique.

Il a été prévu de financer **la réforme de la carte judiciaire** par des crédits inscrits sur le programme, pour un montant de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35 millions d'euros en crédits de paiement, et de mobiliser 55 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Un montant de 93,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 42,8 millions d'euros en crédits de paiement a en effet été consommé sur le programme 166. Ces dépenses ont concerné les opérations immobilières (77 millions d'euros en autorisations d'engagement et 29 millions en crédits de paiement), l'accompagnement des personnels (10 millions d'euros en crédits de paiement). La deuxième fraction de l'indemnisation des avocats n'a pas été versée cette année.

On soulignera que les crédits attendus en 2009 du CAS immobilier n'ont pas été versés. Le ministère a recouru à la place aux crédits du Plan de relance. Cela suscite néanmoins l'inquiétude pour 2010 et 2011 car la réalisation du volet immobilier de la réforme repose pour une part importante sur la mobilisation des crédits du CAS.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate un manque d'information sur les cessions confiées à France Domaine, qui rend difficile d'apprécier les crédits pouvant être remis à la disposition du ministère de la Justice (en principe 65 % des produits de cession).

Préconisation n° 2 : Rendre plus transparente la procédure de cession d'immeubles par France Domaine, transmettre au ministère et au Parlement les prévisions annuelles de remises à disposition de crédits en expliquant les conditions présidant à ces remises.

Le coût total de la réforme de la carte judiciaire est estimé par le ministère à 427 millions d'euros, hors loyers, pour la période 2009 à 2011.

A.– LE PROGRAMME *JUSTICE JUDICIAIRE*

Les crédits ouverts pour ce programme se sont élevés à 3,21 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,89 milliards d'euros en crédits de paiement. Le taux de consommation des crédits est de 88,9 % en autorisations d'engagement, et 98,9 %, en crédits de paiement.

Le plafond d'emplois a été dépassé de 169 ETPT, notamment à cause de la surestimation des départs en retraite.

La réserve de précaution constatée en fin d'année a été de 18 millions d'euros sur le titre 2, pour les autres titres, elle a été levée en totalité pour financer les dépenses de frais de justice. Les mouvements de fongibilité entre les BOP du programme ont porté sur 19 millions d'euros. Ils ont bénéficié aux frais de justice pour leur plus grande partie, ainsi qu'au fonctionnement courant des juridictions.

L'excédent de crédits de personnel en fin de gestion a été de 38 millions d'euros soit 1,97 % du total. Après fongibilité, ces crédits sans emplois ont été limités à 1 % du total. Les crédits hors titre 2 ont été consommés à hauteur de 75, % en autorisations d'engagement et à 101 % en crédits de paiement.

L'exécution du programme a souffert de la sous-budgétisation des frais de justice en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. La progression des crédits de paiement inscrits n'a pas réussi à couvrir la dépense, aussi les charges à reporter sur 2010 se sont élevées à 118 millions d'euros, revenant au niveau de 2007.

Après trois années de maîtrise de la croissance des frais de justice (notamment 2,4 % et 3,3 % de croissance en 2007 et 2008) grâce à la baisse négociée des tarifs de certaines prestations, l'on peut craindre aujourd'hui que les progrès accomplis soient remis en question. En effet, cette dépense a augmenté de 7,67 % en 2009, avec une consommation de crédits de paiement de 432,5 millions d'euros.

Cette progression s'explique par plusieurs facteurs : les revalorisations intervenues en 2009, l'accélération du traitement des mémoires de frais grâce à un nouveau circuit de paiement (ce que le Rapporteur spécial avait appelé de ses vœux), le recensement des charges à payer permettant de « déstocker » massivement des mémoires en attente, la réforme des procédures collectives relevant des tribunaux de commerce et leur augmentation sous l'effet de la crise économique.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes, cette accélération de la dépense pose la question de sa soutenabilité à moyen et long terme. En effet, les crédits ouverts pour 2010 sur ce programme pour le hors titre 2 sont en baisse, et la prévision inscrite pour les frais de justice est de 395 millions d'euros. Les charges à payer s'élèvent à 120 millions d'euros en fin d'exercice 2009 contre 92,3 à la fin 2008. Les efforts devront être renouvelés pour rester dans l'enveloppe prévue en 2010.

B.– LE PROGRAMME ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le programme a été doté de crédits ouverts à hauteur de 4,77 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,51 milliards d'euros en crédits de paiement. Le taux de consommation du programme a atteint 91,8 % en autorisations d'engagement, celui des crédits de paiement étant proche de 100 %, à 99,5 %.

Le programme *Administration pénitentiaire* a bénéficié du Plan de relance : ces crédits lui ont permis de financer des opérations attendues que les contraintes de gestion du programme avaient jusqu'à présent conduit à différer.

Comme il a été déjà souligné, **ce programme connaît une augmentation des crédits réservés à la gestion déléguée** : ils se sont élevés à 217 millions d'euros de crédits de paiement, soit 65 millions d'euros de plus qu'en 2008. Un engagement de 1,5 milliard d'euros d'autorisations d'engagement est intervenu, correspondant à la notification de nouveaux marchés de gestion déléguée et au renouvellement de ceux arrivés à échéance au 31 décembre 2009.

La montée en puissance des loyers versés dans le cadre des partenariats publics privés s'accroît toujours : 31,1 millions d'euros ont été versés en 2009. La part prise par les loyers au sein des crédits de fonctionnement est passée de moins de 30 % en 2008 à 36,5 % en 2009. Les marges disponibles se réduisent d'autant pour financer l'entretien des établissements pénitentiaires gérés en régie et les autres dépenses telles la santé des détenus.

Les projections effectuées par le ministère l'ont conduit à solliciter un abondement de 10 millions d'euros du plafond de la mission *Justice* dans la programmation triennale 2009-2011 afin de financer le fonctionnement des établissements pénitentiaires en gestion publique d'une part, les dépenses de personnel d'autre part. La direction de l'Administration pénitentiaire estime l'insuffisance de crédits à près de 50 millions d'euros en 2010, du fait de différents facteurs, parmi lesquels un report de charges à payer de 10 millions d'euros.

Préconisation n° 3 : Construire la prochaine programmation pluriannuelle sur des bases réalistes afin d'éviter la sous-dotation des dépenses de personnel de la mission, des dépenses de fonctionnement des établissements pénitentiaires, des frais de justice et de l'aide juridictionnelle.

Corrélativement à ce qui vient d'être décrit, **les crédits de fonctionnement ont été insuffisants**. Les crédits prévus pour la santé des détenus (90 millions d'euros) connaissent une insuffisance structurelle : les reports de charges ont été stabilisés à 17 millions d'euros grâce à un abondement de 20 millions d'euros en gestion. Les crédits de fonctionnement disponibles pour les établissements en gestion publique ont stagné en 2009, ce qui a eu pour conséquence un report de charges à payer de 25 millions d'euros, au même niveau qu'en 2008.

Comme bien d'autres programmes fortement dotés en charge de personnel, **le programme a connu des difficultés de gestion des crédits de titre 2** pour deux raisons. La première tient aux départs à la retraite moins nombreux que prévu (surcoût de 5,6 millions d'euros). La seconde est propre à l'administration pénitentiaire. Il s'agit du « dérapage » des heures supplémentaires calculées sur la base d'un protocole d'accord signé le 11 mai 2009 à la suite du conflit social du début mai (surcoût de 5,3 millions d'euros) et les choix indemnitaires de la direction, qui ont conduit à un dépassement de 21 millions d'euros. Le dégel partiel de la réserve de précaution et l'abondement en provenance du programme *Justice judiciaire* n'ont pas permis de combler le dépassement, aussi un reste à payer de 10 millions d'euros est-il reporté sur 2010.

Préconisation n° 4 : Dans la construction du projet de budget pour 2011, prendre les dispositions nécessaires à une gestion plus maîtrisée des crédits de personnel du programme *Administration pénitentiaire*. En gestion 2010, éviter le report de charges sur l'année 2011 si le dégel de la réserve de précaution permet de les éviter.

C.– LE PROGRAMME *PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE*

Les crédits du programme ont diminué pour la première fois en 2009, marquant une baisse de 9,68 % pour les autorisations d'engagement et de 2,51 % pour les crédits de paiement. Cette baisse résulte de la mise en œuvre des préconisations de la RGPP et de la réorganisation des 15 directions régionales en 9 ensembles interrégionaux. Cette diminution a porté principalement sur les crédits autres que ceux de personnel.

Le programme a bénéficié de crédits ouverts à hauteur de 795,7 millions d'euros en autorisations d'engagement, consommés à 95,3 %, et de 774,5 millions d'euros en crédits de paiement, consommés à 98,8 %.

Sur un plafond d'emplois autorisé de 8 951 ETPT, les emplois consommés se sont élevés à 8 603. Les effectifs ont diminué de 362 ETPT. Les crédits de personnel consommés se sont élevés à 407 millions d'euros. La non-consommation est de 1 % (4,62 millions d'euros) par rapport aux crédits ouverts.

D.– LE PROGRAMME *ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE*

Ce programme a bénéficié de crédits ouverts à hauteur de 414,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, consommés à 96 %, et de 347 millions d'euros en crédits de paiement, consommés à hauteur de 91,8 %. Par rapport à la loi de finances initiale, la consommation est respectivement de 103 % et de 100,3 %.

La dotation en faveur de l'aide juridictionnelle montre une soutenabilité fragile, comme le souligne la Cour des comptes. Le ministère a pu faire face à cette dépense grâce à l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative (16,3 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement) et de redéploiements (6,4 millions d'euros), permettant de rétablir le volant de trésorerie des CARPA, trésorerie qui a cependant été ramenée à deux mois de fonctionnement. La réforme du système actuellement en préparation montre donc sa pertinence, surtout face à une augmentation possible des besoins dans le contexte économique difficile.

Les reports de crédits sur 2009 se sont élevés à 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 0,63 million d'euros en crédits de paiement. La réserve de précaution a été levée en totalité. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 a abondé le programme de 16 millions d'euros afin de couvrir les engagements antérieurs à 2009. Ouverts tardivement, ces crédits devraient être reportés.

E.- LES DEUX PROGRAMMES DE *CONDUITE ET PILOTAGE*

Le programme *Conduite et pilotage* a d'abord fait l'objet d'une réorganisation en 2008, avec le regroupement au sein du secrétariat général du ministère des compétences réparties entre plusieurs directions et services du ministère. Puis, afin de préparer le passage du ministère au nouveau système d'information financière de l'État (Chorus), ce programme a été scindé en deux : le programme 310 portant les dépenses traitées par le système Chorus, qui regroupent à présent l'essentiel des crédits d'administration centrale et le programme 213 qui conserve les dépenses déconcentrées et les dépenses en faveur des agents de l'INSEE.

Les crédits ouverts en 2009 pour le programme 310 ont été de 239,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 241,65 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits consommés ont été de 213,30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 241,16 millions d'euros en crédits de paiement.

Le programme a nettement amélioré en 2008 son niveau de consommation des crédits de paiement. En effet, son taux de consommation atteint 87,66 % en autorisations d'engagement, celui des crédits de paiement étant de 98,2 %. En 2007, 15 millions d'euros étaient restés non consommés en fin de gestion, niveau aujourd'hui limité à 4,6 millions d'euros.

Pour le programme 213, les crédits ouverts ont été de 13,91 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 11,14 millions d'euros en crédits de paiement. Le total des autorisations d'engagement consommées a été de 9,29 millions d'euros et les crédits de paiement consommés de 8,98 millions d'euros.

Ces programmes ont connu en 2009 un tassement de leurs moyens. À périmètre courant, ils ont diminué par l'effet de la sortie de la mission *Justice* de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) du programme, ainsi que la sortie du Haut commissariat aux comptes. À périmètre constant, la loi de finances initiale a diminué les autorisations d'engagement de ces programmes de 4,3 % et a très légèrement augmenté leurs crédits de paiement de 0,3 %.

L'évolution suivante des dépenses a été constatée : une baisse des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement courant, la baisse des crédits d'étude et d'évaluation, la progression des crédits consacrés à l'action sociale et le recentrage sur les projets informatiques déjà lancés plutôt que sur le lancement de nouveaux investissements.

En effet, plusieurs investissements prévus dans le domaine informatique ont été abandonnés en 2009, devant la difficulté d'obtenir la couverture en crédits de paiement des opérations programmées.

L'action 09 consacrée à l'informatique du ministère a été dotée de 83 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 11 millions de plus qu'en 2008. La consommation des autorisations d'engagement s'est élevée à 52 millions d'euros. Les crédits de paiement alloués se sont élevés à 83,5 millions d'euros, niveau proche de 2008, et la consommation a été plus élevée, à 85 millions d'euros.

Le système d'information opérationnel pénal dit Chaîne Cassiopée a été déployé au 1^{er} janvier 2009, dans 71 TGI ; sa généralisation doit se poursuivre afin qu'il soit installé à terme dans 171 TGI.

Les dépenses de loyer de l'administration centrale sont toujours très élevées : 32 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30,49 en crédits de paiement. Ces montants se décomposent en loyers (20,94 millions d'euros), loyers budgétaires (6,12 millions d'euros) et charges (3,42 millions d'euros).

Le regroupement des services de l'administration centrale sur un site unique est évoqué : ce regroupement permettrait à terme de réaliser des économies par rapport aux coûts actuels des baux.

Le plafond d'emplois du programme a été établi en loi de finances initiale à 1 454 ETPT. La moyenne des ETPT consommés en 2009 a été de 1 609 emplois soit un écart de 159 ETPT.

Cet écart provient des méthodes de calcul de l'outil India-outil de décompte des emplois (ODE) concernant les personnels non titulaires non indicés rémunérés par les ministères : ces personnels ne sont pas décomptés en fonction de leur temps de travail mais en fonction du coût moyen des personnels du ministère. Le programme *Conduite et pilotage* compte de nombreux contractuels spécialisés de haut niveau, rémunérés au-dessus de la moyenne de rémunération des fonctionnaires, aussi l'outil les comptabilise-t-il plusieurs fois en pratique.

Il conviendrait de trouver une solution pour mettre fin à ce dysfonctionnement.

II.— LA PERFORMANCE : UNE TENDANCE GÉNÉRALE À L'AMÉLIORATION, DES PROBLÈMES ET DES LACUNES DU SYSTÈME DE MESURE

A.— LA JUSTICE JUDICIAIRE : UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE

Les résultats de la performance de ce programme se rapprochent souvent des cibles fixées, ce dont le Rapporteur spécial se félicite. Cependant, les résultats sont très variables d'année en année, il est pour certaines actions difficile de percevoir une tendance positive sur le long terme.

L'ensemble des juridictions a réussi à maîtriser ses *délais en matière civile*, composante majeure de l'évaluation de la performance. La Cour de cassation a dépassé les objectifs fixés, les cours d'appel ont poursuivi en 2009 la diminution de la durée de traitement des affaires civiles pour atteindre 11,9 mois, ne parvenant pas à la réduire à moins de dix mois selon la cible. Le délai moyen de traitement des procédures par les tribunaux de grande instance se maintient à 7,7 mois. La performance des tribunaux d'instance n'est pas documentée, les données n'étant disponibles qu'en mai, ce qui est dommage.

De même, l'âge moyen des affaires civiles en stock est conforme à la cible pour la Cour de cassation et les cours d'appel, il est stable, mais supérieur à la cible pour les TGI (13,4 mois) et les conseils de prud'hommes (11,5 mois). Les juridictions affichent un traitement élevé des affaires, tant quant au traitement du flux que du stock.

Les indicateurs de qualité *Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire*, *Taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer* et *Taux de cassation des affaires civiles*, ne sont pas tous documentés ; ceux qui le sont progressent favorablement. Il en est de même des indicateurs mesurant la charge de travail des magistrats et fonctionnaires, qui s'améliorent presque tous, sauf le nombre d'affaires traitées par magistrat de Cour d'appel, qui se détériore car un nombre plus grand de magistrats ont été affectés au civil afin de résorber les stocks d'affaires. **On peut regretter que l'indicateur ne soit toujours pas renseigné pour les tribunaux d'instance.**

Pour les affaires pénales, *le délai moyen de traitement* n'est connu que pour la Cour de cassation ; il augmente par rapport à 2008. Le nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet a diminué : il faut prendre cette évolution avec prudence car l'entrée en fonction de la chaîne Cassiopée, chaîne informatique destinée à remplacer les applications informatiques pénales actuelles, a exigé des apprentissages et des adaptations, elle conduit par ailleurs à un autre mode de comptage. Pour les magistrats du siège, les éléments statistiques sont encore incomplets. Le déploiement de Cassiopée devrait permettre au ministère de disposer d'éléments statistiques de meilleure qualité, avec un périmètre plus large.

Une progression de 2 % du *taux de réponse pénale* est constatée, que cela soit pour les majeurs et les mineurs ou pour les mineurs seuls : ce taux dépasse la cible de 85 %, confortant l'objectif d'une réponse systématique et adaptée à tous actes délictueux constatés. Toutefois, on ne sait si ce taux élevé est dû aux mesures de rappel à la loi ou aux autres mesures dites « de troisième voie ». Le *taux de mise à exécution des décisions pénales* diminue en 2009 pour tous les types de décisions, le plus fortement pour l'emprisonnement ferme. Il progresse seulement pour le recouvrement des amendes.

La progression constante des *frais de justice*, constatée dans un passé récent, doit demeurer un objectif majeur du ministère de la Justice. La dépense en frais de justice au titre de l'action pénale a augmenté de 9 %, mais ce sont les dépenses de frais de justice commerciale qui enregistrent la plus forte progression, soit 20 %. Il conviendra de rester vigilant sur la maîtrise de cette dépense qui est la première en ce qui concerne le fonctionnement.

B.— L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : DES PROGRÈS TOUJOURS FRAGILISÉS PAR LA CROISSANCE DU NOMBRE DES PERSONNES PRISES EN CHARGE

Le nombre des personnes prises en charge par cette administration est en hausse de 4 % au 1^{er} janvier 2009, après une hausse de 6,3 % en 2008. Au 1^{er} janvier 2010, 234 760 personnes étaient sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire. Les publics pris en charge s'élèvent à 60 979 personnes écrouées et 5 111 personnes non hébergées, les secondes étant en progression par rapport au total. Le nombre de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine a progressé de 22 % pour atteindre près de 7 300 personnes. La hausse de ces publics pris en charge s'accompagne d'une hausse des incidents en détention et également des suicides : avec 115 suicides en 2009, le taux de suicide est monté à 18 pour 10 000 personnes.

Le ministère a apporté dans le projet annuel de performances 2009 puis 2010 des changements au système de mesure de la performance, les uns positifs les autres moins.

Ainsi par exemple l'indicateur *Nombre de condamnés à des peines de plus d'un an écroués en établissement pour peine* a été supprimé pour 2010, alors qu'il permettait de mesurer les progrès de l'encellulement individuel et qu'au demeurant, il avait progressé en 2009. Cet indicateur a été remplacé d'une part, par le *suivi des nouvelles places créées* pour mesurer la marge de manœuvre dont dispose l'administration pénitentiaire par rapport au taux d'occupation et, d'autre part, par le *taux de performance de la production immobilière* qui mesure le coût de la place des constructions nouvelles et leur délai construction. Cependant, les informations sur les coûts continuent d'être produites dans la justification au premier euro (JPE).

L'indicateur du *taux d'incidents pour 10 000 détenus* est redescendu de 25 à 18 pour 10 000 détenus, après une année très haute en 2008. Le taux d'occupation des places spécialisées est très élevé (93 % pour les semi liberté, 84 % pour les centres pour peines aménagées).

L'indicateur *Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* montre une progression de 2 points et atteint 13 %, encore loin de la cible de 18 %. La progression de cet indicateur est toutefois rapide.

Dans le domaine de l'insertion professionnelle des détenus, la progression des personnes prises en charge rend difficile d'atteindre les cibles initialement fixées pour 2009 : la part des détenus stagiaires de la *formation professionnelle* se maintient à 8 %, celle des personnes scolarisées à 23 %, atteignant presque la cible. L'*activité rémunérée des détenus* stagne autour de 35 %, sous la cible, mais cette position est déjà appréciable dans un contexte de crise économique.

Si le milieu fermé peut mesurer son activité grâce à de nombreux indicateurs pertinents, à l'inverse, les indicateurs de suivi du milieu ouvert sont encore en nombre limité et ne reflètent pas suffisamment l'activité des services de l'administration pénitentiaire.

Ainsi que le préconise la Cour des comptes, il serait utile d'introduire un indicateur portant sur l'efficacité de l'administration pénitentiaire en matière de lutte contre la récidive, de même qu'un tel indicateur existe pour la protection judiciaire de la jeunesse. Il mettrait en relief le rôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation grâce à des mesures de l'activité (nombre de personnes suivies en milieu fermé et ouvert, délais de prise en charge des mesures alternatives à l'incarcération, par exemple).

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

C.- LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : PROGRÈS VISIBLES POUR L'ACTIVITÉ ET LE COÛT DES STRUCTURES

Conformément aux préconisations de la RGPP, l'activité de la PJJ s'est recentrée sur les jeunes confiés au pénal : l'augmentation de l'activité pénale a représenté une progression de plus de 8 % en 2009. L'action des services a été réorientée selon les modalités prescrites par la circulaire du 25 février 2009 relative à l'action éducative structurée par les activités de jour. Les services se sont donc adaptés à de nouvelles exigences et pratiques éducatives.

En outre, un vaste audit des structures habilitées est en cours, qui a porté sur 26 structures. Ce travail est accompli de concert avec les conseils généraux responsables au premier plan des mesures d'assistance éducative.

La très grande majorité des indicateurs démontre un progrès régulier dans la réalisation des objectifs entre 2006 et 2009. Certains ne sont pas renseignés du fait de difficultés méthodologiques. Il est dommage notamment que l'indicateur portant sur le *pourcentage de récidive ou de réitération* ne soit pas renseigné, car il dépend de l'extraction de données en provenance des juridictions.

La cible a parfois été volontairement fixée de manière ambitieuse par rapport à l'existant de manière à mobiliser les acteurs pour sa réalisation. C'est le cas des *délais de prise en charge* (hors placement) pour lesquels les résultats sont encore en deçà de l'objectif ou des *taux d'occupation des structures*. L'objectif fixé par la loi d'orientation pour la justice de 2002 est la mise en œuvre des décisions de justice « sans délai ». Si la cible n'est pas encore atteinte, le Rapporteur spécial observe toutefois que l'administration parvient à ne pas dégrader le résultat malgré la croissance de l'activité. Le résultat s'améliore notablement pour les mesures de milieu ouvert civil.

Les résultats en ce qui concerne le *taux d'occupation des établissements* sont inférieurs à la cible pour les établissements de placement éducatif et les centres éducatifs fermés, et atteint la cible pour les centres éducatifs renforcés. La prévision est de toute évidence difficile sur le taux d'occupation des structures de la PJJ, qui doivent toujours pouvoir accueillir un placement en urgence. On peut seulement souligner que le taux d'occupation des centres éducatifs fermés pourrait être un peu plus élevé, étant actuellement de 73 %, alors que l'objectif est d'atteindre les 80 %.

En revanche, *les taux d'activité par catégorie de personnel pour chaque type de mesure* a progressé et atteint la cible voire la dépasse. Un éducateur suit 25 jeunes en milieu ouvert, ce qui est conforme à la prévision. Le nombre de mesures d'investigation et d'orientation éducative terminées dans l'année par psychologue a rejoint l'objectif revu à la baisse (31,9) et le nombre de mesures d'enquêtes sociales terminées dans l'année par assistant de service social dépasse la cible (17 mesures). **Le Rapporteur spécial se félicite de cette amélioration de la performance des services.**

L'administration fait observer que l'indicateur ne permet pas toujours de mesurer les efforts accomplis pour une meilleure efficacité des crédits, en raison du caractère exogène des facteurs qui influent sur l'évolution de l'indicateur, comme par exemple pour *le coût complet des mesures judiciaires*. Cependant la progression du coût complet a été jugulée en 2009, et le coût journalier de certains modes de placement a même diminué, montrant que les efforts importants entrepris pour réduire le coût de fonctionnement des structures n'ont pas été vains. Le coût dépend évidemment de l'évolution du taux des pensions, des effectifs

fixés par structure quel que soit le taux d'occupation et de la progression des rémunérations, qui représentent près de 60 % des coûts, évolution qui peut masquer les progrès réalisés.

Le pourcentage de jeunes pris en charge au pénal *ayant accompli une démarche de réparation envers la victime ou la société* progresse régulièrement, atteignant aujourd'hui 75 %.

D.- L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : UNE ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DES DEMANDES

Les crédits de ce programme sont pour 93 % d'entre eux dévolus à l'aide juridictionnelle. Trois indicateurs sur six portent sur cette action.

La question peut être posée de la pertinence de ce programme, doté de crédits assez réduits, correspondant essentiellement à des dépenses à caractère automatique. Ces dépenses sont effectuées par des opérateurs sur lesquelles la chancellerie exerce un pilotage dans la mise à disposition des crédits mais ne peut contrôler les dépenses, ni faire jouer la fongibilité. Les actions de ce programme pourraient donc rejoindre le programme *Justice judiciaire*, ainsi que la Cour des comptes le fait observer.

Le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen de traitement des demandes est supérieur à deux mois s'est réduit, étant actuellement de 18 %. Des progrès sont encore attendus pour atteindre la cible de 10 %. Les enquêtes de *satisfaction portant sur le service rendu par les Maisons de la justice et du droit* sont positives et au-dessus de la prévision (97 % de personnes satisfaites). Le jugement porté par les victimes sur l'aide qui leur a été apportée n'a pas été documenté cette année à cause d'un changement de méthodologie.

E.- LES DEUX PROGRAMMES DE CONDUITE ET PILOTAGE : UNE PERFORMANCE À AMÉLIORER ET UN SYSTÈME À COMPLÉTER

La réalisation des objectifs est ici aléatoire et très difficile. On citera par exemple l'indicateur relatif au *respect des délais de livraison des opérations immobilières pour les opérations livrées dans l'année* : les durées prévues sont supérieures à l'objectif tant dans l'immobilier judiciaire que pénitentiaire. Le coût du m² judiciaire rénové a aussi été largement dépassé (1 691 euros au m² au lieu de 1 100) alors même que cette cible a été rehaussée. Par contre, il n'y a pas eu de dépassement des coûts pour l'immobilier pénitentiaire.

On soulignera seulement que l'important objectif *Optimiser la gestion des projets immobiliers* n'inclut pas dans son périmètre les projets réalisés en partenariat public privé (PPP), ce qui prive le Parlement d'une comparaison éclairante avec les opérations réalisées en maîtrise d'ouvrage classique. L'opérateur AMOTMJ (devenue depuis APIJ), dont la subvention est supérieure à 8 millions d'euros, n'était pas intégré dans la démarche de performance du

ministère ; il l'est dans le projet annuel de performances 2010. Une formalisation des relations entre l'État et l'agence, qui devrait aboutir à un contrat d'objectif, a été entreprise.

Les résultats de l'indicateur *Taux de déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions* mettent en évidence le grand retard accumulé par ce déploiement. Alors que ce taux devait être de 80 % en 2009, il n'est que de 37 %. La cible de 100 % en 2010 paraît inatteignable.

Le programme prévoit un objectif de gestion efficiente des personnels. Il est basé sur un seul indicateur qui mesure la *Dépense moyenne, pour le bureau du personnel, de la gestion d'un agent de l'administration centrale*. Cette dépense est de loin supérieure à la prévision (425 euros au lieu de 394) et loin de la cible 2010, qui est de 344 euros. La différence est expliquée par l'affectation de personnel supplémentaire, conséquence de la réorganisation du secrétariat général.

Le Rapporteur spécial regrette qu'aucun indicateur ne mesure un élément essentiel de la bonne gestion des ressources humaines qui est la rapidité d'affectation aux postes vacants. Tout en prenant en considération les besoins liés à la garantie du bon déroulement des nominations aux postes et de la transparence des affectations, le rapporteur estime indispensable que l'administration se fixe des objectifs de progrès en ce domaine.

En effet, en particulier pour la justice judiciaire, la nomination des magistrats et surtout l'affectation des greffiers et des postes administratifs dans les juridictions demande couramment plusieurs mois voire un an, ce qui désorganise le travail des juridictions.

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

*

* *

**MÉDIAS : GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE
L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN ; COMPTE D'AFFECTATION
SPÉCIALE AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

Commentaire de M. Patrice MARTIN-LALANDE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS	356
A.– LA MISSION <i>MÉDIAS</i> : UNE ANNÉE 2009 MARQUÉE PAR DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS FINANCIERS DE LA PART DES POUVOIRS PUBLICS	356
1.– Le programme 180 <i>Presse</i> : l'impact budgétaire massif des États généraux de la presse	357
2.– Le programme 312 <i>Soutien à l'expression radiophonique locale</i>	360
3.– Le programme 313 <i>Contribution au financement de l'audiovisuel public</i> : une exécution marquée par la surperformance publicitaire de France Télévisions	361
4.– Le programme 115 <i>Action audiovisuelle extérieure</i> : une exécution qui reflète une situation de transition	362
B.– LA MISSION <i>AVANCES À L'AUDIOVISUEL</i>	363
1.– De la redevance audiovisuelle à la contribution à l'audiovisuel public	363
2.– La distribution du produit de la contribution à l'audiovisuel public entre ses bénéficiaires	364
C.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN</i> : L'ABSENCE D'EXÉCUTION EN 2009	364
II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS EN 2009	365
A.– LA MISSION <i>MÉDIAS</i>	365
1.– Le programme <i>Presse</i> : dans l'attente du plein effet des mesures nouvelles	365
2.– Le soutien à l'expression radiophonique locale	366
3.– L'action audiovisuelle extérieure : améliorer les mesures d'audience	367
B.– LA MISSION <i>AVANCES À L'AUDIOVISUEL</i>	368
1.– France Télévisions	368
2.– ARTE-France	369
3.– Radio France	369
4.– L'institut national de l'audiovisuel	369
5.– Le GIP France Télé numérique	370

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS

A.- LA MISSION *MÉDIAS* : UNE ANNÉE 2009 MARQUÉE PAR DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS FINANCIERS DE LA PART DES POUVOIRS PUBLICS

L'année 2009 aura été atypique pour la mission *Médias*. Son exécution a été largement bouleversée par la mise en œuvre des mesures décidées suite aux États généraux de la presse écrite (EGPE). En effet, celle-ci s'est traduite par des ouvertures substantielles de crédits à la faveur de la loi de finances rectificative du 20 avril 2009⁽¹⁾. Annoncés en mai 2008 par le Président de la République, rappelons que les EPGE ont été ouverts en octobre de cette même année et se sont organisés autour de quatre pôles de travail⁽²⁾ dont les conclusions devaient permettre de construire une presse moderne adaptée aux défis et enjeux du XXI^{ème} siècle.

Par ailleurs, si les EGPE ont profondément affecté la mission en cours de gestion, **de nouveaux engagements financiers de l'État auront été pris dès la loi de finances initiale pour 2009.** Au total, **entre 2008 et 2009, les crédits consacrés aux médias auront plus que doublé**, principalement du fait :

– de l'inscription, à hauteur de 450 millions d'euros en loi de finances initiale⁽³⁾, d'une dotation budgétaire devant bénéficier au groupe France Télévisions au titre de la compensation des pertes de recettes publicitaires consécutives à la loi du 5 mars 2009⁽⁴⁾ ;

– de la traduction, en loi de finances rectificative d'avril 2009, des mesures décidées dans le cadre des EGPE et qui ont pris la forme d'abondements massifs de crédits (+ 65,6 % en AE et + 61,8 % en CP par rapport à la loi de finances initiale).

En loi de finances initiale (LFI) pour 2009, la mission *Médias* s'était vue dotée de 1,015 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,010 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). Le taux de consommation en exécution est supérieur de 15,6 % aux prévisions en AE comme en CP, les montants d'AE et CP atteignant respectivement 1,173 milliard d'euros et 1,168 milliard d'euros.

(1) *Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.*

(2) a) *Quel avenir pour les métiers du journalisme ?* ; b) *Imprimer, transporter, distribuer, financer : comment régénérer le processus industriel de la presse écrite ?* ; c) *Le choc d'Internet : quels modèles pour la presse écrite ?* ; d) *Presse et société : comment répondre aux attentes des lecteurs et des citoyens ?*

(3) 435 millions d'euros en exécution dont 415 millions d'euros pour France Télévisions.

(4) *Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.*

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION MÉDIAS

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i>	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2008	2009	2008	2009
Consommation				
Presse	284 561 337 266 316 554	282 691 351 441 197 886	279 561 337 274 054 942	277 691 351 435 716 548
Abonnements de l'État à l'AFP	109 412 916 109 412 883	111 382 348 111 382 348	109 412 916 109 412 883	111 382 348 111 382 319
Aides à la presse	175 148 421 156 903 671	171 309 003 329 815 538	170 148 421 164 642 059	166 309 003 324 334 229
Chaîne française d'information internationale (a)	0 92 480 936	—	0 92 480 936	—
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 000 000 26 186 790	26 524 800 27 575 111	25 000 000 26 186 790	26 524 800 27 575 111
Soutien à l'expression radiophonique locale	24 900 000 26 170 528	26 418 800 27 561 443	24 900 000 26 170 528	26 418 800 27 561 443
Fonction support	100 000 16 262	106 000 13 668	100 000 16 262	106 000 13 668
Contribution au financement de l'audiovisuel public	—	473 000 000 458 000 000	—	473 000 000 458 000 000
Action audiovisuelle extérieure	210 819 851 155 711 318	233 070 000 246 970 000	210 819 851 155 711 318	233 070 000 246 970 000
TOTAL	520 381 188 540 695 598	1 015 286 151 1 173 742 997	515 381 188 548 433 986	1 010 286 151 1 168 261 659

(a) : La suppression du programme 116 Chaîne française d'information internationale est due au regroupement des crédits relatifs à l'audiovisuel extérieur au sein du programme 115 Action audiovisuelle extérieure.

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : rapport annuel de performances 2009

1.– Le programme 180 Presse : l'impact budgétaire massif des États généraux de la presse

Les crédits du programme 180 *Presse* ont connu une augmentation de 65,7 % en AE et 61,8 % en CP par rapport à la loi de finances initiale. Logiquement, c'est l'action n° 2 *Aides à la presse* qui aura bénéficié de tels abondements, avec une croissance des AE de 108 % et une revalorisation des CP de 103 %.

Dans ces circonstances, le taux de consommation des crédits du programme – 94,2 % des AE et 97 % des CP – est d'autant plus remarquable qu'il porte sur des sommes très supérieures aux prévisions initiales. Ceci témoigne à la fois de la nécessité des mesures décidées – les crédits débloqués ayant effectivement été utilisés – et de la réactivité des services chargés de mettre en œuvre ces dispositions nouvelles. Pour autant, ainsi que le relève la Cour des

comptes ⁽¹⁾ « *la mise en œuvre des deux aides entièrement nouvelles [l'aide au développement des services en ligne et entreprises de presse et l'aide exceptionnelle aux diffuseurs] a excédé la capacité propre des services chargés des aides à la presse* ». Dans le cas du second dispositif, le recours à un prestataire privé s'est même révélé nécessaire pour l'instruction des dossiers et le versement des sommes.

L'analyse de l'action n° 2 montre que les abondements opérés suite au vote de la loi de finances initiale se sont principalement concentrés sur cinq dispositifs.

- Aide au portage de la presse

Les EPGE ont conduit à un renforcement considérable du dispositif d'aide au portage. Les crédits disponibles à ce titre ont ainsi connu une croissance de 748 %, passant de 8,25 millions d'euros en loi de finances initiale à 70 millions d'euros à la faveur de la loi de finances rectificative d'avril 2009.

Initialement réservée aux quotidiens, l'aide est désormais accessible à tous les titres de presse d'information politique et générale (IPG) ainsi qu'aux publications apportant régulièrement des informations et des commentaires sur l'actualité de l'ensemble des disciplines sportives.

Par ailleurs, des crédits supplémentaires ⁽²⁾ auront permis la mise en place d'un dispositif social incitatif en faveur des vendeurs-colporteurs et porteurs de presse (VCP) ⁽³⁾ visant à exonérer leurs rémunérations de charges patronales. À ce titre, 8 millions d'euros auront été versés à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

- Aide aux quotidiens nationaux d'IPG à faibles ressources publicitaires

L'aide aux quotidiens nationaux d'IPG à faibles ressources publicitaires, fixée à 7,05 millions d'euros en LFI, s'est vue attribuer 5,95 millions d'euros supplémentaires par redéploiement de crédits en gestion (soit une augmentation de 84 %). Comme l'année précédente, 8 publications en ont bénéficié mais trois d'entre elles concentrent l'essentiel des sommes versées (81,5 %).

- Aide à la modernisation de la diffusion

Deux dispositifs ont particulièrement été concernés par les conclusions des EGPE.

(1) Cf. note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2009.

(2) Ouverts à la faveur de la loi n° 2009-1674 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

(3) Le VCP est un travailleur indépendant qui effectue, pour le compte d'un mandant (éditeur, dépositaire ou diffuseur de presse), la vente ou la distribution sur la voie publique ou à domicile de journaux, livres ou publications. Il est rémunéré à la commission : ses émoluments dépendent du nombre d'exemplaires qu'il aura effectivement distribués.

L'aide à la modernisation des diffuseurs de presse doit permettre à ces diffuseurs d'améliorer leurs performances commerciales⁽¹⁾. Initialement dotée de 1,73 million d'euros, l'aide a reçu un abondement de quelque 11,3 millions d'euros suite aux EGPE (+ 653 %).

Par ailleurs, pour l'année 2009, une aide exceptionnelle au bénéfice des diffuseurs de presse spécialistes et indépendants a été instituée⁽²⁾. Elle correspond à une exonération partielle de charges et prend la forme d'un versement forfaitaire de 4 000 euros⁽³⁾ par diffuseur. Les crédits afférents ont été débloqués en trois fois : 27,6 millions d'euros puis 4,6 millions d'euros en lois de finances rectificatives et 25 millions d'euros d'AE par décret d'avance⁽⁴⁾. Initialement estimé à 14 450, le nombre de bénéficiaires pour 2009 et 2010 devrait en réalité atteindre 12 650, ce qui correspondrait à une dépense de 51 millions d'euros, frais de gestion compris.

- Aide au développement des services en ligne des entreprises de presse

Alors que l'aide au développement des services de presse en ligne faisait jusqu'ici figure de parent pauvre avec une dotation de 0,5 million d'euros qui la plaçait en queue de liste, le dispositif a fait l'objet d'une revalorisation d'importance avec l'ouverture de 19,7 millions d'euros en loi de finances rectificative⁽⁵⁾.

Fin novembre 2009, plus de 70 dossiers de demande d'aide avaient été déposés. 58 projets, représentant un montant de 15,4 millions d'euros, ont finalement été retenus.

Le Rapporteur spécial, convaincu que l'avenir de la presse se jouera dans l'univers numérique, tient à saluer une telle réorientation des crédits publics – poursuivie en 2010⁽⁶⁾ – témoin d'une première évolution nécessaire mais sans doute pas suffisante, pour faire émerger la presse de demain. Ainsi qu'il le rappelait dans son rapport spécial au projet de loi de finances pour 2009 « [Il serait] *pertinent de revaloriser les crédits de ce fonds, afin d'accompagner plus efficacement la diversification des entreprises de presse vers les supports numériques qui seront à n'en pas douter l'un des piliers de la presse de demain* ».

- Aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'IPG

(1) Via notamment l'aménagement et la rénovation des espaces de vente et l'effort de modernisation informatique permettant une meilleure gestion des produits de presse.

(2) Décret n° 2009-856 du 8 juillet 2009.

(3) Montant qui correspond, en moyenne, à une exonération de 30 % des cotisations sociales.

(4) Décret d'avance du 9 novembre 2009.

(5) La loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificatives pour 2009.

(6) En loi de finances initiale pour 2010, 20,2 millions d'euros ont été inscrits à ce titre.

Le fonds dédié à cette aide a pour objet d'accompagner les titres concernés dans leur effort de modernisation. Doté de 25 millions d'euros d'AE et de 20 millions d'euros de CP en loi de finances initiale, il a bénéficié d'une ouverture complémentaire de 5 millions d'euros à la faveur de la loi de finances rectificative d'avril 2009. Toutefois l'utilisation de ces crédits supplémentaires n'avait qu'un lointain rapport avec les actions de modernisation menées par les quotidiens. En réalité, cette ouverture de crédits a permis de financer la mesure annoncée par le Président de la République visant à faire bénéficier tout jeune de 18 à 24 ans d'un abonnement gratuit à un quotidien de son choix pendant un an.

Concernant la maquette budgétaire, le Rapporteur spécial tient à répéter une remarque maintes fois formulée et jusqu'ici ignorée. En effet, malgré les observations concordantes du Rapporteur spécial, de M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial du programme *Développement des entreprises et de l'emploi*, de la Cour des comptes⁽¹⁾, de la DGMIC⁽²⁾ et du CIAP⁽³⁾, qui tous, recommandent un **regroupement de l'aide au transport postal au sein du programme Presse**, le Gouvernement persiste à éclater les crédits correspondants entre deux programmes issus de deux missions différentes : le programme *Presse* de la mission *Médias* et le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*. Or, ainsi que le rappelait le Rapporteur spécial dans le cadre de ses rapports aux projets de loi de finances pour 2009 et 2010, outre le fait que la pertinence d'une telle distinction entre les deux aides est contestable – les deux dispositifs visant à la bonne distribution de la presse et non à un quelconque « développement des entreprises et de l'emploi » comme le laisse à penser l'intitulé du programme de la mission *Économie* – un tel éclatement des crédits ne favorise ni la lisibilité budgétaire ni le suivi de la performance.

Proposition n° 1 : Intégrer au sein du seul programme 180 *Presse* l'ensemble des crédits relatifs à l'aide au transport postal.

2.– Le programme 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale*

Le programme 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale*, créé à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2009 après budgétisation de crédits auparavant retracés au sein du compte d'affectation spéciale *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique*, comprend les crédits ayant vocation à soutenir les radios associatives locales à faibles ressources publicitaires accomplissant une mission de communication sociale de proximité.

(1) Cf. rapport du 5 juillet 2007 portant observations à la direction du Développement des médias et note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2009.

(2) Direction générale des Médias et des industries culturelles (ex DDM), pilote du programme Presse.

(3) Comité interministériel d'audit des programmes.

La différence (+ 4 %) entre les crédits inscrits en loi de finances initiale et les crédits finalement consommés (26,52 millions d'euros contre 27,57 millions d'euros AE = CP) correspond, selon le rapport annuel de performances, à un « *décalage de trésorerie hérité du fonctionnement du compte d'affectation spécial qui abritait le FSER* ⁽¹⁾ jusqu'au 31 décembre 2008 ».

3.— Le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel public* : une exécution marquée par la surperformance publicitaire de France Télévisions

Créé lors de la loi de finances initiale pour 2009, le programme 313 retrace les crédits nécessaires au financement complémentaire de France Télévisions du fait des pertes de ressources publicitaires pour le groupe suite à l'adoption de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

Rappelons que les crédits inscrits au programme 313 étaient également destinés, à l'origine, au groupe Radio France. Toutefois, le régime publicitaire en vigueur sur les antennes du groupe radiophonique n'ayant *in fine* pas été modifié par la loi précitée, celui-ci n'a pas reçu de dotation à ce titre. Néanmoins, eu égard au contexte financier difficile et pour lui permettre d'assurer ses missions de service public, Radio France aura tout de même bénéficié d'un financement exceptionnel *via* ce programme (cf. *infra*).

Enfin, une partie des crédits du programme auront également contribué au financement du passage à la télévision numérique et notamment à la participation de l'État au groupement d'intérêt public (GIP) *France télé numérique* ⁽²⁾ réunissant l'État et les chaînes nationales dites « historiques » diffusées par voie hertzienne en mode analogique ⁽³⁾.

Doté de 473 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2009, le programme 313 devait répartir ces crédits comme suit :

- 450 millions d'euros à destination de France Télévisions ;
- 23 millions d'euros au bénéfice de Radio France.

(1) *Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale.*

(2) *Rappelons que, initialement financé par une partie de la contribution à l'audiovisuel public (ex redevance audiovisuelle), le GIP, à la demande de plusieurs parlementaire dont le Rapporteur spécial, avait été exclu du champ des bénéficiaires de celle-ci par la loi n° 2009-431 de finances rectificative pour l'année 2009.*

(3) *Les dépenses du GIP sont réparties entre ses membres de la façon suivante : État 50 %, France Télévisions 15 %, ARTE France 5 %, TF1, Canal+ et M6 assurant chacune 10 % du financement.*

À l'occasion de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009, 15 millions d'euros ont été annulés sur ce programme pour être redéployés sur les programmes 115 et 312 de la mission *Médias*. Aussi les crédits disponibles pour 2009 au titre du programme 313 se sont-ils *in fine* élevés à 458 millions d'euros, leur ventilation s'avérant différente de celle initialement prévue :

– le groupe France Télévisions aura bénéficié de 415 millions d'euros, soit 35 millions d'euros de moins que le montant prévu en LFI. En effet, les performances du groupe en termes de recettes publicitaires et de parrainage, supérieures de 105 millions d'euros aux estimations, ont conduit à une réduction de sa dotation budgétaire, le surplus net de recettes – soit 70 millions d'euros – devant permettre d'améliorer la trajectoire de retour à l'équilibre de France Télévisions. Les 35 millions d'euros non versés au groupe ont été redéployés au bénéfice du GIP (cf. *infra*) ;

– son régime publicitaire n'ayant pas subi de modification, le groupe Radio France n'a pas reçu la dotation de 23 millions d'euros initialement prévue. Toutefois, la tension sur ses ressources comme sur ses charges a conduit à un versement complémentaire de 8 millions d'euros effectué *via* le programme 313 ;

– conformément au souhait des parlementaires de voir le GIP financé par le budget, général, celui-ci aura reçu 35 millions d'euros au titre du programme 313.

Il convient toutefois de souligner que ces deux derniers versements, pour utiles qu'ils soient, sont sans rapport avec la vocation du programme qui est d'accompagner la réforme de la télévision publique.

4.– Le programme 115 *Action audiovisuelle extérieure* : une exécution qui reflète une situation de transition

Les crédits finalement ouverts et consommés sont supérieurs de 5,9 % aux crédits prévus en loi de finances initiale soit 246,97 millions d'euros contre 233,07 millions d'euros (AE = CP).

Le différentiel de 13,9 millions d'euros correspond en grande partie à une dotation budgétaire allouée à RFI pour le financement du plan global de modernisation ⁽¹⁾ mené par l'antenne.

(1) Le plan global de modernisation (PGM) comprend notamment un projet de réorganisation des rédactions en langues étrangères passant par la mise en place de trois groupes de langues et la suppression de six rédactions. Il s'accompagne d'un plan de sauvegarde de l'emploi prévoyant 206 suppressions et 34 créations de postes. Objet d'un conflit social débuté le 12 mai 2009, le PGM aura fait l'objet de nombreux recours en justice. Il aura finalement été mis en œuvre en fin d'exercice.

B.– LA MISSION AVANCES À L'AUDIOVISUEL

1.– De la redevance audiovisuelle à la contribution à l'audiovisuel public

Les recettes retracées au sein du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel* ont subi des **modifications substantielles** au cours des deux dernières années.

À l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2008 n° 2008-1443 du 30 décembre 2008, par un amendement déposé par le Rapporteur spécial, le législateur a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2009, **l'indexation du montant de la redevance audiovisuelle sur l'indice des prix à la consommation hors tabac** tel qu'il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée ⁽¹⁾.

Le montant est arrondi à l'euro le plus proche ; la fraction d'euro égale à 0,50 étant comptée pour 1. L'indexation a ainsi porté le montant de la redevance audiovisuelle pour 2009 à 118 euros en métropole (contre 116 euros en 2008) et à 75 euros dans les départements d'outre mer (contre 74 euros en 2008).

Par ailleurs, à la faveur de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision :

– la **dénomination** de la redevance audiovisuelle a été **modifiée en « contribution à l'audiovisuel public »** (article 29) ;

– l'article 31, tout en maintenant l'indexation de la contribution à l'audiovisuel public prévue à l'article 97 de la loi n° 2008-1443, consacre le rehaussement de 2 euros du montant de la contribution à partir duquel la règle d'indexation sera appliquée pour l'année 2010.

BILAN DES ENCAISSEMENTS DE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

	Exécution 2008	Exécution 2009
Encaissements bruts	2 419,1	2 488,7
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	49,3	29,8
Encaissements nets	2 369,8	2 458,9
Dégrèvements pour motifs sociaux pris en charge par le budget général	520,9	538,8
Total des recettes du compte de concours financiers	2 890,7	2 997,7

Source : rapport annuel de performances 2009

Pour l'année 2009, les encaissements nets de contribution à l'audiovisuel public ont atteint 2 458,9 millions d'euros, en augmentation d'environ 3,8 % par rapport à l'année précédente.

(1) Article 97 de la loi n° 2008-1443.

Les dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public pour motifs sociaux pris en charge par le budget général de l'État se sont élevés à 538,8 millions d'euros (+ 3,4 % par rapport à 2008).

Au total, les recettes du compte de concours financiers s'élèvent à 2 997,7 millions d'euros, en augmentation de 3,7 % par rapport à 2008.

Les frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie diminuent de manière substantielle, ce qu'il convient de saluer en dépit de toute explication fournie par le RAP sur ce point.

2.- La distribution du produit de la contribution à l'audiovisuel public entre ses bénéficiaires

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION AVANCÉS À L'AUDIOVISUEL

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2008	Exécution 2009
France Télévisions	1 985 845 000	2 039 141 200	1 985 845 000	2 039 141 200
ARTE France	223 333 540	232 348 970	223 333 540	232 348 970
Radio France	539 455 560	559 694 843	539 455 560	559 694 843
Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	58 717 000	65 288 200	58 717 000	65 288 200
Institut national de l'audiovisuel	83 313 600	86 172 400	83 313 600	86 172 400
Passage à la télévision tout numérique (a)	—	15 000 000	—	15 000 000

Sources : RAP 2009

(a) : Comme rappelé précédemment, le GIP France télé numérique, initialement financé par une partie de la contribution à l'audiovisuel public a été exclu du champ des bénéficiaires de celle-ci par la loi n° 2009-431 de finances rectificative pour l'année 2009.

C.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN : L'ABSENCE D'EXÉCUTION EN 2009

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 (en l'espèce le ministère de la Défense), ainsi que d'éventuels versements du budget général. La libération des fréquences rendue possible du fait d'une rationalisation et d'une modernisation de leur usage par les armées doit permettre une extension de services existants, audiovisuels ou de télécommunications mobiles ou fixes à haut débit et le développement de services innovants.

Initialement, l'objectif du Gouvernement était de démarrer la procédure d'attribution des bandes 800 MHz et 2,6 GHz courant 2009 pour une délivrance des autorisations d'utilisation de ces fréquences avant la fin de l'année 2009. Le montant des prévisions de recettes du CAS en 2009 correspondant au produit de cession de ces fréquences s'élevait à 600 millions d'euros.

Or, le retard de plusieurs mois pris dans le calendrier d'attribution de la 4^{ème} licence UMTS a conduit à décaler l'attribution effective des bandes 0,8 et 2,6 GHz et la perception des recettes attendues en 2009.

De fait **le CAS n'aura pas fonctionné en 2009 du fait d'un glissement d'un an dans l'enregistrement des recettes**. En conséquence, aucun commentaire n'est à faire sur l'exécution pour cette même année.

II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS EN 2009

A.– LA MISSION MÉDIAS

Soulignons à titre liminaire que la performance du programme 313 renvoie en réalité à celle du programme 841 *France Télévisions*, le groupe étant théoriquement le seul bénéficiaire des crédits correspondants. S'il paraît malaisé voire impossible de différencier l'utilisation des crédits budgétaires de celle des sommes versées au titre de la contribution à l'audiovisuel public et, partant, de créer des indicateurs correspondant à l'usage des premiers, le Rapporteur spécial estime que **les indicateurs du programme 841 mériteraient d'être étoffés afin de prendre en compte la nouvelle ambition du service public de la télévision et l'importance de la contribution versée par le budget général de l'État**.

Proposition n° 2 : Enrichir le volet performance du programme 841 *France Télévisions* en créant de nouveaux indicateurs intégrant les conséquences de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

1.– Le programme *Presse* : dans l'attente du plein effet des mesures nouvelles

- L'Agence France Presse

L'AFP confirme de bonnes performances commerciales. Si son chiffre d'affaires (CA) hors abonnements de l'État présente une légère baisse par rapport à 2008 (– 0,4 %) ⁽¹⁾, le CA provenant des marchés à fort potentiel de croissance est

(1) Notamment, l'année 2009 n'a pas été marquée par de grands événements sportifs, traditionnellement générateurs de recettes.

en augmentation de 7,9 % tandis que le CA relatif à l'offre multimédia progresse de 10,6 %.

Les principales données financières de l'Agence sont en apparence positives. Ainsi, si le résultat net 2009 est largement supérieur à celui de l'année 2008, cette augmentation est largement optique. Le résultat 2008 – 1 million d'euros – intégrait une provision exceptionnelle de 5 millions d'euros pour un plan de sauvegarde de l'emploi qui *in fine* n'a pas été mis en œuvre. Cette provision est reprise dans le résultat 2009. L'excédent brut d'exploitation, quant à lui, progresse de 1,9 % par rapport à 2008, atteignant 21,8 millions d'euros.

- Les aides à la presse

Les performances attachées aux aides à la presse témoignent de la situation de transition dans laquelle se trouve le secteur, les mesures issues des EGPE n'ayant pu produire tous leurs effets en année pleine ⁽¹⁾.

De fait, l'évolution de la diffusion des titres les plus aidés est négative (- 3,2 %). Il est vrai qu'il s'agit des titres les plus fragiles, qui subissent en premier lieu les aléas de la conjoncture économique.

Même s'il ne dépend pas directement de l'action du responsable de programme, le nombre de titres d'IPG se maintient et progresse même légèrement par rapport à 2008 (399 contre 397 soit + 0,5 %). En revanche, au sein de cette catégorie de publications, on note une diminution du nombre de quotidiens d'IPG (- 5,2 %), essentiellement due à des fusions de titres.

L'effet de levier des aides directes à la presse n'est pas conforme à la cible du projet annuel de performances (3 contre 4,3). Comme indiqué précédemment, l'aide financière massive faisant suite aux EGPE est soumise à un « effet calendrier » et le secteur a souffert de la crise économique et financière. De fait, on peut considérer que cette mauvaise réalisation est moins due à l'absence d'efficacité des dispositifs qu'à un excès d'optimisme quant au choix de la cible initiale. En tout état de cause, l'effet de levier des crédits publics reste important puisque 1 euro d'argent public permet de financer des projets d'un coût 3 fois supérieur.

2.– Le soutien à l'expression radiophonique locale

La part des radios bénéficiant d'une aide sélective augmente, conséquence logique de l'augmentation de nombre de bénéficiaires du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) suite à la modification des critères d'attribution de la subvention sélective.

(1) Rappelons que les crédits relatifs à la mise en œuvre des EGPE ont été ouverts fin avril, à l'occasion d'une loi de finances rectificative.

3.— L'action audiovisuelle extérieure : améliorer les mesures d'audience

D'après le rapport annuel de performances, les différents canaux de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF) ont accru leur distribution : France 24 est reçue par 115 millions de foyers (+ 26 % par rapport à 2008), TV5 Monde en atteint 207 millions et RFI a ouvert trois nouveaux relais FM ⁽¹⁾.

Pour autant, l'appréciation de l'audience des entités de l'AEF paraît malaisée. En effet, plusieurs instituts ⁽²⁾, aux méthodologies différentes, sont chargés de la mesure de résultats qui, au demeurant, ne concernent pas la totalité des zones de diffusion. Il est par ailleurs troublant que l'ensemble des mesures d'audience (à une exception près) soit strictement identique aux prévisions effectuées mi-2009. Il semble par conséquent **nécessaire d'améliorer, d'harmoniser et d'étoffer les mesures d'audience des entités de l'AEF.**

Proposition n° 3 : Améliorer les mesures d'audience des différentes composantes de l'Audiovisuel extérieur de la France. Harmoniser la méthodologie.

Les indicateurs de gestion présentent des réalisations contrastées. Ainsi, si TV5 Monde parvient à augmenter la part de ses ressources propres, celle de RFI est en baisse tandis que celle de France 24, certes en hausse par rapport à 2008, reste inférieure à la cible du PAP. Il est vrai que la conjoncture économique n'était notamment pas propice à un accroissement des dépenses des annonceurs.

L'évolution de la part de la masse salariale dans les charges d'exploitation des différentes chaînes reflète la phase de transition que connaît l'AEF. Pour France 24, cette part augmente par rapport à 2008 (33,7 % contre 32,3 %) : ceci peut s'expliquer par les développements réalisés par la chaîne, notamment l'augmentation de la diffusion en langue arabe ⁽³⁾. Concernant RFI, la même évolution s'analyse pour partie comme une conséquence du retard pris dans la mise en œuvre plan global de modernisation et du plan de sauvegarde de l'emploi qui l'accompagnait (cf. *supra*). TV5 Monde se singularise, avec une diminution de la masse salariale rapportée aux dépenses totales.

France 24 comme RFI améliorent leur ratio frais généraux / dépenses totales ⁽⁴⁾, ce qu'il convient de saluer, tandis que celui de TV5 Monde augmente légèrement, notamment en raison d'une croissance des loyers et des taxes

(1) Deux au Sénégal et un au Soudan.

(2) EMS, TNS Sofres, IPSOS-STAT, IMMAR.

(3) Passée de 4 à 10 heures en avril 2009.

(4) Les frais généraux comprennent notamment : les loyers et charges locatives, les frais de communication institutionnelles, les frais de gestion, les taxes et autres contributions, le coût des fonctions support et de la direction générale.

foncières. Si l'évolution globale est satisfaisante, on peut néanmoins s'interroger sur le différentiel d'une dizaine de points qui sépare RFI (21,5 %) de France 24 et TV5 Monde (respectivement 12,6 % et 11,5 %). Le développement des synergies et la réorganisation de la station devraient permettre d'améliorer encore ce résultat.

B.– LA MISSION AVANCÉE À L'AUDIOVISUEL

La performance du programme 844 *Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure* renvoie à celle du programme 115 *Action audiovisuelle extérieure* (traitée *supra*).

1.– France Télévisions

Le groupe **confirme une politique dynamique de soutien à la création audiovisuelle**, les investissements réalisés à ce titre étant supérieurs à la cible inscrite dans le projet annuel de performances. Ainsi, en 2009, France Télévisions aura investi près de 383 millions d'euros dans la création, un montant supérieur à l'objectif de 375 millions d'euros fixé dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM).

Par ailleurs, si **l'audience cumulée hebdomadaire** des chaînes est en recul d'un point par rapport à 2008, à 77,8 %⁽¹⁾, celle-ci est conforme aux objectifs du PAP et **reste satisfaisante dans un contexte de concurrence accrue** (notamment de la part des chaînes de la TNT). Toutefois les résultats sont contrastés selon les chaînes du groupe et selon l'univers de référence retenu :

– dans son univers de référence (soit les chaînes « historiques » TF1, France 2, France 3 et M6) France 2 progresse légèrement, à 25,5 %, et atteint même son plus haut niveau depuis 2006 ;

– dans le même univers de référence, France 3 décline de 19,3 % à 18 % ;

– le poids de France 4 dans l'univers « nouvelles chaînes en clair de la TNT » diminue ; la chaîne progresse, mais moins vite que ses concurrentes :

– dans l'univers de référence « chaînes en clair de la TNT », France 5 consolide son audience et progresse même à 3,7 %.

Concernant les indicateurs de gestion, la chute brutale de la part des ressources propres du groupe de 24,1 % à 14,7 % ne saurait surprendre dans le contexte de la suppression de la publicité entre 20 heures et 6 heures sur les écrans du groupe.

(1) Correspondant au pourcentage de téléspectateurs ayant regardé les chaînes du groupe pendant au moins quinze minutes non consécutives dans la semaine.

2.– ARTE-France

L'audience continue de se dégrader, avec une réalisation inférieure de 4 points à la cible du PAP. Toutefois, si ARTE subit la concurrence des nouvelles chaînes, il convient de relever que son poids dans l'audience des chaînes en clair de la TNT reste stable à 2 %.

Par ailleurs, des **efforts réels ont été entrepris afin de reconquérir les 25-49 ans**, proportionnellement peu représentés dans les audiences de la chaîne. Ainsi, une réforme de la grille a été entreprise qui fait place à des émissions et soirées de grande qualité ciblant plus spécifiquement cette population telles que *One Shot Note Pop Culture* ou *Tracks* pour ne citer qu'elles.

Enfin il convient de saluer le **succès de la politique volontariste menée par la chaîne sur l'internet**, les sites ARTE+7 et ARTE Live Web attirant de nombreux internautes et permettant à la chaîne de toucher de nouveaux publics, notamment les plus jeunes.

L'indicateur de maîtrise de la masse salariale est positif et conforme à la cible du PAP.

3.– Radio France

L'audience cumulée du groupe présente une légère augmentation par rapport à 2008, atteignant 25,8 %, ce qui témoigne de **la vitalité et la qualité des antennes de Radio France** dans un contexte de baisse de l'audience du média radio ⁽¹⁾. Rappelons qu'en un an, le groupe aura gagné quelque 180 000 auditeurs.

La gestion est maîtrisée, la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation étant en phase avec la cible du PAP. Si la part des ressources propres dans les ressources totales du groupe diminue, ceci s'explique notamment par la baisse des recettes publicitaires dans un contexte morose (- 12 % par rapport à 2008) et par l'augmentation des ressources publiques, renforcées par le versement de 8 millions d'euros *via* le programme 313 (cf. *supra*).

4.– L'institut national de l'audiovisuel

L'INA s'acquitte de sa double mission de conservation et de mise à disposition du patrimoine audiovisuel au public avec efficacité. Ainsi la part des fonds menacés de dégradation physico-chimique sauvegardés en numérique est-elle supérieure de 8 points à la réalisation 2008, atteignant 62 %, tandis que le nombre d'heures accessibles en ligne pour le grand public dépasse l'objectif de 25 000 (25 478).

(1) L'audience cumulée du média radio est passée de 82,2 % à 81 % entre 2008 et 2009.

Les indicateurs de gestion sont positifs. Seule la part des ressources propres dans les ressources totales présente une dégradation, à mettre notamment en relation avec la diminution du chiffre d'affaires résultant de la cession de droits, elle-même s'expliquant par la morosité de la conjoncture économique.

5.– Le GIP France Télé numérique

Les indicateurs de performance relatifs au passage à la télévision tout numérique sont d'un intérêt nul, les réalisations ne permettant aucune comparaison faute de prévision *ex ante* au moment de la loi de finances initiale, ou n'étant tout simplement pas renseignées.

*

* *

OUTRE-MER

Commentaire de M. Claude BARTOLONE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA PRÉSENTATION ET LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉS.....	372
A.– LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DEMEURE IMPARFAITE	372
B.– L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES RÉGRESSE	373
II.– LE PROGRAMME <i>EMPLOI OUTRE-MER</i>	373
A.– L'EXÉCUTION 2009 SE CARACTÉRISE AVANT TOUT PAR UN ABONDEMENT MASSIF DES CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE	373
1.– Aperçu général	373
2.– Faits saillants de l'exécution par action.....	374
<i>a) L'exécution de l'action 1 Soutien aux entreprises est marquée par le désendettement de l'État auprès des organismes de sécurité sociale</i>	<i>374</i>
<i>b) La justification au premier euro de l'action 2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle pourrait être plus claire.....</i>	<i>376</i>
B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST CONTRASTÉE.....	376
III.– LE PROGRAMME <i>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</i>	377
A.– L'EXÉCUTION 2009 A ÉTÉ MARQUÉE PAR LES EFFETS DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE	377
1.– Aperçu général	377
2.– Faits saillants de l'exécution par action.....	378
B.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE EST PARTICULIÈREMENT DÉFAILLANT.....	382

L'actualité de l'année 2009 a été particulièrement dense pour l'outre-mer. Née notamment en raison du niveau des prix des carburants, la crise sociale qui a frappé les départements d'outre-mer – et singulièrement la Guadeloupe – à l'hiver 2009 a précipité l'adoption par le Parlement de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM). Anticipée dès le projet de loi de finances pour 2009, la LODEOM a eu des effets budgétaires avant même son adoption.

La mission *Outre-mer* a vu ses crédits fortement augmenter, notamment sous l'effet du Plan de relance de l'économie. La programmation triennale, innovation de la loi de finances pour 2009, s'en est donc trouvée bouleversée. Cette forte augmentation des crédits a pu permettre de réduire voire de résorber les dettes de l'État, symptomatiques de la mission *Outre-mer*.

Très imparfait, le dispositif de mesure de la performance doit enfin être adapté aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

I.- LA PRÉSENTATION ET LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉS

A.- LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DEMEURE IMPARFAITE

Globalement, la documentation budgétaire tend à s'améliorer. Il faut en particulier souligner la relative amélioration du suivi des engagements non couverts par des paiements. **Mais de nombreuses améliorations restent possibles :**

– la justification au premier euro (JPE) du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* comporte encore trop d'anomalies, que le rapport annuel de performances (RAP) prend toutefois soin d'indiquer ;

– les mouvements de crédits, particulièrement importants sur l'exercice 2009, ne sont pas toujours facilement retraçables. Il conviendrait de prévoir une présentation synthétique de la source, de l'emploi et des motifs de ces mouvements ;

– des développements spécifiques sur la réserve de précaution et les mesures de fongibilité seraient bienvenus.

Proposition n° 1 : poursuivre l'amélioration de la présentation du RAP, notamment par une présentation synthétique de la source, de l'emploi et des motifs des principaux mouvements de crédits

B.– L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES RÉGRESSE

La mission *Outre-mer* se caractérise par un montant de dépenses fiscales très supérieur à celui des crédits budgétaires : 3,1 milliards d'euros contre 2,57 milliards d'euros en 2009. La LODEOM a encore créé de nouveaux dispositifs.

Or, **les dépenses fiscales ne font l'objet d'aucune espèce d'évaluation.** Un léger progrès avait eu lieu pour l'exercice 2008, le RAP procédant à l'évaluation de dépenses fiscales à fort enjeu, en l'espèce le régime dérogatoire de taxe sur la valeur ajoutée applicable en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. Lacunaire et limitée, cette évaluation avait cependant le mérite d'exister. Sa suppression dans le RAP 2009 est donc regrettable.

Par ailleurs, ainsi que le relève la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire (NEB) de la mission *Outre-mer* en 2009, « **la justification de la répartition des dépenses fiscales entre les deux programmes n'est pas toujours très claire** ». Ainsi, la défiscalisation des investissements productifs est rattachée au programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, et non au programme 138 *Emploi outre-mer*, alors qu'elle relève davantage de l'objectif poursuivi par ce dernier.

Proposition n° 2 : informer davantage le Parlement sur les dépenses fiscales, essentiellement en évaluant l'effet des principaux dispositifs

II.– LE PROGRAMME EMPLOI OUTRE-MER

A.– L'EXÉCUTION 2009 SE CARACTÉRISE AVANT TOUT PAR UN ABONDEMENT MASSIF DES CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE

1.– Aperçu général

Doté en loi de finances initiale (LFI) de 1 191,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), le programme 138 a finalement reçu 1 724,5 millions d'euros en AE et 1 721,9 millions d'euros en CP, soit une augmentation de plus de 44,5 %. Ces crédits ont été quasi intégralement consommés.

L'augmentation massive des crédits votés en LFI 2009 résulte principalement de la loi de finances rectificative (LFR) du 30 décembre 2009, qui a ouvert 519 millions d'euros en AE et 517 millions d'euros en CP. Ce mouvement a permis à l'État d'annuler sa dette auprès des organismes sociaux, née au titre de la compensation des exonérations de cotisations patronales de sociétés sociales spécifiques à l'outre-mer (cf *infra*).

2.– Faits saillants de l'exécution par action

a) L'exécution de l'action 1 Soutien aux entreprises est marquée par le désendettement de l'État auprès des organismes de sécurité sociale

• L'action 1 *Soutien aux entreprises* s'est substituée, en 2009, à l'ancienne action *Abaissement du coût du travail*, qui finançait exclusivement la compensation des exonérations de charges. Depuis 2009, l'action 1 doit également financer une aide au fret.

• La **compensation des exonérations** représente, avec 1 553,2 millions d'euros la quasi-totalité des crédits de l'action (1 557,3 millions d'euros). En application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État est tenu de compenser aux organismes de sécurité sociale les sommes dont ils n'ont pu être crédités du fait de la mise en place d'une politique d'exonérations. Depuis 1994, l'outre-mer (essentiellement les quatre départements) bénéficie d'un régime spécifique, plusieurs fois modifié, destiné à lutter contre un chômage endémique. **Depuis 2005, le montant des CP ouverts au titre de la compensation des exonérations ne suffisait pas à couvrir les engagements**, aboutissant ainsi à la constitution d'une dette évaluée à 486 millions d'euros fin 2008. Dénoncée par la Cour des comptes et par le Rapporteur spécial, **cette situation s'est normalisée au cours de l'exercice 2009**, au moyen :

– d'un meilleur calibrage de la dotation en loi de finances initiale (1 032,3 millions d'euros contre moins de 857 millions d'euros en LFI 2008) ;

– d'un abondement massif en loi de finances rectificative (517 millions d'euros en CP) ;

– de l'affectation à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, par la même loi, d'une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (36,2 millions d'euros pour l'outre-mer) ;

– du dégel des crédits placés en réserve de précaution (51,5 millions d'euros) ;

– de mesures de fongibilité (23,7 millions d'euros).

Outre la nécessité de réduire l'endettement structurel de l'État auprès des organismes sociaux, ces divers mouvements ont permis de tenir compte des **modifications apportées au dispositif d'exonération par la LODEOM**. Critiqué pour sa relative inefficience ⁽¹⁾, le dispositif d'exonérations a été réformé par LFI 2009. Il s'agissait pour l'essentiel de faire du montant de l'exonération une fonction dégressive du salaire, afin de concentrer l'aide sur les plus bas

(1) En particulier par la mission d'audit de modernisation de juillet 2006, dans son rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations des charges sociales spécifiques à l'outre-mer.

revenus. Cette réforme aurait dû générer, en année pleine, une économie de 138 millions d'euros pour le budget de l'État. Or, la LODEOM – qui était initialement le véhicule législatif portant la réforme des exonérations – est partiellement revenue sur les modifications apportées par la loi de finances, votée quelques mois auparavant. Dans le train de mesures destinées à répondre à la crise sociale qui a frappé les Antilles à l'hiver 2009, le Gouvernement a souhaité adoucir la dégressivité des exonérations, réduisant ainsi l'économie budgétaire de 138 à 63 millions d'euros ⁽¹⁾.

• L'action 1 aurait dû financer, en 2009, l'**aide au fret** prévue par la LODEOM, à hauteur de 25,7 millions d'euros.

Il faut tout d'abord remarquer que la LFI 2009 a ainsi prévu le paiement d'une dépense dont le fondement juridique n'était pas constitué, puisque prévu par un texte promulgué six mois après la loi de finances.

Il faut surtout relever que **la promulgation tardive de la LODEOM n'a pas permis la mise en œuvre de l'aide au fret**, destinée à réduire le coût des intrants et des extrants, afin de favoriser la transformation des produits sur place et leur exportation. Les crédits ouverts pour 2009 ont donc été redéployés en gestion :

– 20,6 millions d'euros ont été affectés au désendettement auprès des organismes de sécurité sociale ;

– 4 millions d'euros ont permis la mise en place d'un prêt à taux zéro pour les entreprises mises en difficulté par la crise sociale dans les départements d'outre-mer (DOM) ;

– 1 million d'euros a servi au financement d'un fonds d'expérimentation pour la jeunesse par l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*.

Le montant destiné au financement de l'aide au fret a de nouveau été inscrit au programme 138 en LFI 2010. Or, à ce jour, **le décret d'application de l'article 24 de la LODEOM n'a toujours pas été pris**. Il est donc à craindre une reproduction du schéma constaté en 2009, alors que la LODEOM a été promulguée il y a plus d'un an.

Proposition n° 3 : accélérer la mise en œuvre de la LODEOM

(1) Pour une présentation plus précise de la réforme du dispositif d'exonérations, voir :

– Jérôme Cahuzac, rapport spécial Outre-mer sur le projet de loi de finances pour 2009, n° 1198, annexe 30, novembre 2008, pages 51 à 70 ;

– Gaël Yanno, rapport sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer, n° 1579, avril 2009, pages 188 à 203.

b) La justification au premier euro de l'action 2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle pourrait être plus claire

• Cette action finance, pour l'essentiel, le **service militaire adapté** (SMA), dispositif d'insertion volontaire des jeunes ultramarins. Le SMA concentre l'ensemble des crédits de personnel de la mission *Outre-mer*, avec 3 655 équivalents temps plein travaillé (ETPT) exécutés en 2009. 3 715 ETPT étaient inscrits en LFI 2009, mais le RAP n'indique pas clairement les motifs de sous-exécution.

• L'action 2 finance également **divers dispositifs d'insertion et de qualification**. Les modalités de fonctionnement de certains de ces dispositifs mériteraient d'ailleurs éclaircissement. Ainsi, après la crise sociale, le ministère chargé de l'Outre-mer a créé une aide à la qualification professionnelle et à l'adaptation à l'emploi (2,2 millions d'euros en AE et 0,9 million d'euros en CP), dont il a confié la mise en œuvre à une association. Il ne paraît pas souhaitable de faire ainsi exercer par des structures privées des actions décidées en urgence par l'État, et de surcroît financées par lui.

• Certains des dispositifs de l'action 2 sont mis en œuvre par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT)⁽¹⁾, seul opérateur du programme 138. À ce titre, une subvention pour charges de service public est versée depuis l'action 2. Le RAP indique que cette subvention de fonctionnement a été abondée en cours d'exercice, en application de la convention d'objectifs et de moyens du 30 avril 2009, qui prévoit un plan d'accompagnement aux départs négociés dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'agence. Or le document budgétaire ne permet pas de retracer clairement cet abondement, et ce d'autant que la sous-consommation des CP de l'action 2 (156,3 millions d'euros exécutés contre 164 prévus en LFI) n'est pas expliquée.

B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST CONTRASTÉE

Le dispositif, présenté dans le tableau ci-dessous, est stable depuis le RAP 2008.

objectifs et indicateurs de performance

Objectif n° 1 : Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand
Indicateur 1.1 : Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année
Indicateur 1.2 : Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole
Objectif n° 2 : Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA
Indicateur 2.1 : Taux d'insertion des volontaires en fin de contrat

(1) Devenue en 2009 LADOM (L'agence de l'outre-mer pour la mobilité).

• Les indicateurs rattachés à l'**objectif 1** ne prennent pas en compte, ainsi que le précise le RAP, l'impact de la réforme du dispositif des exonérations de charges par la LODEOM. Compte tenu de l'entrée en vigueur tardive de cette réforme, cette question méthodologique n'empêche pas une lecture utile des résultats obtenus. Or ceux-ci sont assez mauvais. L'indicateur 1.1 montre que le taux de croissance dans les entreprises ultramarines exonérées est inférieur de 2,12 points à celui des entreprises non exonérées. L'indicateur 1.2 est tout aussi défavorable (-2,03 points). Le RAP attribue ces mauvais résultats à la crise économique et à la crise sociale, précisant que « *ce sont très logiquement les secteurs d'activité ciblés par les exonérations dans les DOM, les plus soumis à la concurrence, qui ont été les plus lourdement affectés par cette crise* ». Ce constat sonne clairement comme un aveu de l'incapacité du dispositif d'exonérations à servir d'amortisseur à la crise et, *a fortiori*, de moteur de croissance.

• L'**indicateur 2.1** en ligne avec la prévision, mais inférieur à la réalisation 2008, montre l'efficacité du SMA.

III.- LE PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

A.- L'EXÉCUTION 2009 A ÉTÉ MARQUÉE PAR LES EFFETS DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

1.- Aperçu général

Doté en loi de finances initiale de 770,3 millions d'euros en AE et de 680 millions d'euros en CP, le programme 123 a finalement reçu 985,1 millions d'euros en AE et 848,3 millions d'euros en CP, soit une augmentation de respectivement 27,9 % et 24,8 %. Les AE ont été consommées à 95,9 %, les CP à 96,4 %.

L'**important accroissement des crédits** de la loi de finances initiale résulte essentiellement de :

– la mise en œuvre du **Plan de relance de l'économie**, en application duquel 145 millions d'euros en AE et 92,3 millions d'euros en CP ont été transférés par décret de la mission *Plan de relance de l'économie* vers le programme 123. Il aurait été souhaitable, à ce sujet, de mieux ventiler, par action, les crédits du Plan de relance ;

– de l'ouverture, par la LFR du 30 décembre 2009, de 45,5 millions d'euros en AE et de 50 millions d'euros en CP, destinés à **compenser, par des méthodes pour le moins critiquables, le manque à gagner résultant pour les compagnies pétrolières de la politique gouvernementale de gel des prix des carburants dans les DOM** (cf. *infra*).

2.– Faits saillants de l'exécution par action

• L'**action 1 Logement** a vu ses AE initiales (255,1 millions d'euros) accrues par le Plan de relance et par l'effet de redéploiements internes au programme. La dotation initiale étant déjà en augmentation par rapport à 2008, ce qui a permis de **réduire la dette de l'État auprès des opérateurs du logement social**. Il faut en effet rappeler qu'en raison d'un montant insuffisant de CP, cette dette s'élevait à 38 millions d'euros fin 2006. Entreprise en 2007, la réduction de la dette s'est poursuivie en 2009 : 17 millions d'euros fin 2007 et fin 2008, contre 8,6 millions d'euros fin 2009.

Malgré l'augmentation des crédits, les résultats sont peu satisfaisants, alors que le besoin de logement est grand. En matière d'accession à la propriété, seuls 832 logements évolutifs sociaux ont été construits en 2009 dans les DOM et à Mayotte, pour une prévision de 1 350. Le bilan n'est guère meilleur s'agissant du logement locatif social (LLS) : 3 863 constructions pour 4 500 prévues.

La LODEOM a créé un dispositif de défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur du logement social outre-mer. Le Rapporteur spécial, par ailleurs co-rapporteur de l'application de cette loi, s'interroge fortement sur les chances de succès de ce nouveau dispositif, qui paraît très complexe, mal adapté au secteur du logement social, plus coûteux pour le budget de l'État que la formule classique de subvention, et potentiellement de nature à réduire le montant moyen, par opération, de ladite subvention ⁽¹⁾.

• L'**action 2 Aménagement du territoire** finance pour l'essentiel les opérations lancées en application des dispositifs contractuels liant l'État aux collectivités ultramarines : contrats de projets État-régions dans les DOM, contrats de développement dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

Le RAP indique que 60 millions d'euros du Plan de relance ont été fléchés vers le financement de ces dispositifs contractuels. Cela a permis de **réduire le montant de la dette de l'État auprès des collectivités**, résultant d'une insuffisance de CP. Déjà réduite de 82 à 63 millions d'euros entre fin 2007 et fin 2008, la dette a été ramenée, selon la Cour des comptes, à 14 millions d'euros fin 2009. S'il faut se féliciter de cet assainissement de la situation, il est permis de s'interroger, avec la Cour, sur la conformité de telles pratiques avec l'esprit du Plan de relance, qui prévoit que les crédits ouverts ont un caractère additionnel, et n'ont donc pas vocation à se substituer à des dépenses déjà prévues.

C'est sur l'action 2 qu'ont été inscrits les crédits ouverts par la LFR du 30 décembre 2009, afin de **compenser aux compagnies pétrolières les conséquences du gel des prix du carburant** (45,5 millions d'euros en AE et

(1) Une présentation plus complète sera proposée dans le rapport d'application de la LODEOM, qui devrait être publié avant la fin de l'année 2010.

50 millions d'euros en CP). La JPE du RAP consacre en tout et pour tout une phrase à cette ligne de crédit. La comparaison avec la JPE de la ligne suivante – *Recherche, études et évaluation*, 0,6 million d'euros en AE et 0,5 million d'euros en CP –, sur une pleine page, a de quoi laisser songeur.

Par dérogation au droit commun de la concurrence, permise par la situation particulière des DOM, les prix des carburants y sont administrés par les préfets. Afin de réagir à la crise sociale naissante dans les DOM, le Gouvernement a décidé une baisse des prix, celle-ci ouvrant droit, pour les compagnies pétrolières, à une indemnisation du manque à gagner. Afin de procéder à cette indemnisation, le décret d'avance du 13 juillet 2009 a ouvert 44 millions d'euros sur la mission *Outre-mer*. Il faut, à ce stade, s'étonner que ces crédits aient été ouverts avant de négocier avec les compagnies le montant de l'indemnité ; ainsi que le relevait le Rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 « *le Gouvernement a, d'une certaine manière, abattu ses cartes avant le début de la partie* »⁽¹⁾. Initialement confiées à la ministre chargée de l'Outre-mer, les négociations ont ensuite été attribuées, pour des motifs non précisés, au ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi. En conséquence, les 44 millions d'euros afférents ont été transférés vers un programme relevant de ce ministère, par un décret du 1^{er} décembre 2009.

Cette somme a vocation à indemniser les pertes subies entre décembre 2008 et avril 2009. Pour l'indemnisation de la période mai-octobre 2009, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoyait 50 millions d'euros en CP sur le programme 123, alors que l'intention du Gouvernement était de les insérer sur le programme 134, en ligne avec le mouvement opéré par décret quelques jours plus tôt. Deux amendements ont donc été présentés à cette fin par le Gouvernement lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale, l'un ouvrant 50 millions d'euros sur le programme 134, l'autre annulant le même montant sur le programme 123. À l'occasion de l'examen de ces amendements, certains de nos collègues se sont émus de la nécessité d'ouvrir des crédits publics pour indemniser les compagnies pétrolières. Sensible à cet argument, l'Assemblée nationale s'est opposée au mouvement entre programmes proposé par le Gouvernement. Il eût été logique que la Représentation nationale en tire toutes les conséquences, en supprimant du projet les 50 millions d'euros inscrits au programme 123. Notre collègue Henri Emmanuelli a déposé un amendement en ce sens, qui n'a pas été adopté.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes remarque enfin que « *les crédits en question ont été, sur instruction écrite du Premier ministre, versés à l'Agence de services et de paiement, sous la forme d'une "dotation" mise à la disposition de ladite agence, dont les "conditions et modalités [...] seront précisées ultérieurement". L'article 15 de la LOLF prévoit la possibilité de reporter, de manière transparente, les crédits qui ne sont pas consommés ; elle ne*

(1) Jérôme Cahuzac, rapport spécial Outre-mer sur le projet de loi de finances pour 2010, n° 1967, annexe 30, novembre 2009, page 13.

prévoit aucune autre forme de transport de l'autorisation parlementaire d'un exercice au suivant ».

Tous les événements de cette gestion, que la Cour qualifie avec à-propos d'« erratique », plaident en faveur d'une réforme rapide de l'administration des prix des carburants, qui pourrait utilement s'appuyer sur les conclusions de la mission conduite à ce sujet par la commission des Finances et la commission des Affaires économiques ⁽¹⁾.

Proposition n° 4 : réformer le mode de gestion des prix des carburants dans les DOM, en s'inspirant des conclusions de la mission d'information de l'Assemblée nationale

● L'exécution de l'**action 3 Continuité territoriale** ne s'est pas déroulée dans les conditions initialement prévues. En effet, la réforme du dispositif prévu par la LODEOM n'est toujours pas entrée en vigueur, en raison du vote tardif de la loi et de l'absence, à ce jour, d'actes d'application. Il conviendrait donc d'**accélérer le processus de publication des actes d'application de la LODEOM**, afin d'éviter une répétition du schéma de l'exécution 2009.

La LODEOM a notamment créé un fonds unique de continuité territoriale, rassemblant le passeport mobilité (bénéficiant aux étudiants ou aux personnes en formation) et la dotation de continuité territoriale (facilitant les déplacements des résidents ultramarins vers la métropole). Cette dotation devait, à l'origine, être abondée par les collectivités. Mais d'importantes difficultés sont survenues – la Guyane n'ayant, par exemple, jamais mis en place le dispositif –, à tel point que la dotation d'État est structurellement sous-consommée. 2009 ne déroge pas à cette règle : sur 34 millions d'euros prévus, seuls 14,8 millions d'euros en AE et 13,2 millions d'euros en CP ont été consommés ⁽²⁾.

● Au-delà de sa structure composite qui fait douter de sa cohérence, l'**action 4 Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports** n'appelle pas, s'agissant de son exécution 2009, de commentaires particuliers.

● L'**action 6 Collectivités territoriales** finance, pour la majeure partie de ses crédits, la **dotation globale de développement économique (DGDE)** de la Polynésie française. Mise en place afin de compenser les effets économiques résultant de la cessation des essais nucléaires, la DGDE se caractérise par un manque de visibilité sur les modalités de son fonctionnement et des opérations qu'elle finance. La convention entre l'État et la Polynésie française du 4 octobre 2002 prévoit le versement annuel de 150,9 millions d'euros. Se fondant sur le caractère ambigu de la convention quant à l'automaticité du versement, et

(1) Jérôme Cahuzac et Jacques Le Guen, *Les prix des carburants dans les DOM : vers la transparence et la clarification, rapport d'information n° 1885, septembre 2009.*

(2) *L'écart entre les montants prévus sur l'action et les montants exécutés sont bien plus faibles que l'écart entre la dotation de continuité prévue et la dotation exécutée. Mais le RAP ne fournit pas d'explications.*

sans doute soucieux d'exercer un certain contrôle sur les opérations financées *in fine*, le Gouvernement a pu procéder à des versements par tranche, faisant ainsi naître un reliquat, estimé à 55,5 millions d'euros fin 2009, malgré un abondement en gestion de 25,5 millions d'euros.

Censée financer à 80 % des opérations d'investissement, la DGDE est en fait largement utilisée pour des dépenses de fonctionnement. Cette dérive a été actée par deux avenants à la convention de 2002 signés en cours d'exercice et prévoyant une modification pour 2009 et 2010 de la clé de répartition entre investissements (60 %) et fonctionnement (40 %). **Cette évolution milite en faveur d'une réforme de la DGDE, annoncée pour 2010 mais repoussée à 2011.**

Selon la Cour des comptes, la future DGDE serait composée de trois fractions :

– une dotation de fonctionnement à la Polynésie française, indexée sur la dotation globale de fonctionnement (60 %) ;

– une dotation d'investissement aux communes, indexée sur la dotation globale d'équipement (6 %) ;

– une dotation aux investissements qui, à la différence des deux précédentes, n'aurait pas de caractère automatique, mais reposerait sur une convention pluriannuelle conditionnant le décaissement des CP à la justification du service fait (34 %).

Proposition n° 5 : mettre en œuvre la réforme annoncée de la DGDE

• L'**action 7 Insertion économique et coopérations régionales** est marquée par une assez faible consommation des CP (63 %), que le RAP ne permet pas d'expliquer clairement.

• L'**action 8 Fonds exceptionnel d'investissement** (FEI) a été créée en LFI 2009, anticipant la création dudit fonds par la LODEOM. Initialement doté de 39,6 millions d'euros en AE et de 15,8 millions d'euros en CP, le FEI a été massivement abondé au titre du Plan de relance – donc avant même sa création officielle. Ce sont, au final, 158 millions d'euros en AE et 46 millions d'euros en CP qui ont été consommés, afin de financer des équipements publics structurants.

Il faut remarquer que, s'agissant de ce type d'investissements, **la lecture du RAP traduit un enchevêtrement certain des supports de financement** : FEI, dispositifs contractuels, dotations d'investissement aux collectivités territoriales, effets diffus du Plan de relance.

B.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE EST PARTICULIÈREMENT DÉFAILLANT

objectifs et indicateurs de performance

Objectif n° 1 : Mieux répondre au besoin de logement social
Indicateur 1.1 : Pourcentage des crédits de l'action logement engagés dans le cadre d'une convention d'action foncière
Indicateur 1.2 : Part des ménages logés dans le parc social locatif ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond LLS
Indicateur 1.3 : Pourcentage de logements attribués à des ménages vivant en situation d'insalubrité
Objectif n° 2 : Encourager une approche partenariale pour l'aménagement et le développement durable de l'outre-mer
Indicateur 2.1 : Respect du taux de cofinancement prévu dans les opérations contractualisées
Indicateur 2.2 : Part des subventions octroyées sur l'action n° 2 <i>Aménagement du territoire</i> pour des opérations ayant trait à la protection et à la valorisation de l'environnement outre-mer
Objectif n° 3 : Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale
Indicateur 3.1 : Coût moyen des dispositifs de continuité territoriale corrigé de l'évolution du prix du pétrole
Objectif n° 4 : Accompagner le développement des collectivités d'outre-mer
Indicateur 4.1 : Part des crédits de la dotation globale de développement économique (DGDE) dans les investissements financés par la Polynésie française
Objectif n° 5 : Optimiser l'aide aux victimes et aux collectivités ultramarines touchées par les catastrophes naturelles
Indicateur 5.1 : Délai moyen de traitement des dossiers de demandes d'aides

● La lecture des **indicateurs relatifs au logement social** présente peu d'intérêt :

– l'indicateur 1.1, introduit dans le projet annuel de performances (PAP) après l'échec des conventions de programmation urbaine, ne permet pas de comparaison utile entre DOM. Au demeurant, il n'est rien d'autre qu'un indicateur de moyens ;

– l'indicateur 1.2 repose sur des données provisoires ;

– l'indicateur 1.3, dont l'intérêt très limité est reconnu par le RAP, a été abandonné dans le PAP 2010.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes réclame, une nouvelle fois, à raison, « *un indicateur mesurant l'ajustement de l'offre à la demande, dès lors que l'insuffisance quantitative est identifiée comme le problème majeur du logement social outre-mer* ».

● Les indicateurs rattachés à l'**objectif 2** ne mesurent rien d'autre que les performances – éventuelles – des montages financiers. Ils ne permettent pas de mesurer l'efficacité des réalisations permises par les crédits budgétaires.

- La lecture de l'**indicateur 3.1** n'aura désormais de sens que lorsque la réforme du dispositif de continuité territoriale, prévue par la LODEOM, sera entrée en application.

- L'**indicateur 4.1**, indicateur de moyens, ne permet nullement de mesurer l'efficacité des crédits de la DGDE.

- Enfin, l'**indicateur 5.1**, jugé non pertinent, a été abandonné dans le PAP 2010.

Proposition n° 6 : refondre le dispositif de mesure de la performance, notamment pour le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*

*

* *

PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE :
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PRÊTS ET AVANCES À DES
PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Commentaire de M. Arlette GROSSKOST, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME N° 315 <i>PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT PUBLIC</i>	388
A.– UN MODE DE GESTION SPÉCIFIQUE, REPOSANT SUR DES TRANSFERTS DE CRÉDITS VERS D'AUTRES PROGRAMMES ET VERS LES OPÉRATEURS	388
B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MAÎTRISÉE.....	389
1.– Un niveau d'exécution globalement satisfaisant	389
2.– Des dépenses parfois sans lien avec le plan de relance	393
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE FRUSTRES	394
II.– PROGRAMME N° 316 <i>SOUTIEN EXCEPTIONNEL À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET À L'EMPLOI</i>	395
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX RÉSULTATS PLUS CONTRASTÉS	395
1.– Les dispositifs de soutien à l'activité économique et au pouvoir d'achat ont fonctionné à plein	396
2.– Une montée en puissance plus lente que prévue des dépenses en faveur de l'emploi.....	399
3.– Le cas particulier du Fonds stratégique d'investissement (FSI)	402
B.– DES DÉPENSES FISCALES PRÉSENTÉES EN ORDRE DISPERSÉ	402
III.– LE PROGRAMME 317 <i>EFFORT EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ</i>	404
A.– DES CRÉDITS OUVERTS EN PLUSIEURS VAGUES SUCCESSIVES.....	404
1.– Une première vague de mesures présentées en février 2009.....	405
2.– Des dépenses nouvelles décidées après la création de la mission « Plan de relance ».....	406
B.– DES RETARDS D'EXÉCUTION DIFFICILES À SURMONTER	407
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À LA FIABILITÉ MOYENNE	407
IV.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</i>	407

Lancé par le Président de la République à Douai, le 4 décembre 2008, le *Plan de relance* a permis de contenir les effets de la crise financière mondiale sur l'économie réelle. Centré par conséquent sur l'année 2009, avec un prolongement limité en 2010, ce plan sans précédent a rassemblé des mesures temporaires, ciblées et réversibles, tournées vers l'investissement, l'emploi et le soutien au pouvoir d'achat, pour un effort total de 46,2 milliards d'euros ⁽¹⁾, assumé par l'État, les collectivités locales et les entreprises publiques.

Les moyens budgétaires nécessaires au plan ont été adoptés par le Parlement au cours de la discussion de **la première loi de finances rectificative pour 2009**. Ces crédits ont été complétés par la deuxième loi de finances rectificative : au total, les crédits ouverts sur les trois programmes de la mission *Plan de relance de l'économie* sur l'exercice 2009 s'élevaient à 13,261 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,560 milliards d'euros en crédits de paiement.

Ces mesures budgétaires sont complétées par **des dépenses fiscales** qui ont représenté pour les finances publiques une perte de recettes de près de 3 milliards d'euros en 2009.

La mise en œuvre de ce plan, assurée par les services de la direction du Budget, repose sur une organisation assez inhabituelle et déroge sinon à la lettre, du moins à l'esprit de la LOLF. **Afin d'assurer une plus grande lisibilité et de garantir un pilotage centralisé des dispositifs mis en place**, le choix retenu a consisté à regrouper ces moyens au sein d'une nouvelle mission divisée en trois programmes (315 *Programme exceptionnel d'investissement public* ; 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* et 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*).

Des alternatives auraient permis de traduire différemment dans le budget l'effort consenti en faveur de la relance. Ainsi **les crédits abondés par ce plan auraient pu être directement ouverts, en loi de finances rectificative, sur des missions déjà existantes**, sous forme de nouveaux programmes ou en complétant les programmes existants. Afin de garantir l'information du Parlement, ces crédits « de relance » auraient pu faire l'objet d'un document de politique transversale (DPT). Ces techniques auraient peut-être été plus adaptées à la durée de vie limitée de la mission.

(1) Si on considère, avec le Gouvernement, que le coût global pour les finances publiques du plan de relance en 2009 et 2010 s'établit à 46,2 milliards d'euros (39,1 milliards d'euros en 2009 et 7,1 milliards en 2010), les crédits de la mission Plan de relance de l'économie ne représentent qu'un peu plus du tiers du total.

LES OUVERTURES DE CRÉDIT SUR LA MISSION *PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE*

	LFR n° 1 pour 2009		LFR n° 2 pour 2009		PLF 2010 (Δ 2010/2009)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 316 Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	5 020	6 020	1 340	1 340	2 050 -68 %	2 050 -72 %
<i>Action 01 : Financement des petites et moyennes entreprises</i>	600	600	240	240	0	0
Augmentation des capacités d'intervention d'OSEO Garantie	575	575	0	0	0	0
Augmentation des capacités d'intervention de la SIAGI	25	25	0	0	0	0
Fonds de sécurisation du crédit interentreprises	-	-	0	0	0	0
<i>Action 02 : Avances versées sur les marchés publics de l'État</i>	0	1 000	0	0	0	0
<i>Action 03 : Aide au remplacement de véhicules anciens</i>	220	220	0	0	240	240
<i>Action 04 : Aide à l'embauche dans les très petites entreprises</i>	700	700	0	0	410	410
<i>Action 05 : Politiques actives de l'emploi</i>	500	500	800	800	1 400	1 400
<i>Action 06 : Fonds stratégique d'investissement</i>	3 000	3 000	0	0	0	0
<i>Action 07 : Financement du CESU</i>	-	-	300	300	0	0
Programme 317 Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	1 917	1 520	683	683	290 -89 %	598 -73 %
<i>Action 01 : Soutien à la construction et à l'accession sociale</i>	390	210	0	0	10	101
Parc locatif social	340	160	0	0	0	80
Logement Outre-Mer	-	-	0	0	10	21
Accession sociale à la propriété - Pass-foncier	50	50	0	0	0	0
<i>Action 02 : Accélération de la rénovation urbaine</i>	350	200	0	0	0	150
<i>Action 03 : Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé</i>	200	133	0	0	0	67
<i>Action 04 : Hébergement et structures d'accueil</i>	217	217	0	0	0	0
Humanisation des structures d'hébergement	80	80	0	0	0	0
Veille sociale	2,9	2,9	0	0	0	0
Hébergement d'urgence	25,1	25,1	0	0	0	0
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	25	25	0	0	0	0
Renforcement de l'accompagnement vers et dans le logement	12	12	0	0	0	0
Intermédiation locative	15	15	0	0	0	0
Dotation en capital à l'ADOMA	37	37	0	0	0	0
Dotation exceptionnelle au titre de l'aide alimentaire	20	20	0	0	0	0
<i>Action 05 : Prime de solidarité active</i>	760	760	0	0	0	0
<i>Action 06 : Prestation familles modestes</i>	-	-	450	450	0	0
<i>Action 07 : Revenu supplémentaire temporaire d'activité</i>	-	-	233	233	280	280
Total	10 513	9 852	2 073	2 073	2 340 -81 %	4 102 -66 %

Source : PAP 2010 et exposé général du premier PLFR pour 2009.

En pratique, la gouvernance opérationnelle de la mission est partagée entre le niveau central interministériel et une mise en œuvre régionale. Au niveau central, le pilotage interministériel de chaque programme est assuré par un comité mensuel co-présidé par le ministre en charge du plan de relance ou son représentant (directeur de cabinet, le plus souvent) et le ministre responsable du secteur concerné (représenté au niveau cabinet) : défense, culture, enseignement supérieur... Le pilotage financier est assuré par un sous-directeur de la direction du Budget (respectivement, les sous-directeurs des 1^{ère}, 4^{ème} et 6^{ème} sous directions) qui assume cette charge en complément de ses responsabilités principales.

En revenant sur l'exécution 2009, l'occasion est donnée au Rapporteur spécial de poursuivre l'analyse de la mise en œuvre du Plan de relance entamée à l'automne, avec l'étude du premier (et unique) projet annuel de performance sur cette mission. Cette réflexion se prolongera avec la remise dans quelques semaines d'un rapport sur le sujet, commandé en application du 2^o de l'article 58 de la LOLF par la commission des Finances à la Cour des comptes.

I.- LE PROGRAMME N° 315 PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT PUBLIC

Le financement d'investissements publics constitue l'un des moteurs du plan de relance. Ils sont déclinés au travers de différents volets : infrastructures de transport, universités, défense et patrimoine notamment.

Le FCTVA y concourt également en stimulant et en contractualisant l'effort des collectivités locales. Sur le plan budgétaire, il prend la forme d'un prélèvement sur recettes retracé dans le tome II de l'annexe budgétaire sur les voies et moyens.

A.- UN MODE DE GESTION SPÉCIFIQUE, REPOSANT SUR DES TRANSFERTS DE CRÉDITS VERS D'AUTRES PROGRAMMES ET VERS LES OPÉRATEURS

Les crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* sont mis à disposition des services ou opérateurs « dépensiers », soit par gestion directe (70 % des crédits), soit par transfert (30 %).

Dans le cas de la **gestion directe**, les crédits sont notifiés et payés à des opérateurs qui gèrent les chantiers ou ont eux-mêmes une fonction d'établissement payeur.

En revanche, les **transferts de crédits** sont effectués vers un programme budgétaire, rattaché à un ministère technique, lorsque les dépenses s'apparentent, par nature, à celle habituellement assurées par celui-ci. Ce mode de mise à

disposition permet de tenir compte des circuits budgétaires existants dans un souci légitime de rapidité et d'efficacité.

Même si seul un tiers des crédits de la mission sont mis à disposition par transfert, ce mode **contrarie le contrôle parlementaire** de l'exécution budgétaire. En effet, les crédits transférés par décret sont dispersés sur une multitude de programmes et abondent des actions ou sous actions déjà existantes. Il est donc difficile d'isoler *ex-post* les crédits issus du plan de relance.

Fin juillet 2009, **cinq décrets de transfert** concernant le programme 315 (sur un total de sept pour l'ensemble de la mission) avaient été signés pour un montant de 2 932 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 032 millions d'euros en crédits de paiement.

B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MAÎTRISÉE

Le suivi de l'exécution budgétaire sur 2009 démontre que la mobilisation des crédits ouverts au titre du plan de relance pour l'effort exceptionnel d'investissement public a été assurée de manière globalement satisfaisante. Dans sa note d'exécution budgétaire annuelle, la Cour des comptes souligne en particulier que cette mobilisation n'a pas causé de « *stérilisation significative au sein des programmes ministériels ou opérateurs destinataires de transferts/versements en provenance du programme 315* ».

Les taux de consommation établis par la direction du Budget au niveau du programme 315 lui-même sont particulièrement élevés avec 99,49 % en autorisations d'engagement et 91,75% en crédits de paiement. À un niveau plus opérationnel, celui des programmes et des opérateurs destinataires des crédits transférés, ces consommations n'atteignent plus que 89,14 % en autorisations d'engagement et 80,48 % en crédit de paiement sur la base des données fournies par l'outil informatique Viziapro rapportées aux crédits ouverts.

1.– Un niveau d'exécution globalement satisfaisant

Le Rapporteur spécial observe que le niveau d'exécution des dépenses au titre de l'action 01, en particulier pour les infrastructures de transport, et de l'action 03 est particulièrement élevé alors que celui de l'action 02 et dans une moindre mesure de l'action 04, en revanche, dénotent d'importants retards d'exécution.

● **Les infrastructures de transports et équipements civils**

Sur l'ensemble de l'exercice 2009, le plan de relance prévoyait des ouvertures de crédits de 1 381,80 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 047,80 millions d'euros en crédits de paiement, consacrées aux infrastructures et équipements civils. La consommation des crédits est bien maîtrisée, puisque le taux d'exécution atteint 90,99 % sur la base des crédits transférés.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT PUBLIC

(sur la base des crédits de paiement)

	Consommation / Total transféré ou versé	Total des ouvertures de crédits (M€)	Total transféré ou versé (M€)	Consommation (M€)
Infrastructures et équipements civils	90,99 %	1 047,80	881,40	802,00
Enseignement supérieur et recherche	70,62 %	605,00	529,61	374,00
Équipements de défense et de sécurité	99,52 %	825,00	825,00	821,00
Patrimoine	80,46 %	494,20	490,95	395,00
Ensemble	87,72 %	2 972,00	2 726,96	2 392,00

Source : Cour des comptes (données Viziaprog)

Cette dotation a permis de financer de nombreuses opérations, telles que : des programmes d'entretien routier (115 millions d'euros en 2009), sécurisation de tunnels routiers (85 millions d'euros), l'accélération du programme de modernisation des itinéraires routiers (PDMI, 250 millions d'euros), le volet ferroviaire des contrats de projets État régions (150 millions d'euros), des travaux de régénération du réseau ferroviaire (100 millions d'euros), des travaux d'entretien fluvial et de reconstruction de barrages (100 millions d'euros), la réalisation de travaux portuaires (50 millions d'euros). Elle visait également à accélérer les travaux principaux de grands projets d'infrastructure de transport (LGV Bretagne Pays de Loire, 2^{ème} phase du TGV Est et canal Seine Nord Europe) par la réalisation anticipée d'aménagements connexes et d'acquisitions foncières.

● **l'enseignement supérieur et la recherche**

L'enseignement supérieur et la recherche bénéficiaient d'une dotation de 691 millions d'euros en autorisations d'engagement et 605 millions d'euros en crédits de paiement au titre du plan de relance. Fin 2009, 374 millions d'euros seulement avaient été effectivement consommés mais ce montant ne concerne que les crédits en gestion directe.

Cette enveloppe a été répartie en six volets :

– 127 millions d’euros ont été utilisés pour la mise en sécurité et à l’accessibilité des établissements d’enseignement supérieur et de recherche,

– 10 millions d’euros ont permis d’accélérer le chantier de désamiantage de Jussieu ;

– 135 millions d’euros sont destinés à des opérations inscrites aux CPER, parmi lesquelles figurent notamment la maison des langues et de l’international (Caen), l’IUT de Blois, l’INSA de Rouen, le bâtiment G de la résidence universitaire de Cachan, l’IPSL de Saint Quentin en Yvelines, le campus Saint Charles (Montpellier), la faculté de médecine Lille 2, la faculté de médecine-pharmacie à Nantes, l’UFR de sciences humaines à Poitiers, le projet Agrale de phénotypage haut débit (Bourgogne) ;

– 9 millions d’euros ont d’ores et déjà été utilisés par le CNOUS, en tant qu’opérateur de l’État, qui a lancé 16 chantiers avec les CROUS ⁽¹⁾.

– 17 millions d’euros sont destinés aux très grandes infrastructures de recherche ;

– 33 millions d’euros sont destinés aux nanotechnologies ;

– 42 millions d’euros ont été consacrés aux technologies de défense.

– enfin, 56,51 millions d’euros ont été transférés à 21 établissements publics universitaires au titre du plan Campus et, sur la part de crédit en gestion directe, 1 million a été consommé : la répartition du capital de fondation (crédits hors plan de relance) de chaque campus prenant du retard, il a été décidé de réorienter une partie des crédits relance vers les campus prometteurs et les campus innovants, initialement exclus du dispositif, mais plus susceptibles de donner lieu à des paiements rapides.

● les équipements de défense et de sécurité

En inscrivant une dotation de 1 390 millions d’euros en autorisations d’engagement et 825 millions d’euros en crédits de paiement, le plan de relance a notamment permis d’anticiper l’acquisition d’équipements de défense, en cohérence avec les priorités exprimées par le « Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ».

(1) Les chiffres de Viziaprog utilisés par la Cour des comptes dans sa note d’exécution budgétaire diffèrent sensiblement des taux de consommation mis en avant dans le RAP, qui évoque une consommation intégrale des crédits transférés.

La mesure permet ainsi de soutenir des secteurs industriels comme la construction navale, les armements terrestres, l'aéronautique, et l'électronique de défense. Les entreprises concernées sont implantées dans les régions Bretagne, Centre, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de Loire et Rhône-Alpes.

À la fin de l'année 2009, 1 402 millions d'euros avaient été engagés et 821 millions d'euros payés au profit des missions *Défense* et *Sécurité*. À titre d'exemple, les équipements concernés financés par transferts de crédits vers le programme 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense* sont les suivants :

– dans le secteur naval, les acquisitions anticipées comprennent, en particulier, un troisième bâtiment (Dixmude) de projection et de commandement en complément de la flotte actuellement en service (191,4 millions d'euros payés), quatre engins de débarquement amphibies (24,1 millions d'euros), des bâtiments de soutien (3,5 millions d'euros) et deux avions de surveillance maritime (11,6 millions d'euros) ;

– dans le secteur terrestre, les acquisitions anticipées concernent, notamment, le programme VBCI (véhicule blindé de combat d'infanterie, 91,6 millions d'euros), dont les cadences de production envisagées en loi de programmation militaire sont accélérées de deux ans, l'opération PVP (petit véhicule protégé, 12,7 millions d'euros), avec une augmentation des cadences de livraisons, de véhicules très fortement protégés aptes à assurer l'accompagnement des convois en milieu hostile, la commande de véhicule de transport de troupes Aravis (10,1 millions d'euros) et des munitions de différents types ;

– dans le secteur aéronautique figurent cinq hélicoptères Caracal (64,8 millions d'euros payés), des équipements d'autodéfense pour hélicoptères (17,3 millions d'euros), des drones tactiques (3,4 millions d'euros) et des équipements pour l'avion Rafale (20,1 millions d'euros) ;

– divers autres équipements, notamment dans le secteur de l'électronique de défense, pour un total de 44,6 millions d'euros.

● le patrimoine de la culture

Le patrimoine de la culture bénéficie d'une enveloppe de 494,20 millions d'euros, déclinée selon cinq grands axes et plus de 300 chantiers :

– les grands projets à hauteur de 19 millions d'euros, comprenant des opérations comme le MUCEM à Marseille, les archives nationales à Pierrefitte, la bibliothèque nationale au quadrilatère Richelieu ou le Palais des festivals à Cannes ;

– les équipements culturels en région à hauteur de 15 millions d’euros avec, notamment, l’École nationale supérieure d’architecture de Bordeaux, le musée Adrien Dubouché à Limoges, les archives départementales des Vosges, la Fabrique à Nantes ;

– les cathédrales dotées de 26 millions d’euros ;

– les grands monuments avec 27 millions d’euros, dont le Palais Garnier, la douane de Cayenne, le village d’Oradour-sur-Glane ;

– les monuments des communes à hauteur de 13 millions d’euros, comme la Manufacture de Morlaix, l’abbaye de la Chaise-Dieu ou le théâtre de Saint-Dizier.

Les premiers chantiers ont démarré dès février 2009. En fin d’année, 395 millions d’euros avaient été payés, soit un taux de consommation correct de l’ordre de 80 %. Le retard dans la consommation des crédits est imputable à la sous action n° 02 *État exemplaire*, qui finance des opérations de dépollution de friches urbaines dont la mise en œuvre se fera surtout en 2010, compte tenu de leur complexité et des études préalables nécessaires.

2.– Des dépenses parfois sans lien avec le plan de relance

L’un des principes de base du plan de relance consiste à recourir à des crédits destinés à s’ajouter à la programmation existante et non à s’y substituer. Ce critère d’additionnalité a été globalement respecté dans la mesure où les dépenses prises en charge *via* le programme 315 n’avaient pas été préalablement inscrites en LFI 2009 au titre des crédits ordinaires des ministères bénéficiaires.

La Cour des comptes a néanmoins relevé quelques cas de substitution, qui concernent fort heureusement des montants limités :

– les crédits reçus par les programmes 107 *Administration pénitentiaire* et 166 *Réforme de la carte judiciaire* de la mission *Justice* (respectivement 33,5 et 20,7 millions d’euros de crédits de paiement) ont été consommés en quasi-totalité mais, en contrepartie, les crédits d’investissement « ordinaires » du programme ont fait l’objet en cours de gestion de redéploiements partiels en faveur de dépenses de fonctionnement ou n’ont pas été mobilisés du tout ;

– de la même manière, les crédits additionnels reçus par la mission *Culture* en provenance de l’action 04 *Patrimoine* du programme 315 (80 millions d’euros en crédits de paiement) se sont trouvés de fait compensés par une moindre consommation des crédits attribués au Centre des monuments nationaux.

Dans certains cas, les crédits obtenus ont pu servir à d'autres finalités que le soutien à l'investissement. Ainsi, les crédits octroyés à la mission *Écologie* ont intégré une dotation de 50 millions d'euros permettant à l'Agence française des infrastructures de transports (AFITIF) d'équilibrer ses comptes, indépendamment de tout projet d'investissement.

C.- DES INDICATEURS DE PERFORMANCE FRUSTRES

Comme il l'avait déjà signalé à l'automne dernier, le Rapporteur spécial juge préoccupantes les lacunes du volet consacré à la performance des PAP et RAP 2009. La durée de vie limitée de la mission *Plan de relance* ne peut justifier l'absence d'évaluation sérieuse, en fin d'exercice, de l'efficacité de la dépense budgétaire.

Les indicateurs de performance choisis sont, pour la plupart, bien loin de l'esprit de la LOLF. Il semble en effet qu'aient été systématiquement privilégiés des indicateurs d'activité ou de moyens, dans un double souci de communication politique et de rapidité de mise en œuvre administrative. Par exemple, les indicateurs 1.1 et 1.2 (taux de consommation trimestriels des AE/CP pour l'État et les opérateurs) n'ont d'autre intérêt que de mesurer le rythme de décaissement des crédits et ne permettent pas d'apprécier l'efficacité de la dépense.

D'autres indicateurs physico-financiers, comme les 3.1 (kilomètres de routes rénovés) ou 3.3 (nombre d'établissements universitaires mis aux normes de sécurité ou d'accessibilité), ne sont guère plus satisfaisants du point de vue de la mesure de la performance même s'ils peuvent présenter un certain intérêt pédagogique.

Selon le Guide méthodologique de la performance⁽¹⁾, les choix d'objectifs et d'indicateurs doivent correspondre aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables. Ces choix doivent traduire de manière équilibrée les trois dimensions de la performance :

– les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes des citoyens. Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire ou culturel. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration, mais l'impact de ce qu'elle fait ;

– les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur. L'utilisateur peut être externe (utilisateur d'un service public) ou interne (service bénéficiaire d'un

(1) « *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001* », établi en juin 2004 par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des comptes, le Comité interministériel d'audit des programmes ainsi que les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

programme de gestion interne - gestion des ressources humaines de la mission, par exemple) assuré par un programme dit de « soutien » ;

– les objectifs d’efficacité de la gestion intéressant le contribuable. Il s’agit soit d’accroître les produits des activités publiques à moyens égaux, soit de maintenir le même niveau d’activité, mais avec moins de ressources. Les objectifs d’efficacité se rapportent donc à la productivité.

Au-delà du **choix contestable des indicateurs**, le Rapporteur spécial s’étonne que ces derniers soient insuffisamment renseignés. Dans le PAP 2010 consacré au programme n° 315, cinq indicateurs sur dix étaient totalement dépourvus de données ; désormais, tous les résultats au titre de la réalisation 2009 sont renseignés mais aucun indicateur n’affiche de cible, ce qui relativise l’intérêt de la mesure.

Proposition n° 1 : Justifier obligatoirement de toute absence de données dans les indicateurs du RAP et préciser les mesures proposées pour y remédier.

II.- PROGRAMME N° 316 SOUTIEN EXCEPTIONNEL À L’ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET À L’EMPLOI

En complément des crédits de la mission *Travail et emploi*, l’effort en faveur des politiques de l’emploi et de l’activité économique, porté par le programme 316 *Soutien exceptionnel à l’activité économique et à l’emploi* de la mission *Plan de relance de l’économie*, représente en 2009 une dotation initiale de 6 004 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement à comparer à une consommation de 5 668 millions d’euros en autorisations d’engagement et 5 432 millions d’euros en crédits de paiement, soit un taux de consommation de 90,7% au niveau du programme lui-même.

A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX RÉSULTATS PLUS CONTRASTÉS

Sur la base des données de la direction du budget et de la base INDIA, le taux d’exécution global des crédits de paiement au niveau des programmes ministériels et des opérateurs atteint 64,45% (rapporté aux crédits transférés ou versé) et 59,33% (rapporté aux crédits ouverts). La consommation réelle est donc significativement plus basse que le taux observé au niveau du programme 316.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *SOUTIEN EXCEPTIONNEL À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET À L'EMPLOI*

(sur la base des crédits de paiement)

	Consommation / Total transféré ou versé	Total des ouvertures de crédits (M€)	Total transféré ou versé (M€)	Consommation (M€)
Financement des PME	100 %	1 040,00	850,00	850,00
Avances versées sur les marchés publics de l'État	97,35 %	496,50	496,17	483,00
Aide au remplacement de véhicules anciens	96,63 %	600,50	531,90	514,00
Aide à l'embauche dans les TPE	54,58 %	535,00	368,11	200,90
Politiques actives de l'emploi	67,62 %	1 300,00	1 176,97	795,91
FSI	39,45 %	2 940,00	2 940	1 160,00
Distribution de CESU	99,6 %	300,00	276,00	274,90
Ensemble	64,45 %	7 212,00	6 639,13	4 278,75

Source : Cour des comptes (données INDIA)

Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, l'action 01, avec le vif succès des nouveaux dispositifs de garantie mis en place par Oséo, l'action 02, l'action 03, qui finançait la prime à la casse, et l'action 07 ont connu un fort dynamisme jusqu'à consommer la quasi-totalité des crédits ouverts. En sens inverse, le taux d'exécution global a pâti du lent démarrage du dispositif d'aide à l'embauche dans les TPE, financé par l'action 04, d'une montée en puissance tardive des mesures en faveur de l'emploi, à l'action 05, et de la dotation prévue à l'action 06 au titre de la participation de l'État au capital du fonds stratégique d'investissement (FSI).

1.– Les dispositifs de soutien à l'activité économique et au pouvoir d'achat ont fonctionné à plein

• Les indispensables ajustements du dispositif de financement des PME

Les capacités d'intervention d'Oséo ont été considérablement renforcées dans le cadre du plan de relance, avec l'ouverture de 815 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cet organisme, par ses prêts et ses garanties de prêts, est essentiel pour aider les PME à traverser une période de restriction de l'accès au crédit.

Sur cette enveloppe, seuls 515 millions d'euros ont été affectés aux différents fonds de garantie mis en place par Oséo. Selon le RAP, 300 millions d'euros n'ont pas été immédiatement affectés, dans l'attente des

premiers retours sur la demande réelle de garantie. Néanmoins, la totalité des 815 millions d'euros a été versée à Oséo ce qui aboutit à un taux de « consommation optique » de 100%.

En complément, un fonds de sécurisation du crédit interentreprises a été créé par la seconde loi de finances rectificative et doté de 200 millions d'euros afin de financer la procédure « CAP + ».

Proposition n° 2 : Pérenniser et donner un fondement législatif au dispositif de médiation du crédit, par exemple à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi sur la régulation bancaire et financière.

Enfin, un prêt de 25 millions d'euros a été consenti à la SIAGI (société de caution mutuelle) sous la forme d'une souscription de titres super subordonnés.

• La surestimation de la dotation initiale au titre des avances versées sur les marchés publics

En début d'exercice avaient été ouverts sur cette action 1 000 millions d'euros afin de financer la majoration du taux de l'avance versée sur les marchés publics de l'État (20% au lieu de 5%). Cette somme a été ramenée à 496,17 millions d'euros par **redéploiements massifs de crédits** :

- au sein du programme 316, à concurrence de 155,5 millions d'euros afin d'abonder l'action 03 ;
- vers le programme 315, à hauteur de 175 millions d'euros ;
- vers le programme 317, pour 173 millions d'euros.

Sur cette base, la consommation est satisfaisante avec 483 millions d'euros payés.

• Le succès mal anticipé de la prime à la casse

Pour la période du 4 décembre 2008 (date de l'annonce de cette mesure par le chef de l'État) jusqu'à la fin de l'année 2009, une prime de 1 000 euros a été versée :

– pour l'acquisition d'un véhicule particulier neuf émettant moins de 160 g CO₂ / km accompagnée de la mise à la casse d'un véhicule de plus de 10 ans ;

– ou pour l'acquisition d'un véhicule utilitaire léger neuf accompagné de la mise à la casse d'un véhicule de plus de 10 ans (nouveau par rapport au décret).

Cette prime à la casse devait permettre, comme les dispositifs mis en place de février 1994 à juin 1995 et de septembre 1995 à septembre 1996, d'accélérer le remplacement des véhicules anciens afin de soutenir la filière automobile en stimulant la demande, de maintenir le renouvellement du parc automobile mais également, pour la première fois, de contribuer aussi à réduire les émissions de CO₂.

Le coût budgétaire du dispositif de prime à la casse, prévu par la première loi de finances rectificatives (n° 2009-122 du 4 février 2009), était de 220 millions d'euros inscrits sur le programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi*, à l'action 3 *Aide au remplacement des véhicules anciens*.

Il a été porté à 600,5 millions d'euros pour faire face aux dépenses constatées en cours d'exécution. Fin juillet, 288 000 primes avaient déjà été enregistrées par l'opérateur en charge de la gestion – l'Agence de services et de paiement, ASP – ce qui représentait, du fait des décalages entre la vente primée et la demande de remboursement à l'ASP par les concessionnaires, près de 300 000 ventes primées. Cet ajustement a été financé par redéploiements à partir de l'action 06 (FSI), de l'action 04 (Aide à l'embauche dans les TPE) et de l'action 02 (Avances sur les marchés publics).

En fin d'exercice, les fonds versés à l'ASP atteignaient 532 millions d'euros et la consommation des crédits représentait 514 millions d'euros payés, ce qui correspond à plus de 560 000 véhicules ayant bénéficié de cette prime.

• **L'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE)**, mise en place par le décret du 19 décembre 2009, prévoit un allègement de charges pour toute nouvelle embauche réalisée dans les entreprises de moins de 10 salariés, à compter du 4 décembre 2008 (date de l'annonce de la mesure par le Président de la République) et jusqu'au 31 décembre 2009, sont aidées en 2009 à hauteur de l'intégralité des charges patronales au niveau du SMIC. Sont ainsi exonérées l'ensemble des charges patronales au niveau du SMIC, puis en partie jusqu'à 1,6 SMIC.

Les crédits sont inscrits sur l'action n° 4 *Aide à l'embauche dans les très petites entreprises* afin de compenser ces exonérations aux organismes de Sécurité sociale, à concurrence de 535 millions d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). En fin d'année, 200,9 millions d'euros avaient été payés.

• **La distribution, en 2009, de bons de 200 euros sous forme de CESU**, pourrait être considérée comme une mesure en faveur de l'emploi dans la mesure où elle contribue à solvabiliser la demande de services à la personne. Elle était dotée de 300 millions d'euros, consommés à hauteur de 274,9 millions d'euros.

2.— Une montée en puissance plus lente que prévue des dépenses en faveur de l'emploi

• **L'activité partielle de longue durée (APLD) s'est substituée en cours d'exercice au chômage partiel**

Afin de tenir compte des conséquences de la crise et après avis du Conseil national de l'emploi, un décret du 29 avril 2009 a fixé le régime de « l'activité partielle de longue durée » qui se substitue au régime de chômage partiel financé par l'allocation spécifique du Fonds national pour l'emploi (ASFNE). L'objectif de ce dispositif était de permettre une meilleure indemnisation des salariés subissant une réduction d'activité en dessous de la durée légale du travail pendant une période de longue durée (3 mois minimum renouvelables sans que la durée totale puisse excéder 12 mois). L'État et l'Unedic participent forfaitairement au financement des allocations versées par l'entreprise (prise en charge par l'État à hauteur de 1,90 euro par heure pour chacune des 50 premières heures indemnisées et prise en charge par l'Unedic à hauteur de 3,90 euros pour les heures indemnisées au-delà).

La LFI 2009 avait ouvert 39 millions d'euros au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel sur le programme 103. En cours d'année, 338 millions d'euros avaient été ouverts sur le programme 316 et transférés en exécution sur le programme 103 (de la mission *Travail et emploi*). En fin, d'exercice, au titre de l'allocation de chômage partiel et de l'APLD, l'exécution sur les crédits transférés atteignait 288 millions d'euros en autorisation d'engagement et 272 millions d'euros en crédits de paiement.

• **La prise en charge par le plan de relance des mesures de majoration** (à 90% du SMIC horaire brut au lieu de 70%) **des contrats aidés** est le second poste de dépenses : 253 millions d'euros avaient été ouverts en 2009 et transférés sur le programme 102 de la mission *Travail et emploi*, ils ont été totalement engagés et payés.

• **Le FNE formation**, au titre duquel l'État contribue à financer le soutien à la formation des salariés, en prévention de licenciements et en alternative au chômage partiel a connu une sous-consommation importante : 51 millions d'euros ont été transférés pour la seule année 2009 sur la mission *Plan de relance de l'économie* et seulement 8,9 millions d'euros ont été payés.

• **Le soutien à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** (GPEC) est dans une situation intermédiaire. Sur les 30 millions d'euros ouverts en 2009 sur la mission, 29,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés mais seulement 15,6 millions d'euros de crédits de paiement. Ce décalage correspond à des restes à payer qui devraient être soldés en 2010.

• **Le fonds national de revitalisation des territoires**, nouvellement créé et doté pour 2009 de 4 millions d'euros, affiche une consommation intermédiaire avec 3 millions d'euros engagés et payés.

- **Les écoles de la deuxième chance** ont été dotées de 9 millions de crédits ouverts. Sur l'exercice 2009, 7,4 millions d'euros ont été engagés et 3,7 millions d'euros payés du fait d'un démarrage tardif du dispositif.

- **L'insertion par l'activité économique** a bénéficié en 2009 de crédits consommés à hauteur de 7,68 millions d'euros pour une enveloppe de 18,5 millions d'euros ouverts sur l'exercice. Cette sous-consommation se traduira par un report sur 2010.

- **Les conventions de reclassement personnalisé (CRP)** permettent un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de 8 mois pour les salariés victimes d'un licenciement économique. L'État contribue au financement des prestations suivantes : appui à la construction de parcours de formation ; appui à la validation des acquis de l'expérience ; parcours qualifiants ; actions d'accompagnements vers et dans l'emploi ; journées d'appui « service public de l'emploi ». Le financement de ce dispositif a dans un premier temps été imputé sur le programme 103 de la mission *Travail et emploi* (11,3 millions d'euros) puis sur le programme 316 (9,3 millions d'euros). Sur cette dotation inscrite de 20,6 millions d'euros, reversés en totalité à Pôle emploi, 38,2 millions d'euros ont été consommés.

- **Une prime pour certains demandeurs d'emploi** fixée forfaitairement à 500 euros. Le coût total de la mesure en 2009 était prévu à 45,5 millions d'euros et a finalement atteint 15,2 millions d'euros payés.

- **La reconstitution de l'allocation équivalent retraite (AER) en 2009**

Cette allocation, dont le financement est assuré par le Fonds de solidarité, a été supprimée au 1^{er} janvier 2009. En raison de la crise, le Gouvernement a décidé, par le décret n° 2009-608 du 29 mai 2009 instituant à titre exceptionnel une allocation équivalent retraite pour certains demandeurs d'emploi, de rétablir à titre transitoire l'AER jusqu'au 31 décembre 2009. Les crédits inscrits (131,4 millions d'euros) ont été largement surestimés puisque l'exécution ressort à 41,4 millions d'euros payés.

- **L'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF)**

Le décret n° 2009-458 du 22 avril 2009 a institué une allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) prenant le relais, le cas échéant, de l'assurance chômage pour des demandeurs d'emplois en formation, et ce jusqu'à l'achèvement de leur formation, dans la limite de 3 années d'indemnisation chômage plus AFDEF. Le coût de cette mesure pour l'année 2009 était prévu à 53 millions d'euros et n'a atteint que 10,4 millions d'euros.

Dans le cadre du « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », annoncé par le Président de la République le 24 avril 2009, huit mesures ont été mises en œuvre en cours d'année et financées sur la mission *Plan de relance de l'économie*.

• **La prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation** est gérée par Pôle emploi, avec lequel l'État a conclu une convention. Tout employeur qui embauche un jeune de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation pour une durée supérieure à un mois entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010 ou qui transforme un contrat de professionnalisation à durée déterminée conclu avant le 24 avril 2009 en contrat de professionnalisation à durée indéterminée peut recevoir une aide à l'embauche d'un montant de 1 000 euros, qui est portée à 2000 euros pour les embauches des jeunes ayant un niveau d'études inférieur au baccalauréat.

Selon le RAP, un engagement total de 52 millions d'euros a été effectué en 2009, pour un versement à Pôle emploi de 51,8 millions d'euros. Sur cette somme, il n'a été finalement payé aux entreprises que 7,9 millions d'euros.

• **La prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire (33 millions d'euros engagés, 6,8 millions d'euros payés)**

• **Le dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de 10 salariés** consiste en un remboursement des charges précitées, pour une période de douze mois, pour toutes les embauches d'apprentis réalisées dans des entreprises de plus de 10 salariés entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010 et dont la durée effective du contrat d'apprentissage est supérieure à deux mois.

La mesure avait été estimée initialement à 29,2 millions d'euros engagés ; seuls 300 000 euros ont été payés par Pôle emploi du fait semble-t-il des délais de constitution de dossiers qui ont décalé les versements sur 2010.

• **La prime pour l'embauche d'un ancien stagiaire en contrat durable (20 millions d'euros engagés, 7,8 millions d'euros payés)**

• **Les contrats initiative emploi (CIE) pour des jeunes dans des secteurs prioritaires (63,8 millions d'euros engagés, 56,6 millions d'euros payés)**

• **Le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) « passerelle » (50 millions d'euros engagés, 34,1 millions d'euros payés)**

• **Le contrat d'accompagnement formation (CAF)** est un dispositif exceptionnel mis en place durant la période de crise économique pour proposer aux jeunes d'élever leur niveau de qualification et d'adapter leurs compétences aux besoins du marché du travail, afin qu'ils bénéficient à plein de la reprise. Les crédits engagés et versés à Pôle emploi et à l'ASP s'élevaient à 80 millions d'euros ; seuls 3 millions d'euros ont été dépensés à cause du démarrage très tardif du dispositif.

3.– Le cas particulier du Fonds stratégique d'investissement (FSI)

Les entreprises françaises ont besoin d'investisseurs de confiance qui ne soient pas seulement attirés par une logique financière de court terme. Elles ont besoin d'investisseurs stables, qui renforcent leurs fonds propres et accompagnent leur développement. C'est pourquoi le Président de la République et le Gouvernement ont annoncé, le 28 octobre 2008, la création d'un fonds stratégique d'investissement (FSI).

Son objectif est double : d'une part, soutenir le développement des petites et moyennes entreprises prometteuses, qui éprouvent des difficultés pour accéder aux financements, et, d'autre part, sécuriser le capital d'entreprises stratégiques.

Ce fonds, détenu par la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 51 % et par l'État actionnaire à 49 %, disposera à terme de 20 milliards d'euros de dotations. Sur cette somme, 6 milliards d'euros seront des liquidités destinées à être investies, dont 2,4 milliards ont été apportés en février et en novembre. Un premier apport de l'État (soit 2,94 milliards d'euros) a été inscrit en 2009 sur la mission *Plan de relance de l'économie* et versé au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Il couvre l'intégralité des liquidités qui seront apportées à terme par l'État au FSI.

La Cour des comptes conteste l'inclusion de l'action 6 dans le périmètre du programme 316 et de la mission *Plan de relance*. Elle estime en effet que le FSI s'est vu assigner des objectifs de développement des PME et de protection des actifs économiques stratégiques français n'ayant aucun lien avec la logique conjoncturelle et temporaire du plan de relance. Le Rapporteur spécial ne soutient pas cette analyse car il lui semble qu'au contraire le FSI participe pleinement d'une stratégie de soutien aux PME innovantes, gage de croissance économique pour notre pays.

B.– DES DÉPENSES FISCALES PRÉSENTÉES EN ORDRE DISPERSÉ

Le rapport annuel de performances de la mission *Plan de relance de l'économie* comporte une évaluation limitée de la dépense fiscale correspondant aux mesures non budgétaires de relance.

Ces mesures représentaient en 2009 un coût budgétaire total de 20,47 milliards d'euros, assez important en comparaison du volume de crédits budgétaires inscrits sur la mission. Le tableau ci-dessous détaille les coûts des différents dispositifs.

**COÛT POUR LES FINANCES PUBLIQUES DU VOLET « RECETTES »
DU PLAN DE RELANCE EN 2009**

(en milliards d'euros)

Mesure	Prévision LFR 2009	Réalisation 2009 Taux d'exécution
Amortissement accéléré des investissements	0,7	Neutre (effet 2010)
Remboursement des excédents d'impôt sur les sociétés	neutre	neutre
Remboursement des sommes dues au titre du crédit d'impôt recherche	3,8	4,211 110,8 %
Remboursement des reports en arrière du déficit d'impôt sur les sociétés	1,8	5,031 279,5 %
Mensualisation du remboursement de la TVA	3,6	6,504 180,6 %
Sous-total Entreprises	9,9	15,74
IR ménages modestes	1,1	0,932
Prêt à taux zéro	0,1	Neutre (effet 2010)
Sous-total Ménages	1,2	0,932
FCTVA	2,5	3,8 152 %
Total	13,6	20,47 150,5 %

Source : ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance Données actualisées à fin septembre 2009.

Les mesures fiscales d'aide aux entreprises ont consisté, pour l'essentiel, en des modifications apportées aux règles de recouvrement de l'impôt. C'est la raison pour laquelle, même si elles participent au soutien de l'activité au même titre que le programme 316, elles n'ont pas été considérées comme des dépenses fiscales dédiées à la mission *Plan de relance*. La mesure de restitution du crédit d'impôt recherche, qui reposait sur un dispositif préexistant, n'a pas non plus été rattachée au programme 316 mais au programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Proposition n° 3 : Élargir l'éligibilité au crédit d'impôt recherche afin d'y inclure les dépenses d'innovation des PME.

Finalement, seule l'exonération d'impôt sur le revenu en faveur des ménages modestes est rattachée à la mission, mais au niveau cette fois du programme 317. Dès lors, la seule présentation globale des dépenses fiscales annoncées dans le cadre du plan de relance est à rechercher dans le tome II de l'annexe « Voies et moyens ». Le Rapporteur spécial n'est pas certain que cela garantisse une lisibilité satisfaisante de ces mesures.

III.- LE PROGRAMME 317 EFFORT EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ

Le plan de relance comporte un volet consacré au logement et à la solidarité, qui prévoit des moyens supplémentaires pour développer l'offre de logements locatifs sociaux, l'accession sociale à la propriété et la rénovation de l'habitat et des quartiers sensibles.

La mission *Plan de relance de l'économie* avait ouvert 2 376 millions d'euros pour financer ces actions en 2009 mais la consommation finale n'a atteint que 1 786,21 millions d'euros au niveau des ministères dépensiers et des opérateurs.

A.- DES CRÉDITS OUVERTS EN PLUSIEURS VAGUES SUCCESSIVES

À sa création, le programme 317 regroupait des mesures en faveur d'un programme de construction de 100 000 logements supplémentaires en deux ans, l'extension du Pass-foncier, la dotation complémentaire à l'Agence de rénovation urbaine (ANRU) et à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ainsi que la prime de solidarité active.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EFFORT EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ

(sur la base des crédits de paiement)

	Consommation / Total transféré ou versé	Total des ouvertures de crédits (M€)	Total transféré ou versé (M€)	Consommation (M€)
Soutien à la construction et à l'accession sociale	20,78 %	219,00	142,63	29,64
Accélération de la rénovation urbaine (ANRU)	67,00 %	200,00	200,00	134,00
Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé (ANAH)	27,67 %	133,00	133,00	36,80
Hébergement et structures d'accueil	83,09 %	242,00	190,33	158,14
Prime de solidarité active	100 %	885,00	882,77	882,77
Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés	100 %	464,00	463,74	463,26
Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	40,00 %	233,00	204,00	81,60
Ensemble	80,60 %	2 376,00	2 216,00	1 786,21

Source : Cour des comptes (données Viziaprog)

De nouvelles dépenses ont été décidées postérieurement à la création du programme, par les lois de finances rectificatives du 4 février, du 20 avril et du 30 décembre 2009. Elles ont permis de financer notamment la prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés ou le revenu de solidarité active. L'ampleur des ouvertures supplémentaires de crédits ainsi réalisées a bouleversé l'équilibre initial du programme.

1.– Une première vague de mesures présentées en février 2009

Les mesures mises en œuvre dans le cadre du plan de relance en matière de logement et de politique de la ville ont été présentées lors du Comité interministériel pour l'aménagement et la compétitivité des territoires du 2 février 2009.

• **Le programme de construction de 100 000 logements supplémentaires**

D'après les informations recueillies par le Rapporteur spécial, 72 040 nouveaux logements ont bénéficié du plan de relance sur les trois premiers trimestres 2009, ce qui correspond à :

– 28 415 ont été achetés par des bailleurs sociaux à des promoteurs dans le cadre du programme exceptionnel de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), pour un total de 148,80 millions d'euros ;

– 8 818 et 7 622 logements sociaux ont été financés par des prêts sociaux (PLUS et PLAI) en construction neuve et ont ainsi bénéficié d'une prime de 1 000 euros par logement, pour un total de 168 millions d'euros. Les objectifs de relance du financement de logements PLUS (7 500), que s'était fixé le Gouvernement, ont donc été largement atteints ;

– l'extension du Pass-Foncier qui permet à un accédant à la propriété de profiter d'une TVA à taux réduit et de prêts aidés a été étendu à 30 000 bénéficiaires, pour une consommation de 8,48 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,32 millions d'euros en crédits de paiement ;

– la construction d'environ 12 000 logements est programmée dans le cadre des opérations de rénovation urbaine qui bénéficient du plan de relance en 2009 et dont les chantiers démarreront avant la fin de l'année. Sur les 350 millions d'euros attribués à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), des avenants simplifiés ont été signés entre maître d'œuvre et les délégués de l'agence pour un montant de 330 millions d'euros. Les crédits payés atteignent 200 millions d'euros. Quelques semaines après la signature des avenants, les maîtres d'œuvre bénéficient des avances doublées de l'ANRU pour le lancement des opérations qui démarreront avant la fin de l'année.

– enfin, un fonds de lutte contre l’habitat indigne a été institué par l’ANAH et doté de 200 millions d’euros.

Par ailleurs, le doublement du prêt à taux zéro pour les logements neufs a permis de financer 30 000 logements sur l’année 2009 et de revenir au rythme de vente de l’année 2008.

L’ensemble de ces mesures, ainsi que hors plan de relance le dispositif Scellier d’investissement locatif, se sont traduites au premier semestre 2009 par un net rebond des statistiques de ventes des promoteurs et de constructeurs de maisons individuelles par rapport au dernier trimestre 2008. Ces transactions et les décisions de financement de logements sociaux vont contribuer à fortement soutenir l’activité du secteur du bâtiment en 2010.

Au titre du second volet du programme 317, la prime de solidarité active a permis d’anticiper la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) sous forme d’une prime unique de 200 euros versée à 4,3 millions de ménages.

2.– Des dépenses nouvelles décidées après la création de la mission « Plan de relance »

À l’occasion de la troisième LFR du 20 avril 2009, deux dispositifs supplémentaires ont été dotés de financements :

- **La prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés** a été versée par la CNAF et la CCMSA en juin 2009, pour 450 millions d’euros ;

- **Le revenu supplémentaire temporaire d’activité (RSTA)**, destiné à soutenir le revenu des travailleurs à bas salaire outre-mer, a été financé à hauteur de 233 millions d’euros.

En fin d’exercice, de nouvelles ouvertures de crédit ont porté sur les opérations suivantes :

- **Le financement d’opérations complémentaires outre-mer relatives au logement et à l’aménagement du littoral** (20 millions d’euros et autorisations d’engagement et 9 millions d’euros en crédits de paiement) ;

- **Le renforcement des dispositifs de l’action 04 (Hébergement et structures d’accueil)** à hauteur de 25 millions d’euros.

B.– DES RETARDS D'EXÉCUTION DIFFICILES À SURMONTER

Alors que les mesures consistant en des subventions directes aux ménages sont faciles à mettre en œuvre et rapidement consommées, les autres mesures du programme 317 reposent sur des procédures plus complexes et supposent de réunir des conditions préalables (disponibilité des terrains, approbation des projets, autorisations d'urbanisme, etc.).

C'est pourquoi la consommation des mesures rattachées au programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* et, singulièrement à la dotation complémentaire de l'ANRU, est plus lente.

C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À LA FIABILITÉ MOYENNE

Là encore, les indicateurs de performance semblent avoir été bâtis hâtivement, pour pouvoir figurer dans les documents budgétaires, mais n'ont pas de valeur informative réelle pour la Représentation nationale.

S'agissant plus particulièrement de l'indicateur 2.1 d'impact sur l'emploi, la direction du budget s'est appuyée sur des ratios professionnels afin de déterminer le contenu en emploi de tel ou tel type d'investissement. Ainsi, selon le RAP, 92 603 emplois auraient été créés ou sauvés dans le secteur de la construction.

Si la méthode a le mérite de reposer sur des ratios définis par un tiers, elle ne paraît tout de même pas au Rapporteur spécial de nature à donner une illustration fiable de l'effet produit par le plan de relance.

IV.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* créé par l'article 46 de loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005), a remplacé à la fois le compte de prêts n° 903-05 *Prêts du Fonds de développement économique et social*, et le compte d'avances n° 903-59 *Avances à des particuliers et associations* supprimés par le même article de loi.

Ce compte de concours financier comporte deux sections et trois programmes. La première section retrace les prêts et avances consentis à des particuliers ou à des associations et correspond au programme 861. Elle est gérée par le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. La seconde section, qui relève du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, est divisée en deux programmes : d'une part, les prêts

pour le développement économique et social (programme 862) et, d'autre part, les prêts à la filière automobile (programme 863).

Propositions n° 4 et 5 :

- Supprimer le programme 861 et, comme le propose la Cour des comptes, transférer aux caisses d'allocations familiales la gestion des « avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat ».
- Doter le programme 863 d'indicateurs pertinents pour apprécier l'effet attendu des prêts consentis sur l'emploi

Il totalise, en 2009, 17 millions d'euros de recettes et 6 300 millions de crédits de paiement, dont 6 763 millions ont été ouverts par la deuxième LFR 2009 et affectés aux seuls prêts à la filière automobile. C'est ce dernier élément éclipant les autres programmes qui a justifié la décision de la commission des Finances de **rattacher ce compte de concours au rapport spécial sur la mission *Plan de relance de l'Économie***.

Proposition n° 6 : Transformer le fonds de modernisation des équipementiers automobiles (FMEA) en outil de politique industrielle, destiné à soutenir l'innovation et à favoriser la concentration des entreprises de sous-traitance afin qu'elles atteignent une taille critique suffisante.

*

* *

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Commentaire de M. Jean-Claude FLORY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA SATISFACTION DE VOIR LA MISSION <i>POLITIQUE DES TERRITOIRES</i> MAINTENUE DANS L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE	410
A.– LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER LA PLACE DE CETTE MISSION DANS L'ARCHITECTURE DU BUDGET GÉNÉRAL	410
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2009	411
II.– LE PROGRAMME IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	412
A.– L'IMPACT DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE	412
1.– Les mesures territoriales du plan de relance	412
2.– Leur exécution en 2009	413
B.– LE DÉMARRAGE DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL DES RESTRUCTURATIONS MILITAIRES	413
C.– LA PERFORMANCE	414
1.– Le dispositif peut encore être amélioré	415
2.– L'analyse des indicateurs positifs met en évidence l'efficacité de l'action de la DATAR	415
3.– Les indicateurs présentant des résultats négatifs	415
III.– LE PROGRAMME <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i>	417
A.– LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME	418
1.– Le rappel des principes de gestion du programme	418
2.– La révision de la charte de gestion	419
B.– DES ÉCARTS D'EXÉCUTION CONSTATÉES SUR LES DEUX PRINCIPALES ACTIONS	420
1.– L'exécution de l'action 2 <i>Eau – Agriculture en Bretagne</i>	420
2.– L'exécution de l'action 4 <i>PEI Corse</i>	421

I.- LA SATISFACTION DE VOIR LA MISSION *POLITIQUE DES TERRITOIRES* MAINTENUE DANS L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

A.- LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER LA PLACE DE CETTE MISSION DANS L'ARCHITECTURE DU BUDGET GÉNÉRAL

Première année de la programmation triennale des crédits, l'année 2009 est aussi marquée par **la nouvelle impulsion donnée à la politique d'aménagement du territoire** par le Président de la République, concrétisée par la création en juin 2009 d'un ministère plein dédié à l'espace rural et à l'aménagement du territoire, succédant au secrétariat d'État mis en place en 2008.

Aussi, même si le périmètre de la mission *Politique des territoires* a été fortement réduit entre 2006 et 2008 ⁽¹⁾, au point de menacer son maintien dans l'architecture du budget général, il est néanmoins logique qu'elle ait été reconduite, car elle offre le support nécessaire à la lisibilité des actions engagées en faveur des territoires.

Cette décision respecte en outre pleinement l'esprit de la LOLF qui prévoit que les politiques publiques nationales sont identifiées au niveau budgétaire au sein d'une mission.

Pour la période 2009-2011, le périmètre de la mission *Politique des territoires* est stabilisé autour de deux programmes : le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et le programme 162 *Interventions territoriales de l'État*. L'action du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire dépassant largement ce cadre, le document de politique transversale offre la vision globale de l'ensemble des mesures engagées : il recense 16 missions et 34 programmes, pour un total estimé à 5,2 milliards d'euros, soit plus de dix fois les crédits de la mission.

Le Rapporteur spécial est bien sûr satisfait du maintien de la mission au sein du budget de l'État. Cependant, compte tenu de son caractère réduit qui pose la question de sa taille critique de façon récurrente, il souhaite que des réflexions soient menées pour lui donner un périmètre mieux adapté à l'envergure de la politique qu'elle contient pour les années à venir.

Recommandation n° 1 : Étoffer la mission *Politique des territoires* pour conforter son ancrage dans le budget de l'État.

(1) La mission est passée de 6 à 2 programmes entre 2006 et 2008.

Un autre défaut de la mission tient dans le caractère artificiel des dépenses fiscales qui lui sont rattachées, un constat maintes fois souligné par le Rapporteur spécial. Même si une meilleure cohérence a été recherchée en 2010 (qui n'a abouti cependant qu'au retrait d'une seule dépense), des progrès restent à accomplir, sachant que la DATAR ⁽¹⁾ n'a aucune marge d'action sur ces dépenses, que ce soit en termes de conception ou d'exécution. Sur les trente dépenses fiscales rattachées, seules dix paraissent devoir rester rattachées à la mission.

Recommandation n° 2 : Renforcer la cohérence de la mission en révisant la nature et le volume des dépenses fiscales qui lui sont rattachées.

B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2009

La mission repose essentiellement sur le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, sur lequel ont été ouverts 344,8 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2009 en autorisations d'engagement (AE) (344,5 millions d'euros en 2010) et 337,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP) (340,2 millions d'euros en 2010). Le second programme, *Interventions territoriales de l'État*, a vu son périmètre réduit de sept à quatre actions entre 2008 et 2009. Ses dotations représentent moins de 20 % des AE et des CP de la mission.

Le tableau suivant récapitule l'exécution des budgets en 2007, 2008 et 2009 pour l'ensemble de la mission.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *POLITIQUE DES TERRITOIRES* ENTRE 2007, 2008 ET 2009

(en millions d'euros, y compris fonds de concours)

Programmes	Autorisations d'engagement (AE)					Crédits de paiement (CP)				
	Exécution 2007	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009	Taux de consommation 2009	Exécution 2007	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009	Taux de consommation 2009
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ⁽¹⁾	390,2	273,7	344,8	330,0	96 %	404,5	377,7	337,4	420,6	124 %
Interventions territoriales de l'État ⁽²⁾	172,8	113,1	74,5	71,7	96 %	104,7	101,5	75,5	103,8	137 %
TOTAL	563,0	386,8	419,3	401,7	96 %	509,2	479,2	412,9	524,4	127 %

Source : rapports annuels de performances pour 2008 et 2009.

(1) : Le périmètre du programme compte 4 actions en 2007 et 3 en 2008.

(2) : Le périmètre du programme compte 8 actions en 2007, 7 en 2008 et 4 en 2009.

(1) La DIACT - Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité du territoire a repris son acronyme de DATAR - Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale - à la suite du décret du 14 décembre 2009, qui précise et renforce ses missions.

Pour l'année 2009, le tableau met en évidence une qualité de la prévision budgétaire satisfaisante des AE pour les deux programmes de la mission, avec un taux de consommation de 96 %. Les surconsommations visibles sur les CP s'expliquent par la consommation des dotations supplémentaires versées dans le cadre du plan de relance de l'économie, 105,8 millions d'euros au total, soit un tiers des crédits votés pour l'ensemble de la mission.

II.- LE PROGRAMME *IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

La politique d'aménagement du territoire est notamment portée par le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, dont le responsable est le délégué interministériel de la DATAR. En 2009, deux faits marquants caractérisent l'exécution du budget : l'intervention du plan de relance de l'économie et la mise en place du plan d'accompagnement territorial du redéploiement des armées.

A.- L'IMPACT DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

Après deux exercices 2007 et 2008 consacrés en priorité à l'amélioration de la soutenabilité du programme avec une couverture des autorisations d'engagement mieux ajustée par des dotations en crédits de paiement renforcées, la programmation du budget en 2009 présente un profil différent, marqué par un renversement de tendance : la loi de finances initiale prévoit en effet l'inscription de 344,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une **progression de près de 22 %** par rapport à 2008 et 337,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit une **diminution de 11 %**.

L'intervention des crédits de paiement supplémentaires versés dans le cadre du plan de relance l'économie vient cependant modifier ce schéma.

1.- Les mesures territoriales du plan de relance

Pour contrer les effets de la crise survenue à la fin de l'année 2008, le CIACT⁽¹⁾ s'est réuni le 2 février 2009 pour décider des conditions de mise en œuvre d'un vaste plan de relance de l'économie, doté de 26,5 milliards d'euros.

Pour financer les mesures territorialisées de ce plan, des crédits supplémentaires ont été transférés au programme 112 pour un montant total de 30,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 85,8 millions d'euros en crédits de paiement⁽²⁾.

(1) Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires.

(2) Par trois décrets de transfert, en date des 19 février 2009, 31 juillet 2009 et 27 novembre 2009.

2.– Leur exécution en 2009

En 2009, l'intégralité des autorisations d'engagement a été engagée :

– 25 millions d'euros ont permis **l'accélération des contrats de projets État-régions** ⁽¹⁾, permettant au programme 112 de combler une partie de son retard en atteignant un taux de réalisation global proche de 33 % (pour un taux théorique de 42,8 %) ;

– 5,8 millions d'euros l'ont été sur la section générale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) pour financer des projets prêts à démarrer très rapidement.

Sur les 85,8 millions d'euros de crédits de paiement :

– la **priorité a été donnée à la résorption complète de la dette exigible du FNADT par un abondement de 70 millions d'euros**. Cette dette s'élevait à 122 millions d'euros en 2006 et a été ramenée à 86 millions d'euros en 2008. Sa résorption complète contribue de façon sensible à **améliorer la soutenabilité générale du programme** ;

– le solde, soit 15,8 millions d'euros, a été affecté à la couverture des 30,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement. 12,3 millions d'euros ont été consommés à ce titre. Le reliquat de crédits de paiement non consommés de 3,5 millions d'euros est reporté sur l'exercice 2010.

B.– LE DÉMARRAGE DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL DES RESTRUCTURATIONS MILITAIRES

La réforme de l'implantation des armées engagée en 2009 a pour objectif de dégager des économies substantielles sur les crédits de personnel et de fonctionnement, par la fermeture de 82 sites et la suppression de 54 000 postes d'ici 2014, pour réinjecter les gains réalisés dans les dépenses d'équipement.

Lors de la présentation de cette réforme en juillet 2008, le Premier ministre a particulièrement insisté sur **l'importance de son accompagnement territorial**. En effet, pour qu'elle puisse être menée à bien, il est indispensable que cette réforme ne déstabilise pas le dynamisme économique d'un bassin d'emploi.

Des mesures d'accompagnement des territoires spécifiques ont donc été créées, sous la forme, soit de contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) ⁽²⁾, soit de plan local de redynamisation (PLR) ⁽¹⁾, selon l'ampleur de l'impact attendu.

(1) La nature des projets et leur répartition territoriale ont été validées par le CIACT. Les dépenses concernent une centaine de projets avec une moyenne de 300 000 euros par projet. Au premier trimestre 2010, la totalité des chantiers a été engagée.

(2) Un CRSD est signé pour les sites subissant une perte nette de plus de 200 emplois directs et connaissant une grande fragilité économique et démographique. Au total, 24 sites sont concernés.

Pour la période 2009 à 2015, une enveloppe de crédits de **320 millions d'euros** est prévue pour le financement de ces mesures d'accompagnement, répartis entre le Fonds pour les restructurations de défense (FRED) et le FNADT.

La DATAR est chargée de coordonner et de piloter la politique d'accompagnement des territoires concernés. Selon son délégué, **ces dispositifs d'accompagnement sont mis en œuvre dans des conditions conformes aux prévisions.** Au 31 mars 2010, six CRSD (Givet, Arras, Barcelonnette, Sourdun, Briançon et Langres) et deux PLR (Tarn-et-Garonne et Nièvre) ont été signés.

La contribution du FNADT au plan pour la période 2009-2011 est récapitulée dans le tableau suivant.

**CONTRIBUTION DU FNADT AU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT
DES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE**

(en millions d'euros)

	2009	Exécution 2009	%	2010	2011	2012 et après	Total
Autorisations d'engagement	30	5,6	18	30	15	-	75
Crédits de paiement	4,5	-	-	16,5	23,3	30,7	75

Source : DATAR.

Au 31 décembre 2009, 11,2 millions d'euros ont été consommés, 5,6 millions d'euros au titre du FRED et **5,6 millions d'euros au titre du FNADT, soit un taux de consommation faible (18 %) par rapport à la prévision.** Ce retard s'explique par le démarrage très progressif du plan qui prévoit peu de fermetures de sites dès 2009, et la lenteur des transferts en provenance du FRED qui ralentit l'exécution des projets.

C.– LA PERFORMANCE

Le programme 112 regroupe les crédits destinés à financer une grande variété d'actions : le soutien au développement des pôles de compétitivité, des pôles d'excellence rurale, l'accompagnement des mutations économiques, l'aménagement numérique des territoires...

Dans son analyse du dispositif de la performance du programme pour la période 2006-2008 ⁽²⁾, le Rapporteur spécial avait souligné la difficulté de faire une évaluation des résultats obtenus par le programme compte tenu de l'évolution constante des indicateurs. **Ces derniers ont finalement été stabilisés en 2009 mais leur nombre a été sensiblement réduit** (passant de 15 à 9) et ils n'apportent plus qu'une vision partielle des résultats obtenus par le programme.

(1) Un PLR est signé pour les sites ne bénéficiant pas d'un CRSD, mais subissant néanmoins un impact significatif avec une perte nette d'au moins 50 emplois directs.

(2) Rapport d'information n° 1780, **Trois ans de performance dans le budget de l'État**, juin 2009, p. 249.

1.– Le dispositif peut encore être amélioré

Le volet performance du programme évolue peu entre 2008 et 2009 : il reste organisé autour de 3 objectifs et 9 indicateurs, après l'abandon de l'indicateur 3.2 portant sur le *Nombre de citations de rapports de la DIACT dans la presse et les rapports parlementaires*, jugé peu pertinent.

Un indicateur « d'activité » un peu semblable a cependant été conservé : il s'agit de l'indicateur 3.2 *Nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir du site de l'Observatoire des territoires*.

Dans le projet annuel de performances 2010, un nouvel indicateur disparaît : mesurant le *Taux d'admission des projets labellisés par les gouvernances des pôles de compétitivité aux appels à projets du fonds interministériel commun hébergé par le fonds de compétitivité des entreprises*, il est apparu peu satisfaisant car trop orienté vers l'activité des pôles plutôt que leur efficience.

En 2009, la moitié seulement des indicateurs du programme indiquent une performance atteinte ou dépassée. Mais ces résultats en demi-teinte s'expliquent largement par la détermination de valeurs cibles mal calibrées.

2.– L'analyse des indicateurs positifs met en évidence l'efficacité de l'action de la DATAR

Les bons résultats obtenus sur l'indicateur 1.2 *Pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours* montrent l'efficacité de la DATAR dans la gestion de la phase d'instruction des dossiers présentés à la commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA).

Le résultat de l'indicateur 1.1 *Taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT* se maintient à un niveau élevé en 2009 (95 %). Conforme à la prévision, il est représentatif du rôle de soutien économique joué par cette prime destinée à encourager l'implantation et le développement des entreprises dans les zones prioritaires de l'aménagement du territoire, et met en évidence son utilité dans un contexte économique fragilisé par la crise de la fin 2008.

Pour ces deux indicateurs, les objectifs étant largement atteints en 2009, les cibles fixées pour 2011 sont déjà dépassées.

3.– Les indicateurs présentant des résultats négatifs

– L'indicateur 1.4 *Nombre de projets d'investissements internationaux aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII* indique une réalisation (0,61), bien en deçà des objectifs fixés (0,96).

L'explication contenue dans le rapport annuel de performances indique qu'il faut y voir l'impact de la crise sur le niveau des flux d'investissements directs étrangers. Une affirmation qu'il convient de rectifier car le bilan d'activité pour 2009 de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) précise que 639 décisions d'investissements étrangers créateurs d'emplois ont été enregistrées en 2009, soit presque autant qu'en 2008 (641) et plus qu'en 2007 (624).

L'impact de la crise ne s'est donc pas fait sentir sur les flux ni sur l'activité de l'Agence : celle-ci a mené 7 700 entretiens approfondis (7 300 en 2008), identifié 1 163 projets nouveaux (1054 en 2008) et accompagnés 285 projets aboutis en France (307 en 2008).

Il est cependant visible sur les caractéristiques des projets : ainsi, la crise a conduit à la réduction du nombre moyen d'emplois créés (47 en moyenne en 2009 contre 50 en 2008), l'allongement des délais d'aboutissement effectif et le renforcement de leur volatilité.

Cette dernière notion est appréciée par l'AFII selon trois niveaux, en fonction de la difficulté de faire aboutir un projet en France. Elle ne prend en compte que la position de la France retenue par l'investisseur potentiel, mais pas la difficulté d'implantation intrinsèque du projet, ni le volume de valeur ajoutée que devra apporter l'AFII pour des projets particulièrement complexes.

Le tableau suivant montre qu'en 2009, le nombre de projets détectés de volatilité forte (niveau 3) concentre une part majeure de l'activité de l'agence (41 %), mais que leur propension à se concrétiser en France est faible (44 %) au regard du résultat obtenu pour les projets les moins volatils (66 %).

**APPRÉCIATION DES PERFORMANCES DE L'AFII DANS LA DÉTECTION ET
L'ABOUTISSEMENT DES PROJETS D'IMPLANTATION DES
INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE EN 2009**

Indicateur de volatilité	Nombre de projets détectés	Ventilation en %	Nombre de projets aboutis grâce à l'AFII	Ventilation en %	Nombre de projets aboutis/projets détectés en %
1	157	13	25	16	9
2	449	39	70	16	25
3	479	41	124	26	44
ns (1)	78	7	66	84	23
Total	1 163		285		

(1) Cette classification correspond aux projets « captifs ».

Source : AFII.

Cette difficulté accrue de faire aboutir des projets en France par l'AFII n'a pas pour seule explication le contexte d'incertitude créé par la crise, mais résulte également du ciblage de sa politique de prospection sur des segments d'activité innovants à fort potentiel⁽¹⁾, tels définis dans la convention d'objectifs et de moyens pour la période 2009-2011.

L'Agence ayant pour mission de renforcer son activité sur les projets de plus en plus volatils, les objectifs de réalisation sont logiquement plus difficiles à atteindre.

– En termes de créations d'emplois, l'indicateur évaluant l'impact de la politique des pôles d'excellence rurale (PER) a été construit avec des objectifs trop ambitieux. Les porteurs de projets des pôles (départements, associations, ...) s'attendaient à ce que les PER suscitent rapidement la création de 7 000 emplois directs, 13 500 emplois étant prévus pour 2010. Même si la progression entre 2008 et 2009 est significative, passant de 1 300 à 3 780, il n'en reste pas moins que l'objectif de 13 500 pour 2010 est inaccessible et que la cible devra être révisée.

– La qualité de la prévision se pose également pour l'indicateur 2.1 *Taux de réalisation des objectifs de créations d'emplois sauvegardés dans les contrats de sites ou de territoires* dans la mesure où le taux à atteindre était doublé par rapport à la réalisation de 2008. Cette surestimation est dommageable car elle amoindrit artificiellement la performance de l'action alors que la progression entre la réalisation de 2008 (30/40) et celle de 2009 (50) est significative.

III.– LE PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

Pour rappel, le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) a la particularité d'avoir été créé à titre expérimental, pour une durée initialement fixée à trois ans (2006-2008). C'est sur la base de résultats jugés satisfaisants sur cette période d'observation qu'il a été reconduit pour les trois années suivantes (2009-2011).

Composé de sept actions entre 2006 et 2008, le PITE voit son périmètre réduit à quatre actions en 2009 : trois sont poursuivies (les actions 2 *Qualité des eaux en Bretagne*, 4 *Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse* et 6 *Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin* et une quatrième action, nouvelle, est introduite (action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe*). Les autres actions ont été réintégréées dans les programmes des ministères concernés⁽²⁾.

(1) Parmi eux, les activités liées à l'environnement et aux énergies renouvelables tiennent une place importante.

(2) C'est ainsi que les crédits dédiés à la poursuite du Plan Loire Grandeur Nature, action 3 du PITE, ont été réintégréés au programme 112.

A.– LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME

1.– Le rappel des principes de gestion du programme

Le PITE est un programme qui fonctionne selon des principes de gestion largement dérogatoires à ceux posés par la LOLF ⁽¹⁾.

Pour rappel, le pilotage du programme repose sur la délégation de gestion confiée par le Premier ministre au Secrétariat général du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT).

Conçu pour améliorer et accélérer la conduite d'actions interministérielles territorialisées à enjeu de portée nationale, le PITE est alimenté par **prélèvements** sur plusieurs programmes du budget général. Ces dotations sont rendues **fongibles** au sein d'une enveloppe budgétaire unique. L'intérêt attendu de ce mode de fonctionnement est une plus grande souplesse dans la gestion de l'enveloppe de crédits allouée à chaque action, le montant affecté à l'origine par le programme contributeur pouvant être dépassé en fonction de l'apparition de nouvelles priorités en cours d'exercice.

Ce principe a pour conséquence la nécessité que soit désigné pour chaque action, un **ministère dit « référent »** (souvent le contributeur le plus important de l'action) et impose en retour l'observation de deux principes :

– le **retour à l'équilibre** des crédits entre les ministères contributeurs : la charte de gestion (cf. *infra*) prévoit qu' : « *un équilibre doit être rétabli entre les programmes dont les opérations auraient bénéficié de la fongibilité et qui n'auraient pas vu se réaliser leurs opérations au niveau de leur contribution* » ;

– l'existence d'un dispositif de **traçabilité** de l'emploi des crédits par programme d'origine : les responsables de BOP assurent un suivi précis de l'emploi des autorisations d'engagement et des crédits de paiement par programme contributeur, synthétisé dans des comptes rendus de gestion trimestriels.

Enfin, sauf exception, la **fongibilité des crédits ne peut être étendue à l'ensemble du programme**. Les actions apparaissent donc comme des « mini-programmes étanches » au sein du programme même.

Ces modalités de gestion spécifiques sont définies dans une **charte de gestion**, initialement conçue pour s'appliquer sur la première période d'expérimentation du programme, 2006-2008. C'est elle qui précise le rôle des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme (Secrétariat général du Gouvernement, ministères référents ou associés, MIOMCT, préfet de région).

(1) Cf. rapport n° 1967, annexe 32, p. 118, Annexe 7 : Les caractéristiques du PITE.

En mai 2008, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a rendu un rapport aboutissant à des conclusions tout à fait satisfaisantes sur le mode de gestion et la performance du programme mais assorties de quelques recommandations d'améliorations.

C'est pour intégrer ces observations et tirer les enseignements des trois années complètes de mise en œuvre du programme que **cette charte a été révisée** et adoptée lors du Comité national de suivi du 8 février 2010.

2.– La révision de la charte de gestion

Dans son rapport, le CIAP souligne les difficultés qu'entraîne la méthode de budgétisation par prélèvement associée au principe de fongibilité des crédits au sein de l'enveloppe unique car ils aboutissent à déresponsabiliser le ministère auquel est rattaché le programme contributeur.

Ainsi, en pratique, sur la période 2006-2008, les ministères référents n'ont pas pleinement assumé leurs attributions, laissant au responsable de programme toute latitude pour piloter leurs actions.

Des améliorations ont donc été apportées à la charte de gestion sur les points suivants :

– le renforcement de la participation des ministères référents au dialogue de gestion (recommandation n° 36 ⁽¹⁾) ;

– la nécessité pour les responsables de BOP de prévoir une déclinaison locale de la charte de gestion (recommandation n° 9) ;

– la possibilité d'ouvrir aux ministères contributeurs des accès à PRESAGE ⁽²⁾ (recommandation n° 5).

La charte n'a cependant pas été révisée sur le principe de la fongibilité des crédits en principe limitée au périmètre strict des actions.

Ce principe est apparu pourtant trop restrictif au responsable de programme et, dans un souci de bonne gestion, la fongibilité des crédits a été étendue entre les actions en 2007, puis à nouveau en 2009.

(1) Cette numérotation reprend l'ordre de présentations des recommandations contenues dans le rapport du CIAP précité.

(2) Le logiciel PRESAGE est l'outil informatique de suivi et de gestion des programmes européens et des contrats de projets État-régions. Il est également utilisé pour le suivi des pôles d'excellence rurale et des budgets opérationnels de plusieurs ministères. Dernièrement, son utilisation a été étendue aux suivis du programme d'action territoriale pour la restructuration des armées et du plan de relance de l'économie.

Cette question est délicate dans la mesure où la « dispersion » des crédits entre les actions rend plus difficile le respect du principe de retour à l'équilibre pour les ministères contributeurs. Elle semble pourtant logique dans l'optique d'une gestion optimale des crédits pour un programme lui-même spécifiquement conçu pour accélérer la réponse du Gouvernement face à l'apparition de priorités financières nouvelles en cours d'exercice.

B.- DES ÉCARTS D'EXÉCUTION CONSTATÉES SUR LES DEUX PRINCIPALES ACTIONS

En 2009, l'exécution budgétaire des actions 6 *Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin* et 8 *Plan chlordécone* s'est déroulée conformément à la prévision et n'appelle pas de commentaire particulier. En revanche, celle des actions 2 *Eau – Agriculture en Bretagne* et 4 *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse* présentent des écarts expliqués ci-après.

1.- L'exécution de l'action 2 *Eau – Agriculture en Bretagne*

En 2009, l'action 2 *Eau – Agriculture en Bretagne* est dotée en LFI de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 16,7 millions d'euros en crédits de paiement. La réalisation fait apparaître un taux de consommation conforme à la prévision pour les autorisations d'engagement mais un retard important sur les crédits de paiement, avec un taux de consommation de seulement 77 %.

L'action 2 comprend des opérations menées sur trois axes ⁽¹⁾, pour lesquels la réalisation se poursuit de façon satisfaisante, avec des taux de consommation de crédits proches de 100 % pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

L'écart constaté se porte donc sur la réalisation du quatrième axe, qui regroupe les crédits destinés à financer les opérations du **plan d'urgence nitrates**. Celui-ci, mis en place en 2007, organise l'ensemble des mesures nécessaires pour arriver à redresser une situation contentieuse rencontrée sur neuf captages ne respectant pas les normes de qualité pour les eaux brutes superficielles destinées à la production d'eau potable.

Ces mesures sont organisées en deux volets : un **volet de mesures agricoles**, destinées à réduire de l'ordre de 30 % l'utilisation d'azote en agriculture, et un **volet de fermeture de quatre captages** pour lesquels une mise en conformité de la qualité des eaux ne pouvait pas être obtenue d'ici 2010.

(1) *Axe 1 : Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement ; Axe 2 : mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions collectives par l'action réglementaire ; Axe 3 : améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme.*

Sur ce deuxième volet des opérations, deux évolutions sont apparues depuis leur lancement :

– un **accroissement des coûts** liés à la multiplicité et la complexité des opérations ;

– un **décalage dans le calendrier de réalisation** : ainsi, même si les opérations de travaux sur les captages se sont déroulées de manière active tout le long de l'année, les solutions palliatives à leur fermeture ont induit des délais supplémentaires et nécessité le lancement de plusieurs chantiers simultanés et importants.

Néanmoins, **les quatre prises d'eau litigieuses (Bizien, Ic, Quicampoix et Horn) ont bien été fermées**, conformément aux engagements pris par la France.

Ce décalage dans la réalisation des travaux se traduit par un retard de mandatement (4,5 millions d'euros consommés sur les 8 millions prévus initialement). Dans un souci de bonne gestion du programme, et conformément à son mode de gestion qui privilégie la souplesse et la réactivité, **ces crédits ont été affectés au profit de l'action 4** qui a fait apparaître des besoins importants.

2.– L'exécution de l'action 4 *PEI Corse*

L'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse* consiste dans la poursuite de la mise en œuvre du programme institué en faveur de la Corse par l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002. 2009 est la troisième année d'application de la convention d'application signée le 4 mai 2007 pour la période 2007-2013.

Les opérations de ce programme sont organisées en trois axes :

– l'axe 1 consiste dans la mise à niveau des réseaux et des équipements collectifs (70 % des autorisations d'engagement et 80 % des crédits de paiement consommés) ;

– l'axe 2 dans le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire (12 % des autorisations d'engagement et 9 % des crédits de paiement consommés) ;

– et l'axe 3 dans la résorption du déficit en services collectifs (18 % des autorisations d'engagement et 11 % des crédits de paiement consommés).

En 2009, l'action 4 est dotée de 62,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 82 millions d'euros en crédits de paiement, après l'intégration de

20 millions d'euros de crédits de paiement issus du plan de relance de l'économie ⁽¹⁾ et de la participation de l'Agence de financement des infrastructures de transports français (AFITF) de 35 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement.

S'y ajoutent également 2,8 millions d'euros en provenance de l'action 2 *Eau en Bretagne* (cf. *supra*). Ces crédits supplémentaires sont venus abonder l'axe 3 du programme et ont permis d'assurer les paiements de l'opération de restructuration du Palais des gouverneurs.

Les dotations supplémentaires en provenance du plan de relance ont été consommées de la façon suivante :

– 10,8 millions d'euros, sur les 15 millions d'euros prévus, ont été consommés pour des opérations identifiées sous la thématique de l'accélération des travaux dans les domaines de l'assainissement, de l'eau potable et du traitement des déchets. L'écart s'explique soit par le planning des travaux, soit le délai nécessaire pour établir la certification technique et financière. Ces opérations ont fait l'objet d'un suivi régulier des services de l'État avec une attention accrue portée sur l'effet d'accélération attendu. Ils devraient être terminés d'ici à la fin du premier semestre 2010 ;

– des opérations relevant des mêmes thématiques ont été inscrites pour compléter l'effet du plan de relance pour 3,3 millions d'euros. Si ces opérations n'avaient pas été initialement retenues, c'est parce que leur montant paraissait trop modeste et donc peu significatif au regard des besoins de relance ;

– enfin, le solde de 5,2 millions d'euros a été utilisé pour financer deux opérations non identifiées au démarrage du plan de relance identifiées sur l'axe 3. Ces crédits seront reportés en intégralité sur l'axe 1 en 2010. **Ainsi, l'intégralité des crédits du plan de relance a été consommée en 2009.**

L'indicateur de performance, qui mesure l'évolution des délais de réalisation des projets, est sensiblement en dessous de la prévision (taux de réalisation moyen de 42 % pour une prévision de 50 %). Mais ce taux est une moyenne qui cache une amplitude de résultat très forte selon la nature des dossiers : ainsi, la performance atteint 72 % si l'on excepte les mesures de transport, tandis que cette mesure de transport n'atteint que 26 %.

En 2009, l'analyse du résultat de cet indicateur confirme que l'information fournie n'est pas complètement satisfaisante. Le Rapporteur spécial rappelle donc l'intérêt qu'il y aurait de concevoir un ou plusieurs indicateurs complémentaires, qui permettraient d'apprécier l'impact structurel des actions réalisées sur le territoire corse, et non seulement le niveau d'engagement des crédits de l'État.

(1) Ces crédits été transférés du programme 112.

POUVOIRS PUBLICS

M. Jean LAUNAY, Rapporteur spécial

La mission *Pouvoirs publics* ne fait traditionnellement pas l'objet de commentaires dans le rapport sur la loi de règlement. L'article 7 de la LOLF dispose qu'« *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations* ». La mission ne comporte par conséquent pas de programmes et les dépenses qu'elle englobe ne font pas l'objet d'une évaluation de la performance. Sauf exception, les dotations sont intégralement versées aux pouvoirs publics, et la dépense est égale aux crédits de paiement et autorisations d'engagement votées. Cette spécificité permet d'assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* ». ⁽¹⁾

La mission de contrôle du Rapporteur spécial de la mission *Pouvoirs publics* s'inscrit par conséquent dans un calendrier particulier et s'exerce selon des modalités spécifiques. En effet, si certaines des dotations de la mission font l'objet de premiers commentaires dans l'annexe *Pouvoirs publics* au projet de loi de règlement, la plupart n'indiquent pas le détail de leur exécution budgétaire à ce stade. Seul le rapport spécial *Pouvoirs publics* publié à l'automne permet d'apporter un véritable éclairage sur l'exécution des crédits : il s'appuie sur les réponses au questionnaire budgétaire devant parvenir avant le 10 octobre, sur les rapports des pouvoirs publics concernés portant sur l'exécution de leurs comptes, ainsi que sur les auditions réalisées par le Rapporteur spécial.

À noter que dans le cadre de son programme de contrôle pour 2010, le Rapporteur spécial a retenu comme thème le développement durable et les pouvoirs publics selon les trois piliers du développement durable (sphère écologique, sphère sociale, sphère économique). Le résultat de ces travaux fera l'objet de développements particuliers dans le cadre du rapport spécial.

*
* *

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448, DC - 25 juillet 2001, « loi organique relative aux lois de finances ».*

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
POLITIQUES DE LA RECHERCHE**

Commentaire de M. Jean-Pierre GORGES, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

I.– INTRODUCTION.....	426
II.– LE PROGRAMME N° 172 RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE PLURIDISCIPLINAIRE	428
A.– UNE CONSOMMATION QUASI-TOTALE DES CRÉDITS	430
B.– DES DÉPENSES FISCALES EN TRÈS FORTE HAUSSE DU FAIT DE LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE.....	430
C.– DES RÉSULTATS TOUJOURS CONTRASTÉS	431
III.– LE PROGRAMME N° 193 RECHERCHE SPATIALE.....	433
A.– UNE CONSOMMATION TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES	433
B.– DE BONS RÉSULTATS.....	434
IV.– LE PROGRAMME N° 192 RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE	435
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME A LA PRÉVISION	436
B.– DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE, MAIS NON ÉVALUÉES.....	436
C.– DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS MAIS UNE MESURE ENCORE INCOMPLÈTE	437
V.– LE PROGRAMME N° 191 RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE).....	438
VI.– LE PROGRAMME N° 186 RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE.....	439
A.– UNE CONSOMMATION QUASI TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES.....	440
B.– DES RÉSULTATS EN LÉGÈRE PROGRESSION.....	440
VII.– LE PROGRAMME N° 142 ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES	441
A.– UNE TRÈS BONNE CONSOMMATION DES CRÉDITS	441
B.– UNE BONNE INSERTION PROFESSIONNELLE DES DIPLÔMÉS	441

I.- INTRODUCTION

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) engage la responsabilité de six ministres : le ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR), qui finance près de 89 % de ses crédits en 2009 (crédits de paiement) ; ceux de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi (3,4 %) ; de l'Écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (5,2 %) ; de la Défense (0,8 %) ; de la Culture et de la communication (0,6 %) ; de l'Agriculture et de la pêche (1,2 %). Elle comprend 12 programmes, confiés à huit responsables.

Le Président de la République ayant fait de la Recherche une priorité majeure de son quinquennat, les projets de loi de finances pour 2008, 2009 et 2010 ont traduit cette priorité gouvernementale. Les crédits budgétaires sont donc en hausse continue.

À structure constante, la croissance des crédits s'est établie à 4 % en 2008 et 2,12 % en 2009, alors que la norme de dépense fixée pour le budget général se limitait à + 0,1 % l'année dernière. La progression des crédits de paiement a connu une augmentation de 5,74 % entre 2008 et 2010. **Sur la période allant de 2006 à 2010, les crédits de la mission ont augmenté de 23,68 % en autorisations d'engagement et 20 % en crédits de paiement.**

L'année 2009 a été marquée par l'adoption de la **Stratégie nationale de recherche et d'innovation**, conformément aux décisions du comité de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008. Il s'agit d'un cadre de référence des priorités de recherche pour quatre ans, intégrant notamment les priorités du volet recherche du Grenelle de l'environnement. Ce document devra orienter les budgets annuels de l'État, la programmation de l'Agence nationale de la recherche et l'action des organismes de recherche et des universités à travers les contrats d'objectifs passés avec l'État.

En 2009, la mission a représenté 6,37 % des crédits ouverts sur le budget de l'État et 8,3 % de ses dépenses nettes, hors remboursements et dégrèvement.

Pour 2009, la loi de finances initiale prévoyait 24,56 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 24,16 milliards d'euros en crédits de paiement. La consommation des crédits s'est élevée en 2009 à 24,89 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 24,31 milliards d'euros en crédits de paiement. Le taux d'exécution des AE est très élevé (98,9 %) sur l'ensemble, de même que sur la quasi-totalité des programmes. Seuls les programmes 192 et 190 ont connu une consommation de 95 %. Le constat est identique pour les CP, avec un taux d'exécution global de 99,3 %.

La MIREs a été l'une des principales bénéficiaires du Plan de relance de l'économie, qui comporte une action *Recherche et enseignement supérieur* dote de 731 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 675 millions d'euros de crédits de paiement. Sur ces montants, 355 millions d'euros environ ont été transférés sur les programmes de la mission, avec un taux d'exécution global très élevé dès cette année. Les crédits ouverts en ont donc été d'autant plus augmentés.

La réserve de précaution a porté sur 2,2 % des autorisations d'engagement et 1,7 % des crédits de paiement.

L'exécution budgétaire a connu deux difficultés principales, la première concerne le programme *Vie étudiante* (Cf. l'analyse de M. Laurent Hénart, rapporteur spécial), la seconde le programme *Recherche spatiale* qui reporte d'année en année l'apurement de la dette de la France à l'Agence spatiale européenne, notre contribution nationale étant versée par le Centre national d'études spatiales (CNES).

Les changements de périmètre intervenus depuis 2008 sont peu nombreux : on notera que les grandes écoles placées sous la tutelle du ministère de l'Économie et de l'emploi ont été transférées sur le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*. Seul l'enseignement supérieur artistique et architectural se situe aujourd'hui hors de la MIREs.

La MIREs regroupe 49 % de l'ensemble des opérateurs de l'État : 318 opérateurs au total, dont 237 pour le seul programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*. La part prise par les opérateurs dans le volume des crédits a encore augmenté en 2009, avec l'accession aux responsabilités et compétences élargies des dix-huit premières universités concernées par ce mouvement. Un montant de 2,08 milliards d'euros a été déplacé du titre 2 vers le titre 3.

La conséquence budgétaire de cette situation est que 58 % des autorisations d'engagement sont mises en œuvre directement par les opérateurs, une part très importante étant dépensée sur le titre III, sous la forme de subventions pour charges de service public (SCSP). 59 % des crédits consommés étaient mis en œuvre par les opérateurs l'année dernière.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2009, le véritable plafond d'emplois pour l'année 2010 ne sera pas de 53 513 ETPT, mais de 261 552 ETPT en incluant les emplois des opérateurs. **La maîtrise du plafond d'emplois des opérateurs, le pilotage et le suivi des effectifs et de la masse salariale et les systèmes d'allocation des SCSP se placent aujourd'hui parmi les principaux enjeux de la mission.**

C'est à travers les contrats signés avec les opérateurs que se mesure, par les indicateurs, la mise en place des réformes. De fait, **la mesure de la performance est rendue très difficile car les responsables de programme n'ont qu'une marge de manœuvre réduite** pour exercer un pilotage des actions et de l'utilisation des crédits. La qualité et les résultats de la gestion dépendent donc en pratique des opérateurs sur lesquels les responsables n'ont pas d'autorité hiérarchique.

Le système de mesure de la performance est en outre très complexe dans cette mission, qui comportait, en 2009, 57 objectifs et 126 indicateurs au total. Les responsables de programme ont réussi à simplifier quelque peu cet appareil, en le limitant à 49 objectifs et 96 indicateurs pour 2010. Cette simplification est en partie liée à la fusion de trois programmes en un seul (programmes 188, 189 et 190), mais aussi à un effort de rationalisation opéré par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. On soulignera surtout que plusieurs indicateurs ont une rédaction uniforme, ce qui permet une comparaison plus dynamique entre la performance des différents programmes.

Il serait souhaitable d'afficher comme objectif majeur, dans la présentation stratégique de la mission, le soutien à l'innovation pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises, dans la mesure où cet objectif concerne cinq programmes de la mission.

La Cour des comptes note que pour cette mission comme pour la plupart, les gestionnaires éprouvent des difficultés à lier l'analyse des résultats de la performance et la programmation budgétaire : les conférences budgétaires de première phase sont « déconnectées des conférences de performances ».

Le présent commentaire porte sur les rapports annuels de performances relatifs aux programmes de la MIREs, à l'exception des programmes de financement de la recherche dans le domaine du développement durable, commentés par M. Alain Claeys, et des programmes relatifs à la formation supérieure et la vie étudiante commentés par M. Laurent Hénart.

II.- LE PROGRAMME N° 172 RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE PLURIDISCIPLINAIRE

Le programme 172, de loin le plus important des programmes « recherche » de la MIREs, concentre de nombreux leviers de la politique nationale de recherche et d'innovation : pilotage des grands organismes de recherche pluridisciplinaires que sont le CNRS et le CEA civil et, par l'intermédiaire de ces organismes, pilotage de la politique des très grandes infrastructures de recherche (TGIR), développement du financement sur projets de l'ANR, soutien de l'État au développement de la recherche privée à travers le crédit d'impôt recherche, dépense fiscale rattachée à ce programme.

L'année 2009 a vu s'opérer d'importantes évolutions au sein des grands organismes de recherche : les décrets statutaires du CNRS et de l'INSERM ont été modifiés pour permettre la création de dix instituts disciplinaires au CNRS, pouvant se voir confier des missions nationales, et 12 instituts thématiques à l'INSERM, ces derniers étant aussi des instituts thématiques multi-organismes dans le cadre des Alliances des sciences de la Vie et de la Santé.

Le pilotage par le ministère a été renforcé avec la signature du premier contrat pluriannuel avec l'INSERM et l'évaluation du CEA par l'AERES.

Les actions du programme sont en majeure partie mises en œuvre par les opérateurs (plus de 90 % des crédits), néanmoins il comprend des dispositifs gérés directement par le ministère, notamment dans le domaine de la recherche partenariale et du transfert de technologie, par le biais de l'ANR intégrée au programme depuis 2008. **La montée en puissance de l'ANR s'est poursuivie en 2009, avec une consommation de 838,6 millions d'euros en crédits de paiement**, contre 700 millions d'euros pour 2008. Ces crédits sont pour une part issus du programme exceptionnel d'investissement public décidé en 2009.

Cette évolution rapide participe à l'accroissement du financement de projets de recherche sur des critères d'excellence scientifique et un mode compétitif ; on soulignera que les ressources tirées du financement sur projets (ANR et programmes européens) dépassent, d'ores et déjà, les subventions récurrentes de certains laboratoires.

L'aide à la recherche privée et le soutien à la recherche partenariale restent les piliers de la politique de recherche et d'innovation. Elle s'appuie en particulier sur un crédit d'impôt recherche profondément rénové en 2008, plus que doublé dans son montant et comportant des incitations renforcées aux contrats avec la recherche publique et à l'embauche de docteurs par les entreprises.

Le programme a bénéficié de crédits importants au titre du Plan de relance. D'une part, un transfert total de 22 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8 millions d'euros en crédits de paiement a eu lieu vers le programme, afin notamment d'accélérer le financement d'équipements lourds dans le cadre des CPER (opérations réalisées dans l'année). D'autre part, 122 millions d'euros ont été versés à 7 organismes relevant du programme dont l'ANR. La consommation de ces crédits a été très rapide, et présentait un pourcentage d'exécution supérieur à 100 % par rapport aux échéanciers.

Le tableau des emplois des opérateurs du programme montre une diminution des emplois sous plafond : 47 173 emplois sous plafond en 2009 contre 48 147 pour 2008. En revanche, les emplois hors plafond sont en croissance : ils s'élèvent à 10 572 en 2009 contre 9 760 en 2008.

A.– UNE CONSOMMATION QUASI-TOTALE DES CRÉDITS

Les crédits prévus en loi de finances initiale s'élevaient à 5,08 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 5,05 milliards d'euros en crédits de paiement.

À l'issue de la gestion 2009, l'écart constaté entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et les crédits consommés (–32 millions d'euros en autorisations d'engagement et –56 millions d'euros en crédits de paiement) s'expliquent par les principaux mouvements suivants :

– un montant global de 22,10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,10 millions d'euros en crédits de paiement a été transféré par plusieurs arrêtés afin de mettre à la disposition du gestionnaire de programme les crédits prévus au titre du plan de relance ;

– en cours de gestion, un décret d'avance a procédé à l'annulation de crédits pour un montant de 16,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– une annulation de 30,3 millions d'euros en crédits de paiement résulte de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 ;

– un report de 149 millions d'euros en crédits de paiement a été effectué en mars 2009.

Au total, les crédits ouverts en 2009 s'élevaient à 5,051 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,14 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les crédits consommés s'élèvent à 5,049 milliards d'euros en autorisations d'engagement (100 % des crédits prévus) et 4,99 milliards d'euros en crédits de paiement (99,5 % des crédits prévus).

B.– DES DÉPENSES FISCALES EN TRÈS FORTE HAUSSE DU FAIT DE LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

En 2009, les dépenses fiscales du programme 172 ont représenté 5,805 milliards d'euros dont 5 millions seulement pour l'exonération pour les revenus des établissements de recherche, tirés d'une activité relevant d'une mission de service public. **Le coût de la dépense fiscale liée au crédit d'impôt recherche (CIR) est donc passé de 1,4 milliard d'euros en 2008 à 5,8 milliards d'euros.**

Cette dépense fiscale, dont l'objectif est d'accroître les efforts de recherche et développement (R&D) du secteur privé afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et d'augmenter le potentiel de croissance de la France, a pris une ampleur considérable. Cette dernière conduit la commission des Finances à s'interroger sur les conséquences budgétaires et l'efficacité de cette

dépense : une mission d'évaluation et de contrôle rendra prochainement ses conclusions à ce sujet. On rappellera que la dépense fiscale (le coût budgétaire) du CIR correspond à la diminution de l'impôt sur les bénéfices une année donnée.

Depuis 2004, le CIR portait à la fois sur l'accroissement et le volume des dépenses de recherche et développement (R&D). En 2008, la loi de finances a simplifié le dispositif, qui est désormais adossé uniquement au volume des dépenses de R&D des entreprises. De plus, le taux du crédit d'impôt est porté à 30 % (contre 10 % auparavant) jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses de R&D et à 5 % au-delà, sans plafond. Une majoration du taux est prévue pour les entreprises qui bénéficient pour la première fois du crédit d'impôt et pour celles qui n'en ont pas bénéficié depuis cinq ans. Le taux du crédit d'impôt est porté à 50 % pour la première année d'entrée dans le dispositif et à 40 % pour la deuxième année.

Cette réforme **a généré une forte progression de la créance fiscale** dès 2008 et, avec un effet retard lié aux modalités d'imputation et de restitution du crédit d'impôt, de la dépense fiscale à partir de 2009. **L'on peut constater que la montée en charge du dispositif dépasse largement les prévisions**, qui étaient de 2 milliards d'euros pour 2009, à partir d'une dépense constatée de 1,5 milliard pour 2008. La montée en charge prévue lors de la réforme était évaluée à 0,6 milliard d'euros par an.

Il est vrai que le montant très élevé constaté en 2009 s'explique en grande partie par une importante mesure prise par l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2008, qui instaure un régime transitoire de remboursement des créances de CIR en garantissant un **remboursement total et immédiat en 2009 de la créance fiscale au titre du CIR des années 2005, 2006, 2007 et 2008**. Cette disposition a pour effet d'augmenter la dépense fiscale 2009 de 3 800 millions d'euros (5,8 milliards d'euros au lieu de 2 milliards d'euros prévus au projet de loi de finances pour 2009) ainsi que celle de 2010 qui sera encore très élevée, par anticipation sur les dépenses fiscales des années suivantes qui devraient, en contrepartie, retrouver un niveau d'environ 1,8 milliard d'euros.

Dans ces conditions, le volume de la dépense du CIR pour 2007-2011 s'établirait comme suit : 1 milliard d'euros en 2007 ; 4,154 milliards d'euros en 2008 ; 5,8 milliards d'euros en 2009 ; 4,2 milliards d'euros en 2010 ; 1,8 milliard d'euros en 2011.

C.– DES RÉSULTATS TOUJOURS CONTRASTÉS

Le programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* présente un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs communs à la quasi-totalité des programmes de la mission.

Deux difficultés méthodologiques demeurent, l'une relative au décalage temporel en matière de recherche, l'autre liée à la relation entre performances du programme et performances des opérateurs compte tenu de la faible marge de manœuvre du responsable de programme. Les résultats 2008 sont souvent inférieurs aux prévisions.

Les indicateurs relatifs à la capacité des chercheurs à produire des connaissances au niveau international dans le champ des disciplines couvert par le programme **montrent que les cibles ne sont pas atteintes bien que les résultats montrent une légère progression par rapport à 2008**. Ceci s'explique par une compétition internationale renforcée compte tenu de l'entrée en concurrence directe d'acteurs très dynamiques, tant au niveau européen (Espagne, Pologne...) que mondial (Corée, Chine, Inde, Brésil...) qui produisent plus que les chercheurs français.

Les indicateurs relatifs au financement des travaux sur projets montrent d'abord que l'ANR imprime au financement de projets une impulsion décisive au plan national : la part du financement sur projet par rapport au financement récurrent progresse régulièrement pour atteindre 11,5 % hors dépense de personnel. Le taux de retour français sur les projets financés par les programmes cadres de l'Union européenne (6^e et 7^e programmes cadre de recherche et développement) est en recul par rapport à 2008 compte tenu de la concurrence internationale accrue, et inférieur à la cible retenue.

S'agissant des indicateurs mesurant l'orientation de l'effort de recherche vers les domaines prioritaires de l'action gouvernementale, il faut noter une baisse, comme en 2008, de la part des crédits attribués aux sciences de la vie (20,8 %), alors que la cible 2009 était de la porter à 23 % des crédits. En revanche, la part des crédits attribués aux sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC) se maintient (8,9 %). Ces résultats mitigés montrent que **le ministère ne détient pas tous les moyens de réorienter significativement les programmes de recherche des opérateurs vers les priorités définies par les pouvoirs publics**. On notera qu'un troisième axe prioritaire a été défini : l'urgence environnementale et les écotechnologies.

De la même manière, les indicateurs mesurant les efforts de valorisation des résultats de la recherche et le soutien à l'innovation dans les entreprises font état de résultats mitigés.

La progression du nombre de brevets déposés continue ; les ressources des redevances, de leur côté, sont en baisse du fait de l'arrivée à expiration de quelques brevets fortement rémunérateurs.

Pour les contrats de recherche entre les opérateurs du programme et les entreprises, la baisse de l'indicateur pour les EPST pourrait être liée à l'augmentation importante des financements publics disponibles pour les projets partenariaux (ANR, Fonds unique interministériel – FUI – pour les pôles

de compétitivité, AII), qui inciterait les entreprises à engager des projets partenariaux bénéficiant de ces aides plutôt qu'à établir des contrats de recherche avec ces opérateurs.

L'effet de levier des moyens incitatifs en faveur de la création d'entreprises est décevant par rapport à la prévision, probablement en lien avec la crise économique, car il était en hausse en 2008 peut être par l'effet du dispositif Carnot, qui incite les opérateurs labellisés « Carnot » à accroître leurs ressources contractuelles avec les entreprises.

S'agissant des indicateurs mesurant la consolidation de l'Europe de la recherche, il convient de noter que **le léger fléchissement du taux de participation des équipes françaises aux PCRD se poursuit, alors que le taux de coordination qui marque un leadership accru des équipes françaises** dans les projets européens se maintient. L'indicateur de co-publication se maintient, sans atteindre la cible 2010.

Les indicateurs destinés à montrer un accroissement de la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise sont à présent renseignés, mais ils montrent un manque de dynamisme regrettable, appelant des efforts incitatifs accrus de la part du ministère

Préconisation n° 1 : Mettre en œuvre des mesures incitatives plus efficaces pour favoriser la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise.

Enfin, l'indicateur relatif à l'objectif *Concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française* est en progression ce qui traduit les **efforts de tous les opérateurs de ce programme pour améliorer l'attractivité des établissements de recherche français.**

III.– LE PROGRAMME N° 193 RECHERCHE SPATIALE

A.– UNE CONSOMMATION TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1,28 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

L'annulation d'une partie des crédits mis en réserve a réduit les crédits disponibles à 1,27 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

À l'issue de la gestion 2009, l'écart constaté entre les crédits initiaux et les crédits consommés s'explique par des annulations de crédits en gestion pour un montant total de 10,23 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les crédits consommés ont représenté 1,27 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement soit 100 % des crédits disponibles.

B.– DE BONS RÉSULTATS

La part française des publications au sein de la production scientifique européenne se maintient, mais reste en dessous de la cible. Au sein de la production mondiale, cette part a entamé une baisse en 2005 après une période de hausse, qui provient simultanément d'une diminution du nombre de publications françaises (337 en 2007) et d'une augmentation du nombre de publications européennes et mondiales.

Les autres indicateurs du programme sont variables et leur évolution doit être interprétée avec prudence, dans la mesure où une très bonne année peut être due à des difficultés rencontrées par les lanceurs concurrents comme en 2008.

En effet, les plusieurs événements techniques de l'année 2009 liés au programme 193 ont été des succès ; s'y ajoute l'aboutissement de plusieurs négociations européennes et multilatérales :

- 7 lancements d'Ariane 5 ayant remporté un succès total ;
- début d'une phase importante du processus GALILEO au centre spatial de Toulouse (opérations EGNOS ESSP) ;
- lancement des projets GOCE et MOS de l'Agence spatiale européenne dans le domaine Terre, environnement et climat ;
- prolongation pour 3 ans du programme multilatéral lié au satellite astronomique français Corot, portant sur l'exploration des planètes en dehors du système solaire.

En outre, la situation de notre industrie sur le marché commercial mondial reste excellente. Ainsi, Arianespace a obtenu plus de 50 % des contrats commerciaux malgré un taux euro/dollar défavorable. La fiabilité générale de la filière, qui a permis des tirs réussis et à l'heure constitue un avantage compétitif considérable pour Arianespace : le programme 193 y contribue grandement en stabilisant la configuration du lanceur « Ariane 5 », en assurant les activités permettant de garantir la qualité de production des lanceurs et en gérant le Centre spatial guyanais, base spatiale unique au monde de par ses caractéristiques géographiques et techniques.

De leur côté, EADS Astrium et Thales Alenia Space ont remporté, à eux deux, près de la moitié des contrats commerciaux de satellites de télécommunications.

L'indicateur portant sur les brevets européens d'origine française dans le domaine du programme a montré son instabilité, tombant de 76 % en 2008 à 56 % en 2009 : la faiblesse du nombre de brevets déposés dans le domaine spatial (un pic de 20 en 2008) rendant cet indicateur peu probant, il a été supprimé pour 2010. Le nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France utilisés à des fins d'application s'est maintenu à un niveau élevé (199).

IV.– LE PROGRAMME N° 192 RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE

Le programme 192 réunit les moyens de soutien public à la recherche en tant qu'instrument de politique industrielle. Il contribue à la stratégie de Lisbonne visant à porter l'effort de recherche dans l'Union européenne à 3 % du PIB en 2010, par des incitations en direction des entreprises afin qu'elles développent leur investissement immatériel et s'appuient davantage sur la recherche publique.

Le programme agit par quatre biais :

– le fonds de compétitivité des entreprises : 751 entreprises, dont 46 % de PME, et 364 laboratoires publics ont été associés dans 272 projets de recherche et développement, et ont bénéficié de soutiens financiers du programme. Il s'agit d'abord du soutien aux pôles de compétitivité puis des autres dispositifs de soutien : les clusters Eurêka, le programme Nano 2012, le soutien à la recherche duale, l'appel à projet « éco-industrie » ;

– le volet numérique du plan de relance : deux appels à projets ont été élaborés par le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, et 92 projets de recherche ont été retenus par le comité de sélection. Ces projets sont soutenus par 35 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP dès 2009.

– la diffusion de l'innovation grâce à l'activité d'OSEO Innovation qui a accordé 305 millions d'euros d'avances remboursables ou subventions au titre du programme aides à l'innovation en 2009.

Oseo innovation accompagne ainsi à la fois les projets individuels, ceux des entreprises et les projets de recherche collaborative par deux outils : d'une part, le programme Innovation stratégique industrielle (ISI), qui vise à détecter, promouvoir et accompagner le développement d'activités industrielles en apportant un appui financier à des projets longs et risqués (de 5 à 10 ans), et portant sur des innovations de rupture. D'autre part, le programme des aides à l'innovation (AI), qui promeut le développement des PME innovantes et la diffusion de l'innovation dans le tissu des très petites, petites et moyennes entreprises ;

– la formation des ingénieurs et des chercheurs par les écoles du programme.

A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME A LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 999,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 869,30 millions d'euros de crédits de paiement.

À l'issue de la gestion 2009, l'écart constaté entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et les crédits consommés s'explique par des ouvertures de crédits en autorisations d'engagement pour un montant total de 37,78 millions d'euros et des annulations de crédits en gestion pour un montant total de 36,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Au 31 décembre 2009, **les crédits consommés ont représenté 943,49 millions d'euros en autorisations d'engagement (95,3 % des crédits disponibles) et 832,49 millions d'euros en crédits de paiement (99,8 % des crédits disponibles).**

Les emplois des opérateurs du programme sont en progression : il ne s'agit pas des emplois sous plafond qui sont en légère diminution, mais des emplois hors plafond qui passent de 324 en 2008 à 544 en réalisation 2009 ; la progression de ces emplois est imputable à l'Institut Télécom et à l'École des mines. Les emplois d'OSÉO restent stables conformément à leur plafond soit 436.

Préconisation n°2 : Pour la justification au premier euro du programme 192, il serait souhaitable que les documents budgétaires soient plus explicites en matière de dépenses de personnel, précisant le coût et l'évolution des effectifs des personnels contractuels.

B.– DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE, MAIS NON ÉVALUÉES

Le programme n° 192 comprend onze dépenses fiscales s'élevant, pour 2009, à **783 millions d'euros.**

La principale dépense fiscale est la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cession et de concession de brevets (660 millions d'euros). La deuxième en importance est la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (110 millions d'euros).

Le Conseil de modernisation des politiques publiques avait émis le souhait, le 12 décembre 2007, qu'un plafond de dépenses fiscales soit mis en place, afin que la création de nouvelles dépenses fiscales ne constitue pas un moyen de contourner la norme de dépenses qui s'applique au budget de l'État. C'est pourquoi la loi de finances pour 2009 a mis en place un double plafonnement.

Le responsable de programme n'est pas associé au suivi des dépenses fiscales. En effet, c'est la direction de la Législation fiscale qui les élabore et la direction du Budget qui les arrête dans le projet annuel de performances. Or, aucune mesure n'est faite par l'État de leurs performances.

Cette situation est très regrettable, d'autant plus que la situation des finances publiques exige une rigueur accrue.

Préconisation n°3 : Une évaluation de la performance des dépenses fiscales associées au programme 192 devrait être effectuée.

C.- DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS MAIS UNE MESURE ENCORE INCOMPLÈTE

Le dispositif de mesure de la performance a fait l'objet de multiples modifications depuis 2006, et devrait en connaître encore sous l'impulsion du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Malgré les inconvénients de l'instabilité, le comité a proposé des modifications pour 2011 afin de constituer de véritables outils de pilotage et d'améliorer la cohérence avec les autres programmes de la mission.

On regrettera que **5 indicateurs ne soient toujours pas renseignés** et que le rapport annuel de performances n'émette que peu de commentaires sur les résultats produits. Deux d'entre eux ont été supprimés pour 2010.

L'unique indicateur portant sur le rôle des pôles de compétitivité en faveur de la compétitivité des entreprises n'est pas renseigné, les données étant disponibles avec retard.

Préconisation n°4 : Introduire une mesure portant sur la création d'entreprise dans les pôles et l'emploi créé par des innovations issues des pôles.

Les indicateurs mesurant **la valorisation de la recherche technologique de base montrent une évolution favorable**, mais doivent cependant être pris en compte avec prudence. L'indicateur portant sur le produit des redevances de brevets rapporté aux dépenses de propriété intellectuelle pour les écoles du programme montre des taux élevés depuis plusieurs années grâce aux redevances reçues par l'Institut Télécom sur le brevet des turbocodes ; le brevet de Mines Paris Tech sur le captage de CO2 a également fourni une contribution appréciable à partir de 2009.

Le taux d'autofinancement de la recherche des écoles est difficile à mesurer car les résultats sont sensibles à des variations fortes dont l'interprétation est ambiguë, aussi le CIAP a-t-il proposé un affinement de l'indicateur en trois sous indicateurs en 2010. Les contrats de recherche des écoles ont beaucoup

augmenté depuis 2002, ce qui porte la part des ressources qui en proviennent à 47 % de l'ensemble des ressources consacrées à la recherche des écoles. Il s'agit de contrats coopératifs multipartenaires (ANR, pôles de compétitivité). Par contre, les montants provenant de contrats de recherche sur financement privé stagnent, ce qui est regrettable.

La contribution au développement des entreprises technologiquement innovantes est notamment mesurée par l'indicateur montrant le taux de survie à 3 ans des entreprises créées avec les aides des écoles du programme : ce taux de survie est de 95 %, ce qui est très élevé comparativement au taux de survie des entreprises industrielles de manière générale qui s'élève à seulement 68 % (selon les derniers chiffres disponibles de l'INSEE). Cet indicateur présente cependant des difficultés de méthode, aussi devrait-il à l'avenir être éclairé par des commentaires.

Le taux moyen de remboursement des aides à l'innovation engagées par OSEO se situe à un bon niveau (56,8 %) et la part des aides donnant lieu à un retour reste stable à un niveau élevé (79,7 %) et supérieur à la cible. Le premier de ces indicateurs devrait être amélioré en 2011, le second simplifié.

Préconisation n°5 : Compléter les indicateurs du programme 192 par une mesure de l'impact des aides d'OSEO sur la création d'emplois.

L'effet de levier des aides du Fonds de compétitivité des entreprises régresse et est inférieur à la cible, ce qui montre une moindre mobilisation des partenaires associés aux actions de recherche-développement.

L'efficacité des formations reste bonne, avec un taux de placement des élèves diplômés de 91 %, inférieur à celui de 2008 en raison de la conjoncture économique. Cet indicateur sera affiné à l'avenir, portant sur l'insertion à 6 mois, correspondant à celui retenu par la Conférence des grandes écoles pour ses enquêtes.

V.- LE PROGRAMME N° 191 RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)

Le programme 191 *Recherche duale* intègre les activités de recherche duale – intéressant tant la recherche civile que la défense – concourant à la préparation de l'avenir et à la base industrielle et technologique de défense et de sécurité.

Les actions de ce programme s'inscrivent dans la politique du ministère de la Défense visant à renforcer ses liens avec la recherche civile pour tenir compte de l'imbrication croissante des technologies civiles avec ses besoins et utiliser au mieux les compétences disponibles à son profit ; il répond par ailleurs au besoin d'identifier en concertation avec le ministère de la Recherche à quels programmes les crédits de recherche duale sont affectés, et à quels retours la défense et l'industrie de défense peuvent prétendre.

Ce programme a consommé l'intégralité de ses crédits en 2009, soit 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces crédits sont systématiquement reversés au CEA et au CNES dans des proportions invariables (18 % et 82 %).

Ce programme ne comporte pour 2009 que deux indicateurs.

La réalisation de l'indicateur *Proportion du montant de projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été précisément identifiées* est proche de la prévision (87 % au lieu de 90 %).

La cible pour l'indicateur portant sur le *Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI* n'est toujours pas été atteinte (elle demeure à 5 % au lieu de 8 %). L'administration indique que cette mesure est probablement sous-estimée car les informations remontées en provenance des organismes sont incomplètes.

Préconisation n°6 : Il convient de suivre avec attention la progression de l'indicateur *Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI* du programme 191 ; des mesures positives doivent éventuellement être prises pour obtenir une amélioration tangible de ce pourcentage.

VI.– LE PROGRAMME N° 186 RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE

Le programme 188 vise d'une part à soutenir l'ensemble des actions de recherche spécifique à la culture, en particulier, celles concernant le patrimoine culturel national (archéologie, histoire de l'art, ethnologie...) dans ses aspects de connaissance et de conservation, et la création, en lien avec l'enseignement supérieur de la culture (architecture, arts plastiques...), afin de conforter la position d'excellence de la France en la matière dans l'espace européen et international.

En 2009, le ministère a participé à plusieurs programmes de recherche culturelle : projet du Centre national de conservation du patrimoine, schéma stratégique de la recherche des musées de France, ou encore la création de centres de conservation et d'études pour les dépôts archéologiques.

Dans le cadre de la RGPP, les travaux en vue du regroupement du Palais de la découverte et de la Cité des sciences au sein d'un seul établissement public, Universcience, ont été menés à bien pour un rapprochement effectif au 1^{er} janvier 2010.

A.– UNE CONSOMMATION QUASI TOTALE DES CRÉDITS DISPONIBLES

Les crédits prévus pour le programme *Recherche culturelle et culture scientifique* s'élevaient à **125,46 millions d'euros en autorisations d'engagement et 122,91 millions d'euros en crédits de paiement** au projet de loi de finances pour 2009 (hors crédits de personnel), dont 90 % au titre des subventions pour charges de service public destinées à la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) et au Palais de la découverte.

La réserve de précaution, de 3 millions d'euros a été annulée pour moitié. En tenant compte des arrêtés de report et des fonds de concours, les crédits ouverts se sont finalement élevés à 127,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et 124,15 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 186. 126,15 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement et 123,98 millions en crédits de paiement. **Ainsi, le taux de consommation des CP est quasiment de 100 %.**

Tous les emplois des opérateurs sont inclus dans le plafond d'emplois ; la progression est acceptable, limitée à 17 nouveaux emplois, sur un total de 1 165.

B.– DES RÉSULTATS EN LÉGÈRE PROGRESSION

L'ensemble des indicateurs est aujourd'hui renseigné.

Les performances des deux établissements (CSI et Palais de la découverte) sont satisfaisantes en matières de ressources propres ; toutefois, leur regroupement en 2010 pourra influencer sur la lecture des indicateurs actuellement utilisés.

Les indicateurs relatifs à l'évolution du nombre de visites physique des deux établissements et à la satisfaction des visiteurs sont en progression, même si les cibles ne sont pas toujours atteintes. En revanche, le nombre des visites virtuelles s'est fortement accru en 2009, montrant que ces établissements participent largement à la diffusion de la culture scientifique.

Le ministère de la Culture et de la communication affiche un nombre moyen de publications légèrement supérieur à la cible fixée au projet de loi de finances pour 2009 (une publication par chercheur et par an). Il est à noter que le ratio est variable car le nombre de publications par an dépend : de l'achèvement de programmes de recherche (souvent sur 3 ans), du rythme des colloques et congrès spécialisés, lesquels ne sont pas forcément organisés par les structures du ministère, du rythme des chantiers et des études scientifiques, qui parfois ne laissent guère le temps de faire des publications. Par ailleurs cet indicateur ne prend en compte que l'activité de recherche et non les études scientifiques, ces dernières se matérialisant par des rapports scientifiques et non par des publications. Or, cette activité, qui est aussi financée sur le programme 186, représente par exemple près de 50 % de l'activité du Laboratoire de recherche des monuments historiques.

VII.– LE PROGRAMME N° 142 *ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES*

Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* regroupe les moyens destinés, d'une part, à assurer la formation d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes dans les métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire et, d'autre part, à favoriser la cohérence et la valorisation de la recherche, du développement et du transfert de technologie dans les domaines agricole, agroalimentaire, forestier, halieutique et rural.

L'année 2009 a été le lieu de regroupements et de coordination entre les établissements du programme. Le « grand établissement » Agro Sup Dijon a été formé par la fusion de l'ENESAD et de l'école d'ingénieurs de l'université de Dijon. Des fusions ont également eu lieu entre des écoles d'ingénieurs et des écoles vétérinaires pour créer Vet Agro Sup au 1^{er} janvier 2010. Enfin, plusieurs écoles supérieures et organismes de recherche ont constitué un consortium (dénommé Agreenium) avec le statut d'établissement public de coopération scientifique, afin d'augmenter la performance et la visibilité internationale de la recherche.

Le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche procède à de nouvelles vagues de contractualisation avec les écoles de l'enseignement public et privé, faisant appel dans les deux cas à un suivi budgétaire et de performance.

A.– UNE TRÈS BONNE CONSOMMATION DES CRÉDITS

Les crédits ouverts pour le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* s'élevaient à 290,72 millions d'euros en autorisations d'engagement et 294,30 millions d'euros en crédits de paiement.

Au 31 décembre 2009, les crédits consommés ont représenté 288,88 millions d'euros en autorisations d'engagement (99,6 % des crédits prévus) et 292,29 millions d'euros en crédits de paiement (90,5 % des crédits prévus).

On note une sous consommation des emplois sous plafond de 25 ETPT par rapport à la prévision.

B.– UNE BONNE INSERTION PROFESSIONNELLE DES DIPLÔMÉS

Les formations de l'enseignement supérieur agricole bénéficient toujours d'un niveau d'insertion professionnelle très élevé dès les mois qui suivent la fin de formation (73,8 % en 2008, 76,4 % en 2009). Il est de l'ordre de grandeur de celui des sortants de LMD 3 ans après le diplôme (77 %).

La légère baisse constatée entre 2008 et 2007 n'a pas perduré en 2009 malgré le contexte de dégradation du marché de l'emploi, montrant que l'effort déployé par l'enseignement agricole en 2007 et 2008 pour se doter de nouveaux outils en faveur de l'emploi de ses diplômés a porté ses fruits.

Sur le plan de l'efficience, la gestion du programme a cherché à rééquilibrer les dépenses de formation entre les trois catégories d'étudiants formés (ingénieurs, vétérinaires et paysagistes) en stabilisant ou diminuant les dotations pour les formations dont les dépenses par étudiant étaient les plus élevées, malgré l'augmentation importante de l'effectif étudiant dans ces filières. Ces mesures portent désormais les niveaux de dépenses à 14 394 euros pour un étudiant ingénieur, 15 842 euros pour un étudiant vétérinaire et 15 151 euros pour un étudiant paysagiste, montants peu éloignés des cibles prévues.

Enfin, en 2008, la proportion d'ETP consacrés à l'appui aux politiques publiques dépasse l'objectif fixé pour 2011, tandis que la part des publications consacrées au développement diminue, s'éloignant de la prévision, qui, selon le ministère, sera difficile à atteindre.

*

* *

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Commentaire de M. Alain CLAEYS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME N° 187 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES</i>	444
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION	444
B.– UNE PERFORMANCE NOTABLE MALGRÉ LA CRISE	446
II.– LE PROGRAMME N° 188 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE</i>	447
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION	448
B.– DES RÉSULTATS NUANCÉS SELON LES OPÉRATEURS	448
III.– LE PROGRAMME N° 189 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES RISQUES ET POLLUTIONS</i>	450
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PROCHE DE LA PRÉVISION	450
B.– UNE PERFORMANCE EN BAISSSE	452
IV.– LE PROGRAMME N° 190 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT</i>	453
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À LA PRÉVISION	454
B.– DES RÉSULTATS EN FORTE PROGRESSION	456

La présentation générale de l'exécution des crédits pour l'ensemble des programmes *Recherche* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* a été faite dans le commentaire de M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial.

Les développements qui suivent porteront donc sur l'exécution de quatre programmes intervenant dans le domaine du développement durable : les programmes n^{os} 187 *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* sous la responsabilité du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur (MESR), et les programmes 190 *Recherche dans les domaines des transports, de l'équipement et de l'habitat*, 189 *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions* et 188 *Recherche dans le domaine de l'énergie*, sous la responsabilité du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM).

Il faut d'ores et déjà noter qu'en 2009, les travaux de préparation liés à la fusion des trois programmes n^{os} 188, 189 et 190 du MEEDDM ont débuté. Depuis 2010, ils sont rassemblés au sein du nouveau programme n^o 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*. Cette fusion a notamment permis de simplifier les objectifs et indicateurs des trois programmes et met en évidence une démarche de rationalisation louable de la part du MEEDDM.

I.- LE PROGRAMME N^o 187 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES

Le programme n^o 187 a l'ambition de constituer un pôle de référence de recherche scientifique et technologique et d'expertise de niveau mondial pour développer la gestion durable des milieux et la mise en valeur des ressources naturelles et des produits qui en sont issus, répondant aux besoins des sociétés du Nord comme du Sud en matière d'appui au développement et de gestion des risques sanitaires et environnementaux.

Au total, le programme n^o 187 représente 5 % des crédits de paiement de la MIRE en 2009. 54 % des objectifs sont atteints ou dépassés et 18 % des objectifs non atteints sont en progression par rapport à 2008 mais 27 % des objectifs restent insuffisants ou ne progressent pas.

A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1,21 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les crédits consommés s'élèvent à 1,23 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

La loi de finances a donc été exécutée pour des montants très proches des prévisions initiales, avec un écart limité à +0,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, explicable par :

– des reports de crédits (+9,500 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement) pris par l’arrêté portant report de crédits du 27 mars 2009 ;

– des virements de crédits (+1,400 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement) pris par le décret portant virement de crédits du 8 juillet 2009 ;

– des annulations de crédits (-5,676 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement) pris par le décret portant annulation de crédits du 9 novembre 2009 et les lois de finances rectificatives pour 2009 du 20 avril et 30 décembre 2009.

Le Rapporteur spécial souhaite néanmoins souligner l’utilisation particulière de la réserve de précaution pour les EPST du programme n° 187 (INRA, IRD, CEMAGREF, BRGM, CIRAD, IFREMER).

Les taux de mise en réserve réduits qui avaient été appliqués en 2008 par les EPST ont été reconduits en 2009, soit 0,25 % de la masse salariale et 2,50 % des crédits de fonctionnement, inscrits dans les subventions pour charges de service public (SCSP).

Au stade du projet de loi de finances 2009, le montant de la réserve s’élevait ainsi à 14,038 millions d’euros (AE=CP) pour le programme 187. Ce montant a été déduit des notifications. *In fine*, ce sont seulement 5,67 millions d’euros de crédits qui ont été annulés au fur et à mesure des dégelés.

D’un point de vue budgétaire, il semble que les EPST du programme n° 187 soient incités à inscrire dans leur état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD), en recette, l’intégralité de la SCSP « théorique » notifiée en octobre N-1, et en dépense le montant de la réserve de précaution, les deux montants faisant ensuite l’objet d’annulations. Le montant de la réserve de précaution fait donc l’objet d’un calibrage sur mesure. Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d’exécution budgétaire sur la MIREs, le DGRI a indiqué : « *En 2009 comme les années précédentes, la détermination initiale de la réserve de précaution et la décision finale sur l’emploi des crédits réservés, ont été arrêtées en dehors de toute logique de programme : la négociation interministérielle sur ces points a été essentiellement raisonnée par opérateur et s’est en général conclue au niveau des cabinets.* »

Le Rapporteur spécial en déduit que le responsable du programme n° 187 n’a pas la maîtrise des crédits réservés, qui relève en fait d’un ajustement politique sur mesure par opérateur, loin des objectifs de l’article 51 de la loi organique relative aux lois de finances.

Toutefois, comme le rappelle la Cour des comptes, « les perspectives tracées par le ministre en charge du budget le 15 décembre 2009 à l'occasion de la réunion des dirigeants des opérateurs nationaux, qui évoquent notamment une application plus stricte de la réserve de précaution, devrait inciter le ministère de la recherche à mettre au point sans tarder une « doctrine » qui s'efforce de concilier – fût-ce difficilement – deux objectifs en apparence contradictoire : une réelle contribution de la MIREs au gel, conformément aux prescriptions de la LOLF ; une notification réaliste de leurs SCSP aux établissements publics qui préserve, ensuite, leur autonomie budgétaire. Il est vrai qu'une telle doctrine supposerait peut-être, au préalable, que les arbitrages interministériels sur le niveau des réserves de précaution fussent rendus plus précocement que ce n'est le cas actuellement ».

Préconisation n° 1 : Suivant la recommandation de la Cour des comptes, mieux préciser les modalités de prise en compte par les opérateurs des réserves de précaution hors titre 2, en privilégiant une budgétisation par ces derniers de leurs subventions nettes de gel.

B.– UNE PERFORMANCE NOTABLE MALGRÉ LA CRISE

Les indicateurs mesurant la production scientifique des organismes de recherche montrent que la part des publications des opérateurs du programme baisse très légèrement dans la production européenne (-0,03 %) et mondiale (-0,01 %). Il faut cependant relever que les productions européenne et mondiale ont progressé pendant la période et que la qualité des publications françaises, mesurée par l'indice de citation à deux ans, a progressé fortement en 2009 (1,06 contre 0,98 en 2008), au-delà même de la cible (1,00). Ceci souligne le caractère fondamental et générique des recherches menées par les opérateurs du programme.

Les indicateurs mesurant l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par le transfert et la valorisation des résultats de recherche progressent sensiblement en 2009.

Le nombre de dépôts de brevets, certificats d'obtention végétales et logiciels poursuit sa progression en 2009 (1,17 contre 0,89 en 2008 et 0,77 en 2007).

Le ratio mesurant l'efficacité de la politique de valorisation a poursuivi sa progression (4,2) dépassant la valeur cible fixée à 4 dans le projet annuel de performances 2009. Ce résultat traduit une amélioration de la gestion des portefeuilles de brevets des opérateurs avec des ressources progressant plus vite que les dépenses.

En revanche, la part des contrats de recherche passés par les opérateurs du programme avec les entreprises baisse à 1,44 % (contre 1,89 en 2008) et retrouve le niveau de 2005. Cette évolution peut s'expliquer par différents facteurs, dont la non reconduction d'une année sur l'autre de certaines opérations significatives, une augmentation de la commande publique globale dans un contexte de stabilité des effectifs, mais également par l'effet de la crise économique. En outre, cet indicateur ne rend pas compte des partenariats industriels noués dans le cadre des projets ANR dont la montée en puissance a mobilisé fortement les équipes. Les ressources en provenance de l'ANR ont plus que triplé de 2006 à 2009.

L'objectif mesurant l'expertise et l'appui aux politiques publiques des établissements du programme poursuit sa progression et dépasse la cible fixée dans le projet annuel de performances 2009 (6 %). En effet, l'indicateur de moyens *Proportion des ETP consacrés à l'expertise* publique est passé de 6,24 % en 2008 à 6,29 % en 2009.

Les indicateurs mesurant la contribution des opérateurs au développement du Sud par le partenariat scientifiques et technologiques montrent une progression intéressante. En effet, la baisse des ETP en mission dans les pays du Sud traduit le redéploiement du dispositif propre à l'IRD de façon à réduire les dépenses de cet organisme. En revanche, la part des co-publications avec les pays du Sud augmente et traduit le bien-fondé de la réforme et de la recherche menée (19 % en 2009 contre 16,9 % en 2008).

Enfin, l'objectif d'intégration à l'espace européen de la recherche connaît des résultats satisfaisants par rapport aux deux années précédentes : en effet, en 2008, le Rapporteur spécial avait souligné la baisse des taux de participation aux projets financés par les programmes cadres de l'Union européenne (PCRD). En 2009, le taux de participation des opérateurs du programme progresse (0,52 % contre 0,49 % en 2008). En outre, les équipes françaises se sont davantage impliquées pour assumer la coordination des projets moins nombreux et de taille plus importante, le taux de coordination des opérateurs du programme passant de 0,64 % en 2008 à 0,82 % en 2009.

II.- LE PROGRAMME N° 188 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE

Les activités du programme s'inscrivent dans les contrats d'objectifs conclus entre l'État et trois opérateurs : le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'Institut français du pétrole (IFP) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Au total, le programme n° 188 représente 2,6 % des crédits de paiement de la MIRE en 2009. 57 % des objectifs sont atteints ou dépassés et 29 % des objectifs non atteints sont en progression par rapport à 2008 mais 14 % des objectifs restent insuffisants ou ne progressent pas.

A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 663,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le programme n° 188 a bénéficié en 2009 de reports de crédits conformément à l'arrêté du 27 mars 2009, d'un montant de 4,39 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

La mise en réserve initiale sur le programme s'élevait à 15,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (soit 2,37 % des crédits ouverts en loi de finances initiale).

L'annulation liée aux lois de finances rectificatives pour 2009 du 20 avril et du 30 décembre 2009 ainsi qu'au décret d'avance du 13 juillet 2009 a été réalisée au sein de l'enveloppe de la réserve de précaution, pour un montant de 8,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Le total des crédits consommés s'élève donc à 658,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 656,52 millions d'euros en crédits de paiement (soit 99 % des crédits prévus).

B.– DES RÉSULTATS NUANCÉS SELON LES OPÉRATEURS

Sur l'année écoulée et pour les segments CEA concernés par l'action *Optimisation du nucléaire industriel et Systèmes nucléaires du futur*, il était prévu la réalisation de 6 jalons : 2 jalons au titre du contrat d'objectifs 2006-2009 pour 2009 et 4 jalons reportés de 2008 sur 2009. Sur ces 6 jalons attendus, 5 jalons ont été réalisés et 1 jalon a été abandonné.

Pour le segment *Recherche sur les déchets nucléaires*, l'année 2009 prévoyait la réalisation de 2 jalons : 1 jalon au titre du contrat d'objectifs 2006-2009 pour 2009 et 1 jalon nouveau défini lors de la révision du programme de recherches du CEA en conséquence de la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs et du Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR). Sur les 2 jalons attendus en 2009, 1 jalon a été réalisé et 1 jalon a été reporté en 2010.

Les résultats du CEA en 2009 sont cependant supérieurs aux prévisions 2009 du fait que les recettes provenant des industriels du nucléaire et des partenaires ont augmenté de manière soutenue et plus rapidement qu'anticipé. Sur la période de 2007 à 2009, le taux de participation des industriels et des partenaires au financement des programmes de recherche du CEA en matière nucléaire a progressé de 10 points.

S'agissant des *Transferts des technologies NTE auprès des industriels à partir des travaux du CEA et de l'IFP*, le résultat 2009 de l'indicateur 2.1 est en ligne avec la prévision 2009. Il cache une augmentation nettement supérieure à la prévision (d'un facteur supérieur à deux) du nombre de brevets déposés dans l'année. Ceci traduit le dynamisme du CEA dans les NTE notamment dans le prolongement du Grenelle de l'environnement et des décisions des pouvoirs publics. Le nombre de brevets valorisés a quant à lui progressé de manière plus importante que ce qui était prévu, montrant ainsi le démarrage du transfert industriel de ces technologies. Sur la période de 2007 à 2009, le nombre de brevets déposés par le CEA dans les NTE a été multiplié par 2,4, reflétant le dynamisme de l'organisme dans ce domaine. Cela devrait se traduire par des résultats importants en terme de valorisation dans les prochaines années auprès des industriels du secteur.

Les dépôts de brevets NTE représentent, en 2009, 54 % du nombre total de brevets déposés par l'IFP (51 % en 2008). Les résultats obtenus par l'IFP dans le domaine des NTE font l'objet d'un transfert croissant dans l'industrie. 34 brevets NTE ont été valorisés en 2009 (+30 % par rapport à 2008), notamment dans les domaines des biocarburants et du captage de CO₂.

En matière *d'effet de leviers des financements publics sur la recherche industrielle en matière de NTE et d'URE*, le résultat 2009 de l'ADEME (2,66) est en nette progression par rapport à l'année 2008 (1,46) et aux résultats 2007 (2,50) même s'il reste inférieur à la cible (3). Il faut en effet rappeler qu'en 2008, l'indicateur avait accusé un fléchissement dû à l'impact de la mise en oeuvre du fonds démonstrateurs qui avait été accompagné d'un sous engagement du « budget ordinaire » touchant particulièrement les principaux projets de développement industriel, alors que les conventions avec les organismes publics de recherche avaient été moins touchées. En 2009 l'intégralité du budget ouvert a été engagée ainsi que les reports de l'exercice 2008 et de nombreux projets d'entreprises ont pu être accompagnés. En 2009, 58 % du budget de financement est allé au secteur privé. Il était inférieur à 50 % en 2008.

S'agissant du CEA, le résultat 2009 (1,3) est supérieur à la prévision (1,14) montrant la capacité du CEA à mobiliser des financements des industriels sur ses programmes de recherches dans le domaine des NTE. Le dépassement de la prévision s'explique par un dynamisme fort dans ce domaine traduisant l'implication croissante des industriels dans les NTE. Par ailleurs, il convient de rappeler que la mesure de la capacité du CEA à mobiliser des financements externes sur les programmes NTE ne se limite pas aux financements des industriels car dans ce domaine les recettes externes proviennent encore de façon importante des collectivités territoriales et de l'Union européenne qui interviennent dans de nombreux projets. Ainsi, le taux de financement externe des NTE (toutes recettes confondues) a été de 70 % en 2009.

S'agissant de l'IFP, l'évolution de cet indicateur (1,11 en 2009 contre 1,16 en 2008) s'explique par une forte progression de la dotation budgétaire consacrée aux NTE (+12,8 millions d'euros) et le recul des prestations NTE (-3 millions d'euros) en raison d'un contexte économique difficile et de technologies novatrices, dont les débouchés industriels ne se déploieront pleinement qu'à partir de 2015 (captage/stockage du CO₂, biocarburants de 2^{ème} génération), voire à plus long terme (hydrogène).

La réalisation des objectifs *Accroître la compétitivité et réduire l'impact environnemental du raffinage, de la pétrochimie et des moteurs, favoriser le renouvellement et la diversification des ressources pétrolières et gazières et Efficience de la recherche dans le domaine de l'énergie* est en retrait par rapport à 2008 compte tenu d'une baisse des redevances et du contexte de crise économique.

III.- LE PROGRAMME N° 189 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES RISQUES ET POLLUTIONS

Les activités du programme s'inscrivent dans les contrats d'objectifs conclus entre l'État et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et dans le travail (AFSSET), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

En 2009, le programme n° 189 représente 1 % des crédits de paiement de la MIREs. La performance du programme est appréciée par des indicateurs de deux types principaux :

- les indicateurs concernant les organismes de recherche qui mesurent la production scientifique et la qualité de celle-ci ;
- les indicateurs concernant les agences de moyens, en particulier l'effet de levier des crédits de l'ADEME.

Or, la performance du programme est très insuffisante : seuls 20 % des objectifs sont atteints ou dépassés. Sur les 80 % des objectifs non atteints, seule la moitié est en progression par rapport à l'année 2008.

A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PROCHE DE LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 295,97 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le programme n° 189 a bénéficié en 2009 de reports de crédits conformément à l'arrêté du 27 mars 2009, d'un montant de 8,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,5 millions d'euros en crédits de paiement.

La mise en réserve initiale sur le programme s'élevait à 7,42 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (soit 2,51 % des crédits ouverts en loi de finances initiale).

L'annulation liée aux lois de finances rectificatives pour 2009 du 20 avril et du 30 décembre 2009 ainsi qu'au décret d'avance du 13 juillet 2009 a été réalisée au sein de l'enveloppe de la réserve de précaution, pour un montant de 8,09 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,48 millions d'euros en crédits de paiement.

Comme l'année précédente, le Rapporteur spécial constate que les aléas de l'exécution des crédits conduisent à une baisse des crédits disponibles et rendent la gestion complexe pour les responsables des organismes de la recherche.

Au total, les autorisations d'engagement s'élèvent à 283,9 millions d'euros et les crédits de paiement à 295,39 millions d'euros en 2009.

Le Rapporteur spécial note néanmoins une amélioration dans l'exécution budgétaire du programme 189 en 2009 puisque près de 95 % des autorisations d'engagement et près de 100 % des crédits de paiement ont été consommés (contre 80 % en 2008).

Les subventions pour charges de services publics (SCSP) versées aux opérateurs du programme atteignent 274,48 millions d'euros en autorisations d'engagement (96,8 % des crédits consommés) et 284,7 millions d'euros en crédits de paiement (96,3 % des crédits consommés).

Deux phénomènes expliquent le décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement :

– une régularisation de paiement sur des engagements antérieurs à 2006 explique 4,076 millions d'euros de crédits de paiement consommés supplémentaires en faveur de l'INERIS ;

– un retrait d'engagements antérieurs à 2009 concernant l'ADEME qui a généré une sous-consommation théorique de 10,14 millions d'euros d'autorisations d'engagement ;

– INERIS : le montant de la SCSP atteint 10,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,6 millions d'euros en crédits de paiement. En retirant 4,076 millions d'euros de crédits de paiement correspondant aux paiements d'engagements antérieurs à 2006, la SCSP est en retrait de 1,7 % par rapport à la LFI. La différence de –190 195 euros correspond à l'annulation de la réserve de précaution ;

– AFSSET : le montant de la SCSP atteint 1,53 million d'euros en AE=CP soit – 2,76% par rapport à la loi de finances initiale. La différence de – 43 706 euros correspond à l'annulation de la réserve de précaution ;

– ADEME : le montant de la SCSP atteint 35 millions d’euros en AE=CP soit +22,9 % par rapport à la loi de finances initiale. La différence de + 6,5 millions d’euros s’explique premièrement par des reports de 7,5 millions d’euros obtenus pour rembourser le fond démonstrateur et deuxièmement par l’annulation de la réserve de précaution de 1,02 million d’euros ;

– IRSN : le montant de la SCSP atteint 237,4 millions d’euros en AE=CP. L’écart de – 2,4 % s’explique par l’annulation de la réserve de précaution.

B.– UNE PERFORMANCE EN BAISSÉ

Hormis l’amélioration sensible de l’effet de levier des budgets de l’ADEME, l’ensemble des indicateurs de performance du programme 189 sont en baisse ou stagnent par rapport à 2008 :

– la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique française passe de 0,26 à 0,25 et reste inférieure à la cible (0,26) ;

– la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique européenne passe de 0,29 à 0,3 et reste inférieure à la cible (0,34) ;

– la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique mondiale passe de 0,009 à 0,010 et reste inférieure à la cible (0,012) ;

– la reconnaissance scientifique des opérateurs du programme exprimée par l’indice de citations à deux ans des articles produits par les opérateurs du programme (INERIS, IRSN) chute de 0,62 à 0,58 ce qui est très inférieur à la cible (0,66) ;

– le taux de participation des opérateurs du programme au niveau européen chute également, passant de 0,057 en 2007 à 0,05 en 2009 alors que la cible est de 0,09 ;

– le taux de coordination des opérateurs du programme au niveau européen est en forte baisse, passant de 0,109 en 2008 à 0,04 en 2009.

Les explications du rapport annuel de performances pour justifier ces résultats médiocres selon lesquelles les résultats devraient s’apprécier sur plusieurs années et être tempérés par le fait que le nombre de publications a augmenté significativement ne paraissent pas convaincantes.

Le Rapporteur spécial considère que les opérateurs du programme devraient pouvoir, d’une année sur l’autre, améliorer la production de connaissances scientifiques au meilleur niveau international dès lors que les crédits du programme progressent.

Le Rapporteur spécial constate que les indices de satisfaction des bénéficiaires de l'expertise de l'IRSN se maintiennent à un bon niveau (17/20), sans toutefois progresser, mais dépassent la cible (16/20) ;

Finalement, seule l'ADEME présente des résultats en nette progression par rapport aux années précédentes mais qui restent également inférieurs à la cible. L'effet de levier des crédits de l'ADEME passe ainsi de 0,97 à 1,78 entre 2008 et 2009. Il faut toutefois rappeler qu'en 2008 l'indicateur avait accusé un fléchissement dû à l'impact de la mise en oeuvre du fonds démonstrateur qui avait été accompagné d'un sous-engagement du « budget ordinaire » touchant particulièrement les principaux projets de développement industriel, alors que les conventions avec les organismes publics de recherche avaient été moins touchées.

En 2009, l'intégralité du budget ouvert a été engagée ainsi que les reports de l'exercice 2008 et de nombreux projets d'entreprises ont pu être accompagnés.

Rappelons que l'indicateur est déterminé par la combinaison de deux grands ratios. Le premier est un effet de levier direct : le taux d'autofinancement des bénéficiaires du secteur privé. La moyenne de celui-ci pour 2009 est d'environ 60 %. Le second est défini par la ventilation du budget de financement de la R&D entre bénéficiaires du secteur public et bénéficiaires du secteur privé. En 2009, 58 % du budget de financement est allé au secteur privé.

Préconisation n° 2 : Améliorer sensiblement la performance des opérateurs (INERIS, IRSN, AFFSET, ADEME) au regard des objectifs et cibles fixés dans le projet annuel de performances.

IV.- LE PROGRAMME N° 190 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT

Les activités du programme s'inscrivent dans les contrats d'objectifs conclus entre l'État et trois établissements publics : le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), le laboratoire central des Ponts et chaussées (LCPC) et l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS).

Les programmes de recherche mis en place en 2009 ont pris en compte non seulement les conclusions du Grenelle de l'environnement mais également les d'objectifs environnementaux assignés par le conseil consultatif pour la recherche aéronautique en Europe (ACARE) et le comité d'orientation pour la recherche aéronautique en France (CORAC) : réduction à l'horizon 2020 de la consommation de carburant et des émissions de gaz carbonique (CO₂) de 50 %, réduction des émissions d'oxydes d'azote (NO_x) de 80 % et réduction du bruit de 50 %.

En 2009, le programme n° 190 représente 1 % des crédits de paiement de la MIREs. 86 % des objectifs sont atteints ou dépassés et 14 % des objectifs non atteints sont en progression par rapport à 2008.

A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 405,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 328,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Le programme n° 190 a bénéficié en 2009 de reports de crédits conformément à l'arrêté du 27 mars 2009 d'un montant de 7,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 119 113 euros en crédits de paiement.

La mise en réserve initiale sur le programme s'élevait à 9,75 millions d'euros (soit 2,97 % des crédits). Toutefois, en fin d'année, les décrets du 13 juillet et 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ont annulé :

– un montant de 1,86 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,34 millions d'euros en crédits de paiement ;

– un montant de 5,62 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,26 millions d'euros de crédits de paiement ;

Enfin, la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 a procédé à une annulation de 3,23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,74 millions d'euros en crédits de paiement et la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 à une annulation de 3,56 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,97 millions d'euros en crédits de paiement.

En revanche, les fonds de concours ont atteint 17 595 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, et l'arrêté du 27 mars 2009 a procédé à une ouverture de 7,92 millions d'euros en autorisations d'engagement et 119 113 euros en crédits de paiement.

Au total, les crédits consommés sont donc inférieurs à la prévision et s'élèvent à 382,15 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit 93,7 % des crédits prévus et 95,67 % des crédits disponibles) et 308,84 millions d'euros crédits de paiement (soit 94 % des crédits prévus et 97 % des crédits disponibles).

Comme l'année précédente, le Rapporteur spécial constate que les aléas de l'exécution des crédits conduisent à une baisse des crédits disponibles et rendent la gestion complexe pour les responsables des organismes de la recherche. En outre, le rapport annuel de performances n'apporte aucune explication sur ces mouvements de crédits, ce qui est regrettable.

Préconisation n° 3 : Fournir des explications précises sur les mouvements de crédits réalisés en cours d'année.

La maîtrise de l'exécution budgétaire est toutefois différente selon les actions considérées.

Les dépenses de l'action n° 1 Recherche du développement dans le domaine du génie civil et de l'aménagement sont quasiment sous contrôle.

En revanche, **les dépenses de l'action n° 2 Recherche dans le domaine de l'aéronautique civile ne représentent que 91 % des crédits prévus en loi de finances initiale.** La sous consommation des crédits porte essentiellement sur les dépenses d'opérations financières et se justifient de la façon suivante : report du financement d'une avance remboursable sur crédits de 4,44 M€ ; renoncement d'un industriel à un projet (non engagement de 6,115 millions d'euros) ; retards dans le processus de notification auprès de la Commission européenne des projets d'aide relatifs au programme A350 XWB (sous-consommation par rapport aux prévisions de 7,392 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement) ; engagements de la première tranche de l'ATR, de la dernière tranche du moteur SAM 146 et de l'avant dernière tranche de l'hélicoptère EC 175.

Enfin, **si les dépenses de l'action n° 3 Recherche et développement dans le domaine des transports et de l'action n° 4 Recherche et développement dans le domaine de l'urbanisme et du logement sont quasiment conformes aux prévisions** de la loi de finances initiale, il faut noter une **forte fongibilité des crédits entre les éléments de dépenses** (hors dépense de personnel) au sein de chaque action.

Ainsi, **l'action n° 3 est marquée par une forte baisse des dépenses de fonctionnement** finançant les actions de valorisation et d'étude pour le PREDIT ou d'autres programmes (- 46 % en autorisations d'engagement et - 33 % en crédits de paiement) **au profit des dépenses d'intervention** pour le financement d'appels à projets, de la constitution du pôle scientifique et technique Paris Est et d'actions de veille technologique (+ 63 % en autorisations d'engagement).

À l'inverse, l'action n° 4 a vu ses dépenses de fonctionnement exploser (+ 65 % en autorisations d'engagement et + 400 % en crédits de paiement) **en contrepartie d'une baisse drastique des dépenses d'intervention.** La répartition entre titres 3 et 6 en exécution 2009 est donc notablement différente de la prévision de répartition, en raison d'un rééquilibrage entre les deux formes d'actions de soutien à la recherche utilisées par le PUCA (Plan urbanisme, construction, architecture) :

– des actions qui font l'objet de publicité afin de sélectionner les candidats (marchés publics, en titre 3) (1,671 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,656 millions d'euros en crédits de paiement en exécution 2009) ;

– des actions issues d’appel à propositions de recherche dont le cahier des charges, défini en amont lors d’ateliers thématiques, est validé par le conseil scientifique du Puca (titre 6) (0,802 million d’euros en autorisations d’engagement et 1,177 million d’euros en CP en exécution 2009).

S’agissant des principaux opérateurs du programme, le Rapporteur spécial souhaite souligner les faits suivants :

– le **compte de résultat du CSTB fait apparaître une perte de 17 000 euros** en 2009 malgré des ressources propres supérieures à la prévision ;

– le **budget de l’INRETS est en équilibre** mais se caractérise par une **sous consommation des crédits au titre de l’investissement immobilier** (1 million d’euros) et des CDD (700 000 euros) et par **deux reports de crédits** pour l’investissement scientifique d’une part et le réaménagement du site de Lyon-Bron d’autre part. L’exercice 2009 se termine par un **prélèvement sur le fonds de roulement de 0,875 million d’euros** moins important que prévu initialement.

– le **budget du LCPC** fait apparaître un écart de 703 000 euros par rapport à la dernière décision modificative du budget : le montant constaté des ressources propres a été quasiment conforme au montant prévu mais le dernier versement trimestriel de la subvention a été supérieur de 700 000 euros par rapport à la prévision afin d’abonder la réserve de crédits constituée pour financer les dépenses du transfert du site parisien à Marne-la-Vallée, dont l’établissement aura la charge. Cette **utilisation maximale des crédits** est liée, d’une part, à une meilleure planification des achats des unités de recherche, et, d’autre part, à une réduction très conséquente de la vacance d’emplois.

B.– DES RÉSULTATS EN FORTE PROGRESSION

Pour l’indicateur *Effet de levier des crédits incitatifs*, les résultats obtenus en 2009 (1,65) sont supérieurs à la cible 2011 (1,34).

Plusieurs explications appuient ses résultats. D’une manière générale, les crédits ont été dédiés, en 2009, pour une plus large part à des programmes partenariaux et moins à des réflexions préalables. D’autre part, l’augmentation de l’effet de levier des crédits incitatifs traduit la prise en compte croissante des problématiques de recherche du ministère dans les politiques des organismes qui répondent aux appels à projets.

Il faut cependant noter que les sujets financés directement sur crédits budgétaires, à contenu plus prospectifs, socio-économiques, ou sur des sujets émergents, bénéficient d’un effet de levier moindre que la plupart des sujets retenus par l’ANR au titre de ces programmes. C’est la raison d’une révision des prévisions en 2007 et d’une cible 2011 modeste. Par ailleurs ces programmes développent des actions de structuration et d’animation de réseaux de chercheurs ne générant pas d’effet de levier.

Pour l'indicateur *Part des contrats de recherche dans les recettes totales*, l'évolution de la valeur en réalisation 2009 (16,12 %) est en très forte augmentation par rapport à l'année 2008 (11,09) et à la prévision (13,31 %). Cette hausse reflète le bon résultat de l'activité contractuelle et devrait se maintenir au vu du niveau toujours élevé des carnets de commande en 2010.

Dans le contexte de crise économique, le Rapporteur spécial constate que l'effort de recherche des industriels a stagné en 2008 et 2009 et que les équipes de recherche des établissements publics se sont concentrées sur les programmes avec des partenaires nationaux ou européens.

En outre, l'activité de recherche directement financée par des industriels est en diminution (1,21 contre 1,78 en 2008) mais le Rapporteur spécial se félicite que les recettes liées aux projets soutenus par l'ANR, le fonds unique interministériel (FUI) des pôles de compétitivité, les régions et le programme cadre de recherche et développement (PCRD) aient sensiblement augmenté.

Les chiffres relatifs aux contrats européens semblent prometteurs mais sont à interpréter avec prudence : ce sont des contrats dont le nombre est réduit et dont les montants peuvent être relativement importants. Il faut donc apprécier les évolutions sur plusieurs années.

Pour l'indicateur *Part des thématiques prioritaires sur l'effort total en matière de recherche*, le Rapporteur spécial se félicite des bons résultats 2009 (73,60 %), largement supérieurs à ceux de l'année 2008 (48,61 %) ainsi qu'à la prévision (67,41 %) et constate avec satisfaction que la part du financement consacré aux thématiques prioritaires du Grenelle et de la stratégie nationale de la recherche et de l'innovation est en augmentation par rapport à 2008.

De la même manière, les indicateurs *Nombre de publications dans les revues scientifiques internationales par chercheur* et *Reconnaissance scientifique des opérateurs du programme* poursuivent leur progression ce qui traduit l'excellence scientifique des établissements (INRETS, LCPC, ou CSTB) dans les domaines prioritaires liés au développement durable. Néanmoins, ces indicateurs sont à analyser avec prudence car le nombre global de publications dans ces domaines est statistiquement faible.

En revanche, l'indicateur *Effet de levier de l'aide publique* est peu évolutif (1,8 en 2008 et 1,806 en 2009). Selon le RAP, l'effet de levier est en effet contraint par les textes fixant à 50 % les intensités maximales d'aides à la recherche industrielle, et les textes réglementaires excluant les établissements publics des dispositions communes pour les subventions de l'État aux projets d'investissement. Il a donc été choisi d'abandonner cet indicateur dans le PAP 2010.

Enfin, l'indicateur relatif au maintien ou à l'amélioration de la part de marché de l'industrie aéronautique à travers le taux de remboursement cumulé en euro constant des avances remboursables allouées depuis la mise en œuvre de ce dispositif au profit de la construction aéronautique est supérieur aux prévisions compte tenu du succès commercial des grands programmes avions, moteurs et hélicoptères.

*
* *

***RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE***

Commentaire de M. Laurent HÉNART, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 150 <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i>	460
A.– ABONDÉ PAR LE PLAN DE RELANCE, LE PROGRAMME 150 SE CARACTÉRISE PAR UNE TRÈS BONNE EXÉCUTION DES CRÉDITS	460
1.– Le programme 150 a bénéficié du plan de relance	460
2.– Une partie des dépenses de personnel ont été transférées aux universités ayant accédé aux compétences élargies	462
3.– Le programme se caractérise par un bon taux d'exécution des crédits	463
B.– DES RÉSULTATS ENCORE MAL MESURÉS.....	463
II.– LE PROGRAMME 231 <i>VIE ÉTUDIANTE</i>	465
A.– UNE EXÉCUTION PARTICULIÈREMENT DIFFICILE EN 2009	465
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	467

Priorité du Gouvernement, la recherche et l'enseignement supérieur ont bénéficié d'une hausse des crédits ouverts en loi de finances initiale de 2,12 % en volume en 2009, alors que la norme fixée pour le budget général était de 0,1 %. En outre, la mission *Recherche et enseignement supérieur* a bénéficié du plan de relance, via l'abondement en cours d'exercice de 355 millions d'euros, qui a bénéficié en premier lieu au programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Reports	LFR	Mouvements réglementaires		Crédits ouverts (a)	Dépenses (b)	Taux de consommation (b/a)
				+	-			
150	11 844	330	0	318	10	12 483	12 289	98,4 %
231	2 064	2	0	46	9	2 103	2 107	100,2 %
Total	13 908	332	0	364	19	14 586	14 396	98,7 %

Source : Cour des comptes.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Reports	LFR	Mouvements réglementaires		Crédits ouverts (a)	Dépenses (b)	Taux de consommation (b/a)
				+	-			
150	11 688	14	0	293	2	11 994	11 986	99,9 %
231	2 053	1	0	37	2	2 089	2 093	100,2 %
Total	13 741	15	0	330	4	14 083	14 079	100,0 %

Source : Cour des comptes.

Si le programme 150 se caractérise par une très bonne exécution, l'exercice 2009 a été plus difficile pour le programme 231 *Vie étudiante*.

I.- LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

A.- ABONDÉ PAR LE PLAN DE RELANCE, LE PROGRAMME 150 SE CARACTÉRISE PAR UNE TRÈS BONNE EXÉCUTION DES CRÉDITS

1.- Le programme 150 a bénéficié du plan de relance

Dans le cadre du plan de relance de l'économie, 13,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 12,6 milliards d'euros de crédits de paiement ont été ouverts sur la mission *Plan de relance de l'économie*. Parmi ces crédits, 731 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 675 millions d'euros de crédits de paiement ont été consacrés à l'enseignement supérieur et la recherche,

dont une partie a été exécutée directement au sein du programme *ad hoc* 315 *Programme exceptionnel d'investissement public*, et l'autre partie a été transférée dans les programmes habituels de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, 315 millions d'euros ont été transférés sur le programme 150, et 72,5 millions d'euros, consacrés aux études préalables de l'opération Campus, sont restés au sein du programme 315.

Le tableau suivant présente la mise en œuvre du plan de relance par le programme 315.

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE SUR LE PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

	Crédits programmés CIACT ⁽¹⁾		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE ⁽²⁾	CP ⁽³⁾
Opération campus	2,50	2,50	2,50	0,40	0,12	0,00
Jussieu	0,00	10,00	0,00	10,00	0,00	10,00
Sécurité et autres opérations (MNH, BNU, UTC, ...)	187,85	189,10	187,85	175,06	187,85	161,45
CPER	125,12	125,80	125,12	104,44	125,12	123,69
Total	315,48	327,40	315,48	289,89	313,09	295,14
Écart	–	–	0	– 37,51	– 2,38	5,25
%	–	–	100 %	89 %	99 %	102 %
			des crédits programmés		des crédits ouverts	

(1) CIACT : Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires.

(2) dont 5,70 millions d'euros en AE affectées non engagées sur la ligne CPER.

(3) le solde est constitué d'une part d'une avance de crédits budgétaires au titre des CPER (19,25 millions d'euros), d'autre part de crédits non utilisés (14,01 millions d'euros) reportés sur l'exercice 2010.

Source : RAP 2009.

S'agissant de l'opération Campus, sur le total prévu de 75 millions d'euros, 72,5 millions sont gérés au niveau du programme 315. Le solde de 2,5 millions d'euros est géré directement en administration centrale sur le programme 150 et permet le financement d'actions mutualisées comme l'élaboration de guides ou d'outils de *reporting*.

Les 10 millions d'euros consacrés à la réhabilitation de Jussieu ont permis, compte tenu par ailleurs d'un versement par avance de 30 millions d'euros, d'accélérer les travaux de 2 mois et demie. L'objectif est la fin des travaux en 2013.

La plus grande partie de la dotation du plan de relance a été consacrée aux travaux de mise en sécurité des bâtiments et d'accessibilité aux personnes handicapées.

Enfin, 125 millions d'euros de crédits de paiement ont été consacrés aux contrats de projet État-régions (CPER), ajoutant à l'effort déjà consacré aux CPER par la loi de finances initiale. À fin 2009, les CPER 2007-2013 étaient exécutés à 37 %. Mme Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, a indiqué lors de son audition du 8 juin 2010 qu'ils étaient désormais exécutés à 50 % ⁽¹⁾.

2.– Une partie des dépenses de personnel ont été transférées aux universités ayant accédé aux compétences élargies

Le passage en 2009 de 18 universités à l'autonomie (régime des compétences élargies) se traduit par le transfert de 2,08 milliards d'euros de dépenses de personnel aux établissements. Elles deviennent donc des dépenses de titre 3. Le Rapporteur spécial note que le calcul des dépenses de titre 2 à transférer en titre 3 a été bien calibré en loi de finances initiale, ce qui n'était pas évident au départ.

En vertu de l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008, les plafonds d'emploi des opérateurs sont soumis au Parlement. Sur le présent programme, en 2009, il y a 1 401 ETPT employés par l'État en administration centrale, 112 737 ETPT employés par l'État et affectés auprès des opérateurs et 52 047 ETPT employés directement par les opérateurs (ces derniers constituant les personnels transférés aux universités ayant accédé aux compétences élargies). Au total, 166 185 ETPT sont compris dans le plafond d'emplois du programme 150.

Toutefois, les établissements peuvent aussi utiliser leurs marges budgétaires pour mener leur propre politique de ressources humaines, qui peut se traduire par des mesures salariales (attribution de primes) et par des recrutements hors plafond. Lors de l'audition du 8 juin 2010, M. Jean Picq, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, également auditionné, a souligné que « *La zone de démarcation entre les emplois sous plafond et ceux hors plafond est une vaste zone grise qui peut être le lieu de dérapages (...). Il faut éviter que les plafonds ne soient contournés* ». En l'état actuel des systèmes d'information, il est très difficile pour les rectorats et le ministère de vérifier le respect des plafonds d'emplois par les établissements, surtout en ce qui concerne les emplois qui relevaient déjà du titre 3 avant transfert des compétences (ATER, contractuels remplaçants, etc.). La Cour souligne qu'il faut harmoniser les méthodes de suivi de la masse salariale et accélérer la diffusion des résultats.

Lors de cette audition, la ministre a indiqué que le ministère avait mis en place de nouveaux outils très performants de gestion des ressources humaines.

Préconisation n° 1 : Améliorer le suivi des plafonds d'emploi et de la masse salariale des opérateurs.

(1) Voir en annexe le compte rendu de cette audition.

3.– Le programme se caractérise par un bon taux d'exécution des crédits

98,4 % des autorisations d'engagement et quasiment 100 % des crédits de paiement ont été consommés. L'amélioration du taux d'exécution des crédits en 2009 accentue l'effet de l'augmentation des crédits ouverts par rapport à l'année précédente.

L'année 2009 a été la première année de mise en œuvre de la réforme du système de répartition des moyens entre les établissements d'enseignement supérieur, le système SYMPA succédant à SAN REMO. S'il est trop tôt pour en juger, votre Rapporteur spécial souhaite que dans les prochains RAP, l'exécution du système soit mise en évidence, notamment en ce qui concerne la part attribuée aux établissements en fonction de leur performance.

Préconisation n° 2 : Mettre en évidence dans le RAP l'allocation des moyens aux établissements d'enseignement supérieur en fonction des critères de performance.

B.– DES RÉSULTATS ENCORE MAL MESURÉS

La mesure de la performance du programme 150 demeure insuffisante, et les difficultés de mesure des résultats n'ont pas été levées.

Le rythme de sortie des résultats sur ce programme est trop tardif en regard de ce qu'exigerait une véritable prise en compte du volet performances dans la programmation et le pilotage des crédits.

Ainsi, aucun des indicateurs du premier objectif, « *répondre aux besoins de qualification supérieure* », n'est renseigné. S'agissant du taux d'insertion des jeunes diplômés, l'enquête, réalisée par le CEREQ, n'est que triennale. Votre Rapporteur spécial déplore la faiblesse de la mesure de l'insertion professionnelle. Les universités elles-mêmes doivent être capables de suivre leurs diplômés. C'est d'autant plus important que désormais, une partie des moyens alloués aux universités est liée à leur performance en matière de diplômés et d'insertion.

Préconisation n° 3 : Améliorer la mesure de l'insertion professionnelle des diplômés et l'implication des universités dans cette évaluation.

S'agissant de l'accès à la réussite à tous les niveaux de formation, les résultats sont décevants sur la part des inscrits dans les instituts universitaires de technologie (IUT) parmi les bacheliers technologiques poursuivant leurs études. Les sections de technicien supérieur (STS) obtiennent de meilleurs résultats sur l'accès aux bacheliers technologiques. Cela s'explique en partie par le fait que ces dernières sont sous tutelle directe, alors que les IUT sont des entités autonomes dans des universités de plus en plus autonomes. Si l'objectif d'orienter davantage

de bacheliers technologiques vers les IUT est maintenu, il faudra envisager des mesures plus incitatives ou coercitives.

Enfin, on n'observe aucun progrès sur la rationalisation de l'offre de formation. La Cour des comptes insiste sur la nécessité de maintenir l'indicateur portant sur le pourcentage des sites secondaires dont le nombre d'étudiants est inférieur à 1 000 (indicateur que la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle envisagerait de supprimer), même si l'évolution constatée ne va pas dans le sens de l'objectif. De même, sur la part des mentions L et M à faibles effectifs, les objectifs de réduction sont loin d'être atteints. La cible a été revue deux fois à la hausse, témoignant du renoncement partiel à l'objectif recherché.

La politique de regroupement et de coopération entre établissements, à travers les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), doit permettre de mieux organiser l'offre de formation et de la coordonner à l'échelle de chaque site.

Le Rapporteur spécial fait siennes les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son référé sur la politique de regroupement dans l'enseignement supérieur, transmis le 21 mai 2010 à la commission des Finances. Les PRES constituent un outil précieux, qui pourrait néanmoins être amélioré pour être pleinement exploité, notamment en matière d'aménagement du territoire. Que les PRES soient pré-fusionnels ou promotionnels, c'est-à-dire seulement destinés à renforcer la visibilité externe, il faut envisager de les doter d'un socle minimal de compétences propres, en leur permettant de prendre des décisions à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité. Ces compétences pourraient concerner la délivrance de diplômes, ou les relations contractuelles entretenues avec le ministère, les collectivités territoriales, voire des partenaires privés.

Préconisation n° 4 : Doter les PRES d'un socle minimal de compétences propres, en leur permettant de prendre des décisions à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité. Ces compétences pourraient concerner la délivrance de diplômes ou les relations contractuelles entretenues avec le ministère, les collectivités territoriales, voire des partenaires privés.

II.– LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

A.– UNE EXÉCUTION PARTICULIÈREMENT DIFFICILE EN 2009

L'exécution du programme 231 a été très difficile, les dépenses à honorer en matière d'aides directes aux étudiants s'étant avérées beaucoup plus élevées que prévu.

La première difficulté résulte du report de 2008 sur 2009 de 18,6 millions d'euros représentant le solde de la subvention pour charge de service public que l'État devait au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Ensuite, trois autres difficultés se sont ajoutées en cours d'exercice :

– la réforme des bourses de la rentrée universitaire 2008 a induit une augmentation plus importante que prévue du nombre de bénéficiaires en janvier 2009, et de leur répartition entre échelons (cf. tableau ci-après) ;

– le MESR a décidé d'offrir un 10^{ème} mois de bourse aux étudiants qui auraient passé leurs examens en juillet à la suite des blocages d'universités ; cette mesure a coûté 11,1 millions d'euros ;

– une nouvelle augmentation non anticipée du nombre de boursiers a été constatée à la rentrée de septembre 2009, en raison de la crise économique et de la baisse consécutive des revenus des ménages (547 000 au lieu de 522 000 attendus).

RÉPARTITION DES BOURSIERS SUR CRITÈRES SOCIAUX EN JANVIER 2009

	Nombre prévu dans le PAP	Nombre constaté en exécution	Écart
Échelon 0	87 336	72 609	– 14 727
Échelon 1	85 243	93 890	8 647
Échelon 2	49 967	52 300	2 333
Échelon 3	50 474	52 712	2 238
Échelon 4	50 382	51 761	1 379
Échelon 5	109 631	97 455	– 12 176
Échelon 6	100 000	108 342	8 342
Total	533 033	529 069	– 3 964

NB : L'échelon 6 correspond au plus haut niveau de bourse : l'échelon 0 n'ouvre droit qu'à une exonération des droits d'inscription universitaires et de sécurité sociale.

Source : PAP et RAP.

Une partie de ces difficultés devraient se reproduire en 2010, car les effets de la crise économique n'ont pas été complètement pris en compte dans la programmation budgétaire.

**ÉCART ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION EN 2009
DANS LES DÉPENSES D'INTERVENTION DE L'ACTION « AIDES DIRECTES »**

(en millions d'euros)

	Crédits votés en LFI	Crédits consommés	Écart
Bourses sur critères sociaux ⁽¹⁾	1 436,1	1 454,32	18,22
Bourses de mérite (ancien dispositif)	5,79	5,6	- 0,19
Aide à la mobilité internationale	31,89	23,55	- 8,34
Fonds national d'aide d'urgence	45	42,2	- 2,8
Agence de services et de paiement ⁽²⁾	0,7	0,3	- 0,4
Fonds de garantie des prêts étudiants	10	5	- 5
Aide exceptionnelle (« 10 ^e mois »)	-	11,1	11,1
ALINE ⁽³⁾	-	2	2
Amendement adopté en LFI ⁽⁴⁾	- 5	-	5
Total	1 524,48	1 544,07	19,59

(1) y compris aides au mérite.

(2) Ex-CNASEA : aides pour les demandeurs d'emploi inscrits en formation continue.

(3) Le dispositif Aline a été supprimé à la rentrée 2008. Il reste un solde à verser à la CNAF de 6,4 millions d'euros, pour lesquels la CNAF n'a pas produit les justificatifs. Le MESR fait le point à chaque fin de gestion sur ce qu'il doit à la CNAF et paie en fonction des justificatifs présentés.

(4) Amendement adopté à l'Assemblée nationale en seconde délibération pour participer au financement de mesures pour l'emploi.

Source : PAP, RAP et travaux préparatoires de la loi de finances initiale pour 2009.

Le 10^{ème} mois de bourse a été financé par un décret de virement du 15 décembre 2009 de 15,3 millions d'euros depuis le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*. Le rattachement de fonds de concours a apporté 4,2 millions d'euros. Enfin, l'utilisation de crédits sans emploi inscrits sur d'autres actions du programme a permis d'apporter 6,5 millions d'euros. Il faut néanmoins tenir compte d'un transfert négatif de 2 millions d'euros au profit des aides pour la préparation des concours de la fonction publique.

En définitive, comme en 2008 il a été impossible de verser au CNOUS le solde de sa subvention pour 2009, soit 18,53 millions d'euros. Ajouté au montant prévisionnel des dossiers de bourses relatifs au dernier trimestre 2009 qui n'ont pu être mis en paiement, ce sont ainsi 41,1 millions d'euros de charges à payer sur la gestion 2010 qui ont été constituées, auxquelles s'ajoutent 23,1 millions d'euros de reports de charges liées à des bourses de 2009 dont les dossiers étaient incomplets.

Des ouvertures de crédits seront nécessaires d'ici la fin de l'exercice. Votre Rapporteur spécial souhaite que ne soit pas réitéré le report de charges sur l'exercice suivant, qui n'est pas conforme au principe d'annualité budgétaire.

Préconisation n° 5 : Mettre un terme aux reports de charges d'un exercice sur l'autre sur le programme 231 et en améliorer la programmation budgétaire.

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Concernant l'objectif de promotion de l'égalité des chances, le Rapporteur spécial déplore que les taux de réussite aux examens des boursiers par rapport à l'ensemble des étudiants ne soient pas renseignés.

Sur l'accès des enfants de familles d'employés ou d'ouvriers aux études supérieures, on constate un progrès au niveau des masters et doctorats, mais une stagnation au niveau de la licence.

S'agissant du versement à temps du premier mois de bourses, après des progrès importants réalisés en 2008, les résultats sont en retrait en 2009, en lien avec les difficultés financières du programme mentionnées précédemment.

Concernant le deuxième objectif, relatif aux conditions de vie, le nombre de places pour 100 étudiants boursiers est en retrait, mais il ne doit pas être mal interprété : le nombre de chambres construites et réhabilitées a beaucoup augmenté ces dernières années, grâce à un effort budgétaire important, mais l'augmentation du nombre de boursiers en 2009 pèse sur le dénominateur.

*

* *

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; COMPTE D’AFFECTATION
SPÉCIALE PENSIONS**

**Commentaires de MM. Patrick LEMASLE et Michel VERGNIER,
Rapporteurs spéciaux**

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA MISSION <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE</i>	470
A.– L’EXÉCUTION : 2009, UN EXERCICE ATYPIQUE	470
1.– Une exécution budgétaire nettement améliorée	470
2.– Un ralentissement conjoncturel des dépenses	471
B.– LA PERFORMANCE : UN DISPOSITIF D’ÉVALUATION QUI DOIT S’AMÉLIORER	472
1.– Une refonte nécessaire du dispositif d’évaluation de la performance	472
2.– Des comparaisons difficiles en matière de performance	473
II.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>PENSIONS</i>	474
A.– L’EXÉCUTION : UN COMPTE EN EXCÉDENT EN 2009	474
B.– LA PERFORMANCE DES GESTIONNAIRES	476
1.– La maîtrise du besoin de financement	476
2.– L’efficience de la gestion des retraites	476
3.– La prévision en matière de dépenses et recettes des pensions	477

I.- LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

A.- L'EXÉCUTION : 2009, UN EXERCICE ATYPIQUE

Jusqu'en 2008, la mission *Régimes sociaux et de retraite* a connu des sous - budgétisations récurrentes qui altéraient non seulement la sincérité des prévisions faites en loi de finances initiale, mais également conduisait à la formation de dettes à l'égard des opérateurs. Ces passifs ont pesé sur les caisses de ces régimes et notamment sur leur trésorerie. Par ailleurs, ils font en quelque sorte l'objet d'une débudgétisation en sortant du périmètre budgétaire de l'État puisqu'aucune autorisation d'engagement n'est prévue pour les couvrir.

À cet égard, pour une information complète du Parlement, les Rapporteurs spéciaux renouvellent le souhait qu'ils avaient exprimé dans leur commentaire du rapport annuel de performances (RAP) 2008 que soient indiqués le montant des dettes au titre de l'exercice et des dettes cumulées que l'État doit aux caisses de retraite ainsi que le niveau de trésorerie.

Préconisation n° 1 : dans le rapport annuel de performances, indiquer pour l'ensemble des caisses financées sur la mission :

– les montants des créances sur l'État au titre de l'exercice écoulé et des créances cumulées sur l'État au 31 décembre ;

– le niveau de leur trésorerie et leur endettement au 31 décembre ainsi que la variation de ces deux postes du bilan sur l'année.

Toutefois, **en 2009, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, l'exécution budgétaire ne fait pas apparaître de sous-budgétisation lors de l'élaboration de la loi de finances initiale.**

1.- Une exécution budgétaire nettement améliorée

La budgétisation des dépenses pour l'exercice 2009, s'est nettement améliorée. Les crédits consommés représentent 97,7 % du montant voté en loi de finances initiale.

Les mouvements de crédits ont été peu nombreux et consistent essentiellement en annulations pour un montant consolidé de 91,2 millions d'euros.

Les Rapporteurs spéciaux peuvent en conclure que les évolutions démographiques, le comportement des assurés et les autres ressources des organismes ont été mieux appréhendés.

Selon la Cour des comptes, il s'agirait d'un effet vertueux de la programmation pluriannuelle des dépenses telle que prévue par l'article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012.

Cet apparent progrès dans le calibrage des crédits doit être cependant relativisé. Les économies réalisées proviennent principalement des **effets inattendus de la réforme de 2008 des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP**.

– elle induit de nouveaux comportements, notamment à la SNCF : plus de la moitié des agents en mesure de partir à la retraite ont décidé de prolonger leur activité ;

– elle aligne les règles revalorisation des pensions sur les règles de droit commun, c'est-à-dire par application d'une indexation sur l'inflation. Le budget a été construit sur une hypothèse de 1,5 %, alors que la revalorisation effective n'a été que de 0,4 %.

Il semble que l'État ait su tirer parti de ces circonstances favorables pour apurer l'ensemble de ses dettes à l'égard des régimes bénéficiaires de subventions. Les progrès réalisés dans les prévisions budgétaires initiales devront cependant s'inscrire dans la durée.

2.– Un ralentissement conjoncturel des dépenses

Les dépenses de la mission sont en baisse de 5,9 % par rapport à 2008. Cette diminution est due à une série de facteurs conjoncturels.

En premier lieu, une économie, évaluée à plus de 215 millions d'euros par la Cour des comptes, soit plus de 4 % des crédits consommés, a été possible compte tenu des modalités retenues pour l'extinction progressive du mécanisme de surcompensation prévue par la loi du 21 août 2003. Le taux de recouvrement a été maintenu à 12 % en 2009 pour ne pas accroître les charges de l'État. En tout état de cause, ce dispositif est appelé à disparaître en 2012.

Deuxièmement, la subvention versée à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) est en nette diminution de plus de 26 %, soit une économie de 213 millions d'euros par rapport à 2008. Elle intègre le produit issu du programme de cessions d'actifs immobiliers de la caisse, soit 326 millions d'euros de recettes exceptionnelles qui se substituent à des versements budgétaires de l'État.

Enfin, le recul de l'âge de départ à la retraite à la SNCF permet une économie de 63 millions d'euros en 2009. Cependant, les effets à plus long terme de la réforme des régimes spéciaux n'ont pas encore été réellement évalués et pourraient être plus limités que prévus.

Les perspectives quant à l'évolution des dépenses inscrites sur cette mission demeurent celle d'une augmentation continue. En effet, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2010 sont en hausse de 12,6 % par rapport aux crédits consommés en 2009.

B.- LA PERFORMANCE : UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION QUI DOIT S'AMÉLIORER

La mission est essentiellement constituée de dépenses obligatoires et aucune fongibilité n'est envisageable entre les programmes. L'évaluation de la performance ne prend en compte que la qualité de la gestion des régimes sociaux et de retraite concernés. Les indicateurs utilisés ne prennent donc en compte qu'une faible partie des ressources attribuées aux différents régimes.

1.- Une refonte nécessaire du dispositif d'évaluation de la performance

Pour l'exercice 2009, le nouveau dispositif d'évaluation de la performance n'était pas encore mis en œuvre. À partir de 2010, ont été adoptés des indicateurs cibles communs des organismes de sécurité sociale, désignés par l'expression « *indicateurs benchmark* », tandis que disparaissent un certain nombre d'objectifs, notamment ceux liés aux délais de versement d'une première allocation de retraite. La mise en place de ces nouveaux indicateurs introduit donc une rupture dans la comparaison des séries. Les résultats de l'année 2009 ne pourront donc être appréciés dans la durée.

Cependant, le recours aux mêmes indicateurs pour l'ensemble des régimes ne permettra pas de fournir automatiquement une comparaison satisfaisante. On constate ainsi une hétérogénéité des régimes, avec un clivage entre les régimes « ouverts », dans lesquels de nouveaux cotisants sont comptabilisés chaque année, et les régimes « fermés », en extinction, ceux du programme 195. Par ailleurs, certains régimes – ceux des marins et des mines – doivent fournir un travail administratif plus lourd, notamment pour assurer les reconstitutions de carrière de leurs pensionnés.

Selon la Cour des comptes, seuls les indicateurs *dépenses pour un euro de prestations servies* et *coût unitaire d'une primo-liquidation* correspondent, « *aux principaux enjeux d'une gestion efficiente des régimes bénéficiaires d'une subvention de la mission* ».

Avec la mise à jour du dispositif, ces deux indicateurs seront calculés selon une méthodologie commune afin de faciliter les comparaisons entre régimes.

Les résultats de 2009 doivent donc être appréciés au regard des imperfections du dispositif.

Les Rapporteurs spéciaux rappellent également que l'établissement d'une convention d'objectifs et de gestion (COG) est un élément central dans le contrôle exercé par le responsable de programme sur les opérateurs et encourage les parties prenantes à signer ces conventions le plus tôt possible et à y inclure les nouveaux indicateurs de performance. Ils se félicitent qu'une COG ait été signée en juin 2009 avec la caisse de retraite de la RATP pour la période 2009-2012 et ils espèrent que les travaux relatifs à la conclusion d'une COG entre l'État et la caisse de retraite du personnel de la SNCF, ainsi qu'avec l'ENIM aboutissent durant l'année 2010.

Les Rapporteurs spéciaux rappellent qu'à la suite de sous-dotations de certains programmes lors des exercices précédents les caisses ont été contraintes d'assumer des charges de trésorerie du fait des insuffisantes dotations versées par l'État. Or l'objectif des programmes de la mission vise à assurer l'équilibre des régimes subventionnés. C'est pourquoi, les Rapporteurs ont déjà indiqué qu'il leur semblait souhaitable qu'un indicateur permettant d'évaluer la capacité du responsable de programme à atteindre cet objectif.

Préconisation n° 2 : élaborer des indicateurs mesurant la qualité des prévisions budgétaires en loi de finances initiale.

2.– Des comparaisons difficiles en matière de performance

S'agissant des *dépenses de gestion pour un euro de prestations servies*, les comparaisons entre régime restent difficiles puisque les coûts de gestion ne recouvrent pas les mêmes dépenses en fonction des gestionnaires. Toutefois, on note que cet indicateur est largement en dessous de la valeur cible pour le régime de retraite de la SNCF. Ces résultats ont été affectés par une baisse de volume des prestations servies en raison des ralentissements des départs en retraite.

Les coûts de gestion pour la caisse de retraite de la RATP sont maîtrisés : ils sont proches des objectifs fixés et restent inférieurs à ceux de 2007.

Cet indicateur appliqué à l'ENIM n'est pas pertinent pour la présente mission puisqu'il prend en compte certaines prestations servies, mais pas les retraites.

Le deuxième indicateur permettant de mesurer l'efficacité de la gestion est le *coût unitaire d'une primo-liquidation*. Pour la SNCF et la RATP, ce coût est beaucoup plus élevé que prévu en raison de la baisse du nombre de primo-liquidations à un niveau beaucoup plus faible que prévu. Ce coût est plus légèrement en hausse pour l'ENIM. En revanche, la SEITA et le régime des mines affichent des résultats supérieurs aux prévisions initiales.

Les indicateurs sur les délais de paiement de la première pension, qui ne figurent plus dans le projet annuel de performances 2010, affichent des résultats différents selon les régimes : ceux de la caisse de retraite de la SNCF sont inférieurs à ceux de la RATP, car cette dernière poursuit une procédure d'anticipation interne d'anticipation pour ne pas créer de rupture entre le dernier salaire et la première pension. Les résultats sont encore nettement inférieurs pour l'ENIM, quoiqu'en légère hausse par rapport à 2008. Il est vrai que la tâche de l'établissement est plus complexe car il constitue un régime pluri – métiers, tandis que les autres régimes servent une population beaucoup plus homogène.

L'efficacité de l'établissement devrait être nettement améliorée lorsque la refonte de l'application pension dans le cadre du nouveau schéma directeur informatique aura été menée à son terme.

II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, est composé de trois sections :

– la section *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* ;

– la section *Ouvriers des établissements industriels de l'État* ;

– et la section *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*.

Les dépenses du CAS présentent la particularité d'être exécutées à plus de 97 % sans ordonnancement.

Les programmes 741 et 743, auparavant placés sous la responsabilité du chef du service des pensions ont désormais pour responsable le chef le directeur du nouveau Service des retraites de l'État, service à compétence nationale, créé par décret du 26 août 2009 et rattaché à la direction générale des Finances publiques. Le programme 742 relève d'un sous-directeur de la direction du budget.

A.– L'EXÉCUTION : UN COMPTE EN EXCÉDENT EN 2009

Le montant des crédits consommés sur le CAS *Pensions* s'élève à 49 404 millions d'euros pour l'exercice 2009 contre 47 853 millions d'euros pour l'exercice 2008, soit une hausse de 3,2 %. Le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* porte 91 % des dépenses de la mission.

Les dépenses inscrites sur le CAS sont appelées à progresser sensiblement dans les années à venir, comme en atteste le montant des crédits inscrits pour 2010, soit 51 124 millions d'euros (plus 3,5 % par rapport aux crédits consommés en 2009).

Le CAS *Pensions* a dégagé, au 31 décembre 2009, un excédent de 345,5 millions d'euros provenant pour l'essentiel de celui enregistré sur le programme 741 (330,7 millions d'euros). Deux facteurs principaux expliquent ce résultat :

– la revalorisation des pensions appliquées au 1^{er} avril 2009 a été de 1,0 % contre 2,1 % anticipés lors de la loi de finances initiale, ce qui conduit à une baisse des dépenses d'environ 370 millions d'euros sur le programme 741 ;

– les effectifs de nouveaux retraités ont été inférieurs de 16 % aux prévisions, entraînant une économie d'environ 250 millions d'euros.

Au vue de ces éléments, le taux de contribution employeur des fonctionnaires civils de l'État a été réduit exceptionnellement de 20 points en décembre 2009, ramenant le taux à 40,14 % contre 60,14 % pour le reste de l'année.

Afin d'éviter que les économies ainsi dégagées sur les programmes du budget général, soit 723 millions d'euros, ne soient utilisées pour des dépenses non obligatoires, le ministre du Budget a décidé dès le 17 novembre 2009, de mettre en réserve à titre préventif 199,5 millions d'euros. Les crédits restants devaient répondre à l'insuffisance des crédits sur le titre 2, hors CAS *Pensions*.

Le résultat de l'exercice 2009 permet au solde cumulé du compte, c'est-à-dire au fonds de roulement, d'atteindre un montant de 1 146 millions d'euros dont 1 075 millions d'euros pour le seul programme 741.

Les Rapporteurs spéciaux apprécient que, conformément à leur préconisation, figure dorénavant dans le rapport annuel de performances le montant du fonds de roulement en début et en fin d'exercice.

Comme pour la mission *Régimes sociaux et de retraite*, les prévisions budgétaires reposent sur une anticipation inexacte de l'évolution du nombre de départ en retraite et de l'inflation.

Conscients de la difficulté à appréhender les arbitrages individuels des agents en matière de retraite, les Rapporteurs spéciaux estiment tout de même, comme la Cour des comptes, que des progrès peuvent encore être accomplis dans la modélisation du nombre de départ à la retraite, en prenant mieux en compte les effets des réformes intervenues ces dernières années.

<p>Préconisation n° 3 : Améliorer la modélisation du nombre de départs en retraite.</p>

B.– LA PERFORMANCE DES GESTIONNAIRES

Le dispositif de performance des programmes 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'activité* et 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* concerne respectivement le service des Retraites et la Caisse des dépôts.

Les Rapporteurs spéciaux sont conscients que ces deux acteurs sont confrontés à des dépenses obligatoires avec des échéances impératives. Leur seule marge de manœuvre concerne les recettes. Toutefois, la Cour des comptes constate qu'« *en dépit d'une contractualisation accrue avec les différents partenaires et d'un renforcement suivi de l'exécution, les responsables des programmes 742 et 743 ne peuvent contraindre les programmes du budget général défallants à acquitter dans les délais les subventions d'équilibre dont ils sont redevables en application de l'article 21. II de la LOLF.* »

1.– La maîtrise du besoin de financement

L'objectif de maîtrise de besoin de financement est assorti d'indicateurs qui permettent de mesurer l'impact de la réforme de 2003 sur le comportement des agents.

En ce qui concerne le programme 741, on constate une hausse, supérieure aux objectifs, de l'*âge moyen à la date de radiation des cadres* à la fois pour les personnels civils et pour les personnels militaires. Il s'établit respectivement à 59,70 et 46,17 ans. La *durée moyenne de cotisation* s'est également accrue mais sans rejoindre les résultats de l'année 2007.

Les résultats sont plus probants pour les ouvriers des établissements industriels de l'État pour lesquels ces deux indicateurs sont en hausse et atteignent, voire dépassent la valeur cible pour 2010.

En raison de l'allongement de la durée de durée de cotisation, la part des agents concernés par la surcote (soit 29 %) n'atteint pas encore l'objectif de 35 %, tandis que la part de ceux concernés par la décote (soit 17 %) est inférieure à l'objectif de 23 %.

Les Rapporteurs spéciaux estiment qu'il convient d'être prudent dans l'interprétation de ces résultats. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la réforme, celle-ci est mise en œuvre progressivement et ses effets peuvent être masqués par d'autres phénomènes.

2.– L'efficience de la gestion des retraites

Comme cela était prévu pour le programme 741, le *coût unitaire d'une primo - liquidation* est en hausse sensible, passant de 648 à 746 euros. Cette hausse est due principalement aux coûts afférents à la mise en place du service des Retraites et la baisse du nombre de primo - liquidants (-13 %).

L'indicateur attaché au programme 742 *coût du contrôle d'une liquidation* s'est établi à 1 415 euros, en hausse par rapport à 2008 (+ 105 euros) en raison de l'augmentation du nombre de dossiers traités. Il reste en deçà de l'objectif fixé pour 2010. Cette valeur cible devrait être revue à la baisse.

Sur ce même programme, le *taux de récupération des indus et trop-versés* est en baisse, marqué par le non-recouvrement d'une créance importante dû au décès d'une débitrice, tandis que le *rapport entre la rémunération versée par l'État et le montant des prestations servies* se situe à un niveau satisfaisant de 0,42.

3.– La prévision en matière de dépenses et recettes des pensions

L'indicateur *dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution* se situe à 1,74 %. Cet écart est le plus important depuis 2007. Il s'explique par une revalorisation des pensions prévue à 2,1 % en loi de finances initiale et qui n'a été que 1,0 %. L'autre facteur majeur de la sous-exécution de la dépense de pension est une diminution brutale des effectifs de nouveaux retraités en 2009.

Les résultats 2009 de cet indicateur confirment la nécessaire prise en compte des réformes intervenues de ces dernières années.

La Cour des comptes a identifié deux autres difficultés dans la prévision :

– les modalités de perception ou de transfert des compensations des régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Les soldes à payer ou à recevoir sont arrêtés en début d'année, après le vote de la loi de finances initiale ;

– les dépenses relatives aux affiliations rétroactives. Les prévisions sont élaborées à partir de l'exécution constatée des années précédentes et de l'année en cours. Le programme peut être néanmoins confronté ponctuellement à un pic de dépenses consécutif à la résorption par un ministère de son retard dans les affiliations rétroactives.

*

* *

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

Commentaire de M. Marc LAFFINEUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	480
I.– CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES	481
A.– L’ACTION N° 1 SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES	481
B.– L’ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION	483
II.– CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS	484
A.– L’ACTION N° 1 AIDES À L’ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS	484
B.– L’ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION	485
III.– CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS	486
IV.– CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION	486
A.– L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009	488
1.– L’action n° 1 <i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	488
2.– L’action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales	490
3.– L’action n° 3 <i>Dotations générales de décentralisation</i>	490
4.– L’action n° 4 <i>Dotations outre-mer</i>	491
B.– L’ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2009	491
V.– LE COMPTE D’AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	492

INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales*, regroupant les crédits des concours financiers aux communes et groupements de communes (programme 119), aux départements (programme 120), aux régions (programme 121) et certains concours spécifiques (programme 122).

Cette mission présente deux caractéristiques majeures :

– d’une part, elle ne retrace qu’une infime partie des versements de l’État aux collectivités, l’essentiel étant financé par des prélèvements sur recettes de l’État (plus de 95 % en moyenne en 2009) ;

– d’autre part, elle ne peut se soumettre que très partiellement à la démarche de performance et de régulation budgétaire initiée par la LOLF puisque la très grande majorité des crédits est versée conformément à des critères de répartition « automatiques » étroitement encadrés par la loi et les règlements.

Il en résulte que la régulation budgétaire ne peut véritablement concerner les dotations dont le montant des mandatement résulte des obligations légales de l’État. De la sorte, seuls deux des quatre programmes de la mission sont visés par la régulation budgétaire :

– le programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes*, mais uniquement pour la DGE des communes et la DDR, seules dotations pour lesquelles l’État dispose d’un pouvoir de décision (en 2009, 30 % des crédits de paiement) ;

– le programme *Concours spécifiques et administration*, pour l’ensemble de ses crédits, mais ces derniers ne représentent qu’une part minoritaire de l’ensemble des crédits de la mission (en 2009, 19 % des crédits de paiement).

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* a été dotée en loi de finances de 2,56 milliards d’euros d’autorisations d’engagement et de 2,49 milliards d’euros de crédits de paiement soit 11 % des moyens du ministre de l’Intérieur, de l’outre mer et des collectivités territoriales contre 15 % en 2008 et 21 % en 2007.

Compte tenu des différents mouvements de crédits, 2,59 milliards d’euros d’autorisations d’engagement (soit 96,4 % des autorisations d’engagement) et 2,52 milliards d’euros de crédits de paiement (soit 97,4 % des crédits de paiement) ont été consommés.

Selon le rapport de gestion pour l’année 2009, **le respect des objectifs de performance en 2009 progresse et atteint 62 %, 13 % des objectifs connaissent une amélioration significative de la performance sans toutefois atteindre la cible fixée, et 25 % des objectifs ne sont pas atteints.**

L'exécution de la mission a respecté les principes d'annualité, d'unité et d'universalité, de spécialité ainsi que le caractère limitatif des crédits. Les mouvements réglementaires sont motivés et effectués régulièrement.

I.- CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

Le programme *Concours financiers aux communes et groupement de communes* a été doté par la loi de finances de 801,95 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 739,33 millions d'euros de crédits de paiement.

En 2009, un arrêté de report du 30 mars 2009 a ouvert 3,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement supplémentaires.

Au total, 777,05 millions d'euros d'autorisations d'engagement (soit 97 % des crédits prévus) et 740,9 millions d'euros de crédits de paiement (soit 100,2 % des crédits prévus) ont été consommés.

A.- L'ACTION N° 1 SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

– **la dotation globale d'équipement (DGE) des communes** a été dotée par la loi de finances de 484,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 431 millions d'euros de crédits de paiement.

471,5 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés au titre de la DGE des communes, compte tenu de la fongibilité opérée par le responsable de programme à partir des crédits de paiement disponibles de la DDU vers la DDR (29,9 millions d'euros), les crédits de paiement de la DGE des communes et de la DDR étant par ailleurs fongibles entre eux.

Les trois premières catégories d'opérations retenues par les commissions d'élus concernent les équipements scolaires (33,81 %), le patrimoine bâti (30,69 %), et la voirie (14,75 %). Le reste des subventions se répartit entre les opérations d'équipement relatives à l'eau et l'assainissement, le traitement des déchets (9,08 %), les loisirs et le tourisme (7,58 %), les nouvelles technologies (0,26 %) et les autres catégories (3,83 %).

– **La dotation de développement rural (DDR)** a été dotée par la loi de finances de 131,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 131,3 millions d'euros de crédits de paiement. Au total, 121 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés au titre de la DDR, les crédits de la DDR étant par ailleurs fongibles avec ceux de la DGE.

– **La dotation « régisseur de police municipale »** a été dotée par la loi de finances de 400 000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement qui ont été entièrement consommés.

– **La dotation de développement urbain (DDU)** a été créée par l'article 172 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, la dotation de développement urbain bénéficie à cent villes particulièrement défavorisées. Doté en loi de finances initiale de 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 40,8 crédits de paiement en 2009, la DDU doit faire l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles ou l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres (s'il est doté de la compétence politique de la ville) et le représentant de l'État dans le département.

Or, seuls 9,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2009. La date limite de signature des conventions attributives de subvention étant fixée au 15 septembre, les préfets n'ont pas été en mesure d'attribuer avant la fin de l'année les crédits prévus. Le responsable de programme a donc utilisé sa capacité de procéder à un mouvement de fongibilité des crédits de la DDU vers la DGE essentiellement (29,9 millions d'euros), sans préjudice de la couverture en 2010 des engagements DDU réalisés en 2009.

Préconisation n° 1 : Veiller à la couverture des engagements au titre de la dotation de développement urbain (DDU) réalisés en 2009 dès l'exécution du budget 2010.

L'action n° 1 est assortie d'un objectif et de trois indicateurs de performance. L'objectif de l'action n° 1 est de « *promouvoir les projets de développement local* ». **Pour 2009, 100 % des objectifs sont atteints contre 2/3 l'année précédente.**

Le rapport annuel de performances indique que l'effort de concentration des projets dans un subventionnement compris dans la fourchette de 25 % et 35 %, qui s'était dégradé en 2008 s'agissant de la DDR, repart à la hausse aussi bien pour cette dotation que pour la DGE des communes. L'amélioration de cet indicateur traduit l'effort récent de recentrage de la DDR vers les projets les plus structurants. Elle s'inscrit dans la tendance positive observée depuis la mise en place de l'indicateur pour la DGE des communes (passant de 46,79 % en 2006 à 55,02 % cette année).

Le Rapporteur spécial salue cette concentration des investissements sur un volume plus réduit qui traduit un resserrement du financement sur des opérations structurantes.

De même, les investissements réalisés grâce à la DDR retrouvent leur niveau de 2007 et le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 et 35 %, qui est de 42,54 % pour la première part et de 45,07 % pour la seconde part, progressent de façon significative par rapport à 2008 (38,8 % et 33,46 %).

Le Rapporteur spécial se félicite que des efforts plus importants aient été mis en œuvre pour limiter le saupoudrage des crédits au titre de la DDR.

L'objectif d'un délai de réalisation des opérations inférieur à trois ans est atteint puisqu'il est de 19 mois pour la DGE et de 26 mois pour la DDR.

Préconisation n° 2 : Poursuivre l'effort de recentrage des crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR) sur les projets les plus structurants.

B.– L'ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

La loi de finances a doté l'action *Dotation générale de décentralisation* (DGD) de 129,42 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Compte tenu des reports de crédits, les crédits disponibles se sont élevés à 129,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 130 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits consommés au titre de la DGD s'élèvent à 129,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ce programme est dépourvu d'objectif et d'indicateur, dans la mesure où les règles d'indexation de la DGD sont définies par la loi.

La répartition et la consommation de la DGD sont retracées dans le tableau suivant.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES COMMUNES EN 2009

(en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances		Reports de crédits 2008 sur 2009		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD relative aux autorisations des sols	4,9	4,9	+ 0,08	+ 0,04	4,6	4,6
Concours particulier relatif à l'élaboration des documents d'urbanisme	18,4	18,4	+ 0,4	+ 0,5	18,7	18,7
DGD relative au financement des services communaux d'hygiène et de santé	90,60	90,60	-	-	90,60	90,60
DGD relative à l'entretien de la voirie parisienne	15,4	15,4	-	-	15,4	15,4
DGD relative au transfert des monuments historiques	0,16	0,16	-	-	0,16	0,16

Source : rapport annuel de performances

II.- CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS

489,25 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 485,82 millions d'euros de crédits de paiement ont été votés en loi de finances pour 2009 au titre du programme *Concours financiers aux départements*. 18,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 15,5 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts en cours d'exercice. Au total, 487,96 millions d'euros d'autorisations d'engagement (soit 99,9 % des crédits prévus) et 488,79 millions d'euros de crédits de paiement (soit 100,6 % des crédits prévus) ont été consommés.

A.- L'ACTION N° 1 AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS

En 2009, 234 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 228,1 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts au titre de la dotation globale d'équipement des départements. Ces crédits correspondent à 224,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 221 millions d'euros de crédits de paiement ouverts en loi de finances pour 2009 ainsi qu'à 9,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros environ en crédits de paiement ouverts en crédits de reports 2008 sur 2009.

Au total, 216,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 217,1 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés au titre de la DGE des départements en 2009. Ces crédits ont été consommés de la façon suivante :

– 32,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,18 millions d'euros en crédits de paiement ont permis aux départements de solder leurs opérations éligibles à la DGE au titre de l'année 2008 ;

– 21,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été versés aux départements au titre de la majoration « aménagement foncier » ;

– 36 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été versés aux 28 collectivités « éligibles » à la majoration au titre du potentiel fiscal ;

– enfin, 126,37 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été versés aux départements au titre de la fraction principale de la dotation pour 2009.

Le montant des crédits disponibles au 31 décembre 2009, soit 17,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et près de 11 millions d'euros en crédits de paiement, se ventile de la manière suivante :

– 0,8 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement correspondent à des crédits restés sans emploi au niveau local en fin de gestion du fait des délais très restreints laissés aux gestionnaires de trois préfectures (les Yvelines, la Moselle et le Tarn-et-Garonne). Dans un souci de bonne gestion, les crédits de paiement nécessaires pour couvrir les autorisations d’engagement engagées fin 2008 par ces préfectures ont été délégués dès le début de l’exercice 2009 ;

– 16,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et 10,2 millions d’euros en crédits de paiement correspondent à des crédits non délégués. Ce reliquat s’explique par le fait que, conformément à l’article R. 3334-9 du CGCT, la liquidation des droits des départements au titre de la fraction principale de la DGE des départements est effectuée par les préfets, à la demande des présidents de conseils généraux, sur présentation d’un état récapitulatif des dépenses directes d’aménagement foncier du département et des subventions versées pour la réalisation de dépenses d’aménagement rural. Or, étant donné les délais de fin de gestion impartis en matière budgétaire, les conseils généraux ne sont pas en mesure de fournir à temps aux préfets les états récapitulatifs relatifs aux dépenses et subventions du dernier trimestre de l’année. Pour prendre en considération cette tension dans le calendrier de gestion de la DGE des départements, la charte de gestion du programme 120 prévoit une délégation de crédits en début d’année destinée à solder le dernier trimestre de l’année N-1.

B.– L’ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

La DGD des départements a été dotée en loi de finances de 264,79 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement.

Les différents mouvements de crédits intervenus en cours d’exercice ont conduit à majorer ces crédits de 7,5 millions d’euros au titre des reports des crédits non consommés en 2008, de 1,35 million d’euros en loi de finances rectificative pour 2009 et de 0,3 million d’euros à la suite du décret de virement du 7 décembre 2009.

Ce programme est dépourvu d’objectif et d’indicateur, dans la mesure où les règles d’indexation de la DGD sont définies par la loi.

L’exécution détaillée de cette dotation est retracée dans le tableau suivant.

L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2008

(en millions d’euros)

	Crédits votés en loi de finances	Crédits ouverts	Crédits consommés
DGD de droit commun	264,79	273,35	272,24
DGD fluviale en faveur de la Guyane	1,5	1,5	1,5
DGC de Saint Martin	-	0,3	0,3

Source : rapport annuel de performances

III.- CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS

Le programme *Concours financiers aux régions* a été doté par la loi de finances pour 2009 de 810,92 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Ces crédits ont été complétés en cours d'exercice par les mouvements de crédits suivants :

– 5,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement non consommés en 2008 ont tout d'abord été reportés en gestion 2009 par arrêté du 30 mars 2009 ;

– 0,3 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en provenance du programme 120 sur la base du décret de virement n° 2009-1509 du 7 décembre 2009 ;

– 4,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ouverts en loi de finances rectificative pour 2009 pour compenser aux régions d'outre-mer les compétences transférées en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Comme le précédent et pour la même raison, ce programme est dépourvu d'objectif et d'indicateur.

DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX RÉGIONS EN 2009

(en millions d'euros et en %)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Crédits votés	Crédits ouverts ⁽¹⁾	Crédits conso.	écarts ⁽²⁾	Crédits votés	Crédits ouverts ⁽¹⁾	Crédits conso.	écarts ⁽²⁾
Action Dotation générale de décentralisation								
DGD des régions	407,3	417,8	408,9	+3 %	407,3	417,8	408,9	+3 %
DGD Corse	277,1	277,5	276,8	-0,01%	277,1	277,5	276,8	-0,01%
DGD STIF	126,6	126,8	126,6	-	126,6	126,8	126,6	-

(1) Il s'agit des crédits effectivement disponibles après redéploiements.

(2) Le taux de consommation est élaboré à partir des crédits ouverts.

Source : rapport annuel de performances

IV.- CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme *Concours spécifiques et administration* regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les moyens de la direction générale des Collectivités locales et les crédits de la dotation générale de décentralisation qui sont attribués aux différentes collectivités territoriales. Ce programme comprend quatre objectifs et sept indicateurs en 2009.

La loi de finances pour 2009 l'a doté de 465,12 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 456,04 millions d'euros de crédits de paiement.

Les différents mouvements de crédits intervenus sur ce programme sont les suivants :

– 63,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37,6 millions d'euros en crédits de paiement, non consommés sur l'exercice 2008, ont été reportés en gestion sur l'exercice 2009 par arrêtés du 30 mars 2009 portant report de crédits ;

– 37 755 euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement rattachés par fonds de concours au programme et destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement des organes consultatifs gérés par la direction générale des Collectivités locales (comité des finances locales, etc.) ;

– 82 257 euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et crédits de paiement rattachés par fonds de concours au programme au titre des ventes et publications de la DGCL ;

– 7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,8 millions d'euros en crédits de paiement ouverts en loi de finances rectificative pour 2009. Ces crédits correspondent :

- pour 0,2 million d'euros en autorisations d'engagement et 2 millions d'euros en crédits de paiement au fonds social juif unifié ;
- pour 3,6 millions d'euros en crédits de paiement à la ligne « sécurité des établissements scolaires » ;
- pour 6,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à la DGD « ports maritimes » ;
- pour 1 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à la DGD « aérodromes » ;
- pour 0,07 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement aux dotations Outre-mer ;
- 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement annulés par le décret n° 2009-446 du 20 avril 2009 ;
- 0,2 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement annulés sur la ligne Subventions pour travaux divers d'intérêt local en loi de finances rectificative pour 2009 ;

- enfin, 45,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,2 millions d'euros en crédits de paiement ouverts par le DDAI n° 2009-862 du 13 juillet 2009 afin de couvrir les avances devant être versées aux départements touchés par les 4 gros événements climatiques de 2008 et la tempête Klaus de janvier 2009.

La fongibilité au sein de ce programme a permis de redéployer 2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,2 millions d'euros en crédits de paiement entre les lignes de l'action afin de maximiser la consommation des crédits.

Compte tenu des différents mouvements intervenus en cours d'exercice, les crédits ouverts se sont élevés à 580,70 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 527,57 millions d'euros de crédits de paiement.

En 2009, les crédits consommés dépassent largement la prévision puisque la consommation s'élève à 512,87 millions d'euros en autorisations d'engagement (110 %) et à 481,20 millions d'euros en crédits de paiement (105,5 %).

A. – L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009

1. – L'action n° 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*

Les crédits de l'action *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* correspondent aux subventions destinées à soutenir des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles.

Le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale 2008 au titre de l'action n° 1 diffère de celui figurant au projet annuel de performances 2008 pour un montant de 129,98 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces crédits correspondent à quatre amendements adoptés lors du débat parlementaire et destinés à abonder la ligne relative aux subventions pour travaux d'intérêt local, gérée directement par le cabinet du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Les crédits ouverts se répartissent de la façon suivante :

– 600 000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au titre des **subventions aux communes minières**. **En 2009, 53 communes et établissements publics de coopération communale à fiscalité propre ont bénéficié de cette aide de 2 millions d'euros au titre de la gestion 2009. Ces crédits ont été intégralement consommés ;**

– 1,5 million d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances pour 2009 au titre des **subventions aux communes en difficulté** auxquels se sont ajoutés 2,6 millions d'euros en

autorisations d'engagement et crédits de paiement de reports 2008 sur 2009. **Au total, 4,1 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et crédits de paiement mais seuls 1,3 million d'euros ont été consommés ;**

– 400 000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour financer **la reconstruction de ponts détruits par faits de guerre**. 480 euros ont été reportés de l'exercice 2008. 7 006 euros en autorisations d'engagement et ont été transférés par voie de fongibilité en provenance de la ligne *Calamités publiques*. **Au total, 7 486 euros en autorisations d'engagement et 114 785 euros en crédits de paiement ont été consommés.**

La ligne « aides au regroupement des communes » n'a pas été dotée en loi de finances initiale. Cependant, elle a bénéficié d'un report de crédits de 3 750 euros en autorisations d'engagement et de 1 354 euros en crédits de paiement ainsi que de deux mouvements de fongibilité effectués depuis la ligne *Calamités publiques* à hauteur de 95 249 euros en crédits de paiement et pour 403 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement depuis la ligne *Aides aux communes en difficultés financières* afin de couvrir les frais liés à la fusion de communes dans la Manche, le Tarn et les Deux-Sèvres. En fin d'exercice, la totalité des crédits a été consommée.

Bien que non dotée en loi de finances initiale, cette ligne a bénéficié de nombreux abondements de crédit pour atteindre 3,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 6 millions d'euros de crédits de paiement pour financer les **autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux**. Ces crédits ont été intégralement consommés ;

6,4 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts pour couvrir les engagements pris antérieurement au titre du **programme de sécurité des établissements scolaires**. La loi de finances rectificative pour 2009 a ouvert 3,6 millions d'euros supplémentaires en report pour 2010 ;

Les crédits disponibles sur la ligne *Calamités publiques* en 2009 représentent 49,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,1 millions d'euros en crédits de paiement. Sur le montant disponible en autorisations d'engagement, un montant de 47,6 millions d'euros a été consommé. Sur le montant disponible des crédits de paiement 9 millions d'euros ont été consommés localement.

– 143 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 134 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts au titre des **subventions pour travaux divers d'intérêt local (réserve parlementaire)**. 141,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 141,4 millions d'euros de crédits de paiement (soit 105 %) ont été consommés.

2.– L'action n° 2 *Administration des relations avec les collectivités territoriales*

Hors applications informatiques (0,8 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), **les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sont en baisse** et s'établissent en 2009 à 825 924 euros et à 812 518 euros en crédits de paiement **(-23 % par rapport à 2008)**.

L'exécution des dépenses de fonctionnement est retracée dans le tableau ci-après.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA DGCL EN 2009

(en euros et en pourcentage)

	LFI 2009		Budget consommé	
	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement courant de la DGCL	380 000	380 000	342 114	321 096
Fonctionnement du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité	238 500	238 500	238 500	238 500
Présidence française de l'Union européenne				
Travaux	30 000	30 000	11 456	11 456
Production d'études	70 000	70 000	57 298	57 298
Fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	120 000	120 000	99 658	99 658
Programme de publications de la DGCL	198 014	198 213	36 889	38 405
Fonds de concours fonctionnement CFL	75 000	75 000	40 009	46 105
Fonds de concours vente publications				
Dépenses d'informatique	1 867 036	2 498 794	1 591 515	1 623 238
Fongibilité titre 6 vers titres 3 et 5	671 560	989 500	671 560	632 277

Source : rapport annuel de performances

3.– L'action n° 3 *Dotation générale de décentralisation*

L'action *Dotation générale de décentralisation* comprend les crédits finançant les transferts de compétences exercées par plusieurs niveaux de collectivités.

Cette action a été dotée de 209,97 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances. Ce montant diffère de celui figurant au projet annuel de performances 2008 pour un montant de + 10,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette ouverture de crédits supplémentaires correspond à un amendement adopté lors du débat parlementaire qui ajuste le montant dû aux collectivités au titre du transfert des ports maritimes, en application des articles 30 et 121 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'exécution budgétaire de cette action est détaillée dans le tableau suivant.

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION EN 2009

(en millions d'euros)

	LFI 2009		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	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	87,9	87,9
Concours particulier en faveur des ports maritimes	39,2	39,2	47,9	47,9	41,9	41,9
Concours particulier en faveur des bibliothèques municipales et départementales	80,42	80,42	81,6	83,6	80,7	81,7
Concours particulier en faveur des aérodromes	2,6	2,6	3,6	3,6	2,3	2,3

Source : rapport annuel de performances

4.– L'action n° 4 *Dotation outre-mer*

La loi de finances initiale 2009 a ouvert 102,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, crédits consommés en totalité puisque les montants des crédits non utilisés au 31 décembre 2009 correspondent exclusivement aux montants des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2009, soit 66 581 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dont le report est demandé pour 2010.

B.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2009

L'objectif n° 2 *Réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL* est parfaitement atteint en 2008. Le délai moyen d'élaboration des textes réglementaires pilotés par la DGCL s'est amélioré puisqu'il se maintient à 6 mois alors que le nombre de textes augmente en 2009 (86 contre 73 textes parus en 2008).

L'objectif n° 2 *Garantir une gestion adaptée aux contraintes des collectivités locales* est partiellement atteint : 1 015 rectifications (contre 165 en 2008 et 200 selon la cible) ont été apportées en 2009 pour un montant de 8 263 euros (conformément à la cible : 30 000 euros maximum), soit 0,0204 % des masses mises en répartition au titre de la DGF et du Fonds de solidarité de la région Ile-de-France – FSRIF – (au lieu d'une cible inférieure à 0,01 %). Ces résultats peuvent paraître médiocres mais ils s'expliquent par une augmentation du nombre de rectifications des chiffres de population transmis par l'INSEE.

L'objectif n° 3 *Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration sur la décentralisation* est également partiellement atteint.

Les taux de réponses apportées par la DGCL aux pouvoirs publics en moins de 1 mois continuent à dépasser les objectifs fixés (75 %) puisque 77 % des réponses ont été faites en moins d'1 mois. Par contre la part des réponses faites sous 3 mois est en recul, avec un taux à 72 % pour un objectif à 80 %. Ce résultat,

en légère baisse par rapport à l'exercice 2008, s'explique par la complexité croissante de la réglementation qui induit un traitement plus long des dossiers complexes.

La qualité du délai de réponse se vérifie plus particulièrement avec les réponses aux préfetures et aux sous-préfetures. En effet, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) de Lyon, rattaché à la DGCL, qui a compétence nationale pour appuyer les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur dans l'exercice du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, répond aujourd'hui sous un mois à toutes les questions qui lui sont adressées.

Le nombre des réponses aux pouvoirs publics a baissé cette année, passant de 3 025 en 2008 à 2 706 en 2009 (soit - 10 %). Cette tendance est liée d'une part au nombre inférieur de questions posées (3 522 contre 3 663 l'année passée), ainsi qu'à la nette baisse du nombre de réponses formulées en propre par la DGCL, 1 132 en 2009 contre 1 629 en 2008. Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon continue quant à lui à produire un nombre croissant de réponses sous un mois, 1 574 en 2009 contre 1 396 en 2008.

V.- LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le compte comprend des 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 s'inscrit dans le cadre de la politique d'aide aux collectivités de métropole et d'outre mer, en favorisant 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 rapidement d'emprunter. Il porte une part minimale des crédits (6,8 millions d'euros en loi de finances initiale 2008).

Le programme 833 concentre l'essentiel des moyens, avec une dotation initiale de 85,78 milliards d'euros, dont 80,99 milliards d'euros dédiés aux avances sur le montant des impositions locales. Ce programme garantit aussi aux départements le versement mensuel de la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) affectée à chaque département en contrepartie du transfert de la charge du revenu minimum d'insertion (5,2 milliards d'euros en 2009).

La consommation des crédits sur l'ensemble de la mission (86,25 milliards d'euros) est légèrement supérieure aux crédits votés en loi de finances initiale (100,5 %) bien que le programme 832 n'ait fait l'objet d'aucune consommation, faute de dossiers présentés.

Les comptes d'avances aux collectivités territoriales répondent à la même logique d'automatisme des versements, au point que le programme 832 ne comporte aucun objectif ni indicateur de performance. Les quatre indicateurs associés au programme 833 mesurent quant à eux des objectifs de qualité de service et d'efficacité de gestion, à travers la bonne exécution par les services de l'État de ses obligations à l'égard des collectivités bénéficiaires. Ces indicateurs sont en amélioration par rapport à 2007.

Toutefois, deux problèmes demeurent sur la gestion du compte d'avances relevant du programme 833, qui appellent toujours un effort de transparence.

Tout d'abord, les recettes encaissées en 2009 pour financer le compte d'avances (84,8 milliards d'euros) ont été inférieures de 1,2 milliard d'euros aux prévisions. Elles ont également été inférieures aux dépenses réalisées, conduisant à un solde négatif de 144 millions d'euros, montant néanmoins inférieur à celui de l'année 2008 (477 millions d'euros). Toutefois ce solde ne tient compte ni du prélèvement que l'État opère pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, sur les impositions du contribuable (qui majore celles-ci de 4,4 % pour l'impôt foncier et de 4 % pour la taxe d'habitation), ni de celui pour dégrèvements et admissions en non-valeur (3,6 % des impositions locales).

De plus, le dispositif actuel n'intègre pas la réalité des coûts réels supportés par l'État, comme l'a montré une enquête de la Cour des comptes. En effet, dans une insertion à son rapport public de 2009 intitulée « *l'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État* », celle-ci a mis en évidence que les coûts de gestion supportés par l'État pour la collecte des impôts locaux étaient surfacturés, tandis que les coûts pour l'État des dégrèvements et admissions en non-valeur représentaient, en revanche, beaucoup plus que les 3,6 % de taxes locales.

En 2009, la Cour des comptes et le Rapporteur spécial ont appelé à une clarification des relations avec les collectivités territoriales sur ces deux points, car il n'est pas acceptable que l'État laisse se pérenniser deux prélèvements détachés des fondements réels que sont les dépenses qu'ils sont censés compenser.

Depuis 2009, l'annexe au projet de loi de finances initiale sur l'effort financier de l'État consacré aux collectivités territoriales comporte des données chiffrées allant en ce sens. Par ailleurs, de nouvelles dispositions sont intervenues en loi de finances de 2010 qui abaissent les taux de prélèvements de l'État dans la collecte et le recouvrement des impôts locaux.

Afin de pouvoir rapprocher les montants des prélèvements opérés et les coûts que supporte l'État dans la collecte et le recouvrement des impôts locaux, il conviendrait de les faire apparaître dans les documents budgétaires eux-mêmes.

Préconisation n° 3 : Faire apparaître dans les documents budgétaires les coûts de la collecte des impôts locaux et le produit des prélèvements opérés.

En outre, l'analyse du compte d'avances relevant du programme 833 fait toujours apparaître le maintien dans les comptes de l'État d'une créance ancienne sur la Nouvelle-Calédonie, d'un montant de 289,6 millions d'euros, au titre de la fiscalité nickel.

En 1975, la Nouvelle-Calédonie avait institué, à la demande de l'État, un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises exerçant leurs activités dans la métallurgie du nickel. En contrepartie de cet effort de modernisation fiscale, l'État s'était engagé (protocole de juillet 1975) à garantir le territoire, jusqu'en 1982, contre tout risque de diminution de ses recettes budgétaires, au moyen d'avances du Trésor. Ce dispositif a été prorogé jusqu'en 1983 puis, compte tenu de la crise du nickel, jusqu'en 2004, le nouveau protocole prévoyant qu'un dispositif de remboursement des avances non apurées serait mis en place à son expiration. Ce dispositif n'a jamais été instauré, si bien que la créance précitée, qui reste à recouvrer, subsiste, dans les comptes de l'État, à sa valeur d'origine.

Préconisation n° 4 : Tirer les conséquences dans la comptabilité générale de l'État de la dépréciation de la créance de l'État sur la Nouvelle-Calédonie depuis 1990

Enfin, s'agissant des indicateurs de performance du programme 833, le Rapporteur spécial constate que les délais de versement aux collectivités territoriales des impôts collectés ont été corrects. En effet, la valeur de trois des quatre indicateurs mis en place, qui visent à mesurer ces délais, est proche de l'optimum de gestion. Ces valeurs sont globalement stables par rapport à celles de 2008.

En revanche, le quatrième indicateur (indicateur 3.1), qui mesure l'écart entre le montant des émissions sur rôles et le montant des avances versées par l'État aux collectivités territoriales s'est dégradé en 2009 : avec un montant de 123 milliards d'euros, il a été sept fois supérieur à la cible fixée en début d'année (18 milliards d'euros). Cependant, ce montant demeure faible au regard du montant global des avances versées sur la totalité de l'année 2009.

Préconisation n° 5 : Réduire l'écart entre le montant des émissions sur rôle et celui des avances versées par l'État aux collectivités territoriales

*

* *

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Commentaire de M. Jean-Yves COUSIN, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION PARTICULIÈREMENT RICHE EN ÉVÉNEMENTS	496
A.– LE PROGRAMME 200, ENTRE CRISE ET DÉPENSE FISCALE	496
1.– L'impact de la crise et des mesures fiscales prises pour la combattre.....	496
2.– Le coût croissant de la dépense fiscale et du bouclier fiscal.....	497
3.– Un remboursement de 1,2 milliards d'euros à EDF.....	498
B.– LE PROGRAMME 201 MARQUÉ PAR LES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE.....	498
II.– UNE PERFORMANCE REFLÉTANT LA CÉLÉRITÉ DE L'ADMINISTRATION FISCALE PENDANT LA CRISE	498

I.– UNE EXÉCUTION PARTICULIÈREMENT RICHE EN ÉVÉNEMENTS

L'année 2009 est particulièrement riche en événements pour la mission *Remboursements et dégrèvements*. Alors que les crédits de la mission s'élevaient à 83,2 milliards d'euros en 2008, ils s'élèvent 111,7 milliards d'euros en 2009, pour une prévision de 102 milliards d'euros en loi de finances initiale.

L'écart entre prévision et exécution s'explique principalement par le surcoût des mesures fiscales de relance – pour 6 milliards d'euros – et par le montant élevé des restitutions d'acomptes d'impôt sur les sociétés – pour 7 milliards d'euros.

Rappelons que, aux termes de l'article 10 de la LOLF, les crédits de la mission sont évaluatifs. En cas de dépassement, le ministre chargé du budget informe les commissions des Finances des assemblées et le plus prochain projet de loi de finances ouvre les crédits nécessaires pour couvrir les besoins – ce qui a été fait dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

A.– LE PROGRAMME 200, ENTRE CRISE ET DÉPENSE FISCALE

1.– L'impact de la crise et des mesures fiscales prises pour la combattre

● L'ensemble des mesures fiscales de relance est retracé sur le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôt d'État*. À l'exception de l'allègement d'impôt sur le revenu à destination des ménages modestes, prévu dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2009 ⁽¹⁾, toutes ont été votées dès la première loi de finances rectificative pour 2009 ⁽²⁾ et leur coût prévisionnel a été pris en compte en loi de finances initiale.

Comme le montre le tableau ci-après, **le coût de deux d'entre elles a été, en exécution, plus important que prévu**. Le remboursement anticipé des créances de *carry-back* aurait été plus coûteux en raison d'une sous-estimation de la chute du bénéfice fiscal de 2008, qui a conduit à un accroissement des créances des entreprises sur l'État. Le remboursement mensuel des créances de TVA a également dépassé la prévision, ce qui prouve la pertinence de cette mesure tendant à soutenir la trésorerie des entreprises dans un contexte de contraction de l'offre de crédit.

(1) Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

(2) Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

MESURES FISCALES DE RELANCE AU SEIN DU PROGRAMME 200

(en milliards d'euros)

	Prévision	Exécution
Remboursement anticipé des créances de carry-back	-1,8	-5
Restitution anticipée du crédit d'impôt recherche	-3,8	-3,8
Mensualisation des remboursements des crédits de TVA	-3,6	-6,5
Allègement de l'IR pour les ménages modestes	-0,5	-0,5
Total	-9,7	-15,7

• Les restitutions d'acompte d'impôt sur les sociétés, à 17,3 milliards d'euros, dépassent largement la prévision de 10,5 milliards d'euros faite en loi de finances initiale. **La chute de 25 % du bénéfice fiscal des entreprises en 2008** n'avait en effet pas été anticipée. Les acomptes versés en 2008 et calculés sur la base du résultat de 2007 se sont révélés nettement supérieurs à l'impôt dû au titre des résultats de 2008. Au printemps 2009, cette situation a été régularisée, ce qui a conduit à la restitution par l'État de la part des acomptes dépassant l'impôt dû.

• Enfin, les remboursements de créances de taxe sur la valeur ajoutée, à 49,3 milliards d'euros, sont en retrait de 8 % par rapport à la prévision, ce qui s'explique par la baisse de 8,5 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée nette, hors mesure de relance, par rapport à sa prévision.

2.– Le coût croissant de la dépense fiscale et du bouclier fiscal

• Pour la troisième année consécutive, **la prime pour l'emploi dépasse de 600 millions d'euros la prévision** qui en avait été faite en loi de finances initiale, à 4 milliards d'euros contre 3,4 milliards d'euros. Cette évolution serait due, en partie, à un surcoût sur titres antérieurs. **Ces sous-estimations récurrentes en loi de finances initiale ne contribuent pas à garantir la sincérité de la prévision.**

Proposition n°1 : Améliorer la sincérité de la prévision de coût de la prime pour l'emploi.

• **Le crédit d'impôt en faveur du développement durable**, qui mobilise plus de la moitié des restitutions d'impôt sur le revenu, a vu son coût s'établir à 2,8 milliards d'euros, contre 1,3 milliard d'euros. Cette évolution explique probablement en grande partie l'écart de près de 500 millions d'euros des remboursements d'impôt sur le revenu par rapport à la prévision. **Cet écart prouve la nécessité d'améliorer la sincérité des évaluations des mesures nouvelles en matière de fiscalité.**

Proposition n°2 : Améliorer la sincérité des prévisions de coût des mesures nouvelles en matière de fiscalité.

● **Enfin, après 463 millions d'euros en 2008, le coût du bouclier fiscal atteint 700 millions d'euros, soit une hausse de plus de 50 %, expliquée par l'impact des modifications introduites par la loi TEPA.**

3.— Un remboursement de 1,2 milliard d'euros à EDF

Sur décision du tribunal de première instance (TPI) annulant une décision de la Commission européenne relative aux modalités de calcul des provisions de l'entreprise et à leur impact sur son impôt sur les sociétés, l'État a remboursé 1,2 milliard d'euros à EDF s'imputant sur l'action n°5 du programme 200.

B.— LE PROGRAMME 201 MARQUÉ PAR LES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE

Les crédits du programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* s'établissent à 17,8 milliards d'euros, contre 17,3 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale.

Ce dépassement est dû à la hausse de 700 millions d'euros des dégrèvements de taxe professionnelle en raison du surcoût du plafonnement à la valeur ajoutée. La baisse de celle-ci en 2008, combinée à la hausse des taux, expliquerait cette évolution.

La Cour des comptes estime que les crédits de ce programme constituent des dépenses budgétaires de nature similaire à celles des autres missions du budget général. La Cour propose qu'ils ne soient pas intégrés aux recettes fiscales nettes de l'État et qu'ils rentrent dans le champ de la norme de dépense.

Les prévisions de dégrèvements de taxe d'habitation et de taxe foncière ainsi que celle des admissions en non valeur d'impôts locaux apparaissent légèrement supérieures à l'exécution.

II.— UNE PERFORMANCE REFLÉTANT LA CÉLÉRITÉ DE L'ADMINISTRATION FISCALE PENDANT LA CRISE

● La stratégie de la mission consiste à permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits en matière de remboursements et de dégrèvements le plus rapidement possible. Au vu des indicateurs actuels de la mission, la performance apparaît satisfaisante.

D'une part, dans le cadre du plan de relance, un effort de rapidité a été fourni en matière de remboursement des crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de restitutions d'impôt sur les sociétés (IS), avec 93,4 % des demandes traitées en moins de 30 jours (93,4 % pour la TVA, 95,6 % pour l'IS). Une telle performance de l'administration fiscale, en hausse de près de 4 points par rapport à 2008, est à saluer car elle a contribué à renforcer la trésorerie des entreprises dans un contexte de restriction du crédit.

Le Rapporteur spécial salue le fait que, conformément à ses recommandations, le rapport annuel de performances indique la répartition entre remboursements d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée, la part des crédits de TVA imputés et restitués ainsi que le montant des versements réalisés par les entreprises au moment de la régularisation de l'IS. Ces deux dernières informations montrent l'impact de la crise sur les entreprises, avec une part croissante de TVA restituée – signe des besoins de trésorerie du secteur productif – et une forte chute des versements d'impôt sur les sociétés au moment de sa régularisation – miroir de l'envolée des restitutions d'acompte.

D'autre part, les taux de réclamation contentieuse en matière d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation traitées en moins de 30 jours apparaissent élevés – plus de 96 % – et en hausse par rapport à 2008. Le service aux ménages n'a donc eu à pâtir de l'effort réalisé en faveur des entreprises.

- Le dispositif de performance pourrait être complété par la mesure de la fiabilité – en mesurant, par exemple, le taux de recours contentieux ou gracieux – et de l'efficacité de la lutte contre la fraude – en fixant des objectifs en matière de lutte contre la fraude aux remboursements de TVA. Les opérations de remboursements doivent en effet concilier la rapidité du versement à l'utilisateur avec ces deux impératifs.

Une telle évolution ne se justifierait toutefois pas si elle devait impliquer un travail supplémentaire de mise en place et de renseignement de ces nouveaux indicateurs. En d'autres termes, ces indicateurs enrichiraient le dispositif de performance à condition qu'ils existent déjà et que l'administration les renseigne déjà dans le cadre du contrôle de gestion interne.

Proposition n°3 : Prévoir, à la condition qu'ils soient déjà utilisés et renseignés par l'administration, des indicateurs de performance mesurant la fiabilité des opérations de remboursements d'impôts – par exemple, taux de recours contentieux ou gracieux – et l'efficacité de la lutte contre la fraude – notamment en matière de remboursements de crédits de TVA.

*

* *

SANTÉ

Commentaire de M. Gérard BAPT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UN FOSSÉ CONSIDÉRABLE ENTRE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	502
A.– UN APUREMENT MASSIF DES COMPTES DE L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	502
1.– Un arriéré de dettes à éponger	502
2.– Des prévisions annuelles à revoir.....	503
B.– DES MOYENS EXCEPTIONNELS POUR LUTTER CONTRE LA PANDÉMIE GRIPPALE	503
II.– TROIS PROGRAMMES AUX PERFORMANCES INÉGALES.....	504
A.– LE PROGRAMME N° 204 <i>PRÉVENTION ET SÉCURITÉ SANITAIRE</i> : UNE OPACITÉ À SURMONTER.....	504
1.– Un dispositif de suivi encore très touffu	504
2.– Des résultats longs à connaître.....	505
B.– LE PROGRAMME N° 171 <i>OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS</i> : UNE SUPPRESSION À ENVISAGER.....	505
C.– LE PROGRAMME N° 183 <i>PROTECTION MALADIE</i> : UNE ACTION À MESURER.....	506
1.– Une vision satisfaisante de la couverture maladie universelle	506
2.– Des indicateurs critiquables en matière d'aide médicale de l'État	506

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, l'écart n'aura jamais été aussi grand entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution budgétaire de la mission *Santé*. Deux causes différentes sont à l'origine de cet écart. D'abord, la pandémie de grippe A a exigé des moyens complémentaires d'un montant sans précédent. Ensuite, l'aide médicale de l'État, insuffisamment dotée ces dernières années, a fait l'objet d'un apurement. Si le premier phénomène paraît justifié du point de vue du pilotage budgétaire, qui doit s'adapter à l'évolution des circonstances concrètes, le deuxième trahit une sous-budgétisation chronique de l'aide médicale de l'État.

Ces écarts budgétaires ne doivent cependant pas gommer les efforts de long terme dont le dispositif de suivi de la performance permet d'apprécier les résultats très honorables.

I.- UN FOSSÉ CONSIDÉRABLE ENTRE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET LA LOI DE FINANCES INITIALE

Entre les prévisions au 1er janvier 2009 et les réalisations au 31 décembre 2009, la mission budgétaire *Santé* aura presque doublé de volume. Alors que la loi de finances initiale prévoyait 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement, ce sont près de deux milliards d'euros qui auront en définitive été consommés sur l'année. Deux faits marquants auront pesé sur l'exécution budgétaire 2009, et rendent compte à eux seuls de plus des quatre-cinquièmes de l'écart observé.

A.- UN APUREMENT MASSIF DES COMPTES DE L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

L'État devait jusqu'en 2009 plusieurs milliards d'euros à la Sécurité sociale. Il s'est acquitté d'une grande partie de cette dette dans le cadre de la loi n° 2009-1674 de finances rectificative pour 2009 : l'État a en effet transféré au total presque 3,8 milliards d'euros aux organismes sociaux. Les transferts réalisés au titre de la mission *Santé* représentent à peu près le dixième de cet effort.

1.- Un arriéré de dettes à éponger

Ces transferts se concentrent au titre de la présente mission sur le programme n° 183 *Protection maladie*. La loi de finances rectificative a en effet ouvert 378 millions d'euros au bénéfice de ce programme. Ces crédits ont permis, à hauteur de 278 millions d'euros, d'apurer le passif accumulé par l'État vis-à-vis de la Sécurité sociale sur les exercices antérieurs, tandis que cent millions d'euros supplémentaires ont concouru au financement de l'aide médicale de l'État en 2009.

L'aide médicale de l'État bénéficie aux étrangers en situation irrégulière résidant en France depuis plus de trois mois de manière ininterrompue et disposant de ressources inférieures à un plafond. Le régime général d'assurance maladie (CNAMTS) fait l'avance de ces dépenses, qui lui sont remboursées par l'État. En 2009, les crédits versés à la CNAMTS au titre de l'aide médicale de l'État de droit commun, hors volet soins urgents se sont élevés à 546 millions d'euros, alors que les crédits inscrits en loi de finances initiale étaient inférieurs de 100 millions d'euros à cette réalisation.

2.— Des prévisions annuelles à revoir

L'écart substantiel entre l'exécution budgétaire de ce programme et la précision de loi de finances initiale n'est donc pas dû exclusivement à l'apurement d'une dette envers les organismes sociaux accumulée au cours des exercices antérieurs. Le budget du programme paraît également avoir été bâti pour 2009 sur une prévision trop optimiste. Le responsable de programme a engagé une réflexion sur la cause de ces besoins qui se révèlent de façon chronique supérieurs aux attentes.

Plusieurs explications sont évoquées : les hôpitaux seraient plus nombreux à facturer leurs prestations, les bénéficiaires seraient en moins bonne santé que l'an dernier, ils seraient mieux pris en charge ou encore recourraient plus volontiers aux soins⁽¹⁾. Les services de la CNAMTS les étudient. Le bilan en cours devrait permettre de formuler à l'avenir des prévisions budgétaires plus réalistes.

Un début de réajustement a été initié en loi de finances pour 2010, avec une revalorisation de la dotation au titre de l'aide médicale de l'État de 45 millions d'euros.

Recommandation n° 1 : Poursuivre le travail de réévaluation des prévisions budgétaires en matière d'aide médicale de l'État.

Le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale a d'ailleurs engagé en 2010 une série d'auditions sur l'aide médicale de l'État et couverture maladie universelle (CMU). Ses travaux sont en cours au mois de juin 2010.

B.— DES MOYENS EXCEPTIONNELS POUR LUTTER CONTRE LA PANDÉMIE GRIPPALE

La lutte contre la pandémie grippale a profondément bouleversé les prévisions initiales du programme n° 204 *Prévention et sécurité sanitaire*. Alors que la loi de finances initiale établissait à 464 millions d'euros le niveau des autorisations d'engagement, il se sera hissé en définitive à 807 millions d'euros.

(1) Rapport annuel de performances Santé pour 2009, p. 164.

L'écart est plus grand encore en crédits de paiement, puisque 915 millions d'euros auront été consommés, tandis que seulement 486 millions d'euros étaient prévus en loi de finances.

Selon les chiffres communiqués par le contrôle budgétaire et comptable ministériel, et repris par la Cour des comptes, le « *surcoût direct de la lutte contre la grippe A (H1N1)* » peut être évalué à 355 millions d'euros en autorisations d'engagement et 437 millions d'euros en crédits de paiement. Au vu de l'ampleur des crédits mobilisés, tant le Sénat que l'Assemblée nationale ont institué en 2010 des commissions d'enquête sur la gestion de cette pandémie. Leurs travaux devraient s'achever en juillet 2010.

II.— TROIS PROGRAMMES AUX PERFORMANCES INÉGALES

A.— LE PROGRAMME N° 204 *PRÉVENTION ET SÉCURITÉ SANITAIRE* : UNE OPACITÉ À SURMONTER.

1.— Un dispositif de suivi encore très touffu

La performance du programme fait l'objet d'un dispositif de suivi reposant en 2009 sur non moins de 9 objectifs et 16 indicateurs. La Cour des comptes insiste sur le fait que les objectifs et indicateurs doivent être perfectionnés, estimant en particulier à propos de ces derniers que « *certaines sont encore orientés vers la mesure de l'activité et ne traduisent pas les résultats ou la qualité, mais davantage les performances des outils* ».

Au sein du programme n° 204, l'indicateur 1.1 *Taux d'actions de santé évaluées* prête notamment le flanc à cette critique, puisqu'il se focalise sur l'activité évaluative et non sur les performances qu'elle a pour fin de constater. Il a été supprimé à juste titre dans le projet annuel de performances pour 2010. Seul reste en place le *taux de participation des associations aux instances auxquelles elles doivent participer*, censée mesurer la participation des usagers.

Le taux de présence des associations dépend cependant en partie des capacités de persuasion des responsables opérationnels, mais est également indépendant de leur volonté. Sans doute cet indicateur, maintenu dans le projet annuel de performances pour 2010, mériterait-il d'être lui aussi supprimé.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le dispositif de suivi est allégé pour 2010, puisqu'il ne compte plus que 7 objectifs et 13 indicateurs.

2.— Des résultats longs à connaître

Les données nécessaires pour renseigner certains indicateurs ne sont disponibles qu'avec un décalage d'un an, de sorte que le rapport annuel de performances ne livre parfois des résultats définitifs que pour 2008. Pour ces indicateurs, le recul pour apprécier les performances est seulement de deux ans. Une tendance encourageante se fait cependant jour.

L'indicateur phare *Pourcentage de la prévalence du tabagisme quotidien dans la population* (n° 4.3) laisse ainsi entrevoir une évolution lente, mais positive. Alors que 24 % de la population des 15/75 ans fumaient chaque jour du tabac en 2007, cette proportion a baissé à 23,6 % en 2008. La publication des résultats pour 2009 devrait permettre de confirmer cette tendance.

Certes, le responsable du programme ne commande pas tous les leviers nécessaires pour lutter contre le tabagisme, puisque la sensibilisation du grand public n'est pas le seul instrument propre à réduire cette pratique dont les effets très néfastes sur la santé sont depuis longtemps établis. Une communication sur les risques joue cependant un rôle crucial dans l'évolution des comportements à moyen terme.

B.— LE PROGRAMME N° 171 OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS : UNE SUPPRESSION À ENVISAGER

La Cour des comptes se montre sévère à l'encontre de ce programme, sur la pertinence duquel elle s'interroge « *tant du point de vue de son contenu que des outils qui lui sont associés, interrogation nourrie par les développements récents comme la suppression d'un tiers des indicateurs sans perte apparente d'information* ».

La première action regroupe en effet principalement les crédits consacrés à la rémunération des internes hospitaliers et au financement de l'année-recherche, tandis que la deuxième recouvre essentiellement les subventions pour charges de service public aux agences régionales de l'hospitalisation. Par suite, le dispositif de suivi de la performance ne peut guère aller au-delà d'une mesure de taux de satisfaction des étudiants en médecine ayant effectué un stage ou encore de l'évaluation des délais compris entre la collecte des données et la production statistique correspondante par l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation.

Cette présentation trahit une architecture budgétaire très formelle. Le programme ne recouvre pas à proprement parler une politique de santé qui forme un tout cohérent. Les deux actions qui le composent auraient été mieux rattachées à un programme de plus grande envergure. Aussi le Rapporteur spécial approuve-t-il la suppression du programme pour 2011. Ce changement s'est opéré à la faveur de la mise en place des agences régionales de santé dont la subvention pour charges de service public est désormais inscrite au programme support de la mission *Solidarité*.

Recommandation n° 2 : Intégrer de manière cohérente les deux actions du programme *Offre de soins et qualité du système de soins* dans le dispositif de suivi de la performance du programme n° 204 *Prévention et sécurité sanitaire*.

C.– LE PROGRAMME N° 183 *PROTECTION MALADIE* : UNE ACTION À MESURER

1.– Une vision satisfaisante de la couverture maladie universelle

Dans le domaine de la couverture maladie universelle, un écart d'environ un à cinq sépare la prévision et la réalisation. Alors que le projet annuel de performances pour 2009 prévoyait que le « *nombre de divergences constatées entre les ressources déclarées et les ressources vérifiées auprès de la DGI ou de la CAF* » s'élève à 25 %, il s'est en effet établi en définitive à 5,5 % selon le rapport annuel de performances. Une réflexion est en cours sur ce dispositif social, les indicateurs budgétaires montrant que le recours à la couverture maladie universelle complémentaire est très rarement abusif.

Dans moins d'un cas sur vingt, un abus est cependant constitué. Encore cet abus n'est-il pas flagrant et la divergence détectée entre les revenus déclarés et les revenus vérifiés ne remet-elle pas en cause le droit à la couverture maladie universelle complémentaire. Cela ne signifie pas que les contrôles soient inutiles. Leur existence même prévient toute exploitation abusive de ce dispositif de solidarité. Depuis 2009, le volet complémentaire de la couverture maladie universelle est entièrement financé par une taxe sur les organismes complémentaires.

2.– Des indicateurs critiquables en matière d'aide médicale de l'État

La mesure de performance liée à l'aide médicale de l'État prête davantage le flanc à la critique. Ses indicateurs font partie de ceux qui sont orientés vers la mesure de l'activité et ne traduisent pas les résultats ou la qualité. Ainsi en va-t-il de l'indicateur n° 3, qui mesure le délai moyen d'instruction des dossiers. Ce chiffre brut, qui s'établit à 24 jours pour 2009, n'est pas rapporté aux moyens mis en œuvre. Ce défaut reflète une insuffisance de conception plus générale de la mission, où ne figure aucun crédit de personnel, ce que critique la Cour des comptes. Par suite, les bases mêmes sont absentes pour engager une mesure de la productivité.

Si l'état sanitaire des personnes étrangères en situation irrégulière est avant tout un problème humanitaire, il s'agit aussi une question de santé publique, puisqu'elles peuvent être porteuses de maladies contagieuses, comme l'a mis en évidence le Conseil supérieur d'hygiène publique de France. Il n'est donc pas normal qu'aucun indicateur ne renseigne sur l'efficacité de l'aide médicale de l'État sur ses bénéficiaires. Par définition, cette population est difficile à suivre, mais il devrait être possible d'établir des statistiques sur la base d'échantillons.

Recommandation n° 3 : Instituer un indicateur mesurant l'état sanitaire de la population des personnes étrangères en situation irrégulière.

*

* *

SÉCURITÉ

Commentaire de M. Michel DIEFENBACHER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	510
I.– UNE DIFFICULTÉ À RESPECTER LA CONTRAINTE QUI PÈSE SUR LA MASSE SALARIALE	512
A.– UN DÉPASSEMENT DE CRÉDITS DANS LA POLICE	512
B.– RESPECT DES PRÉVISIONS DANS LA GENDARMERIE	515
II.– UNE DIMINUTION DES EFFECTIFS SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	516
A.– LES DIMINUTIONS D'EFFECTIFS DANS LA POLICE	516
B.– LES DIMINUTIONS D'EFFECTIFS DANS LA GENDARMERIE	517
III.– DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS.....	518
A.– L'IMPACT DU PLAN DE RELANCE	518
1.– Au sein du programme <i>Police nationale</i>	518
2.– Au sein du programme <i>Gendarmerie nationale</i>	518
B.– LES CHANGEMENTS D'IMPUTATION ENTRE LE TITRE 3 ET LE TITRE 5	519
1.– Des discordances d'imputation entre la loi de finances initiale et l'exécution	519
2.– Les explications de la DGPN	520
3.– Les explications de la DGGN	520
C.– LA PART CROISSANTE ET NON COMPRESSIBLE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES	521
1.– La forte croissance des dépenses immobilières de la police.....	521
2.– La part prépondérante des loyers dans les dépenses de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie	521
D.– OÙ EST LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION ?.....	523
IV.– DES EFFORTS D'ORGANISATION ET DE MUTUALISATION	523
V.– DES RÉSULTATS TOUJOURS SATISFAISANTS EN MATIÈRE DE PERFORMANCE OPÉRATIONNELLE.....	245

INTRODUCTION

La sécurité reste l'une des toutes premières préoccupations des Français. Même si l'action de l'État revêt dans ce domaine un caractère prioritaire, ses services n'échappent pas aux mesures de réductions d'effectifs qui s'appliquent à l'ensemble des administrations de l'État.

Cette contrainte apparaît alors que les services de sécurité n'ont pas achevé la mise en œuvre des programmes de « repyramidage » de leurs scores : protocole « corps et carrières » dans la police nationale, PAGRE dans la gendarmerie.

Par ailleurs, le rapprochement de la Police et de la Gendarmerie et l'intégration de celle-ci au sein du ministère de l'Intérieur rendent indispensable l'harmonisation des règles statutaires : la recherche d'une « parité globale » est la condition d'une meilleure cohésion des services. Elle se traduit immanquablement par des charges nouvelles.

Enfin, le report des limites d'âge pour les départs à la retraite et les incertitudes sur l'issue de la réforme d'ensemble, en cours d'élaboration, des retraites ont conduit de nombreux fonctionnaires et militaires à rester plus longtemps en activité, ce qui a pour effet de freiner leur remplacement par des agents plus jeunes, moins gradés, et donc moins coûteux.

Tous ces éléments conjuguent leurs effets pour accroître la charge financière de l'État au moment où les recettes budgétaires se font plus rares. Le Gouvernement est donc contraint d'améliorer la gestion de ses services sur tous les plans : l'organisation, le fonctionnement, le management des hommes et la gestion financière.

Beaucoup a été fait. Mais beaucoup reste encore à faire. C'est ce que montre l'exécution du budget 2009. C'est ce que s'efforce de décrire le présent rapport.

*
* *

La mission interministérielle *Sécurité* est composée des programmes n° 176 *Police nationale*, et n° 152 *Gendarmerie nationale*. **L'année 2009 a été marquée par le rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.** Les dotations respectives des deux programmes sont très comparables et s'élevaient, en loi de finances initiale pour 2009, à 8 594 millions d'euros pour la police nationale et 7 595 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, en crédits de paiement.

La gestion budgétaire des deux programmes en 2009 a été caractérisée par une pression accrue sur la masse salariale avec, en conséquence, des diminutions d'effectifs supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale. Cependant, il apparaît que la masse salariale a été contenue dans la gendarmerie mais non dans la police. Chacun des deux programmes a bénéficié par ailleurs de dotations dans le cadre du plan de relance et de la possibilité de consommer des crédits de report sans la contrainte d'une norme de dépense ministérielle, alors que la norme de dépenses applicable au ministère de la Défense avait perturbé la gestion de 2008 pour la gendarmerie.

Il en résulte une consommation de crédits supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale, en particulier pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2. Cette situation très atypique n'a pas lieu de se prolonger dans le cadre des budgets de 2010 à 2012, puisque les crédits ouverts dans le cadre du plan de relance constituent principalement des avances imputables sur les investissements prévus les années suivantes.

En définitive, la consommation totale de crédits de paiement a représenté 16 398,4 millions d'euros en 2009 à comparer à 16 189,5 millions ouverts par la loi de finances initiale (+ 1,29 %). Les rémunérations d'activité sont supérieures de 0,53 % aux prévisions de la loi de finances initiale alors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 excèdent de 9,81 % les crédits ouverts à ce titre en loi de finances initiale. De ce fait, en exécution, la part des rémunérations au sein de la mission *Sécurité* tend à diminuer, de 84,64 % en 2008 à 84,38 % en 2009 (85,59 % prévus en loi de finances initiale 2009).

Lorsque la Cour des comptes préconise de « *mettre en cohérence les crédits de titre 2 et les plafonds d'emplois des deux programmes, d'une part, les crédits hors titre 2 et les engagements contractuels de long terme, notamment pour les dépenses immobilières, d'autre part* », elle pose clairement le problème de la soutenabilité budgétaire et de la fiabilité des prévisions pour ce qui concerne la mission *Sécurité*.

I.- UNE DIFFICULTÉ À RESPECTER LA CONTRAINTE QUI PÈSE SUR LA MASSE SALARIALE

Il est patent que, d'une manière générale, au sein du budget de l'État, le dynamisme de la dépense budgétaire s'explique largement par la croissance soutenue des rémunérations d'activité et des pensions : la pression est d'autant plus forte au sein d'un budget de personnel comme celui de la Sécurité où **la part des crédits de rémunérations de titre 2 représentait, en loi de finances initiale pour 2009, près de 86 % des crédits.**

De surcroît, la masse salariale a tendance à augmenter au-delà des effets des mesures générales et de glissement, vieillesse et technicité (GVT), pour plusieurs raisons. Policiers et gendarmes sont engagés dans un processus de longue durée avec la mise en œuvre de deux réformes statutaires de grande ampleur : celles du « protocole corps et carrières » de 2004 dans la police et du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie. Au-delà de ces réformes spécifiques à chacune des forces de sécurité, depuis 2007, il est prévu d'accompagner leur rapprochement organique par des mesures tendant à réaliser la parité globale entre gendarmes et policiers.

Par ailleurs, et depuis 2009, on perçoit pleinement, au moins dans la police, l'impact du rythme des départs à la retraite sur la masse salariale et par conséquent sur le volume des recrutements. Or, les mesures tendant à rallonger la période d'activité des fonctionnaires, qu'elles résultent de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, ou de l'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 qui permet aux fonctionnaires de rester jusqu'à 65 ans, ont induit une modification, peut-être durable, des comportements. De moindres départs chez des fonctionnaires à l'indice terminal de leur grade (commissaires ou majors de police), par rapport aux prévisions, entraînent une pression accrue sur la masse salariale et des difficultés de maîtrise de la dépense en gestion.

A.- UN DÉPASSEMENT DE CRÉDITS DANS LA POLICE

L'exécution 2009 met en évidence pour le programme *Police nationale* une consommation de crédits de masse salariale (7 585,7 millions d'euros) supérieure aux prévisions, de l'ordre de 81,9 millions d'euros (1,08 %).

Le rapport annuel de performances explique que la tension sur les rémunérations résulte non seulement d'une moindre réalisation des départs en retraite (3 963 départs à la retraite en 2008, 2 873 en 2009), d'une évolution du calendrier des recrutements, mais également de l'impact des mesures catégorielles nouvelles.

Le dépassement de 81,9 millions a été financé par un décret de virement du 15 décembre 2009, à partir du titre 2 du programme *Gendarmerie nationale*, à hauteur de 23,5 millions d'euros et par la mesure de réduction de 20 points du taux de cotisation au CAS *Pensions*, intervenue en décembre 2009 pour toutes les missions, qui a couvert à hauteur de 61 millions d'euros le dépassement des crédits de titre 2. Le décret de virement a été rendu possible par le fait que le programme *Gendarmerie nationale* présentait un excédent d'exécution lié à une surbudgétisation des cotisations employeur destinées au compte d'affectation spéciale *Pensions*, qui s'est révélé excédentaire en fin de gestion. Les dotations de la gendarmerie au CAS *Pensions* ont, en quelque sorte, financé les rémunérations d'activité des policiers, en complétant des dotations au CAS *Pensions* du programme *Police nationale*.

Le RAP fait état de mesures catégorielles au coût global de 94,7 millions d'euros en 2009 (100,2 millions en année pleine) à comparer à 80,7 millions de mesures catégorielles et indemnitaires mentionnées dans le projet annuel de performances 2009. La Cour des comptes fait état, pour sa part, de 128 millions d'euros de mesures salariales nouvelles décidées par la négociation en 2009, qui expliqueraient un plus grand dynamisme de la rémunération moyenne chez les policiers que chez les gendarmes.

Selon les informations transmises au rapporteur par la direction générale de la Police nationale (DGPN), la tension sur la masse salariale résulte de plusieurs facteurs.

La première explication, déjà évoquée, tient aux départs à la retraite inférieurs aux prévisions sur la base desquelles avait été déterminée la masse salariale en loi de finances initiale. Ainsi, la rémunération prévue pour un major en fin de carrière équivaldrait à celle de 2 1/3 gardiens de la paix nouvellement recrutés.

La deuxième procède d'un désaccord entre la direction du Budget et la DGPN sur la détermination du plafond d'emplois. La DGPN considère que la masse salariale déléguée ne permet pas d'atteindre le plafond d'emploi fixé par la loi de finances (144 790 en 2010). La vacance frictionnelle inhérente aux décalages constatés entre les départs et les arrivées des personnels génère une vacance annuelle de l'ordre de plus de 500 emplois. Pour définir la masse salariale, la direction du Budget retient la prévision de plafond d'ETPT du PLF, telle que résultant de la RGPP, mais diminuée des vacances d'emploi.

En dernier lieu, comme l'indique d'ailleurs le RAP, des mesures catégorielles nouvelles, non financées en loi de finances initiale, ont aggravé les tensions sur la masse salariale.

Le projet annuel de performances 2009 prévoyait une enveloppe de 80,7 millions hors dotations aux *Pensions*, scindée en deux sous-enveloppes : 33,2 millions consacrés à la mise en œuvre des mesures prévues par le protocole

corps et carrières de juin 2004 ainsi que des mesures issues du protocole d'accord du 5 décembre 2007 signé avec les syndicats du corps des officiers de la police nationale ; et 47,5 millions sous forme d'enveloppe « forfaitaire » destinée notamment aux agents du corps d'encadrement et d'application, comprenant des mesures visant à maintenir le potentiel opérationnel de la police nationale (prévision de paiement des heures supplémentaires, augmentation de la prime de fidélisation...).

Le rapport annuel de performance 2009 fait état d'une dépense de 94,7 millions hors pensions qui se décline de la manière suivante : En premier lieu, 32,1 millions de dépenses ont été constatées au titre des mesures prévues en loi de finances initiale, soit 1,1 million de moins que les 33,2 millions inscrits au projet annuel de performances 2009. Pour le reste, l'augmentation des dépenses en exécution est le fait des différentes mesures découlant des protocoles d'accords signés avec les organisations syndicales, les 14 et 22 octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application et le 8 avril 2009 pour le corps de conception et de direction (62,6 millions), qui ont excédé la provision de la loi de finances initiale. Pour le corps d'encadrement et d'application, l'enveloppe forfaitaire a été utilisée afin de financer différentes mesures dont la revalorisation du bas de la grille du corps d'encadrement et d'application (11,5 millions), la revalorisation de l'allocation de maîtrise (21,5 millions), l'augmentation du taux de l'indemnité de sujétion spéciale police – ISSP – (16,5 millions).

Ces mesures ayant été mises en œuvre sous le plafond de masse salariale prévu par la loi de finances initiale, il en est résulté une tension accrue en exécution.

Sur tous ces points, l'information du Parlement est lacunaire, même si elle s'est améliorée ces dernières années dans la partie du projet annuel de performances consacrée à la justification au premier euro des dépenses de personnel. Pour autant, tout particulièrement pour un budget d'effectifs comme celui de la mission *Sécurité*, les informations mentionnées par le projet annuel de performances doivent être beaucoup plus développées. Ainsi le projet annuel de performances pour 2010 indique que 49,9 millions d'économies sont attendus de « *l'optimisation du rythme des recrutements (-34,9 m€) et de la modification des répartitions d'emplois entre catégories (-15 m€)* », sans plus de précision.

Recommandation n° 1 : Le projet annuel de performances doit présenter de façon plus développée les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale en mettant en évidence les distorsions pouvant exister entre le plafond d'emplois et les crédits de rémunérations proposés.

Par ailleurs, on comprend que le Gouvernement ait souhaité que la mise en œuvre des mesures catégorielles non budgétées décidées en octobre 2008 ne donne pas lieu à des ouvertures de crédits et soit réalisée à masse salariale constante. Pour autant, il convient d'informer le Parlement de telles modifications qui résultent de décisions prises avant même l'adoption de la loi de finances initiale pour 2009.

Recommandation n° 2 : Le Parlement doit être informé constamment des mesures catégorielles qui ont pour effet de modifier les paramètres de l'exécution budgétaire.

En dernier lieu, la Cour des comptes met en évidence, une nouvelle fois, dans sa note d'exécution budgétaire, des difficultés de contrôle de la masse salariale et l'existence d'audits pour « *éclairer les zones d'ombre de la gestion de la masse salariale* ». Compte tenu de l'expérience de la gestion 2009, la DGPN affirme s'être dotée d'outils de pilotages nouveaux qui permettent des analyses plus fines de la masse salariale et notamment, une connaissance plus affinée du coût de chacun des ETPT employés. Enfin, une analyse des écarts « prévisions/réalisé » est faite mensuellement qui permet d'apporter, si nécessaire, des corrections instantanées.

B.- RESPECT DES PRÉVISIONS DANS LA GENDARMERIE

L'exécution 2009 met en évidence, pour le programme *Gendarmerie nationale*, une consommation de crédits de masse salariale (6 250 millions d'euros) légèrement inférieure aux prévisions, de l'ordre de 40 millions d'euros (0,65 %).

Il est à noter que, dans la gendarmerie, les volumes de départs en retraite sont restés globalement conformes aux prévisions (2 568 départs constatés à comparer à 2 372 départs annoncés, soit +196).

Au-delà de la contrainte résultant de la mise en réserve de 0,5 % des crédits de masse salariale votés en loi de finances initiale, soit 31,5 millions, la gendarmerie s'est vue imposer un principe d'étanchéité entre les crédits de contribution au CAS *Pensions* et hors CAS *Pensions*. Elle n'a donc pu, à la différence de la police, utiliser la fraction excédentaire de ces crédits pour financer les rémunérations d'activité. La dotation destinée à l'emploi de la réserve opérationnelle a été diminuée de 15 %.

Le rapport annuel de performance met en évidence que les tensions sur les rémunérations résultent notamment de l'impact des mesures catégorielles nouvelles, comme dans le cas de la police. Il fait ainsi état de 52,07 millions d'euros à ce titre, pour des mesures mises en œuvre dès le 1^{er} janvier 2009, alors que le projet annuel de performances 2009 n'avait indiqué qu'une prévision de dépenses catégorielles nouvelles de 31,4 millions, correspondant seulement à deux mesures catégorielles : l'entrée en vigueur de nouvelles grilles indiciaires et l'annuité 2009 du PAGRE rénové.

La direction générale de la Gendarmerie nationale a indiqué que la revalorisation des trois premiers échelons du grade de gendarme et de l'ISSP des sous-officiers de gendarmerie avait été accordée, en cours de gestion 2009, par une décision du Premier ministre en date du 25 mai 2009 : cette décision s'inscrit

dans le cadre de la parité globale recherchée avec la police nationale, laquelle avait obtenu ces revalorisations, comme précédemment indiqué, dès octobre 2008. Ces deux mesures ont coûté respectivement 9,4 millions et 11,7 millions en 2009. Il s'agit là d'un nouvel exemple de mesures catégorielles obtenues par l'une ou l'autre des forces de sécurité (en l'espèce l'ISSP) qui font l'objet de mesures d'application symétrique au sein de celle qui n'en était pas attributaire initialement.

Sans qu'il soit besoin de les répéter, les recommandations n° 1 et n° 2 qui préconisent une meilleure information du Parlement s'appliquent également à la gendarmerie.

Pour la police comme pour la gendarmerie, la pression sur la masse salariale s'est traduite par une diminution des effectifs au-delà des prévisions de la loi de finances initiale pour 2009.

II.- UNE DIMINUTION DES EFFECTIFS SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

La loi de finances initiale pour 2009 avait prévu un plafond de 245 689 ETPT pour l'ensemble de la mission *Sécurité*, soit une diminution de 4 008 ETPT par rapport à la loi de finances initiale 2008. 244 304 ETPT sont recensés en exécution, soit une diminution de 1 385 emplois par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Du plafond d'ETPT retenu en 2007 (252 065) à l'exécution 2009, l'écart est de 7 761 ETPT.

La diminution des effectifs résulte de la mise en œuvre des diminutions d'effectifs opérées dans le cadre de la RGPP et de la prise en compte de la contrainte de masse salariale sur les recrutements.

A.- LES DIMINUTIONS D'EFFECTIFS DANS LA POLICE

Au sein du programme *Police nationale*, l'écart en exécution entre les prévisions de la loi de finances initiale (146 180 ETPT) et la réalisation (145 670 ETPT) est, compte tenu d'un transfert, de 509 ETPT que la DGPN considère comme correspondant entièrement à l'absence de financement de la vacance frictionnelle.

Il se confirme que les départs à la retraite des fonctionnaires de police sont moindres que prévus, notamment pour les commissaires, en dépit des objectifs de déflation des corps d'encadrement supérieur inscrits au protocole des corps et carrières. L'augmentation du nombre de personnels administratifs, techniques et scientifiques s'en trouve ralentie. La diminution des effectifs d'adjoints de sécurité est supérieure de 819 ETPT aux prévisions de la loi de finances initiale. Autrement dit, pour un écart relativement modéré des effectifs au regard des prévisions initiales, le coût en masse salariale est nettement supérieur aux prévisions.

Indépendamment des mesures de réorganisation à caractère opérationnel et des synergies résultant du rapprochement avec la gendarmerie, les mesures d'économies d'effectifs ont principalement concerné deux secteurs : les écoles et les centres de formation ; et la diminution des effectifs des CRS (diminution du nombre de sections par compagnie, et des CRS autoroutières).

Recommandation n° 3 : Le projet annuel de performances de la mission *Sécurité* annexé au projet de loi de finances pour 2011 doit faire le point sur l'effet GVT des ralentissements de départs à la retraite par rapport aux prévisions depuis l'origine et précise de manière détaillée la détermination du GVT en 2011, compte tenu de ces tendances nouvelles.

B.- LES DIMINUTIONS D'EFFECTIFS DANS LA GENDARMERIE

Au sein du programme *Gendarmerie nationale*, l'écart en exécution entre les prévisions de la loi de finances initiale (99 509 ETPT) et la réalisation (98 634 ETPT) est de 876 ETPT ⁽¹⁾.

La direction générale de la Gendarmerie nationale a indiqué que la diminution de 300 ETPT de l'effectif prévisionnel était imputable à l'application du principe d'étanchéité entre les ressources dédiées au CAS *Pensions* et celles prévues pour les rémunérations d'activité (donc une insuffisance de financement des rémunérations d'activité), et qu'une diminution de 535 ETPT en gestion était la conséquence de la mise en œuvre des mesures catégorielles non budgétées.

La gendarmerie dispose d'un plafond de 98 155 ETPT en loi de finances initiale pour 2010, soit 3 947 ETPT de moins que le plafond prévu en loi de finances initiale 2007.

Les diminutions d'effectifs ont été opérées afin de préserver au maximum les unités territoriales, en portant notamment sur les régions de gendarmerie : 206 ETP supprimés dans les unités de sécurité routière, 98 au sein des états-majors, 40 dans le domaine de la PJ, 179 au sein des brigades en zone de police nationale et 268 dans les unités en zone de gendarmerie, soit un volume de 791 postes. Néanmoins, 38 dissolutions « sèches » de brigades territoriales ont été opérées en 2009 et 13 autres entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juin 2010.

8 escadrons de gendarmerie mobile ont été dissous (gain de 872 postes) et les effectifs de la Garde républicaine ont été réduits de 40 postes, soit un gain total de 912 ETP.

D'autres opérations de réorganisation ont permis de redéployer 121 ETP.

(1) Solde prenant en compte le transfert d'un ETPT.

III.- DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 sont nettement supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2009. 2 333,3 millions d'euros avaient été ouverts par la loi de finances initiale pour 2009 et 2 562,1 millions ont été consommés (+9,81%). Le haut niveau de consommation s'explique, aussi bien pour la police que pour la gendarmerie, par l'utilisation des reports de crédits, et surtout des ouvertures opérées dans le cadre du plan de relance : 50 millions d'autorisations d'engagement et 70 millions de crédits de paiement transférés au programme *Police nationale* ; 50 millions d'autorisations d'engagement et 67,9 millions de crédits de paiement transférés au programme *Gendarmerie nationale*. Pour autant, cette année encore, la ventilation des dotations en prévision et en exécution n'est pas satisfaisante, et, pour les prochaines années, les moyens hors titre 2 apparaissent soumis à une double contrainte : le plan de relance permet la réalisation anticipée d'investissements, il doit en résulter mécaniquement de moindres moyens les années suivantes ; par ailleurs certains postes budgétaires incompressibles obèrent toute marge de manœuvre à l'avenir, c'est le cas des loyers, en particulier ceux qui résultent de financements réalisés dans le cadre de partenariats public-privé.

A.- L'IMPACT DU PLAN DE RELANCE

1.- Au sein du programme *Police nationale*

Les dépenses de crédits de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 au sein du programme *Police nationale* ont représenté en 2009 1 131,7 millions d'euros à comparer à 1 029,8 millions ouverts en loi de finances initiale (9,9 %). L'écart de près de 102 millions est à mettre en rapport avec les rattachements de fonds de concours (28,9 millions), les reports de crédits (25,7 millions) et les transferts nets de crédits (près de 80 millions dont 70 millions dans le cadre du plan de relance).

Comme l'observe la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire, la police a bénéficié de 50 millions d'euros dans le cadre du plan de relance, affectés à l'achat de véhicules ainsi que 20 millions de crédits de paiement afin de verser des avances majorées sur marchés. Sur ces montants, 50 millions seront soustraits des moyens prévus en 2012 et 2013. Le plan de relance a donc permis d'avancer dans le temps l'achat de véhicules mais n'a pas financé de moyens supplémentaires.

2.- Au sein du programme *Gendarmerie nationale*

Les dépenses de crédits de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 au sein du programme *Gendarmerie nationale* ont représenté en 2009 1 430,5 millions d'euros à comparer à 1 303,5 millions ouverts en loi de finances

initiale (+9,7%). L'écart de près de 127 millions est à mettre en rapport avec les rattachements de fonds de concours (19,4 millions), les reports de crédits (74,1 millions) et les transferts de crédits (68 millions presque intégralement dans le cadre du plan de relance). La part importante des reports de crédits s'explique par l'application à la gendarmerie, en 2008, de la norme de dépenses contraignante mise en œuvre au ministère de la Défense. 23,1 millions d'euros ont été annulés par les décrets du 13 juillet et 9 novembre 2009 et la loi de finances rectificative du 20 avril 2009.

La Cour des comptes observe également, dans la note d'exécution budgétaire, que la gendarmerie a bénéficié de 50 millions d'euros dans le cadre du plan de relance, affectés à l'achat de 2 690 véhicules, ainsi que 17,9 millions de crédits de paiement afin de verser des avances majorées sur marchés (de 5 % à 20 %), comme pour la police. Sur ces montants, 50 millions seront soustraits des moyens prévus en 2011 et 2012, à raison de 20 millions puis 30 millions. Le plan de relance a donc permis d'avancer dans le temps l'achat de véhicules mais n'a pas financé de moyens supplémentaires, comme pour la police.

B.- LES CHANGEMENTS D'IMPUTATION ENTRE LE TITRE 3 ET LE TITRE 5

1.- Des discordances d'imputation entre la loi de finances initiale et l'exécution

Le rapport de la commission des Finances sur l'exécution 2008 avait observé que la consommation de crédits d'investissements, sur le budget de la police, était très supérieure aux montants prévus par la loi de finances initiale (+40%) alors que celle des moyens de fonctionnement était très inférieure aux dotations de loi de finances initiale (11,6 %). Le rapporteur spécial s'était étonné de l'explication donnée quant à l'écart entre la prévision et l'exécution en matière de dépenses de titre 5 du budget de la police. Si la gestion de ces crédits est fongible, y compris d'un titre à l'autre au sein du même programme, les services devraient avoir établi des règles d'imputation précise depuis longtemps, par exemple pour les dépenses de véhicules. La fongibilité ne peut permettre une présentation budgétaire à ce point éloignée de l'exécution.

La situation n'est guère différente en 2009 avec des dépenses de fonctionnement de titre 3 inférieures de 8,9 % aux prévisions et des dépenses de titre 5 supérieures de 76,5 % aux prévisions. Même en prenant en compte les ouvertures de crédits dans le cadre du plan de relance (50 millions d'autorisations d'engagement et 70 millions de crédits de paiement), l'écart est très significatif. S'agissant de la gendarmerie, le rapport annuel de performance pour 2009 mentionne l'existence d'une « discordance comptable ».

La DGPN comme la DGGN ont donné cette année des explications sur ce point. Mais il serait important qu'elles prennent à l'avenir les mesures correctives qui s'imposent.

2.– Les explications de la DGPN

Selon les explications de la DGPN, il est difficile de tirer des conclusions quant à l'évolution des dépenses entre titre à partir de la simple exécution comptable. Trois points méritent d'être soulevés pour expliquer les difficultés à comparer les montants postés sur les différents titres d'une gestion sur l'autre ou même entre budgétisation et exécution.

En premier lieu, une même dépense peut basculer d'une gestion à l'autre du titre 3 vers le titre 6, ou du titre 6 vers le titre 3, sans que la nature ni la destination de la dépense changent. Ainsi, à titre d'exemple, la quasi-totalité des sommes budgétées au titre des subventions présentées dans le projet annuel de performances 2009 a été exécutée en dépenses sur des dépenses de titre 3 en catégorie 32 à la demande des comptables locaux, compte tenu de la nature de ces dépenses qui ne correspondaient pas à des transferts sans contrepartie mais à des dépenses de fonctionnement ou d'investissement. La Cour des comptes observe que les dépenses d'intervention de la police ont été programmées et consommées de manière erratique depuis 2006, tout en considérant que les choix faits pour 2010 paraissent conformes aux règles budgétaires.

Par ailleurs, selon le contrôleur financier, une même dépense peut être imputée sur du titre 3 ou du titre 5 en gestion. Ainsi, à titre d'exemple, les dépenses de renouvellement informatique sont positionnées par les services de police en titre 3 alors que certains contrôleurs financiers demandent leur exécution en titre 5 suivant le montant de la facture (supérieure ou inférieure à 10 000 euros).

Enfin, les dépenses de renouvellement automobile sont toujours programmées en titre 3 dans le projet annuel de performances alors que les contrôleurs financiers demandent systématiquement leur exécution en titre 5. Dans une logique de meilleure traçabilité des dépenses par titre, la DGPN proposera donc que, dans le cadre du projet de loi de finances 2011, le poste « renouvellement de véhicules » historiquement budgété en titre 3 dans le projet annuel de performances soit budgété dès la rédaction du projet annuel de performances 2011 en titre 5. Ce changement de budgétisation permettra de diminuer en grande partie l'écart entre la prévision et l'exécution en matière de dépenses des titres 3 et 5 et permettra une présentation budgétaire plus sincère et proche de l'exécution.

3.– Les explications de la DGGN

Dans le cas de la gendarmerie, la discordance comptable est moins évidente, compte tenu de l'ampleur de l'écart de consommation des crédits au regard des prévisions. La DGGN considère que la discordance *« s'explique par une différence d'imputation entre des factures réglées en titre 3 par les comptables et les commandes correspondantes engagées sur des supports juridiques prévoyant leur imputation en titre 5. Ces crédits ont donc bien servi à réaliser des investissements programmés en titre 5 »*.

C.– LA PART CROISSANTE ET NON COMPRESSIBLE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES

Aussi bien pour la police que pour la gendarmerie, on constate une progression des dépenses immobilières, plus particulièrement des dépenses de loyers classiques ou dans le cadre de partenariats public-privé. Il s'ensuit une pression spécifique sur le budget, pour des dépenses à caractère incompressible.

1.– La forte croissance des dépenses immobilières de la police

La Cour des comptes relève que les dépenses immobilières imputées sur le programme *Police nationale* ont fortement augmenté, passant de 302 millions en 2006, soit un peu plus du quart des dépenses hors titre 2, à 377 millions en 2009, soit un tiers des dépenses. Les dépenses de fonctionnement de loyers et de travaux d'aménagement et d'entretien avaient fortement augmenté, davantage que les dépenses d'investissement. En 2010, la baisse des crédits va porter logiquement sur les investissements, compte tenu du caractère incompressible des dépenses de loyers.

Le directeur général de la Police nationale a souligné auprès du Rapporteur spécial l'effet en régime de croisière des financements innovants, notamment dans le cadre de location avec option d'achat (LOA). Le caractère incompressible des remboursements élevés a pour conséquence de réduire la marge de manœuvre budgétaire d'une année à l'autre.

2.– La part prépondérante des loyers dans les dépenses de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie

Le rapport annuel de performance constate que les dépenses de loyers de la gendarmerie se sont élevées à 456,5 millions d'euros en 2009 pour une prévision de 420 millions, compte tenu d'un report de charges de 34,4 millions de 2008 sur 2009 à comparer à une dépense de 374,46 millions en 2008. Les seuls loyers ont ainsi représenté 32 % des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie et auraient dû représenter une fraction bien supérieure sans les effets du plan de relance.

La DGGN observe que, de 2008 à 2009, hors report de charge dû à la norme de dépenses ministérielle (34,4 millions d'euros), le volume des loyers s'est accru de 13,2 millions passant d'une dépense théorique de 408,9 millions en 2008 à 422,1 millions en 2009. Cette augmentation s'explique, selon la DGGN par quatre facteurs.

Tout d'abord, les loyers connaissent une évolution naturelle, selon les paramètres ordinairement applicables au marché immobilier (indice de référence des loyers, évolution triennale des baux locatifs des casernes).

Ensuite, les livraisons de casernes pèsent pour plus de la moitié dans l'augmentation constatée. Elles résultent des constructions de casernes agréées par le ministre au cours des années antérieures. 4 à 5 ans s'écoulent entre l'agrément d'une opération et sa livraison. C'est sur ce poste que l'on retrouve notamment l'effet des baux emphytéotiques administratifs (BEA). En 2009, 145 opérations de rénovation du parc locatif ont fait l'objet de livraisons dont 51 dans le cadre traditionnel du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993 qui prévoit l'attribution de subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernements, 28 opérations en montage privé et, également, 66 opérations conduites dans le cadre du bail emphytéotique administratif, donc en partenariat public-privé.

Le troisième élément d'explication réside dans les travaux d'amélioration par les bailleurs qui viennent majorer le montant des loyers. Ils sont imputés à hauteur de 6 % dans les loyers des structures concernées.

Le dernier élément explicatif est celui des nouvelles prises à bail qui demeurent nécessaires quand la ressource en caserne s'avère insuffisante.

Les opérations en BEA s'avèrent coûteuses en régime de croisière et quelquefois aussi dès l'origine, puisque l'enveloppe d'autorisations d'engagement dévolue au projet de construction de caserne à Sathonay dans le Rhône a été augmentée, parce qu'elle était manifestement sous-évaluée.

La Cour des comptes observe que les crédits de dépenses d'investissement ont fortement reculé en 2009 et que la sous-consommation des crédits immobiliers entre 2006 et 2009 est due au fait qu'ils servent de variable d'ajustement aux autres dépenses. La DGGN confirme cette analyse, en indiquant que la programmation budgétaire de l'immobilier est établie suivant une projection pluriannuelle avec les postes suivants : les loyers, l'entretien courant, l'énergie, la maintenance, les constructions domaniales, les opérations sur autorisation temporaire du domaine public (AOT), les subventions pour construction de casernes locatives.

Toute augmentation de certaines composantes (tension sur les loyers et l'énergie, opérations AOT lancées depuis 2007) entraîne *de facto* une régression des autres paramètres (constructions domaniales, maintenance lourde et entretien courant). Depuis 2002, le mode d'investissement par la procédure des AOT a permis de lancer 6 opérations qui intègrent une prestation complète sur une période d'environ 30 ans : construction, financement, maintenance, entretien courant. Ces opérations n'auraient pu être initiées en construction domaniale classique en raison des contraintes budgétaires.

D.- OÙ EST LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION ?

Dans le rapport annuel de performances pour 2009, la réserve de précaution n'est mentionnée que deux fois, dans la partie consacrée au programme *Gendarmerie nationale*. Il convient d'obtenir une information exhaustive sur la mise en œuvre de la réserve de précaution comme d'ailleurs de tout gel de crédits, quel qu'en soit le motif. Cela résulte non seulement de l'esprit, mais du texte même de la loi organique relative aux lois de finances, en son article 14.

Recommandation n° 4 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature, pour l'ensemble de la mission *Sécurité*.

IV.- DES EFFORTS D'ORGANISATION ET DE MUTUALISATION

Dans un contexte de baisse des effectifs et de contrainte budgétaire croissante, les services de sécurité ne pourront accomplir dans de bonnes conditions leurs missions qu'au prix d'un effort constamment renouvelé en matières d'organisation et de mutualisation. Ces efforts peuvent porter sur trois domaines : les modifications de structures propres à chaque formation de sécurité, le développement d'une politique de complémentarité opérationnelle et de mutualisation de fonctions support, et enfin le recensement des tâches et charges indues pour recentrer les forces de sécurité sur leur cœur de métier.

Des modifications de structure ont été opérées qui ont pour objet d'apporter une réponse rapide aux préoccupations qui s'expriment en matière de sécurité avec la création, la mise en place ou le développement de : la police d'agglomération en région parisienne et la police des territoires en zone gendarmerie, les UteQ, les compagnies de sécurisation, les détachements de surveillance et d'intervention (DSI) issus de la gendarmerie mobile, les groupes d'investigation spécialisés contre les bandes, les cellules anti-cambriolages, les psychologues et intervenants sociaux dans les gendarmeries, les policiers et gendarmes formateurs anti-drogue, les brigades de protection de la famille, la désignation de correspondants scolaires, les policiers réservistes « délégués à la cohésion police-population ».

Le rapprochement Police-Gendarmerie a donné lieu à la mise en œuvre d'une politique de complémentarité opérationnelle et à la mutualisation de fonctions support.

La politique de complémentarité opérationnelle s'applique dans sept grands domaines : le renseignement fermé et l'intelligence économique, l'information générale au niveau départemental, la police judiciaire, la sécurité routière, la définition des missions et des conditions d'emploi des forces mobiles, la coopération internationale, et les capacités d'intervention spécialisées.

La mutualisation des supports porte sur deux domaines : En premier lieu la recherche de la convergence des équipements, par la définition de marchés communs, qui génère des économies sur les achats puis permet de mutualiser les soutiens et de supprimer des doublons. Sa conséquence est de favoriser l'interopérabilité qui permet de dégager des gains en performance opérationnelle et facilite la mutualisation des formations continues.

Enfin, le recensement des tâches indues et le recentrage des forces de sécurité sur leur cœur de métier constituent l'essentiel des décisions prises dans le cadre de la RGPP.

Le troisième rapport d'étape de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de février 2010, ne recense pas moins de 14 mesures dédiées au recentrage des forces de sécurité sur leur cœur de métier, toutes déjà appliquées ou bien en cours de mise en œuvre : le transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité organique et fonctionnelle du ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes ; la réduction des missions périphériques de la police et de la gendarmerie (missions de gardes statiques, motorisées et protections individuelles) ; la réduction de format et le recentrage des forces mobiles sur les missions d'ordre public ; la rationalisation des structures de formation, la mutualisation de certaines formations continues spécialisées et de procédures RH ; la meilleure coordination des forces de police en région parisienne ; la poursuite du processus de réajustement territorial police-gendarmerie ; la recherche de nouvelles modalités d'emploi des forces permettant un accroissement du potentiel opérationnel (notamment par la substitution de personnels administratifs aux policiers et aux gendarmes qui exercent des activités non opérationnelles) ; la poursuite de la logique de regroupements de brigade de gendarmerie ; le renforcement du rôle des unités territoriales dans les missions de sécurisation (UteQ, compagnies de sécurisation) ; l'allègement de certaines sujétions imposées aux forces de sécurité par le code de procédure pénale ; la rationalisation des outils de police technique et scientifique ; l'optimisation de l'organisation de la garde des dépôts et de la police des audiences ; l'optimisation et la rationalisation de la maintenance des moyens aériens ; la rationalisation de l'implantation des bases en fonction de la spécialisation des flottes par mission.

Le rapport présente par ailleurs quatre mesures rendant à la mutualisation des fonctions support, pour les ressources humaines, la fonction immobilière, la gouvernance de la fonction systèmes d'information et de communication, et enfin les infrastructures, l'exploitation et le support des systèmes d'information et de communication.

Le Rapporteur spécial ne méconnaît pas les progrès accomplis mais il souhaite disposer, au-delà des feux tricolores des rapports RGPP, non seulement d'un bilan financier des mesures de réorganisation intervenues depuis 2002 mais aussi de leur impact sur les résultats chiffrés de l'activité des services.

Recommandation n° 5 : Chaque mesure mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques doit faire l'objet d'une évaluation précise transmise au Parlement, en matière d'efficacité budgétaire (rapport coûts/avantages, mesure d'efficience des réformes accomplies). Il en est de même des autres mesures de réorganisation des services de police et de gendarmerie, intervenues depuis 2002, indépendamment de la RGPP.

Le Rapporteur spécial demande par ailleurs un recensement exhaustif des tâches indûment supportées par le budget de la mission *Sécurité*, comme l'indemnisation des sociétés de gardiennage de fourrières (signalée par la Cour des comptes) les charges supportées par le service central automobile pour d'autres ministères, le coût de la substitution d'un système de visioconférence en substitution aux transfèrements de détenus...

Recommandation n° 6 : Le Gouvernement doit transmettre au Parlement un recensement exhaustif des tâches indûment supportées par la mission *Sécurité*. Ce bilan fait le point des progrès intervenus depuis 2002 dans ce domaine ; il est accompagné d'une évaluation sérieuse, en matière d'efficacité budgétaire (rapport coûts/avantages, mesure d'efficience des réformes accomplies). Il comporte la récapitulation des mesures mise en œuvre ou envisagées.

V.- DES RÉSULTATS TOUJOURS SATISFAISANTS EN MATIÈRE DE PERFORMANCE OPÉRATIONNELLE

Les indicateurs de performance présentent encore en 2009 des résultats satisfaisants, en particulier en matière de sécurité publique.

Pour la police, les résultats font apparaître une poursuite de la baisse de la délinquance : le nombre de crimes et délits constatés en zone de police (indicateur 1-1) a baissé de 0,6 % par rapport à 2008 à comparer aux précédentes diminutions de 2,47 % en 2008, 4,21 % en 2007 et 1,35 % en 2006.

Le taux global d'élucidation (indicateur 1-2), qui est probablement plus significatif, s'établit à 36,51 % au lieu de 35,88 % en 2008, 34,18 % en 2007 et de 31,61 % en 2006.

La délinquance de voie publique (cambriolages, vols d'automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens...) recule de 1,84 % après une précédente diminution de 7,04 % en 2008 et 8,17 % en 2007 (indicateur 2-1). Le taux d'élucidation de la délinquance de voie publique progresse également et passe de 10,88 % en 2007 à 11,34 % en 2008 et 11,46 % en 2009. En revanche, les atteintes à l'intégrité physique (AVIP) ont progressé de 3,24 %.

La lutte contre l'insécurité routière a connu des résultats satisfaisant en 2009 avec 50 781 accidents au lieu de 56 039 en 2008 et 61 323 en 2007 (9,38 %). La diminution du nombre de tués de 1 306 en 2007 à 1 136 en 2008 et 1 129 en 2009 est encourageante comme celle du nombre de blessés, de 75 835 en 2007 à 72 114 en 2008 et 61 300 en 2009.

La tendance à l'augmentation de la délinquance observée durant le printemps et l'été 2009 a été enrayée au dernier trimestre, permettant de renouer avec la tendance à la baisse.

Les indicateurs d'évolution de la délinquance confirment en 2009 la tendance à la baisse : les atteintes aux biens ont reculé de 2,93 %, les escroqueries et infractions économiques et financières de 5,95 %, la criminalité organisée et la délinquance spécialisée de 9,69 %. En revanche, les atteintes à l'intégrité physique (AVIP) ont progressé de 1,81 %.

Pour la gendarmerie, la plupart des objectifs assignés dans le projet annuel de performances pour 2009 ont été atteints voire dépassés.

Le nombre de crimes et délits constatés en zone Gendarmerie a diminué en 2009 avec 1 014 436 faits soit une baisse de 2,11 %. Après une augmentation de 1 003 527 en 2007 à 1 036 305 faits en 2008. La délinquance de voie publique a diminué de nouveau (404 015 faits constatés en 2009 au lieu de 405 228 en 2008 et 423 353 en 2007, 0,3 %). Le taux d'élucidation global, de 40,6 % est cependant inférieur aux résultats de 2008 (41,8 %).

Les cinq premiers mois de l'année 2010 (mai inclus) confirment les bons résultats enregistrés par la gendarmerie au cours du second semestre 2009. En effet, depuis le début de l'année, la délinquance générale a diminué de 6,9 % par rapport à la même période de l'année 2009. On constate en particulier une baisse des atteintes aux biens (AAB) de 4,2 % ; une diminution des escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF) de 18,5 %. Les atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) enregistrent une quasi-stabilité sur les 5 premiers mois.

*

* *

SÉCURITÉ CIVILE

Commentaire de M. Georges GINESTA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LES CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITE CIVILE NE RETRACENT QUE PARTIELLEMENT LES CRÉDITS CONSACRÉS À CETTE POLITIQUE	528
II.– LE PROGRAMME <i>INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS</i>	528
A.– UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS PERTURBÉ PAR LA NON CONSOMMATION DES CRÉDITS OUVERTS EN COURS D'EXERCICE	528
B.– UNE PERFORMANCE SOUMISE POUR PARTIE AUX ALÉAS CLIMATIQUES	531
III.– LE PROGRAMME <i>COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS</i>	533
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DESTINÉS À LA CAMPAGNE DE VACCINATION DE LA GRIPPE H1N1.....	533
B.– UNE PERFORMANCE CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	536

I.- LES CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE NE RETRACENT QUE PARTIELLEMENT LES CRÉDITS CONSACRÉS À CETTE POLITIQUE

Les crédits figurant sur la mission *Sécurité civile* (448,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 421 millions d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2009) ne représentent qu'une part très minoritaire des dépenses affectées à cette politique publique.

Le document de politique transversale (DPT) consacré à la sécurité civile présente les crédits relatifs à la sécurité civile pour la direction de la Sécurité civile (DSC) du ministère de l'Intérieur, pour l'ensemble des ministères et pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Selon le DPT, la sécurité civile représente au total un budget de près de 6 milliards d'euros. Au milliard d'euros en autorisation d'engagement et aux 972 millions d'euros de crédits de paiement portés par l'ensemble des programmes budgétaires (ministères de l'Intérieur, de l'Écologie, de la Santé et de l'Agriculture), il convient d'ajouter environ 5 milliards d'euros de dépenses consacrées aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les dépenses des SDIS, en progression constante depuis des années, ont ainsi augmenté de 6,15 % entre 2007 et 2008 ⁽¹⁾.

La mission *Sécurité civile* est composée de deux programmes : *Intervention des services opérationnels* et *Coordination des moyens de secours*.

II.- LE PROGRAMME INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS

A.- UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS PERTURBÉ PAR LA NON CONSOMMATION DES CRÉDITS OUVERTS EN COURS D'EXERCICE

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	261 074 718	241 043 238
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	+ 17 818 013	+ 21 344 149
c. Totaux des crédits ouverts	278 892 731	262 387 387
d. Totaux des crédits consommés	237 076 376	236 014 674
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	85 %	90%

(1) Voir rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de 2009, n°1829 du 8 juillet 2009.

Le rapport annuel de performances de l'année 2009 **présente une consommation des crédits de paiement de 236 millions d'euros**, pour une prévision en loi de finances initiale de 241,5 millions d'euros (soit 98 % des crédits prévus en loi de finances initiale, mais 90 % des crédits ouverts). Cette consommation s'élevait à 229 millions d'euros dans le rapport annuel de performances pour 2008.

En **autorisations d'engagement, la consommation s'élève à 237 millions d'euros en 2009**, contre une prévision de 261,5 millions d'euros (soit 90 % des crédits prévus en loi de finances initiale, mais 85 % des crédits ouverts). Cette consommation s'élevait à 246,3 millions d'euros en 2008. La baisse de consommation en autorisations d'engagement s'explique en partie par des retraits d'engagement effectués sur des marchés de travaux (abandon du projet de construction de centre de déminage de Metz) et des retraits d'engagement réalisés sur des anciens marchés de maintenance des avions.

L'action *Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts*, avec 95,7 millions d'euros, représente 40,34 % des autorisations d'engagements consommées sur le programme pour 2009. Les crédits de paiements ont vu leur consommation portée à 106,6 millions d'euros sur cette action. En ce qui concerne la campagne « feu de forêts », le bilan stratégique du rapport annuel de performances indique que le bilan des surfaces touchées (16 300 hectares) est inférieur de 30 % à la moyenne décennale, en dépit d'un contexte météorologique défavorable et malgré les conséquences de la tempête Klaus sur la forêt landaise. Le nombre de dépôts d'incendie a également été inférieur en 2009, avec un millier de dépôts recensés contre 1 200 en moyenne sur ces dix dernières années. Ces résultats montrent l'efficacité du dispositif mis en place.

Le rapport annuel de performances permet de retracer relativement bien la destination des dépenses de cette action, même s'il faut regretter que des changements d'imputation en exécution en perturbent la lecture.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement (45,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54,2 millions d'euros en crédits de paiement consommés), on peut relever que la consommation en crédits de paiement supérieure à la prévision en loi de finances initiale résulte notamment du surcoût engendré par la location de deux avions bombardier d'eau à la place de l'hélicoptère bombardier d'eau initialement prévu : 4,2 millions d'euros ont été consacrés à cette opération communautaire, la location étant cofinancée par l'Union européenne. Les dépenses en produit retardant se sont élevées à 3,6 millions d'euros en 2009, ce qui correspond à 1 683 tonnes de produit retardant. En 2008, la saison feux ayant été de faible intensité, 727,5 tonnes de produits retardant avaient été utilisées pour une dépense de 1,2 million d'euros en crédits de paiement. L'essentiel de la consommation concerne le poste *Maintenance des avions de la sécurité civile* (28 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,6 millions d'euros en crédits de paiement). Les dépenses en

carburant aérien se sont élevées à 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. À titre de comparaison, ces mêmes dépenses s'élevaient à 3,8 millions d'euros en 2008. Le plus fort volume de consommation (environ 6 millions de litre en 2009 pour 4,6 millions de litre en 2008) ayant été compensé par un prix au litre de 0,59 euro en 2009 contre 0,81 euro en 2008.

Les activités qui contribuent à cette action ont nécessité 936 ETPT pour un montant de 50,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (Titre 2).

L'action *Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques* correspond à 15,07 % des autorisations d'engagements consommées sur le programme (35,7 millions d'euros).

L'essentiel des crédits portés par cette action sont des dépenses de personnel (Titre 2) : 26,7 millions d'euros pour 545 ETPT placés dans cette action.

Les dépenses de fonctionnement correspondantes (3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,9 millions d'euros en crédits de paiement) concernent les matériels de lutte contre la menace nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC), les loyers budgétaires, et les matériels spécialisés.

Les dépenses d'investissement laissent apparaître une surconsommation des crédits due à une erreur d'imputation des dépenses immobilières. Au total, les dépenses d'investissement ont été exécutées à hauteur de 5,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,8 millions d'euros en crédits de paiement.

L'action *Secours à personne par hélicoptère* voit porter la consommation de ses autorisations d'engagement à 77,3 millions d'euros, soit 32,61 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme.

Les 299 ETPT de cette action correspondent à une consommation de 24,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les dépenses de fonctionnement recouvrent essentiellement la maintenance des hélicoptères pour 20,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,6 millions d'euros en crédits de paiement et les dépenses de carburant aérien, pour 3,7 millions d'euros. Les dépenses d'investissement, qui se sont portées en exécution à hauteur de 24,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (39,5 millions d'euros en loi de finances initiale) et 12,23 millions d'euros en crédits de paiement, ont notamment permis de financer l'acquisition d'hélicoptères (notamment trois hélicoptères EC 145 pour l'Outre-mer et deux hélicoptères Dauphin pour la Polynésie française) et de matériels aéronautiques, ainsi que la maintenance des hélicoptères, le renouvellement parc de véhicules du groupement d'hélicoptères de Nîmes et de 22 bases. La sous-consommation des dépenses d'investissements en autorisations d'engagement résulte du report en 2010 de la notification du marché d'acquisition de l'hélicoptère de manœuvre destiné à l'Outre-mer.

Il convient de noter que la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 a permis l'ouverture de 8,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour remplacer l'hélicoptère détruit dans un accident en Corse en avril 2009.

Le programme a également bénéficié de deux transferts de crédits en provenance du programme *Soutien exceptionnel à l'activité économique* de la mission *Plan de relance de l'économie* pour un montant total de 16,3 millions d'euros en crédits de paiement. Sur les 3,4 millions d'euros ouverts par le décret de transfert du 25 mai 2009, seul 1,9 million d'euros ont été consommés au titre du paiement d'avance de marchés de travaux et de marché d'acquisition d'hélicoptères. Les 12,9 millions d'euros du décret de transfert du 27 novembre 2009 destinés aux avances de marchés d'acquisition d'hélicoptères n'ont pas été consommés et seront reportés en 2010.

La dernière action du programme *Neutralisation des engins explosifs* voit sa consommation portée à 28,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit 11,98 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme.

318 ETPT participent à la réalisation de cette action pour une consommation de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et d'investissement portées par cette action, il faut encore une fois regretter que la lecture du rapport annuel de performances soit perturbée par des changements d'imputation en exécution qui se traduisent par des surconsommations en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement et des consommations négatives en autorisations d'engagement pour les dépenses d'investissement. Ces dépenses concernent à la fois le fonctionnement courant des centres et antennes de déminage, le soutien logistique, l'acquisition de véhicules et de matériels techniques (tenues de protection lourdes, casques, appareils d'écoutes,...).

B.- UNE PERFORMANCE SOUMISE POUR PARTIE AUX ALÉAS CLIMATIQUES

La performance du programme Intervention des services opérationnels se décline à l'aide de six objectifs et 9 indicateurs.

L'objectif *Assurer un appui aérien à la lutte contre les feux de forêts* dispose d'un indicateur de *disponibilité opérationnelle de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile par flottille durant la « saison feux »*. Mis à part les avions de la flottille des bombardiers d'eau amphibies (C415) qui affiche un taux de disponibilité de 87,9 % inférieur aux prévisions, tous les autres appareils présentent un taux de disponibilité supérieur à 95 %, conforme aux prévisions.

Cette différence s'explique par le caractère particulièrement périlleux et extrême des conditions d'intervention auxquelles participent les C415 et qui conduisent à des immobilisations pour réparation de ces appareils.

L'objectif *Optimiser le coût d'exploitation de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile (BASC)* permet de calculer le *coût total de l'heure de vol de la flotte de la BASC par flottille*. Le coût horaire moyen dépend nécessairement du niveau d'activité aérienne qui est lié à l'intensité de la saison feux, laquelle est elle-même largement tributaire des conditions météorologiques. En 2009, ce coût moyen retrouve son niveau de 2007, avec 6 565 euros de l'heure toutes flottilles confondues, tandis que 7 746 heures de vols étaient comptabilisées.

Le troisième objectif *Optimiser la capacité des moyens terrestres nationaux de lutte contre les feux de forêts* permet de suivre le *taux de disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile durant la « saison feux »*. Ce taux a été de 83 % en 2009, en retrait par rapport à 2008 et inférieur aux prévisions qui s'établissaient à 90 %. Cette contre-performance est due à l'indisponibilité de neuf camions citernes nouvelle génération durant la première quinzaine du mois de juillet.

L'objectif *Optimiser le potentiel d'engagement des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)* s'appuie sur l'indicateur *Pourcentage des effectifs en opérations ou disponibles pour intervention (moyens engagés et engageables)*. Le taux de disponibilité évalué à 79,7 % en Homme/jour atteint pratiquement la cible fixée à 80 %.

Le cinquième objectif *Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile (GHSC)* obtient des résultats conformes aux prévisions que ce soit pour le taux de disponibilité de la flotte ou pour le coût total de l'heure de vol. Ainsi le taux de disponibilité total de la flotte atteint 77,3 % en 2009, contre 77 % en 2008, la cible étant 80 %. Le taux de disponibilité opérationnelle atteint 94 % pour un objectif de 95 %. Le coût total de l'heure de vol de la flotte du groupement d'hélicoptères est stable et s'élève à 2 981 euros en 2009. le rapport annuel de performances précise que le coût total comprend la maintenance, le carburant, le fonctionnement des bases et du groupement d'hélicoptères, et la rémunération de l'équipage pour se rapprocher de la notion de coût complet. Il est à noter que le prix du carburant a baissé de 27,9 % entre 2008 et 2009 quand les frais de fonctionnement augmentaient de 15,7 %.

Enfin, l'objectif *Réduire le délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins explosifs* se décline à l'aide de deux indicateurs. Le *délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins de guerre (explosion ordonnance disposal ou EOD)* évalué à 5,2 jours en 2009 atteint pratiquement la cible des 5 jours fixée pour 2011. L'indicateur *délai moyen d'intervention sur colis piégé* voit ses résultats également atteints, que ce soit pour les équipes pré-positionnées sur site ou non-prépositionnées : ces délais

s'établissent respectivement à 12,6 minutes et 58 minutes. En 2009, l'activité du service de déminage fait état de 3 079 interventions sur colis piégés. Le bilan stratégique du programme indique par ailleurs que les démineurs ont participé à 157 perquisitions, et ont permis la découverte et la neutralisation de 1,3 tonne d'explosif artisanal lié à des groupes terroristes.

III.- LE PROGRAMME COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DESTINÉS À LA CAMPAGNE DE VACCINATION DE LA GRIPPE H1N1

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	185 926 607	178 717 056
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	+ 112 926 889	+ 102 927 002
c. Totaux des crédits ouverts	298 853 496	281 644 058
d. Totaux des crédits consommés	192 110 142	183 351 203
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	64,3 %	65,1%

Le taux de consommation des autorisations d'engagements s'élève à 64,3 % des autorisations d'engagement ouvertes, et 100,3 % des autorisations d'engagement prévues en loi de finances initiale. Pour les crédits de paiements le taux de consommation est de 65,1 % des crédits de paiement ouverts et 100,2 % des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale. Il apparaît clairement que la sous-consommation des crédits a pour origine celle des crédits ouverts sur ce programme pour la campagne de vaccination de la grippe H1N1.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS
POUR LA CAMPAGNE DE VACCINATION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes	Consommées	Écarts	Ouverts	Consommés	Écarts
Décret d'avance du 21 octobre 2009	15	13,1	26,9	15	5,6	34,4
Décret d'avance du 9 novembre 2009	25			25		
Loi de finances rectificative du 30 décembre 2009	60		60	60		60
Total	100	13,1	86,9	100	5,6	94,4

Dans sa note sur l'exécution du budget, la Cour des comptes juge « *non convenable* » le choix du programme *Coordination des moyens de secours* en tant que support budgétaire des dépenses de logistique de la campagne de vaccination au regard du principe de spécialité des crédits, les « *actions préventives de vaccinations ne pouvant être assimilées à des opérations de secours* ». Le Rapporteur spécial ne peut que souscrire à ce jugement.

La principale dépense fiscale associée au programme concerne l'exonération des vacations horaires et des avantages retraite servis aux sapeurs pompiers volontaires (environ 20 millions d'euros). Le Rapporteur spécial réitère son souhait de complément d'information sur la fiabilité de l'évaluation du coût budgétaire et sur le nombre de bénéficiaires.

L'essentiel des crédits consommés pour cette campagne concerne l'action *Préparation et gestion des crises*.

Les autorisations d'engagement consommées en 2009 sur cette action représentent 16,75 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme (32,2 millions d'autorisations d'engagement et 23,7 millions de crédits de paiement consommés pour 21,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,4 millions d'euros en crédits de paiement prévus en loi de finances initiale). Les dépenses liées à la campagne de vaccination se sont élevées à 12,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,4 millions d'euros en crédits de paiement et portaient sur le matériel informatique, le mobilier, les fournitures de bureau, la communication et l'alimentation.

Les autres dépenses de fonctionnement et d'investissement ont concerné le réseau national d'alerte, les études et exercices, le soutien logistique, la réserve nationale et les colonnes de renfort.

Les dépenses d'intervention de cette action couvrent pour l'essentiel les secours d'extrême urgence, les colonnes de renforts, les subventions versées à des organismes et associations concourant à des missions de sécurité civile, les actions de prévention des incendies de forêts, le projet de modernisation de l'alerte aux populations et l'organisation territoriale de la campagne de vaccination contre la grippe H1N1. Au total les dépenses d'interventions consommées s'élèvent à 10,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit plus du double des crédits prévus en loi de finances initiale. Cet écart s'explique par des fonds ce concours en provenance de l'association des maires de France pour aider les sinistrés de la tornade qui a touché le département du Nord en 2008, les crédits affectés à l'organisation de la campagne de vaccination et un changement d'imputation budgétaire des crédits destinés à la réalisation et à l'exploitation du centre régional d'alerte aux tsunamis pour l'atlantique Nord-est et la Méditerranée (CRATANEM).

Cette action compte 132 ETPT qui représentent 6,4 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement consommés.

L'action *Coordination des acteurs de la sécurité civile* représente 66,2 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme, soit 127,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 126,8 millions d'euros en crédits de paiement consommés. En 2008, les consommations étaient respectivement de 125,2 millions d'euros et de 124,1 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement concernent notamment la subvention pour charges de service public à destination de l'unique opérateur du programme : l'École nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP) pour 4,3 millions d'euros. L'ENSOSP a également bénéficié de crédits de titre 7 (dépenses d'opérations financières) d'un montant de 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour lui permettre de rembourser un emprunt immobilier. Le compte financier de l'ENSOSP fait apparaître un nombre d'ETP rémunérés par l'opérateur égal à 97 pour un plafond d'emplois prévu en LFI de 122. Par ailleurs 2 ETPT de l'opérateur sont rémunérés par le programme et 93 ETPT, essentiellement des sapeurs pompiers des SDIS ou des collectivités territoriales sont mis à la disposition de l'école. L'ENSOSP rembourse intégralement le coût employeur aux collectivités d'origine.

Le programme ANTARES (interopérabilité des réseaux de services - liaisons louées) a bénéficié de 4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,8 millions d'euros en crédits de paiement de dépenses de fonctionnement. Il convient d'y ajouter 10,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,4 millions d'euros en crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement.

Les dépenses d'intervention consommées sur cette action s'élèvent à 104,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 102,8 millions d'euros en crédits de paiement. On y trouve notamment 12,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement concernant les pensions et indemnités aux victimes d'accidents. La participation de l'État au budget spécial de la Brigade des sapeurs pompiers de la ville de Paris (BSPP) s'élève à 73,2 millions d'euros. Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS reçoit 14,6 millions d'euros en 2009.

Les effectifs correspondant à cette action sont de 29 ETPT. Les autorisations d'engagement et crédits de paiement consommés ne représentent que 15 % des crédits prévus en loi de finances initiale : 0,32 million d'euros pour 2 millions d'euros prévus. Rien dans le rapport annuel de performances ne permet d'expliquer cet écart, qui apparaît pour le moins surprenant.

La dernière action du programme *Soutien à la politique civile* reprend toutes les fonctions de soutien de la mission. Les autorisations d'engagement consommées sur cette action représentent 17,05 % des autorisations d'engagement consommées du programme, soit 32,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 32,9 millions d'euros en crédits de paiement consommés.

Près de 60 % des ETPT du programme sont portés par cette action. Les 238 ETPT correspondent à 16,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les crédits de fonctionnement de cette action (14,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) permettent notamment le financement du soutien logistique, du remboursement des sapeurs pompiers professionnels mis à la disposition de la DSC par les SDIS et la BSPP, de l'informatique, des loyers budgétaires et du fonctionnement courant des services centraux.

En ce qui concerne le remboursement des sapeurs-pompiers, les données fournies par le rapport annuel de performances permettent de constater que le coût moyen d'un sapeur-pompier professionnel mis à disposition par la BSPP est évalué quasiment à la moitié de celui d'un sapeur-pompier mis à disposition par les SDIS. En l'absence d'explication dans le rapport annuel de performances, le Rapporteur spécial voit dans cette différence une nouvelle illustration des efforts à accomplir dans la gestion des SDIS et la modération de leurs dépenses.

B.- UNE PERFORMANCE CONFORME AUX PRÉVISIONS

Les deux indicateurs (*Mobilisation des colonnes de renfort et Nombre d'hectares brûlés*) associés à l'objectif d'*Optimisation des mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêt* restent complexes à construire, à comprendre et donc à interpréter. Ces deux indicateurs sont des ratios mesurant le nombre de colonnes de renfort engagées et le nombre d'hectares brûlés, rapportés au nombre de secteurs classés en risque sévère durant la saison feux (afin de limiter l'effet aléa climatique). Pour les colonnes de renfort, il s'agit d'optimiser leur prépositionnement ; l'indicateur de mobilisation des colonnes de renfort prévisionnelles passe de 0,03 % en 2007 à 0 % en 2008 et 0,06 % en 2009, pour une cible de 0,15 % en 2011 ; l'indicateur de mobilisation des colonnes de renfort curatives passe de 0,08 % en 2007 à 0,06 % en 2008 et 0,09 % en 2009, pour une cible de 0,05 % en 2011 (plus les ratios sont bas et plus la performance est satisfaisante). Pour le nombre d'hectares brûlés, l'indicateur passe de 5,7 en 2007 à 7,8 en 2008 et 14,4 en 2009, pour une cible de 15 en 2011. L'analyse des résultats figurant dans le rapport annuel de performances met en relief l'importance de l'aléa climatique : le nombre d'hectares brûlés dans les départements méditerranéens a ainsi augmenté de 335 % sur l'ensemble de la « saison feux » en raison d'un climat particulièrement sec et chaud en 2009.

L'indicateur sur l'*Accidentologie des sapeurs pompiers* a été modifié à juste titre en 2009 pour ne tenir compte que des accidents liés aux interventions. Avec un taux de 1,8 pour 1000, ce taux est resté stable en 2009.

L'indicateur relatif à l'*École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)* mesure l'*Attrait des formations proposées par l'École (nombre d'élèves inscrits en formation rapporté au nombre de formations proposées)*. Les résultats passent de 82,9 % en 2007 à 92 % en 2008 et 95,6 % en 2009, pour une cible de 97 % en 2011. Le Rapporteur spécial réitère son souhait que l'on évalue l'activité de l'ENSOSP sur un critère présentant un enjeu plus substantiel, comme par exemple le coût annuel d'un élève ou le niveau de connaissance acquise (notes) dans certaines matières clés, opérationnelles ou managériales, s'agissant d'élèves officiers.

Proposition : évaluer l'activité de l'ENSOSP sur un critère présentant un enjeu plus substantiel : coût annuel d'un élève ou niveau de connaissance acquise dans certaines matières clés, opérationnelles ou managériales

Le seul indicateur des projets annuels de performance relatif aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) mesure le *Taux d'adhésion des SDIS au réseau de communication interopérable Acropol – Antares*. Cet indicateur est constitué de données transmises par les SDIS et est consolidé par la DSC. Le rythme d'adhésion des SDIS fait apparaître un taux de 41,3 % en 2009 pour un objectif cible de 65 % en 2011 qui reste atteignable.

*

* *

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Commentaire de M. Jean-Marie BINETRUY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009	540
A.– APERÇU D'ENSEMBLE	540
B.– PROGRAMMES, 106 ET 157 : LE PROBLÈME RÉCURRENT DES SOUS- BUDGÉTISATIONS DE DÉPENSES OBLIGATOIRES	542
1.– Programme 106 : une exécution 2009 globalement satisfaisante	542
2.– Programme 157 : des dépenses d'AAH toujours dynamiques	543
C.– PROGRAMME 304 : DES DÉPENSES SEULEMENT AUX TROIS QUARTS, DU FAIT D'UNE LENTE MONTÉE EN CHARGE DU RSA	543
D.– PROGRAMME 137 : DES ANNULATIONS DE CRÉDITS IMPORTANTS EU ÉGARD À LA TAILLE DU PROGRAMME	544
E.– PROGRAMME 124 : LA MAÎTRISE DES COÛTS PERMET D'AJUSTER LES CRÉDITS	544
II.– LA PERFORMANCE	544
A.– PROGRAMME 304 : UNE ÉVALUATION DIFFICILE UNE ANNÉE PARTICULIÈRE	544
B.– PROGRAMME 106 : UNE CONJONCTURE DIFFICILE POUR LES PARENTS ISOLÉS ET UNE DIFFICILE MONTÉE EN CHARGE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION	545
C.– PROGRAMME 157 : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE EN DÉPIT D'UNE CONJONCTURE DIFFICILE	546
D.– PROGRAMME 137 : LES INDICATEURS NE REPRÉSENTENT QU'UNE PARTIE DE L'ÉVALUATION EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ HOMME-FEMME	546
E.– PROGRAMME 124 : UNE MISE EN PLACE DES ARS ET UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT À SALUER	547

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009

Les crédits consommés dans le cadre de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* participent au **bouclier social** en lien avec les autres acteurs que sont les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales ou les associations.

A.- APERÇU D'ENSEMBLE

L'enjeu principal de l'exécution de cette mission réside dans des dépenses contraintes résultant d'obligations juridiquement opposables à l'État car finançant notamment des minima sociaux. De ce fait, l'exécution à fin 2009 – 11 448,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11 463,3 en crédits de paiement – fait apparaître un effort supplémentaire de 292 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 292 millions d'euros en crédits de paiement – au regard des montants ouverts en loi de finances initiale notamment en faveur de l'allocation parent isolé (API) financé par le programme 106 et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) inscrite sur le programme 157. **Cette majoration est essentiellement due à la crise économique qui touche en premier lieu les personnes les plus fragiles.**

De ce fait, en 2009, certaines dotations de dépenses obligatoires ont fait l'objet d'inscription insuffisante en loi de finances initiale. Celles-ci sont difficiles à apprécier compte tenu des nombreux paramètres qui les sous-tendent.

A contrario, la crise a eu des répercussions importantes sur la reprise d'emploi et notamment sur les emplois faiblement qualifiés. La consommation des crédits de l'action n° 3 *Généralisation du revenu de solidarité active* du programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* ne s'est élevé qu'à 420 millions d'euros contre 555,3 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Le Rapporteur spécial souligne la maîtrise des coûts du programme support. En effet, la consommation des crédits ouverts au titre du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* a été de 1 071, 5 millions d'euros contre 1 081,3 millions prévus en loi de finance initiale.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Consommés /LFI	Consommés /ouverts
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales124	1 079,3	1 099,3	1 071,4	99,27 %	97,45 %
Lutte contre la pauvreté 304	582,5	445,9	444,6	76,33 %	99,72 %
Actions en faveur des familles vulnérables 106	836,4	918,5	910,6	108,86 %	99,14 %
Égalité entre les hommes et les femmes 137	29,1	27,3	26,4	90,9 %	96,67 %
Handicap et dépendance 157	8 629,2	9 012,2	8 994,1	104,23 %	99,8 %
Mission	11 156,7	11 503,3	11 447,3	102,6 %	99,51 %

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CRÉDIT DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Consommés /LFI	Consommés /ouverts
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales124	1 058,6	1 074,4	1 071,4	99 %	97,63 %
Lutte contre la pauvreté 304	582,5	445,9	445,9	75,73 %	99,94 %
Actions en faveur des familles vulnérables 106	836,4	918,5	918,6	108,88 %	99,14 %
Égalité entre les hommes et les femmes 137	29,1	27,3	27,4	90,45 %	96,95 %
Handicap et dépendance 157	8 629,2	9 012,2	9 043,3	104,71 %	99,92 %
Mission	11 136	11 503,3	11 509,7	102,9 %	99,6 %

Les crédits consommés ont été supérieurs aux crédits initiaux de 327,32 millions d'euros en crédits de paiement soit 2,94 %. Cette situation s'explique principalement par l'ouverture de 438 millions d'euros en loi de finances rectificatives.

Par ailleurs, il faut tenir compte, enfin, du fait que ces prestations obligatoires sont préfinancées par d'autres organismes, notamment de sécurité sociale, ce qui peut fausser partiellement la lecture de l'exécution budgétaire puisque les dettes de l'État envers ces organismes n'apparaissent pas. **Toutefois, le Rapporteur spécial souligne que ces dettes ont été apurées en 2008.**

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

B.– PROGRAMMES, 106 ET 157 : LE PROBLÈME RÉCURRENT DES SOUS-BUDGÉTISATIONS DE DÉPENSES OBLIGATOIRES

1.– Programme 106 : une exécution 2009 globalement satisfaisante

L'exécution budgétaire du programme 106 reflète la mise en œuvre de deux réformes : la fusion de l'allocation parents isolés dans le revenu de solidarité active généralisé à compter du 1^{er} juin 2009 ainsi que la réforme des tutelles.

La fusion de l'API dans le RSA s'est donc traduite par la budgétisation pour cinq mois – du 1^{er} janvier au 31 mai 2009 – consacrés à l'API puis aux transferts des crédits correspondants au reste de l'année aux conseils généraux sous la forme d'une quote-part de TIPP. Ils sont désormais retracés dans le programme 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers.*

L'année 2009 a été également marquée par l'entrée en vigueur de la réforme des tutelles au 1^{er} janvier 2009, en application de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007. Le Rapporteur spécial prendra connaissance avec attention du rapport que doit transmettre le Gouvernement au Parlement dans le courant de l'année 2010 dressant le bilan de la mise en œuvre de la réforme, notamment sur ces aspects budgétaires.

L'ensemble des dépenses obligatoires a continué à représenter la quasi-totalité des dépenses – 97,5 %.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont de ce fait été insuffisants, notamment pour l'action n° 2, et ont appelé l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative de 80,1 millions d'euros (AE = CP). Par ailleurs, 1,9 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,2 millions d'euros en crédits de paiement ont également été ouverts par un arrêté de report.

Eu égard à la situation exceptionnelle de l'année 2009, la consommation des crédits reste conforme à la prévision.

2.– Programme 157 : des dépenses d'AAH toujours dynamiques

Les crédits destinés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de ses compléments se sont avérés, cette année encore, insuffisants. La dotation initiale pour 2009 s'élevait à 5 811,9 millions d'euros et a fait l'objet d'abondement de 321,3 millions d'euros au titre de la loi de finances rectificative de redéploiement interne – 14,3 millions d'euros principalement du FSI. Cette dotation a permis de couvrir à 2 millions d'euros près les dépenses réalisées par les organismes payeurs (CNAF, CCMSA, ASP) qui se sont élevées à 6 149,6 millions d'euros.

Les besoins ont été sous-estimés du fait de l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui est passé de 848 806 personnes au 31 décembre 2008 à 883 338 personnes au 31 décembre 2009, soit une augmentation de 34 532 personnes. **Dans son rapport spécial de novembre 2009, le Rapporteur spécial avait souligné l'élargissement de l'assiette des bénéficiaires de l'AAH induite par la revalorisation et appelé à traduire cette dynamique dans la dotation budgétaire initiale.** Sur cette question, il a, par ailleurs, demandé à la Cour des comptes d'apprécier les effets de la revalorisation de l'AAH sur l'assiette de celle-ci avec les conséquences budgétaires que cette situation emporte.

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

C.– PROGRAMME 304 : DES DÉPENSES SEULEMENT AUX TROIS QUARTS, DU FAIT D'UNE LENTE MONTÉE EN CHARGE DU RSA

L'exécution budgétaire du programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* est marquée par une faible consommation des crédits initiaux liée à la montée en charge beaucoup plus lente que prévue du RSA « activité ». 75,7 % seulement des crédits.

Cette situation a conduit à l'annulation de 137,99 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année et au financement de la prime de Noël versée aux bénéficiaires du RSA « socle » sur les crédits du programme 304 pour un montant total de 340 millions d'euros, alors que les crédits nécessaires à cette prime n'étaient pas prévus initialement.

Compte tenu du financement de la prime de Noël, **seulement 101,17 millions d'euros soit 17,4 % des crédits initiaux ont été consommés pour financer les actions initialement prévues.** Le Rapporteur spécial estime donc nécessaire d'évaluer le plus finement possible les raisons de la difficile montée en charge du RSA et d'apporter, si nécessaire, rapidement les corrections.

Recommandation n° 3 : Ajuster le nombre de bénéficiaires potentiels du RSA en vue d'une traduction budgétaire dans le projet de loi de finances 2011.

D.– PROGRAMME 137 : DES ANNULATIONS DE CRÉDITS IMPORTANTS EU ÉGARD À LA TAILLE DU PROGRAMME

Sur les 29,1 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale au titre du programme *Égalité entre les hommes et les femmes*, 1,7 million d'euros ont fait l'objet d'une annulation soit 6,09 %. Les crédits ouverts ont été consommés à 96,7 %.

E.– PROGRAMME 124 : LA MAÎTRISE DES COÛTS PERMET D'AJUSTER LES CRÉDITS

Le programme 124 retrace la quasi-totalité des dépenses de personnel et de fonctionnement des ministères sociaux. Du fait du caractère prévisible de ces dépenses, il n'existe pas de véritable enjeu en exécution, le programme n'étant affecté que de mouvements de faible ampleur.

Il convient toutefois de noter **l'excellente maîtrise des dépenses de fonctionnement des ministères sociaux** qui résulte d'une politique volontariste.

La consommation du plafond d'emplois s'est soldée par un léger dépassement conjoncturel de 32 ETPT lié aux reclassements des agents des thermes nationaux d'Aix les Bains.

II.– LA PERFORMANCE

Dans l'ensemble, le renseignement des indicateurs est en progrès et permet d'appréhender correctement l'action de l'administration.

A.– PROGRAMME 304 : UNE ÉVALUATION DIFFICILE UNE ANNÉE PARTICULIÈRE

Le programme 304 peut difficilement être évalué au regard des indicateurs présentés dans le rapport annuel de performances. L'évaluation du revenu de solidarité active est difficile en raison du recul limité, le RSA ayant été généralisé au 1^{er} juin 2009.

Par ailleurs, **le Rapporteur spécial présentera à la commission des Finances à la fin du mois de juin 2010 les résultats de son évaluation de la mise en place du RSA dans les départements** et fera des propositions afin de rendre cet outil plus lisible et plus efficace.

B.- PROGRAMME 106 : UNE CONJONCTURE DIFFICILE POUR LES PARENTS ISOLÉS ET UNE DIFFICILE MONTÉE EN CHARGE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION

La performance du programme 106 a pâti d'une année particulièrement difficile. On distingue un sujet de satisfaction, relatifs à la protection des enfants et à l'activité du GIPED.

L'activité du Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) a évolué dans le sens d'un ajustement de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Ainsi si le nombre total d'appels au SNATED a diminué – passant de 489 511 appels décrochés en 2009 contre 655 300 en 2008, le nombre d'appel donnant lieu à une transmission au conseil général a augmenté de 48 % – 9 235 transmissions en 2009 contre 6 239 en 2008. Ce qui traduit un meilleur ciblage du SNATED.

Par ailleurs, l'action en matière de lutte contre la maltraitance dans les établissements sociaux et médico-sociaux est appréciée notamment à partir d'inspections diligentées dans les deux mois suivant un signalement de maltraitance. Le pourcentage des établissements donnant lieu à un contrôle est de 20,8 en 2009 constant par rapport à 2008.

En revanche, d'autres indicateurs sont à surveiller :

- Les actions de soutien à la fonction parentale se stabilisent en 2009 : Comme en 2008, 79 % des départements disposent d'au moins deux actions de soutien pour 10 000 jeunes de moins de 20 ans. La performance se stabilise donc après des progrès constants depuis 2006. Le résultat est inférieur à la cible de 85 % prévue pour 2009.

- De plus, les indicateurs relatifs à l'objectif n° 2 *Garantir un minimum de ressources aux familles monoparentales en situation précaire et favoriser leur retour à l'emploi* ne sont pas exploitables car non renseignés.

- **La performance de l'agence française de l'adoption reste en deçà des prévisions.** Une part moins importante des familles adoptantes est passée par elle en 2009 – 17 %, contre 17,8 % en 2008 et 19 % en 2007, loin de la cible de 30 %. **Cette situation s'explique par la baisse de l'adoption internationale due à un nombre de pays d'accueil plus important et une réduction des adoptions dans les pays émetteurs et notamment dans les pays avec lesquels travaille l'AFA notamment la Russie et de la Viet Nam.** Le Rapporteur rappelle ses remarques de l'année dernière où il préconisait que l'AFA puisse être dotée de la capacité juridique à mener des actions de coopération avec des acteurs locaux de l'adoption car de telles opérations sont souvent une contrepartie demandée par les pays concernés. Une meilleure coordination avec le ministère des Affaires étrangères et les organismes agréés pour l'adoption doit également être recherchée.

C.- PROGRAMME 157 : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE EN DÉPIT D'UNE CONJONCTURE DIFFICILE

La stabilisation des dispositifs et le renseignement plutôt satisfaisant des indicateurs permettent d'appréhender la performance du programme 157.

En un an, près de **6 000 personnes de plus ont cumulé un emploi avec l'AAH**, ce qui illustre la relative efficacité du dispositif du cumul. La hausse du nombre de bénéficiaires de l'AAH de moins de 60 ans (+ 4%) n'a permis que de stabiliser le taux. **Au regard de la conjoncture fortement dégradé en 2009, ce résultat conforme à la prévision mérite d'être souligné.**

De plus, après une montée en charge difficile, le « 39 77 » *dispositif d'accueil téléphonique, de suivi et de traitement des situations de maltraitance envers les personnes âgées et les adultes handicapés* semble avoir trouvé son rythme de croisière. Le taux de réponse est en effet passé en un an de 62 % à 69 %. La valeur cible étant fixée à 80 % ce qui paraît représenter un maximum pour ce type de dispositif.

D.- PROGRAMME 137 : LES INDICATEURS NE REPRÉSENTENT QU'UNE PARTIE DE L'ÉVALUATION EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ HOMME-FEMME

Les indicateurs du programme 137 ne sauraient être considérés comme les seuls éléments permettant d'évaluer l'efficacité de l'action de l'ensemble de l'administration dans ce domaine. **Le document de politique transversale permettra une telle évaluation de cette politique interministérielle par excellence en octobre prochain à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances 2011.**

Du fait de la faiblesse des moyens, l'évaluation des performances du service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) présente des limites importantes.

Ainsi, il est difficile de considérer le SDFE comme responsable des évolutions de la part des jeunes filles dans les formations scientifiques et technologiques.

De même, les leviers d'action à disposition du SDFE pour promouvoir la promotion des femmes en entreprise, *via* notamment les contrats d'égalité professionnelle et les contrats pour la mixité des emplois, sont limités à des campagnes de sensibilisation auprès des organisations patronales et syndicales. La part des accords de branche incluant une clause visant à la réduction des inégalités hommes-femmes est en hausse, à 9,5 %, largement supérieur à une cible déjà ambitieuse de 6 %.

Le SDFE paraît ne disposer de leviers d'action, indirects au demeurant, que sur les indicateurs de l'objectif 2, relatif à la qualité de service et au coût d'opérateurs. Le taux de réponse de la plate-forme téléphonique de la fédération

nationale solidarité femmes demeure constant à 22 %. Ce chiffre masque la très forte augmentation de l'activité du numéro unique 39 19 (+ 87 %) qui résulte de la mise en œuvre de la gratuité du numéro unique et anonyme 39 19 ainsi que de la campagne de communication de luttes contre les violences conjugales.

En définitive, si le programme 137 est un petit programme, **l'effet de levier qu'il entraîne est important. Le document de politique transversal permettra de le mesurer.**

E.– PROGRAMME 124 : UNE MISE EN PLACE DES ARS ET UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT À SALUER

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé la mise en place des agences de régionales de santé (ARS) destinées à unifier et à responsabiliser le pilotage territorial du système de santé. Le taux de personnel de DRASS et de DDASS ayant vocation à rejoindre les ARS effectivement affectés en ARS au 31 décembre 2009 est de 100 %. Le Rapporteur salue cette performance. **Les nouvelles structures ont été créées avec succès et sont opérationnelles depuis le 1^{er} avril 2010.**

D'autre part, les objectifs 2009 en terme de diminution des dépenses de fonctionnement ont également été atteints dans leur totalité. En effet, les dépenses de fonctionnement ont continué leur chute, à 88,69 en administration centrale et (pour une base 100 en 2006). Cette performance qui va au-delà de la cible (92,5) est remarquable et doit être saluée. L'ensemble des postes de consommation est concerné. Ces résultats ont été obtenus du fait notamment de la responsabilisation des gestionnaires qui ont la charge d'une enveloppe de crédits fixe.

*

* *

Le Rapporteur spécial tire trois conclusions du commentaire du rapport annuel de performance :

– l'exécution se traduit, comme les années précédentes, par l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative visant à compenser les sous-budgétisations en loi de finances initiale sur les programmes finançant des prestations à caractère obligatoire – AAH, API...

– des ajustements devront être apportés au RSA dont la difficile montée en charge explique la nette sous-consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale au titre du programme 304 ;

– la maîtrise des coûts de personnel et de fonctionnement au sein du programme 124 est remarquable.

*

* *

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Commentaire de M. Henri NAYROU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES : UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES TOUJOURS À AMÉLIORER	550
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009	552
A.– UNE TRÈS FORTE CONSOMMATION DES CRÉDITS	552
B.– LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE	552
1.– Le programme <i>Sport</i> toujours contraint.....	552
2.– Le programme <i>Jeunesse et vie associative</i> dynamique	554
3.– Le programme <i>Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative</i> en pleine restructuration	554
III.– UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE	555
A.– LE PROGRAMME <i>SPORT</i> : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE MAIS PERFECTIBLE ..	556
1.– Un degré de maîtrise disparate	556
2.– Le CNDS, outil de mise en œuvre du programme	558
B.– LE PROGRAMME <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i> : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE	558
C.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE : UNE ÉVALUATION DIFFICILE À RÉALISER	560
D.– UNE REGRETTABLE ABSENCE DE LIEN ENTRE LA PARTIE PERFORMANCE, LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO ET L'ANALYSE DES COÛTS.....	561

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* comprend deux programmes opérationnels, concernant respectivement la politique du *Sport* et celle de la *Jeunesse et de la vie associative*, et un programme *Conduite et pilotage*, regroupant, outre les crédits afférents au fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés, l'ensemble des crédits de personnel.

Elle reste l'une des plus petites du budget de l'État avec 0,22 % des dépenses du budget général.

Au titre de l'exercice 2009, le ministère a connu une forte instabilité de son organisation, avec des incidences sur sa gestion :

– dans son périmètre même, avec le détachement des missions *Jeunesse et vie associative* du périmètre ministériel parallèlement à la création d'un Haut Commissaire à la jeunesse et à la vie associative ;

– dans son organisation interne, avec la fusion des directions affaires financières et juridiques et des directions des ressources humaines communes aux ministères chargés de la santé, de la solidarité, des sports, de la jeunesse et de la vie associative, et le rapprochement des services déconcentrés ;

– dans les prérogatives de chaque direction avec le pilotage des opérateurs transféré aux deux directions opérationnelles.

Le programme *Jeunesse et vie associative* affiche une nouvelle ambition parallèlement à la nomination du Haut Commissaire, qui se traduit principalement par la création du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (30 millions d'euros en sus des crédits accordés par la loi de programmation des finances publiques pour ce dispositif) et du service civique.

I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES : UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES TOUJOURS À AMÉLIORER

Préconisation n° 1 : Consacrer une attention plus soutenue dans le rapport annuel de performances :

– à la rédaction du bilan stratégique de chaque programme qui n'est que le résumé des développements qui concluent, pour chaque objectif, l'analyse des indicateurs ;

– aux tableaux de dépenses fiscales toujours incomplets ;

– à la contribution des opérateurs aux objectifs de chaque programme dans le cadre d'une véritable démarche de performance ;

– à l'amélioration de la fiabilité des systèmes de collecte des données nécessaires à la mesure de la performance.

Le bilan stratégique de la mission (et de la première année de la programmation pluriannuelle) fait son apparition dans le rapport annuel de performances 2009 avec les choix opérés et la présentation des réformes ce qui permet une meilleure lisibilité.

Le choix a été fait dès la mise en œuvre de la LOLF, de rattacher l'ensemble du titre 2 à un programme soutien non prestataire de service et surdimensionné, le programme *Conduite et pilotage*. Ce programme 210 constitue une « entorse » à la LOLF car il regroupe l'ensemble des crédits de personnel (titre 2) et de fonctionnement de la mission, soit un peu plus de la moitié des crédits de la mission.

Son responsable, l'actuel directeur des affaires financières, juridiques et des services (DAFJS), n'intervient pas comme prestataire de service au bénéfice des deux autres programmes mais comme un responsable de programme « de plein exercice ». Cela limite la capacité des responsables des programmes opérationnels à piloter les effectifs participant à leurs actions, d'autant qu'il n'a pas été accompagné d'un véritable renforcement du dialogue interne sur les questions de ressources humaines. Les programmes de la mission n'ont d'ailleurs eu que très peu recours aux opérations de fongibilité notamment du titre du personnel vers les autres titres de crédits.

Cette organisation est bien peu conforme à l'esprit de la LOLF, comme l'a souligné chaque rapport du Comité interministériel d'audit des programmes, tout comme l'ensemble des rapports parlementaires et de la Cour des comptes puisqu'elle tend à réduire considérablement au niveau national la lisibilité et le pilotage des programmes opérationnels 163 et 219 composés essentiellement de dépenses d'intervention.

Préconisation n° 2 : Quel que soit le choix d'architecture budgétaire retenu, mettre en place un véritable dialogue structuré entre les responsables de programmes opérationnels sur le nouveau périmètre santé sports.

Par ailleurs, le gestionnaire des dépenses de personnel de la mission doit être responsable de sa gestion devant le Parlement. Ce n'est plus le cas : comme le fait remarquer la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, les dépenses de personnel sont désormais gérées par la directrice des ressources humaines des ministères sociaux. Celle-ci n'a pas la qualité de responsable de programme. C'est une entorse importante à l'esprit de la LOLF à laquelle il est indispensable de remédier.

Préconisation n° 3 : Le gestionnaire des dépenses de personnel de la mission doit être responsable de sa gestion devant le Parlement, en qualité de responsable de programme.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009

A.- UNE TRÈS FORTE CONSOMMATION DES CRÉDITS

Les dépenses de la mission se sont élevées en 2009 à 853,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 825,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Les crédits de paiement consommés représentent 98,6 % des crédits ouverts en 2009, soit un taux sensiblement comparable à celui de 2008 (99,14 %), et le taux de consommation des autorisations de programme s'établit à 99,61 %, résultat en progression par rapport à l'an dernier.

L'exécution 2009 fait apparaître un solde de 25,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6,08 millions d'euros en crédits de paiement hors fonds de concours. En autorisations d'engagement, la majeure partie du reliquat porte sur le programme *Sport* (21,7 millions d'euros). Le solde en crédits de paiement porte essentiellement sur le programme *Conduite et pilotage* (2,8 millions d'euros) et le programme *Sport* (2,39 millions d'euros).

On notera que les perspectives de dépenses normées par la loi de programmation des finances publiques ont été dépassées dès 2009 en raison de la création du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (30 millions d'euros) et la majoration des remboursements de l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale au titre du droit à l'image collective (20,06 millions d'euros).

B.- LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Les mouvements de crédits ont été plus importants qu'en 2008, que ce soit en valeur absolue ou en pourcentage de chaque programme, et ont eu un impact différent sur le montant des crédits disponibles de chaque programme.

1.- Le programme *Sport* toujours contraint

Les annulations de crédits du programme *Sport* n'ont porté que sur une faible partie des crédits de paiement, concernant les budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux et ceux nécessaires au lancement de nouvelles opérations de travaux et de rénovation dans les Centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS) et les écoles nationales sous tutelle. Elles ont été effectuées alors que subsistent des impayés de l'État à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre du droit à l'image collective (DIC).

– Le droit à l’image collective : éponger les dettes

La compensation par l’État de l’exonération consentie au titre des revenus issus du droit à l’image collective des sportifs professionnels avait été fixée en LFI 2009 à 26 millions d’euros, sur la base des informations fournies par l’agence.

Cette prévision s’étant avérée nettement sous-évaluée, 20 millions d’euros supplémentaires ont été ouverts en loi de finances rectificative pour continuer à apurer les dettes de l’État (celle antérieure à 2009 et une partie de celle contractée en 2009). L’état de la dette prévisionnelle fin 2009 s’élève à 6,39 millions d’euros.

La suppression du droit à l’image collective au 30 juin 2010 prévue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 diminue la dépense prévisionnelle de l’État. Pourtant dans le projet de loi de finances 2010, avec une méthode de budgétisation à l’identique, les crédits votés apparaissent insuffisants pour compenser les exonérations 2010 et apurer la dette résiduelle de l’État. Un besoin de financement de 3,69 millions d’euros est d’ores et déjà constaté.

Préconisation n° 4 : Avec la suppression du droit à l’image collective au 30 juin 2010, imputer sur le programme *Sport*, au plus tard dans le projet de loi de finances 2011, l’apurement définitif des dettes contractées par l’État auprès de l’ACOSS au titre du droit à l’image collective.

– Des interrogations qui subsistent pour le partenariat public privé de l’Institut national du sport de l’expertise et de la performance (INSEP)

Les 6,4 millions d’euros d’autorisations d’engagement nouvelles portent à 98,8 millions d’euros le montant des engagements contractés par l’État depuis la signature du partenariat public privé – PPP.

À ce stade, les perspectives budgétaires, et notamment les économies attendues de la conclusion du PPP par l’externalisation des fonctions de restauration et d’hébergement sont difficiles à appréhender.

Le choix d’un partenariat public privé (PPP) n’est pas davantage motivé et justifié que les années précédentes, aucun élément concret n’étant apporté sur ce point dans le rapport annuel de performances 2009. Dans cette situation, le Rapporteur spécial est évidemment inquiet des futures modalités de financement et de fonctionnement de l’Institut.

Préconisation n° 5 : Dès l’achèvement des travaux prévu en 2010, apporter dans le projet annuel de performances pour 2011, un bilan précis justifiant la conclusion d’un partenariat public privé pour la rénovation et l’exploitation de l’établissement

De plus, les contrats de partenariat public privé (PPP) relatifs à la rénovation et à l'exploitation de l'INSEP, ou la concession de service public du Stade de France, présentent des incertitudes sur le plan comptable, relevées par la Cour des comptes, et devront donc faire l'objet d'une étude approfondie en 2010.

2.– Le programme *Jeunesse et vie associative* dynamique

Au sein de ce programme, la réserve n'a pas été appliquée aux postes correspondant aux dépenses considérées comme inéluctables ou incompressibles.

Les dépenses d'intervention (137,3 millions d'euros) représentent la quasi-totalité (94 %) des crédits gérés par ce programme.

L'exécution budgétaire de 2009 se caractérise par une forte augmentation (28 %) de ces crédits d'intervention avec l'ouverture de 30,3 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificatives, au titre du fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

Les dépenses fiscales associées à la mission concernent essentiellement des dispositifs rattachés au programme *Jeunesse et vie associative*. Évaluées dans le projet de loi de finances 2009 à 1 411 millions d'euros – en augmentation de 10 % par rapport à l'an dernier et de 36 % par rapport à 2006 –, elles sont 11,7 fois supérieures aux crédits ouverts de ce programme.

3.– Le programme *Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative* en pleine restructuration

Ce programme regroupe l'ensemble des crédits de personnel (titre 2) et de fonctionnement de la mission, soit un peu plus de la moitié des crédits (54,9 % en autorisations d'engagement et 53,2 % en crédits de paiement). Les dépenses de titre 2, liées à la rémunération des personnels représentent 88,3 % des dépenses du programme.

L'année 2009 a été marquée par la mise en œuvre des mesures issues de la RGPP conduisant à une réorganisation profonde de l'administration centrale et de l'administration territoriale avec la fusion des fonctions support.

Les dépenses de titre 2 ont été réduites bien au-delà de la réserve de précaution (masse salariale à 383,4 millions d'euros soit 99,7 % des crédits disponibles, mais 97,3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale 393,9 millions d'euros). L'exécution fait apparaître 5 millions d'euros d'annulations, 2,93 millions d'euros de crédits bloqués, 2 millions d'euros de fongibilité asymétrique du titre 2 vers le titre 3 du programme, et un reliquat de 1,05 million d'euros, soit au total près de 11 millions d'euros prélevés sur les crédits du personnel.

Ces annulations ont été rendues possibles par la révision à la baisse du CAS *Pensions*, les premiers effets structurels de la RGPP, avec **58 % des départs en retraite non remplacés au sein de la mission**, et par un **ralentissement des recrutements en 2009**. Hors titre 2, les annulations ont également dépassé la réserve de précaution, le ministère ayant, comme l'an dernier, suspendu des dépenses de fonctionnement dans la perspective du relogement de services.

Elles se répercutent sur la consommation du **plafond d'emplois 2009 (6 814 ETPT demandés), qui s'établit à 6 628 ETPT**. Cette non-saturation s'expliquerait selon le ministère, par une « gestion prudentielle » du plafond dans le contexte de réforme administrative territoriale pour procéder à d'éventuelles corrections en 2010, et aussi par « l'anticipation temporelle des efforts à réaliser en terme d'économies d'emplois dans un cadre pluriannuel au regard de la cible 2011 ». La structure des effectifs n'a pas changé et se caractérise par une prédominance des personnels techniques et pédagogiques et aussi par une part majoritaire des personnels du programme *Sport*, part qui a évolué à la hausse en 2009 compte tenu du transfert des personnels des CREPS de l'action 3 vers l'action 1 du programme *Conduite et pilotage*.

Préconisation n° 6 : Évaluer l'impact des mesures de réorganisation sur le fonctionnement et l'efficacité des fonctions support

III.- UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE

Le libellé et le contenu des actions et des objectifs du projet annuel de performances de la mission, connaissent une certaine stabilité en 2009.

Mais ils évoluent profondément dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, pour selon le ministère, assurer une mise en cohérence de la démarche de performance avec l'application des mesures issues de la RGPP et des nouvelles orientations politiques décidées en 2009. 30 modifications sont ainsi apportées aux 36 indicateurs que compte la mission en 2009. Cela ne permet pas un suivi pertinent des résultats dans le temps.

De plus la précision des données remontées par les services déconcentrés reste très variable. En dehors du programme *Sport*, le ministère n'a pas élaboré de méthodologie de mesure de la performance partagée entre les services centraux et déconcentrés, le développement du contrôle de gestion étant encore insuffisant.

Des progrès sont à relever pour l'exercice 2009, notamment avec les opérateurs, une partie d'entre eux étant désormais encadrés par des contrats de performances.

Au sein du programme *Jeunesse et vie associative*, l'administration centrale dispose d'outils pour mener à bien une démarche d'évaluation des dépenses d'intervention, avec la signature de conventions pluriannuelles

d'objectifs avec une centaine d'organismes. Une telle approche reste en revanche encore en projet pour les dépenses des services déconcentrés qui résultent principalement de reconductions ou de mesures appliquées de manière uniforme, sans réelles directives d'emploi.

A.– LE PROGRAMME *SPORT* : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE MAIS PERFECTIBLE

1.– Un degré de maîtrise disparate

Dans le domaine du *Sport*, les objectifs et les indicateurs sont fondés sur des éléments quantifiables, mais cela ne compense pas certaines insuffisances.

– L'indicateur 1.1 qui mesure le nombre de licences délivrées par les fédérations, indique une progression sensible due à une nouvelle méthodologie. En neutralisant cet effet, l'indicateur ne progresse que de 0,4 %. Or le développement de la pratique sportive ne se fait pas que dans les clubs et elle a sans doute tendance dans la période actuelle, à se faire de plus en plus en dehors des clubs, en famille, en individuel ou dans des structures commerciales. Rien n'est dit à ce sujet, alors que ce pourrait être l'une des raisons du plafonnement.

Préconisation n° 7 : Obtenir des informations sur l'accroissement de la pratique sportive hors clubs.

– L'indicateur 1.2 voit son intitulé modifié pour mesurer, non plus le coût public du licencié, mais le coût de la licence, sur la base du ratio « *pour le sport de masse, montant des subventions du CNDS et rémunération des conseillers techniques sportifs / nombre de licenciés* » diminue. Cela est présenté comme « *une amélioration de l'efficacité globale de la politique de développement du sport de masse* ». On peut aussi l'interpréter comme un indice du désengagement de l'État. Jugé trop compliqué et peu lisible, cet indicateur est abandonné dans le projet annuel de performances 2010.

– L'indicateur 1.3 mesure les moyens affectés aux publics cibles. Le CNDS étant devenu en 2009 le financeur exclusif du sport pour tous au niveau territorial y compris pour les publics prioritaires, les résultats et cibles sont présentés dans le projet annuel de performances sur cette nouvelle base.

– L'indicateur 1.5 qui mesure le taux de licences en zones urbaines sensibles indique une baisse, qui est interprétée non comme un mauvais résultat mais comme un problème de méthodologie.

– L'indicateur 2.1 qui donne le nombre de fédérations sportives présentant une situation financière fragile ou dégradée affiche un mauvais résultat en raison de « *la conjonction de l'année olympique avec une diminution globale du soutien apporté aux fédérations* », plus particulièrement aux fédérations non olympiques.

Cette détérioration risque fort de se répéter tous les quatre ans, voire tous les deux ans, ce qui montre le faible intérêt de cet indicateur et son rapport insuffisant avec l'objectif qui est de « *promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives* ».

– L'objectif n° 4, « *maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial* » est assorti d'un seul indicateur apprécié désormais de deux manières : selon les résultats aux jeux olympiques et selon un panel de fédérations regroupant les 25 sports les plus médiatisés dans le monde. Le résultat de la deuxième n'est toujours pas fiable, seules les données de 15 fédérations (sur 25) étant prises en compte.

Préconisation n° 8 : Fournir une analyse plus précise et développée de l'action *Développement du sport de haut niveau*, qui représente désormais 71 % (au lieu de 64 %) des crédits du programme (hors rémunération des personnels).

– L'indicateur 5.1 qui indique le nombre de sportifs qui se sont soumis aux obligations de suivi médical, est en baisse tant pour les sportifs de haut niveau que pour les espoirs. Ce serait en raison d'un manque de structuration de certaines fédérations pour la prise en compte de ce suivi. On notera le caractère incomplet des résultats puisque la fédération française de cyclisme et celle de ski n'ont pas répondu à l'enquête.

– L'objectif n° 7 « *optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations* » est mesuré par un seul indicateur à la méthodologie modifiée du fait des nouvelles compétences du Centre national de développement du sport en la matière. Les résultats montrent une baisse du nombre de subventions versées aux associations mais une augmentation du montant moyen de subvention versée. Le Rapporteur spécial avait souligné l'an dernier le possible effet pervers lié à la fixation d'un montant de subvention plancher. De plus cet objectif est une négation de l'effet de levier et semble avoir été conçu principalement pour une économie de frais de gestion. Est-il cohérent avec l'objectif de développement du sport pour tous, et avec la politique en matière de subvention du programme *Jeunesse et vie associative* ?

– Un 8^{ème} objectif concernant la professionnalisation et la qualité de prestation des CREPS, fait son apparition, transféré du programme *Conduite et pilotage*. Mais la restructuration du réseau liée à la RGPP conduit à la disparition de cet objectif dans le projet de loi de finances 2010, et la contribution à la performance des CREPS sera rattachée à l'objectif 4, relatif au haut niveau.

Préconisation n° 9 : Renforcer les articulations entre choix des indicateurs, résultats, atteinte de l'objectif et définition de la politique ; les indicateurs actuels venant trop souvent mesurer autre chose que l'atteinte aux buts fixés.

Compte tenu de la part importante (70 %) que représentent les dépenses d'intervention dans le budget du programme *Sport* et notamment les subventions aux fédérations sportives, on ne peut que regretter l'absence d'indicateur de performance mesurant l'utilité et l'efficacité de ces dépenses.

Préconisation n° 10 : Ajouter un ou plusieurs indicateurs mesurant l'utilité et l'efficacité des dépenses d'intervention.

2.– Le CNDS, outil de mise en œuvre du programme

Le recours systématique et abusif à des effets d'affichage trompeurs concernant **le rôle du Centre national de développement du sport (CNDS)** dans la mise en œuvre du programme *Sport* **masque la remise en cause durable du rôle joué par l'État.**

En agrégeant, selon une pratique devenue systématique, les moyens et la contribution à la performance du Centre national de développement du sport aux crédits et indicateurs du programme *Sport*, le responsable de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* entend masquer en fait une diminution des capacités d'intervention du ministère, comme l'illustre le glissement d'une partie de plus en plus importante des financements pris en charge par le Centre national de développement du sport. Ce choix doit être motivé et assumé dans les rapports annuels de performance.

Préconisation n° 11 : Isoler et mettre en évidence avec sincérité, par l'intermédiaire de tableaux spécifiques, la contribution tant budgétaire qu'en termes de performance du Centre national de développement du sport.

Est-ce à dire que le Centre national de développement du sport, avec les multiples tâches qui lui sont désormais confiées – distribution des crédits régionalisés, financement des grands événements internationaux, plan de relance, mise en place de têtes de réseau – deviendra à moyen terme l'outil exclusif de la mise en œuvre du programme *Sport* ?

Préconisation n° 12 : Rendre public dans le rapport annuel de performances les grandes lignes du contrat de performance passé par le ministère avec l'établissement, ou à tout le moins la partie évaluative.

B.– LE PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE

En 2009, l'architecture du programme est encore bâtie autour de quatre actions et six objectifs. Elle sera profondément remaniée dans le projet annuel de performances 2010 autour de trois actions et un dispositif de performance articulé autour de quatre objectifs.

Le Rapporteur spécial a souligné à plusieurs reprises la difficulté de rendre compte des résultats de ce programme. Les actions afférentes à la *Jeunesse* et à la *Vie associative* ne sont en effet pas évaluées correctement à cause d'indicateurs souvent peu pertinents pour valoriser l'action propre du ministère dans un domaine largement interministériel.

Ainsi, dans le rapport annuel de performances 2009 :

– l'indicateur 1.1 relatif à « *la qualité du service rendu* » donne de bons résultats, mais une inflexion est d'ores et déjà annoncée en lien avec la réforme des services déconcentrés ;

– l'indicateur 2.2 donne « *le rapport du coût de fonctionnement des offices, l'office franco-québécois pour la jeunesse (l'OFAJ) et l'office franco-allemand pour la jeunesse (l'OFQJ), au nombre de jeunes échangés* ». Mais rien sur le nombre des échanges, sur la qualité des échanges, ni *a fortiori*, sur l'intérêt de ces politiques ;

– l'ancien objectif 3, « *soutenir les collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets éducatifs locaux* » a été supprimé ;

– le nouvel objectif 3, « *rechercher l'optimisation des postes FONJEP* » voit ses résultats analysés de manière toujours aussi succincte alors que les deux indicateurs rattachés sont complexes ; le premier disparaîtra dans le projet annuel de performances 2010 ;

– l'indicateur 4.1 relatif « *au nombre de contrôles rapporté au nombre d'accueils déclarés* » dans les établissements accueillant des mineurs à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs est en augmentation sans atteindre les cibles fixées. On apprend que l'effectif des agents contrôleurs a diminué de 8,5 % entre 2008 et 2009 ;

– l'indicateur 5.1 relatif à « *la proportion de diplômés qui occupe un emploi en rapport avec la qualification obtenue* » progresse d'un point en un an, sans que cela soit significatif à cause de problèmes méthodologiques ;

– l'indicateur 6.1 mesure « *la répartition des subventions déconcentrées par montant alloué* » sans connaître le but fixé, « *rien ne permettant de considérer comme souhaitable une répartition particulière* » de ces montants, de l'aveu même du responsable de programme ; il sera modifié en 2010.

Certes, il est difficile de mesurer la qualité du service rendu sur des périodes courtes et dans des secteurs où les intervenants sont nombreux, mais cela ne doit pas dispenser de mesurer l'efficacité des actions subventionnées. L'administration centrale dispose désormais d'outils pour mener à bien une évaluation de ces dépenses, grâce à la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs avec une centaine d'organismes. En revanche, les services déconcentrés n'ont pas encore entamé une telle démarche.

C.- LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE : UNE ÉVALUATION DIFFICILE À RÉALISER

Ce programme de soutien poursuit deux objectifs déclinés en huit indicateurs. Il assure le pilotage stratégique et la gestion des moyens d'intérêt commun au profit de l'ensemble des services de l'administration « jeunesse et sport » du ministère de la santé et des sports.

Son responsable est le directeur des affaires financières, juridiques et des services, également responsable du programme similaire pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, (programme 124).

À l'examen de ce rapport annuel de performances 2009, le Rapporteur spécial réitère ses remarques relatives à la nécessité de mettre au point des indicateurs pertinents et fiables qui rendent véritablement compte de la performance plutôt que de la gestion de l'administration. Ainsi :

– l'indicateur 1.1 qui concerne le nombre d'entretiens individuels de carrière réalisé, est contrairement à ce qui est affirmé, un indicateur d'activités, sans effet dans le cadre des réformes en cours ; il sera abandonné dans le projet annuel de performances 2010, ses données n'étant plus jugées pertinentes ;

– l'indicateur 1.2 mesurant le taux de formation des agents sera lui aussi abandonné dans le projet annuel de performances pour 2010 ;

– l'indicateur 1.3 qui donne le ratio gérant/géré, ne prend pas en compte les 2 800 personnels (sur 7 000 ETPT au total) gérés en commun avec le ministère de l'Éducation nationale. Cet indicateur de simple gestion, qui exclut 40 % des ETPT, couvre pourtant à lui seul 63 % des crédits du programme ;

– les indicateurs 2.4 et 2.5 relatifs au taux et au coût complet d'occupation des locaux par agent sont difficiles à renseigner et à interpréter, d'autant que le simple calcul arithmétique avec des effectifs à la baisse et des loyers constants ou en hausse, conduit inexorablement à des résultats dégradés.

Préconisation n° 13 : Veiller à ce que les indicateurs soient soigneusement renseignés afin d'évaluer réellement la performance ainsi que le rôle de prestataire de service auprès des programmes opérationnels.

La réorganisation administrative engagée sous l'effet de la révision générale des politiques publiques, vise à mutualiser les moyens des ministères sociaux sur le champ santé-sport-solidarité-jeunesse. Cela se traduit **dans le projet de loi de finances 2010 par une refonte complète de la liste des objectifs et des indicateurs** pour que la mesure de la performance s'exprime de manière identique pour les programmes de soutien des secteurs *Sport, jeunesse et vie associative* (210) et *Santé-solidarité* (124).

Préconisation n° 14 : Stabiliser le dispositif de performances afin d'assurer un suivi pertinent des résultats dans le temps. La refonte du dispositif de performances, esquissée dans le rapport annuel de performances 2009, conduira en effet pour le programme 210 à une rupture des données statistiques, rendant impossible l'analyse de la performance dans le temps.

D.- UNE REGRETTABLE ABSENCE DE LIEN ENTRE LA PARTIE PERFORMANCE, LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO ET L'ANALYSE DES COÛTS

La nature et le processus de la dépense au sein du ministère ne sont, en grande partie, pas compatible avec une réelle justification au premier euro (JPE). Les montants des crédits d'intervention représentent en effet une part substantielle des dépenses des programmes opérationnels (71,3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale 2008 pour le programme *Sport* et 94,6 % pour le programme *Jeunesse et vie associative*). Or, ces subventions sont négociées avec les bénéficiaires, puis décidées et allouées en cours de l'exercice budgétaire. De plus, la JPE n'a pas constitué un outil de pilotage des programmes ni, à cet effet, nourri le dialogue et le contrôle de gestion pour toutes les questions de ressources humaines.

Préconisation n° 15 : Conférer à la justification au premier euro le caractère opérationnel d'un outil de pilotage des programmes et d'une base du dialogue de gestion.

Une bonne appréhension de l'allocation des moyens aux objectifs suppose que soit préalablement mise en place une véritable comptabilité d'analyse des coûts que l'architecture de la mission ne permet pas.

Préconisation n° 16 : Mettre en place d'urgence une comptabilité d'analyse des coûts.

En conclusion, le Rapporteur spécial veut souligner à nouveau la faible prise en compte des préconisations formulées par la représentation nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d’audit des programmes, qui explique une nouvelle fois, les lacunes et le caractère inachevé du rapport annuel de performance 2009.

*

* *

TRAVAIL ET EMPLOI :
ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES
ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Commentaire de M. Christian ECKERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE ENCORE PERFECTIBLE	564
A.– UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI MANQUE ENCORE DE COHÉRENCE.....	565
B.– UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE EN PROGRÈS.....	565
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST MARQUÉE PAR DE FORTS AJUSTEMENTS EN COURS D'ANNÉE.....	566
A.– UNE SOUS-BUDGÉTISATION QUI N'A PAS SU ANTICIPER LES EFFETS DE LA CRISE.....	567
B.– PLUSIEURS RETARDS PRÉJUDICIALES À L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI.....	568
C.– L'APUREMENT EXCEPTIONNEL DES DETTES SOCIALES DE L'ÉTAT	570
D.– LES POLITIQUES DE L'EMPLOI FINANCÉES PAR LE PLAN DE RELANCE	571
III.– DES DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES MAL MAÎTRISÉES	572
A.– LA FIN DES AIDES À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR HCR	574
B.– LE RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DES SERVICES À LA PERSONNE HORS DE CONTRÔLE	575
C.– LE DÉVELOPPEMENT DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN ZRR.....	577

L'étude des comptes 2009 est un exercice riche d'enseignements. Plus que tout autre au sein du budget général, le programme n° 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement* de la mission *Travail et emploi*, doté initialement de 5,25 milliards d'euros, a été sollicité pour tenter de contenir les effets de la crise économique.

Alors que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2009 marquaient un net repli (-1,14 %) par rapport à l'année précédente, quand bien même les premiers effets de la crise ne pouvaient être ignorés, les sommes finalement dépensées bondissent de +24,73 % sur la même période. Cette brusque augmentation de 1,34 milliard d'euros se répercute, sans exception, sur les trois actions du programme mais elle est cependant plus forte sur l'action *Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi* et sur l'action *Développement de l'emploi*, avec respectivement +39,7 % et +43,3 %, que sur celle consacrée à *l'Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences*, dont les crédits sont tout de même majorés de 12,1 % sur 2009/2008.

Sur l'exercice 2009 seul, l'écart constaté entre le volume global des crédits consommés et le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale – soit +25,5 % – témoignerait *a priori* d'une sous budgétisation, d'ailleurs pas sans précédent sur ce programme. La réalité est plus complexe à analyser car le programme n° 103 a été abondé en cours d'année par décret de transfert en provenance du programme n° 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* de la mission *Plan de relance*, pour un montant de 705 millions d'euros.

Les dépenses fiscales et sociales, considérables sur ce programme puisqu'elles atteignent 5,6 et 2,2 milliards d'euros, ont particulièrement retenu l'attention du Rapporteur spécial, cette année. Leur développement mal maîtrisé, la nécessité de compenser les dépenses sociales aux organismes de Sécurité sociale, l'absence d'évaluation de leur effet sur l'emploi, surtout, justifierait davantage de retenue.

I.- UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE ENCORE PERFECTIBLE

Avant de détailler plus avant l'analyse de l'exécution budgétaire, le Rapporteur spécial souhaite évoquer les documents budgétaires transmis au Parlement ; il donne volontiers acte des progrès accomplis en la matière, année après année, par les services du délégué général à l'Emploi et à la formation professionnelle

A.– UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI MANQUE ENCORE DE COHÉRENCE

La structure de la mission *Travail et emploi* a été remaniée à de nombreuses reprises au cours des dernières années. Composée de trois programmes en 2006 (n° 102, 103 et 133), la mission a vu son format redéfini pour passer à deux programmes en 2008 : l'ancien programme n° 133 *Développement de l'emploi* a ainsi été fusionné au programme n° 103. D'autres modifications ont, en cours d'exercice, affecté la structure du programme et le nombre d'indicateurs de performance : ainsi, le décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a organisé le transfert du secteur des services à la personne et de la tutelle de l'Agence nationale des services à la personne à cette nouvelle direction qui relève d'un autre programme *Développement des entreprises et de l'emploi* au sein de la mission *Économie*.

Comme l'année dernière, la répartition des crédits consacrés à la politique de l'emploi a continué à manquer d'homogénéité et de lisibilité alors qu'elle aurait dû conduire à distinguer les aides destinées à mobiliser des entreprises pour créer des emplois et dispenser des formations, relevant en théorie du programme n° 103, et celles destinées à encourager des personnes à chercher un emploi ou à suivre des formations sans accès immédiat à une entreprise qui ont davantage leur place dans le programme n° 102.

Auditionné par le Rapporteur spécial, le Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), responsable unique des deux programmes, a rappelé que son souhait était de fusionner ceux-ci à terme en un seul programme, conformément aux recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

Il n'est pas certain que la maquette qui en résulterait améliorerait la lisibilité des politiques publiques de l'emploi, sauf à envisager une réorganisation plus vaste qui fusionnerait les missions *Travail et emploi* et *Économie*, afin de refléter la répartition des responsabilités en matière d'emploi, d'une part, et de travail, d'autre part.

B.– UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE EN PROGRÈS

Année après année, la qualité des documents budgétaires s'améliore progressivement.

• Des justifications au premier euro en progrès

Le RAP 2009 satisfait à l'une des demandes exprimées par le Rapporteur spécial l'an dernier – il s'agissait de notre collègue Gaëtan Gorce – consistant à justifier tout écart significatif entre les crédits inscrits et les crédits consommés.

Même si tous les écarts ne sont pas encore justifiés et si certains le sont de manière excessivement sommaire, il y a là un réel effort d'information du Parlement et du citoyen.

• Des indicateurs de performance enfin stabilisés mais toujours inégalement renseignés

Les indicateurs de performance connaissent également une amélioration sensible grâce à un effort de stabilisation qui autorise enfin des comparaisons sur moyen terme. Quelques-uns ne sont pas systématiquement renseignés (par exemple, les indicateurs 4.2 *Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat de professionnalisation* ou 4.4 *Nombre de certifiés par la voie de la VAE*), ou le sont avec un important retard (jusqu'à deux ans), laissant encore une marge de progrès importante pour le volet performance.

Proposition n° 1 : Déléguer à la DARES la mission de renseigner et de réviser les indicateurs de performance.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST MARQUÉE PAR DE FORTS AJUSTEMENTS EN COURS D'ANNÉE

L'exercice 2009 se singularise par l'importance des ouvertures de crédits intervenus en cours d'exercice et, plus particulièrement, l'impact du plan de relance sur le volume final des crédits consommés.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2010	Dont Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont Titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2009
Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	157,1 %	106,0 %	157,1 %	97,6 %
Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences (ex-action Accès des actifs à la qualification)	120,6 %	198,9 %	120,5 %	99,3 %
Développement de l'emploi	125,7 %	93,8 %	126,4 %	104,4 %
Ensemble	125,6 %	109,4 %	125,6 %	100,4 %
<i>(y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)</i>	<i>(97,4 %)</i>	-	-	<i>(100,4 %)</i>

Source : rapport annuel de performances

Le Rapporteur spécial constate que le solde disponible à la fin de l'exercice 2008 des autorisations d'engagement non consommées, soit 64,185 millions d'euros, a été reporté sur 2009, dont 9,484 millions d'euros de crédits issus de recettes de fonds de concours. Pour les crédits de paiement, les disponibilités du programme 103, soit 72,501 millions d'euros, ont été reportées intégralement avec le même montant de crédits de fonds de concours (9,484 millions d'euros).

A.- UNE SOUS-BUDGÉTISATION QUI N'A PAS SU ANTICIPER LES EFFETS DE LA CRISE

Marquée par la crise économique, l'exécution budgétaire 2009 a connu plusieurs dérapages pour un montant total des ouvertures de crédits de près de 1,4 milliard d'euros. Si les causes de ces dépassements des crédits initiaux peuvent varier, toutes participent d'une sous-estimation des effets de la crise sur les dispositifs de la politique de l'emploi.

● **Le recours massif aux contrats d'apprentissage mal anticipé**

La LFI pour 2009 avait procédé à l'inscription de 1 048,33 millions d'euros de crédits afin de compenser aux organismes de Sécurité sociale les exonérations de charges patronales dont bénéficient les employeurs d'apprentis dans les conditions prévues aux articles L. 6243-2 et suivants du code du travail.

En fin d'exercice, les crédits consommés sur ce poste atteignent 1 652,96 millions. Il faut néanmoins retrancher de cette somme 326,72 millions d'euros, ouverts en troisième loi de finances rectificative pour 2009 et destinées à apurer les dettes de l'État auprès de l'ACOSS et de l'ARRCO (cf. *infra*). Au total, la surconsommation atteint tout de même 1 326,24 millions d'euros, soit 126,5 %.

Aucune justification explicite à cet écart ne figure dans le RAP mais le coût du dispositif y est décomposé. La principale divergence avec les données du PAP réside dans le temps de travail mensuel forfaitaire, passé de 151 à 169 heures.

● **Les aides à la GPEC et aux EDEC fortement sollicitées**

Dans le cadre des pôles de compétitivité, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles peuvent mettre en œuvre avec l'État, dans un cadre contractuel, les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) pour anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des qualifications. Les actions financées peuvent concerner le développement de l'emploi et des compétences ou relever de démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC).

La consommation des crédits correspondants s'est élevée à 48,02 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 46,13 millions d'euros de crédit de paiement, pour un montant initial de 30,80 millions d'euros.

• **La sous-estimation des entrées en préretraites ASFNE**

Octroyées le plus fréquemment dans le cadre de plans sociaux, les allocations spéciales du fonds national de l'emploi étaient initialement budgétées à hauteur de 124,97 millions d'euros. Le nombre moyen mensuel de bénéficiaires était alors estimé à 8 976. À cause d'une augmentation des entrées dans le dispositif, ce nombre a finalement atteint 10 180, entraînant un surcoût de 26,12 millions d'euros.

• **Des dépenses indispensables d'entretien du patrimoine l'Association française de formation professionnelle des adultes (AFPA)**

En matière de subventions d'investissement, sur la base du contrat de progrès, la LFI prévoyait une enveloppe de 20 millions d'euros en 2009 (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) au titre du programme pluriannuel des travaux de maintenance du patrimoine et de l'évolution du dispositif de production de l'AFPA.

La dépense enregistrée en fin d'exercice a cependant dépassé ces provisions pour atteindre 40,47 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,06 millions d'euros en crédits de paiement.

• **La sous-estimation du coût des actions de formation en faveur des détenus**

Enfin, le Rapporteur spécial observe – sans pour autant le déplorer – que les crédits consacrés aux actions de formation en faveur des détenus ont eux aussi été surconsommés, atteignant fin 2009 12,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,12 millions d'euros en crédits de paiement au lieu des 7 millions d'euros budgétés.

B.– PLUSIEURS RETARDS PRÉJUDICIALES À L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI

En sens inverse, certains outils de la politique de l'emploi ont connu des sous-consommations notables, d'autant plus préoccupantes en période de crise durant laquelle il serait souhaitable d'utiliser toutes les marges de manœuvre budgétaires.

• **Le développement des CTP retardé par la signature de la convention État/Unédic/Pôle emploi**

Le Rapporteur spécial a constaté avec surprise que les crédits consacrés au financement des contrats de transition professionnelle (CTP) affichaient un faible taux d'exécution, traduisant un écart entre les crédits consommés (25,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et les prévisions en LFI (40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 48,2 millions d'euros en crédit de paiement).

Pourtant ce dispositif d'accompagnement des licenciés économiques donne, de l'avis de tous, entièrement satisfaction. D'abord expérimenté sur sept bassins d'emplois, il a même été étendu à dix-huit nouveaux bassins pour 2009. Selon les informations recueillies, cette sous-consommation serait imputable au retard pris dans la négociation et la signature de la convention tripartite État/Unédic/Pôle emploi, finalement signée en 2010, qui a privé de base juridique les versements effectués à Pôle emploi et ralenti d'autant le rythme de consommation des crédits.

Le Rapporteur spécial forme le vœu que ces difficultés puissent être surmontées en 2010 et les CTP effectivement mis en œuvre dans tous les bassins d'emplois retenus.

• La difficile appropriation de la VAE par les entreprises

La validation des acquis de l'expérience (VAE), qui permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre, fait l'objet d'un financement sur le budget de l'État visant à prendre en charge l'accès à cette validation, d'une part, des demandeurs d'emploi et, d'autre part, des publics de premiers niveaux de certification en complément des politiques locales de prévention ou d'accompagnement des mutations économiques.

Les crédits inscrits en LFI 2009 atteignaient 15,2 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les dépenses effectivement engagées affichent un niveau bien inférieur à 6,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,78 millions d'euros en crédits de paiement.

Le RAP justifie assez précisément les raisons de cet écart. Celui-ci peut s'expliquer par la nature même de ces crédits, qui doivent abonder ceux que mobilisent les régions et Pôle emploi pour financer des actions de VAE et répercutent par conséquent tout retard dans la mise en œuvre locale. Plus préoccupante, la deuxième raison avancée concerne la difficile appropriation par les entreprises de ce dispositif. Le Rapporteur spécial interrogera la DGEFP sur ce sujet, plus particulièrement, lors de la préparation du PLF pour 2011. Enfin, la lourdeur du dispositif, qui repose sur une ingénierie complexe, expliquerait également une partie du retard dans la consommation des crédits.

• La décélération de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi

L'État assure également la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisé par l'assurance chômage mais poursuivant une formation agréée, conformément aux articles L. 6341-1 à L. 6341-6 du code du travail. La LFI pour 2009 prévoyait à cette fin des crédits à hauteur de 158,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

En exécution, la dépense s'est établie à 140,44 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 133,82 millions d'euros de crédits de paiement, traduisant une sous-consommation de près de 16 %. La raison avancée par le RAP repose sur un volume plus faible de mois de formation financés.

C.- L'APUREMENT EXCEPTIONNEL DES DETTES SOCIALES DE L'ÉTAT

La troisième loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-1674 du 30 décembre 2009) a mis en œuvre diverses mesures d'assainissement des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

En premier lieu, des crédits complémentaires ont été ouverts sur plusieurs missions afin d'assurer le financement des dépenses sociales constatées en 2009. Sur le programme n° 103 de la mission *Travail et emploi*, ce ne sont pas moins de 378,2 millions d'euros qui ont été ainsi ouverts, sur un total de 1 276,5 millions d'euros pour l'ensemble du budget général.

Par ailleurs, la même loi de finances rectificative a ouvert des crédits supplémentaires sur le budget général, à hauteur de 1,9 milliard d'euros, afin d'apurer des dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale nées avant 2009. Sur cette somme, 592,7 millions d'euros ont été affectés au programme n° 103.

Ces crédits supplémentaires s'ajoutent aux compensations déjà inscrites dans la loi de finances initiale. Plus précisément, les principales dettes qui ont été remboursées concernent :

– l'abattement de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs (286,55 millions d'euros de compensation pour 2009 plus un apurement de 147,9 millions d'euros auprès de l'ACOSS et de 680 000 euros auprès de la CCMSA) ;

– l'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale des employés des associations ou entreprises de services à la personne agréées (225,69 millions d'euros plus un apurement de 196,58 millions d'euros auprès de l'ACOSS) ;

– les exonérations de charges patronales dont bénéficient les employeurs d'apprentis (soit un apurement des dettes de l'État auprès de l'ACOSS, pour 226,72 millions d'euros ; et de l'ARRCO, pour 100 millions d'euros) ;

– les exonérations de charges patronales dont bénéficient les employeurs recourant aux contrats de professionnalisation (soit un apurement de 5,17 millions d’euros de dettes auprès de la CCMSA).

Proposition n° 2 : Détailler systématiquement dans les RAP le calcul du montant des exonérations de cotisations sociales faisant l'objet d'une compensation budgétaire.

Le Rapporteur spécial observe néanmoins que cet effort consenti afin d’apurer en partie le passé et d’éviter la reconstitution d’une nouvelle dette au titre de 2009 ne solde pas le passif de l’État dans les comptes des organismes de sécurité sociale. Selon le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale pour 2010, la dette contractée par l’État au titre de la compensation des exonérations ciblées de charges sociales représente encore 994 millions d’euros ⁽¹⁾.

D.– LES POLITIQUES DE L'EMPLOI FINANCÉES PAR LE PLAN DE RELANCE

• Un mode de gestion très spécifique, fondé sur la notion de crédits de répartition

Les crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* sont mis à disposition des services ou opérateurs dépensiers, soit par gestion directe s’il s’agit d’opérateurs de l’État (dans le cadre du programme n° 103 : l’Agence des services de paiement ou Pôle emploi), soit par transferts effectués vers un programme budgétaire, rattaché à des services techniques (ici, la DGEFP), lorsque les dépenses s’apparentent, par nature, à celles habituellement assurées par ceux-ci.

VOLUME ET TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS TRANSFÉRÉS AU PROGRAMME ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI PAR LA MISSION PLAN DE RELANCE

(en millions d'euros)

	Crédits transférés du P316 AE=CP	Taux de consommation des CP
Renforcement de dispositifs existants		
Chômage partiel	338	80,7 %
GPEC/EDEC	51	52,2 %
Création de nouveaux dispositifs		
Fonds national de revitalisation territoriale	30	75,0 %
TOTAL	419	69,6 %

Source : Cour des comptes

(1) Cette somme recouvre néanmoins des créances très diverses, parfois très anciennes, dont certaines sont tenues pour litigieuses par les services de l’État.

Le **transfert de crédits** autorise ainsi une mise à disposition rapide, s'appuyant sur les circuits budgétaires existants, de crédits dits « de répartition ». Au total, les crédits transférés au programme n° 103 se sont élevés à 428 millions d'euros, soit 6,5 % des 6 597 millions d'euros ouverts par la LFI et les LFR successives.

• **Des taux d'exécution très contrastés**

Globalement, les taux d'exécution observés sur les crédits en provenance de la mission *Plan de relance* sont élevés (en moyenne, 85,6 % en autorisations d'engagement et 80,3 % en crédits de paiement sur l'ensemble de la mission *Travail et emploi*).

D'un dispositif à l'autre, et singulièrement sur le programme n° 103, la situation peut différer sensiblement. Deux dispositifs présentent des taux d'exécution faibles : la GPEC, qui nécessite un long délai de mise en œuvre, et le FNE formation, dont la gestion est particulièrement lourde et complexe. Au regard des objectifs du plan de relance en termes de rapidité d'exécution des dépenses, qu'il soit permis au Rapporteur spécial de faire siennes les interrogations de la Cour des comptes sur la pertinence du choix de ces deux dispositifs.

• **Une hausse moins forte qu'attendue de l'activité partielle**

Les crédits consommés afin de financer l'allocation spéciale pour privation d'emploi, qui s'est substituée au chômage partiel, atteignent 268,34 millions d'euros en autorisations d'engagement et 265,6 millions d'euros en crédits de paiement. La dotation initiale en loi de finances ne représentait que 39 millions d'euros mais elle a dû être complétée par des crédits transférés depuis le programme 316 de la mission *Plan de relance*. Sur un total de 338 millions d'euros transférés, seulement 229,34 millions d'euros ont été consommés. Ce montant démontre que le recours au chômage partiel a été finalement moins important que ce que l'on pouvait craindre à l'automne dernier. Il serait prématuré d'en conclure que la situation de l'emploi pourrait s'améliorer rapidement.

III.– DES DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES MAL MAÎTRISÉES

Depuis plusieurs années, les Rapporteurs spéciaux qui se sont successivement penchés sur le programme n° 103 ont souligné la dérive préoccupante du niveau des dépenses fiscales et sociales en exécution.

En particulier, le coût total des dépenses fiscales rattachées au programme n° 103 atteint, pour l'exercice 2009, **un montant comparable à celui des dotations budgétaires inscrites, avec 5,635 milliards d'euros** contre 4,251 milliards en 2008.

ESTIMATION DU MONTANT DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	2008 (chiffage définitif RAP)	2009 (chiffage initial PAP)	2009 (chiffage définitif RAP)	2010 (chiffage initial PAP)
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois <i>Impôt sur le revenu</i>	1 495	1 500	1 700	1 750
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile sans condition particulière jusqu'aux revenus 2006 et, à compter des revenus 2007, pour les seuls contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois <i>Impôt sur le revenu</i>	1 110	1 200	1 200	1 250
Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail <i>Impôt sur le revenu</i>	220	900	1 200	1 200
Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	550	600	600	650
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage <i>Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés</i>	420	330	430	370
Exonération du salaire des apprentis <i>Impôt sur le revenu</i>	240	270	340	350
Taux de 5,5 % pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées en application des articles L. 7232-1 à L. 7232-4 du code du travail <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	80	120	100	120
Exonération des indemnités de départ en retraite ou en préretraite <i>Impôt sur le revenu</i>	30	30	50	50
TOTAL	4 251	5 022	5 635	5 790

Source : Programme annuel de performances pour 2009 et pour 2010

Sur l'exercice 2009, un fort écart apparaît entre les prévisions des dépenses fiscales en loi de finances initiale (PAP 2009) et le niveau constaté en exécution (RAP 2009 et PAP 2010) traduisant une dérive en exécution supérieure à 600 millions d'euros. Deux dispositifs contribuent principalement à cette augmentation : le crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi d'un salarié à domicile par les personnes actives (+200 millions d'euros) et l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires dans le cadre prévu par la

loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 – dite loi TEPA – en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (+300 millions d'euros par rapport à la prévision initiale).

Au titre de la sous action 1 consacrée à la baisse du coût du travail de l'action 3, pas moins de six mesures d'exonération ciblées font également l'objet d'une compensation à la Sécurité sociale sous la forme de crédits budgétaires inscrits sur le programme. Le coût total de ces exonérations, en 2009, atteint **1 750 millions d'euros** de crédits de paiement pour **1 344 millions d'euros inscrits**.

Dans ces conditions, il serait souhaitable de parvenir à améliorer la prévision des dépenses fiscales et sociales. Le Rapporteur spécial observe néanmoins que les responsables de programmes n'ont ni la charge, ni les compétences techniques pour établir le volet du RAP consacré aux dépenses fiscales. Il conviendrait d'y remédier en leur confiant la responsabilité d'élaborer ces prévisions, en collaboration avec la direction de la législation fiscale (DLF).

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

Désigner auprès de ceux-ci un correspondant de la direction de la législation fiscale (DLF) du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, pouvant accéder aux bases données fiscales utilisées pour l'extraction de ces données.

En outre, l'importance des sommes en jeu justifierait de conduire des travaux d'évaluation des principales dépenses fiscales et sociales.

Proposition n° 4 : Afin de limiter l'instabilité des indicateurs et d'inciter les services à adapter leurs systèmes d'information, tout indicateur nouvellement créé ou modifié devrait être conservé dans le PAP et le RAP pendant une durée minimale de trois ans.

A.– LA FIN DES AIDES À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR HCR

Au 1^{er} juillet dernier, le **taux de la TVA sur la restauration sur place a été ramené de 19,6 % à 5,5 %** en métropole et à 2,1 % dans les départements d'outre-mer. Le coût brut de cette baisse pour les finances publiques avait été évalué à 3 milliards d'euros. Il est retracé dans le volet consacré à la dépense fiscale du programme n° 134 de la mission *Économie*. En contrepartie de cette baisse, les aides directes au secteur des hôtels-cafés-restaurants (HCR), jusqu'alors logées dans la mission *Travail et emploi* ont été supprimées à compter

de la même date, par l'article 22 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques et le décret n° 2009-1394 du 16 novembre 2009.

L'exercice 2009 constitue, de ce point de vue, une année de transition. La LFI prévoyait une dépense globale de 538,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi répartis :

– une aide à l'emploi par salarié aux employeurs de personnel des hôtels-cafés-restaurants (HCR), pour 537,8 millions d'euros ;

– une aide à l'emploi des conjoints collaborateurs qui permet aux travailleurs non salariés de prendre en charge les cotisations vieillesse, invalidité et décès de leur conjoint, pour 390 000 euros ;

– une aide à l'emploi de travailleurs occasionnels, dite « aide extra », concernant les contrats de travail d'une durée inférieure ou égale à deux jours, pour 300 000 euros.

Compte tenu de la suppression des aides à l'emploi (sauf en Corse, où le taux de TVA était plus bas), la consommation s'établit à 459,1 millions d'euros. Ce niveau, relativement élevé dans la mesure où la suppression a eu lieu au mois de juillet, s'explique par un effet retard lié aux reports de charges. À compter du dernier trimestre 2009, plus aucun versement de l'État n'est intervenu pour financer ces aides.

Enfin, pour la dernière année, le rapport annuel de performances de la mission *Travail et emploi* comportait un indicateur de performance 5-1 relatif à la croissance de l'emploi dans le secteur HCR. Cet indicateur a été refondu et transféré, à compter du budget 2010, vers le programme n° 134. Pour leur dernière année, les aides à l'emploi ont contribué à maintenir un taux de croissance de l'emploi dans le secteur HCR supérieur de 1,5 point à celui de l'ensemble du secteur marchand tertiaire.

B.- LE RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DES SERVICES À LA PERSONNE HORS DE CONTRÔLE

À l'automne dernier, le Rapporteur spécial avait déjà souligné l'importance de la dépense fiscale en faveur du secteur des services à la personne et **s'était étonné de l'absence d'évaluation précise du nombre d'emplois créés**. Le RAP 2009 conforte son inquiétude et n'apporte aucun élément méthodologique nouveau permettant d'apprécier l'efficacité de ces pertes de recettes faramineuses.

ESTIMATION DU MONTANT DES DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES EN FAVEUR DES SERVICES À LA PERSONNE

(en millions d'euros)

	2009 (chiffage initial PAP)	2009 (chiffage définitif RAP)
Dépenses fiscales		
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois <i>Impôt sur le revenu</i>	1 500	1 700
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile sans condition particulière jusqu'aux revenus 2006 et, à compter des revenus 2007, pour les seuls contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois <i>Impôt sur le revenu</i>	1 200	1 200
Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	600	600
Taux de 5,5 % pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées en application des articles L. 7232-1 à L. 7232-4 du code du travail <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	120	100
Dépenses sociales		
Abattement de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs	262,7	286,55
Exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale des employés des associations ou entreprises de services à la personne agréées	162,65	225,69
TOTAL	3 845,35	4 112,24

Source : Programmes annuels de performances pour 2009 et pour 2010

Plus préoccupant encore, ces dépenses fiscales et sociales défont les prévisions de la LFI 2009 et affichent un dépassement de près de 7 %, essentiellement imputable au crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile et à l'exonération de cotisations sociales patronales pour les intermédiaires de services à la personne.

C.- LE DÉVELOPPEMENT DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN ZRR

Ces exonérations territoriales ciblées de cotisations sociales, qui font l'objet d'une compensation aux organismes de sécurité sociale, connaissent des évolutions contrastées.

• **Les exonérations de cotisations patronales pour les organismes d'intérêt général installés en zone de revitalisation rurale (ZRR) hors de contrôle**

Cette exonération a été créée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (articles 15 et 16). Elle a toutefois été fermée à de nouveaux bénéficiaires en loi de financement de la Sécurité sociale 2008. Elle bénéficie aux organismes habilités à recevoir des dons et versements ouvrant droit à réduction d'impôt visés au I de l'article 200 du code général des impôts (fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général, établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif et agréés, associations culturelles ou de bienfaisance...) dont le siège social est en ZRR. Elle consiste en une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale, de cotisations FNAL et de versement transport dans la limite de 1,5 SMIC, sans plafond de rémunération et sans limite dans le temps.

Malgré le resserrement des conditions d'éligibilité à cette exonération en cours d'année, par le biais d'une instruction fiscale interprétant strictement l'article 200 du code général des impôts, les crédits correspondants passent de 158 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en LFI 2009 à 218,98 millions d'euros en fin d'exercice 2009. Aucune justification à cet écart n'est donnée dans le RAP.

• **Le ralentissement des exonérations de cotisations patronales en faveur des embauches en ZRU et ZRR**

Cette exonération, instituée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, porte sur les cotisations dues sur la fraction de la rémunération n'excédant pas 1,5 fois le montant du SMIC.

Le coût budgétaire de cette mesure a été ramené de 69,5 millions d'euros en prévision à 35,58 millions d'euros en exécution. Le volume de crédit initialement inscrit devait permettre de faire face à un fort dynamisme en début d'année 2009 du fait d'un nombre important de régularisations liées à des applications rétroactives de la mesure.

*

* *

TRAVAIL ET EMPLOI :
POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Commentaire de Mme Chantal BRUNEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME N° 102 <i>ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI</i>	581
A.– UN PROGRAMME CARACTÉRISÉ PAR LA FAIBLE MARGE DE MANŒUVRE LAISSÉE A SES GESTIONNAIRES	581
B.– UN ABONDEMENT EXCEPTIONNEL PAR DES CRÉDITS EN PROVENANCE DU PROGRAMME 316 DE LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i>	583
C.– DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES DONT LA QUALITÉ S'AMÉLIORE	584
II.– PROGRAMME N° 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL	586
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TOUJOURS TRÈS DÉTAILLÉE	586
B.– UN VOLUME DE DÉPENSE FISCALE SANS COMMUNE MESURE AVEC LES CRÉDITS DU PROGRAMME.....	587
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE REMANIÉS MAIS INÉGALEMENT RENSEIGNÉS	588
III.– UN PROGRAMME SOUTIEN, LE PROGRAMME N° 155 <i>CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL</i>	589
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MAÎTRISÉE.....	590
B.– UN EXEMPLE FÂCHEUX DE FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE	591

L'année 2009 a été marquée au sceau de la crise mondiale. Les conséquences de la déconfiture bancaire et financière ont lourdement pesé sur l'activité des entreprises et sur l'emploi.

La mission *Travail et emploi* a été particulièrement sollicitée pour limiter les effets de cette crise. Alors que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2009 marquaient un net repli (-2,73 %) par rapport à l'année précédente, au moment où la crise faisait sentir ses premiers effets, les sommes finalement dépensées témoignent de la mobilisation du Gouvernement avec une augmentation de +6,30 % sur la même période.

Quatre programmes composent cette mission : les deux principaux programmes, *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* (n° 103), dont notre collègue Christian Eckert est le Rapporteur spécial, et *Accès et retour à l'emploi* (n° 102) ont été confiés à Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et à M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, tandis que le ministre de la Solidarité et de la fonction publique, M. Éric Woerth, assure la gestion des programmes *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* (n° 111) et *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* (n° 155).

Cet effort de 809 millions d'euros sur 2008/2009 se répercute inégalement sur les quatre programmes. Il se porte essentiellement sur le programme n° 103, abondé de 1,24 milliard d'euros, et indirectement sur le programme-support n° 155, qui croit de 57 millions d'euros afin de financer les dépenses de personnel du précédent. À l'inverse le programme n° 111 enregistre un repli de près de 33 millions d'euros par rapport à 2008 – année elle-même exceptionnelle sur ce programme – tandis que le programme 102, principale dotation de la mission en loi de finances initiale, s'est contracté de 464 millions d'euros sur un an.

Ces crédits nouveaux par rapport à l'exercice 2008 ne résultent pas de prévisions supérieures inscrites en loi de finances initiale 2009 mais correspondent, pour l'essentiel, à des ouvertures de crédits en cours d'exercice consécutives à des transferts en provenance du programme n° 316 *Soutien à l'activité et aux politiques actives de l'emploi* de la mission *Plan de relance*. Grâce à ces crédits de transferts, le programme n° 102 a été abondé à hauteur de 280,50 millions d'euros et le programme n° 155 de 1,7 million d'euros, à comparer au programme n° 103, doté de 424 millions d'euros.

Fort heureusement, **les documents budgétaires détaillent assez précisément les circuits de financement complexes mis en place** à l'occasion du plan de relance et contribuent ainsi à une meilleure information de la Représentation nationale.

I.- LE PROGRAMME N° 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

Par rapport à l'année 2008, l'architecture du programme *Accès et retour à l'emploi* a connu, outre des modifications de libellés des actions, **quelques changements de périmètre qui méritent d'être rappelés** :

– le transfert vers le programme *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Politique des territoires* des crédits mobilisés en faveur du plan exceptionnel d'investissement en Corse pour un montant de 0,5 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,07 million d'euros en crédits de paiement ;

– le transfert de crédits à hauteur de 4,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement vers le programme *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* afin de financer les contrats de développement outre-mer ;

– le transfert de crédits à hauteur de 38,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement vers le programme *Lutte contre la pauvreté : expérimentations* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* suite au remplacement de la prime de retour à l'emploi par le RSA à compter du 1^{er} juin 2009.

De surcroît, le montant des crédits disponibles fin 2008, soit 42,513 millions d'euros en autorisations d'engagement n'a été reporté sur 2009 qu'à hauteur de 9,990 millions d'euros qui correspond au report automatique des autorisations d'engagement affectées mais non engagées. Les disponibilités des crédits en crédits de paiement, soit 10,963 millions d'euros, ont été intégralement reportées sur le programme.

Ces modifications se traduisent dans les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2009 qui marquent un très net repli (- 4,81 %) par rapport à l'année précédente, tout comme les sommes finalement dépensées qui diminuent de - 6,77 % sur la même période.

Si les comparaisons 2009/2008 manquent d'intérêt, l'analyse de l'exécution budgétaire 2009 met en évidence l'importance des ouvertures de crédits intervenus en cours d'exercice et, plus particulièrement, l'impact du plan de relance sur le volume final des crédits consommés.

A.- UN PROGRAMME CARACTÉRISÉ PAR LA FAIBLE MARGE DE MANŒUVRE LAISSÉE A SES GESTIONNAIRES

Sur l'exercice 2009, le seul écart entre le volume global des crédits consommés et le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale – soit + 2,51 % – ne traduit **pas de surconsommation réellement préoccupante**. La situation est assez complexe à analyser car, du fait de la crise, le programme n° 102 a été abondé en cours d'année par décret de transfert en provenance du programme n° 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et*

à l'emploi de la mission *Plan de relance*, pour un montant de 331,5 millions d'euros (cf. *infra*).

En outre, à y regarder de plus près, action par action, **quelques nuances doivent être apportées qui expliquent les variations constatées dans les taux d'exécution**, en particulier en fonction de la nature de la dépense.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2009	Dont Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont Titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2008
Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi (ex-action Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et la demande d'emploi)	96,9 %	87,4 %	104,8 %	100,3 %
Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail (ex-action Mise en situation d'emploi des publics fragiles)	108,7 %	71,3 %	111,8 %	109,9 %
Ensemble	102,5 %	85,3 %	109,0 %	104,7 %
(y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)	(99,5 %)	-	-	(104,7 %)

Source : rapport annuel de performances

La surconsommation enregistrée au niveau de l'action 02 (*Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail*) s'explique ainsi par **quelques dérapages, comme celui du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)** pourtant supprimé pour les nouvelles entrées à compter du 1^{er} janvier 2008. En effet, celui-ci a connu une forte surconsommation de crédits (108,8 millions d'euros consommés contre 50,23 inscrits en loi de finances initiale) qui, selon les informations recueillies en audition par le Rapporteur spécial, tiendrait aux difficultés de prévoir les sorties dans des dispositifs en extinction.

Les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ont également connu un dérapage important : ils étaient dotés, en loi de finances initiale 2009, de 960,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et ils ont bénéficié d'une enveloppe supplémentaire de 253 millions d'euros au titre de la mission *Plan de relance de l'économie* ; finalement, la consommation des crédits a atteint 1 218,45 millions d'euros sans que la majoration du taux de prise en charge de ces contrats à 90 % du SMIC horaire brut au lieu de 70 % ne suffise à l'expliquer.

En matière d'indemnisation des demandeurs d'emploi (action 01), le Rapporteur spécial relève **une sous-budgétisation des crédits du Fonds de**

solidarité, destiné à financer les allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier du régime d'assurance chômage. Les crédits inscrits en loi de finances initiale 2009 s'élevaient à 1 453 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement alors que les crédits finalement versés atteignent 1 559 millions d'euros, soit une hausse de 106 millions d'euros (soit + 7,3 %), dont 68 millions d'euros au titre de la seule prime de Noël. Le financement a été assuré par un redéploiement de crédits.

En sens inverse, au niveau de l'action 01 (*Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi*), le Rapporteur spécial a constaté **une forte diminution de la subvention versée à Pôle emploi** (– 190 millions d'euros, soit – 15%), entraînant avec elle la baisse des dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme. Cette diminution se justifie par la situation excédentaire de la trésorerie de l'opérateur unique. En 2010, Pôle emploi ne sera cependant pas dans la même situation puisque la convention collective procédant à une harmonisation – avec des hausses jusqu'à 20 % du traitement – des conditions de rémunération du personnel sera entrée en vigueur.

B.– UN ABONDEMENT EXCEPTIONNEL PAR DES CRÉDITS EN PROVENANCE DU PROGRAMME 316 DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE*

Le montant des crédits consacrés à la politique de l'emploi dans le cadre du **plan de relance s'établit à 1,1 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur l'exercice 2009. Une partie de cette somme (703,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) a été transférée en gestion sur les programmes n° 102 et 103 tandis que le reliquat a été directement versé aux opérateurs de la politique de l'emploi en charge de mettre en œuvre certains dispositifs (Agence des services de paiement et Pôle emploi).

VOLUME ET TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS TRANSFÉRÉS AU PROGRAMME *ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI PAR LA MISSION PLAN DE RELANCE*

(en millions d'euros)

	Crédits transférés du P316 AE=CP	Taux de consommation des CP
Renforcement de dispositifs existants		
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) – Majoration du taux à 90 %	253	100 %
Insertion par l'activité économique	18,5	41,5 %
FNE formation	51	17,6 %
Création de nouveaux dispositifs		
École de la 2 ^{ème} chance	9	41,5 %
TOTAL	331,5	81,9 %

Source : Cour des comptes

Le taux de consommation global affiché est très bon mais il masque de fortes disparités entre les quatre dispositifs financés :

• **La prise en charge par le plan de relance des mesures de majoration** (à 90 % du SMIC horaire brut au lieu de 70 %) **des contrats aidés** est le premier poste de dépenses : 253 millions d'euros avaient été ouverts en 2009 et transférés sur le programme n° 102. Étant donnée la nature de la mesure, ces crédits ont été totalement engagés et payés. **Le taux de consommation qui en résulte (100 %)** et l'importance des crédits en jeu tirent vers le haut le taux moyen de l'ensemble de ces mesures de relance.

• **L'insertion par l'activité économique** a bénéficié de 18,5 millions d'euros de crédits transférés, qui ont été consommés à hauteur de 7,68 millions d'euros. Cette sous-consommation se traduira par un report sur 2010.

• **Le FNE formation**, au titre duquel l'État contribue à financer le soutien à la formation des salariés, en prévention de licenciements et en alternative au chômage partiel a connu une sous-consommation importante : 51 millions d'euros ont été transférés pour la seule année 2009 de la mission *Plan de relance de l'économie*, seuls 8,9 millions d'euros ont été consommés, du fait semble-t-il de la complexité des dossiers à mettre en œuvre.

• **Les écoles de la deuxième chance** ont été dotées de 9 millions de crédits ouverts. Sur l'exercice 2009, 7,4 millions d'euros ont été engagés et 3,7 millions d'euros payés du fait d'un démarrage tardif du dispositif.

C.– DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES DONT LA QUALITÉ S'AMÉLIORE

Les documents budgétaires du programme n° 102, élaborés sous la responsabilité du Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), détaillent assez précisément les circuits de financement complexes mis en place à l'occasion du plan de relance et contribuent à une meilleure information de la Représentation nationale. Le Rapporteur spécial constate d'ailleurs, avec satisfaction, que **plusieurs des remarques formulées l'an dernier par son prédécesseur ont été prises en compte dans le RAP 2009** telles que :

– l'explicitation de toutes les surconsommations significatives de crédits, dès lors qu'elles dépassent 10 % ou 5 millions d'euros ;

– la justification de toute absence de données dans les indicateurs de performance (sur les programmes n° 102 et 103) ;

– ou encore, la description de la méthodologie utilisée pour prévoir les entrées au cours de l'année dans les principaux dispositifs de la politique de l'emploi.

De leur côté, les indicateurs de performance sont globalement bien renseignés et suffisamment explicités. Quelques-uns (3.2 *Taux d'insertion dans l'emploi durable 18 mois après la sortie des CIE, CAE, contrats d'avenir et CI-RMA* et 3.3 *Part des salariés en contrats aidés ayant bénéficié d'un suivi par*

l'opérateur unique) ne prévoient aucun résultat. Le premier anticipe sa suppression dans le cadre du PAP 2010. Le second se heurte à des difficultés de Pôle emploi à fournir les données relatives au suivi des entretiens dont ont bénéficié les salariés. Le Rapporteur spécial forme le vœu que la réorganisation des indicateurs de performance prévue dans le PAP 2010 et le recentrage sur les seuls contrats uniques d'insertion permettront de surmonter ces difficultés.

Comme les années précédentes, **le RAP comporte également un volet de consolidation des dépenses fiscales du programme.**

La principale dépense fiscale rattachée au programme concerne **la prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité**, qui sont alors exonérés d'impôt sur ces revenus. Créée en 2001, cette dépense fiscale est très lourde pour les finances publiques puisqu'elle atteint 3 900 millions d'euros ; encore faut-il souligner que son montant a diminué, sous l'effet de la crise, alors qu'elle représentait 4 480 millions d'euros en 2008. Beaucoup plus modestes, les autres dépenses fiscales (exonération de TVA des associations intermédiaires conventionnées, exonération d'impôt sur le revenu au titre des primes d'intéressement à la reprise d'un emploi des titulaires de minima sociaux, déduction supplémentaire de 10 % de l'impôt sur le revenu au titre de la location de l'ancienne habitation principale en cas de mobilité professionnelle, etc.) cumulées aboutissent à minorer de 88 millions les recettes de l'État.

À la différence de ce qu'elle impose pour les crédits budgétaires, la LOLF n'exige pas que les dépenses fiscales soient assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance. Cependant, comme cela a déjà été fait à titre expérimental pour quelques dépenses fiscales, la démarche de performance pourrait être étendue et les principales dépenses fiscales du programme, et notamment la prime pour l'emploi, être assorties d'indicateurs. Un effort pourrait être demandé en la matière à la direction de la Législation fiscale (DLF).

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

Outre les dépenses fiscales, la démarche de performance pourrait s'attacher aux dépenses sociales, peu lisibles sur l'ensemble de la mission. Au niveau de l'action 02 *Mise en situation des publics fragiles*, des politiques publiques se traduisent par des exonérations de charges. On pourrait, en fonction de leur importance, envisager une présentation de ces exonérations et de la compensation de l'État correspondant.

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

II.- PROGRAMME N° 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Plus petit programme de la mission au regard du volume de crédits, avec 49,3 millions d'euros de crédits engagés et 84,4 millions d'euros de crédits payés sur 2009, le programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* est cependant doté d'un RAP particulièrement détaillé.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2009	Dont Titre 2 Dépenses de personnel	Dont Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont Titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2008
Santé et sécurité au travail	99,7 %		101,2 %	95,1 %	94,2 %
Qualité et effectivité du droit	110,9 %	42,2 %	159,7 %	96,5 %	88,2 %
Dialogue social et démocratie sociale	72,8 %		78,1 %	58,7 %	99,1 %
Lutte contre le travail illégal					
Ensemble	101,3 %	42,2 %	112,7 %	90,4 %	94,7 %
(y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)	(89,7 %)				(94,7 %)

Source : rapport annuel de performances

Le Rapporteur spécial observe par ailleurs que **le programme a dérogé cette année au plafond de report de 3 % des crédits de la loi de finances initiale** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement : en vertu d'une disposition législative expresse, des reports d'un montant de 7,44 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,06 millions d'euros en crédits de paiement ont permis de financer le solde des dépenses relatives aux élections prud'homales du 3 décembre 2008.

A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TOUJOURS TRÈS DÉTAILLÉE

Après une année 2008 exceptionnelle, marquée par une dotation exceptionnelle liée à l'organisation des élections prud'homales au mois de décembre, le programme enregistre logiquement un repli de -32,19 % (en prévision).

Le programme n'a bénéficié que très marginalement de crédits transférés depuis le programme 316 de la mission *Plan de relance de l'économie* : 230 000 euros de crédits de paiement ont fait l'objet d'un décret de transfert au mois de mai. En revanche, les crédits du programme n°111 ont été abondés par le report de 2008 sur 2009, au mois de mars, de 7,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 5 millions d'euros de crédits de paiement. Ces crédits ont principalement abondé l'action n° 02.

Sur l'exercice, la consommation en autorisations d'engagement (49,36 millions d'euros) et en crédits de paiement (-84,45 millions d'euros) apparaît globalement maîtrisée, au regard du montant prévu en loi de finances initiale (-1,92 % sur 2009/2008).

Au niveau des quatre actions qui composent le programme, cette appréciation doit cependant être nuancée.

L'action n° 02 (*Qualité et effectivité du droit*) dénote une sous-bugétisation sensible des autorisations d'engagement (110,9 %). La consommation enregistrée sur la ligne « Élections prud'homales » est en effet supérieure aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale du fait, semble-t-il, de difficulté pour évaluer à l'avance dans quelles proportions les préfetures utiliseraient le recours à des prestataires extérieurs (titre 3) ou à leurs propres effectifs (titre 2) pour procéder aux opérations de mise sous pli de la propagande à l'occasion du scrutin.

Par ailleurs, le RAP signale une erreur d'imputation de 2,04 millions d'euros aboutissant à minorer les autorisations d'engagement consommées de la ligne « Formation des conseillers des prud'hommes ».

À l'inverse, l'action n° 03 (*Dialogue social et démocratie sociale*) se caractérise par une forte sous-consommation (72,8 %) des crédits engagés.

Il s'agit, en premier lieu, de crédits d'intervention (– 1,2 million d'euros) ayant servi à financer l'aide que l'État apporte à la formation des salariés appelés à exercer des fonctions syndicales. En parallèle, une sous-consommation des dépenses de fonctionnement et d'investissement (– 0,44 million d'euros) concerne le projet de mesure de l'audience de la représentativité syndicale conduit en application de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail. Ce retard correspond aux formalités de passation de marchés afin de sélectionner une assistance à maîtrise d'ouvrage destinée à appuyer la Direction générale du travail dans la mise en place du système d'information sur lequel repose le projet dans sa composante intéressant les entreprises organisant des élections professionnelles.

Enfin, les crédits de l'action n° 01, qui servent principalement à assurer le fonctionnement des deux opérateurs du programme que sont l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), affichent pour leur part un excellent taux de consommation (99,7 % en crédits de paiement).

Proposition n° 3 : Justifier les mouvements de crédits récapitulés dans le RAP, au moins pour les montants les plus élevés.

B.– UN VOLUME DE DÉPENSE FISCALE SANS COMMUNE MESURE AVEC LES CRÉDITS DU PROGRAMME

Alors qu'il totalise à peine 0,6 % des crédits de la mission *Travail et emploi*, le programme n° 111 s'est vu rattacher une importante dépense fiscale, dont le coût total atteint 1 225 millions d'euros, soit 11,3 % de l'ensemble des dépenses fiscales de la mission. Le Rapporteur spécial n'observe **pas de forte**

divergence entre prévision et exécution, contrairement à ce qui peut être observé sur d'autres programmes, comme le n° 103.

Quatre principaux postes concourent à la dépense fiscale :

- **le taux réduit (5,5 %) de TVA sur les repas fournis par les cantines** d'entreprises ou d'administration et **l'exonération de TVA pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs**, dans le but de soutenir le secteur de la restauration collective (820 millions d'euros non perçus, contre 790 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale) ;

- **l'exonération d'impôt sur le revenu au titre de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant**, afin d'aider les entreprises à financer la restauration de leurs salariés (220 millions d'euros non perçus, contre 240 millions d'euros inscrits) ;

- **la réduction d'impôt sur le revenu au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives** (120 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale et constatés en fin d'exercice) ;

- **l'exonération partielle d'impôt sur le revenu de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail** (60 millions d'euros inscrits et constatés) .

Cette **hypertrophie de la dépense fiscale** sur le programme n° 111 continuera à s'aggraver au cours du prochain exercice, puisque la direction de la législation fiscale (DLF) a procédé dans le PAP 2010 au rattachement du nouveau crédit d'impôt sur le revenu en faveur de l'intéressement, créé par la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail. La perte de recettes correspondante est estimée à 500 millions d'euros.

Au-delà de leur rattachement prétorien à tel ou tel programme, éminemment contestable pour un programme d'ampleur limitée comme le n° 111, le Rapporteur spécial s'inquiète de la forte progression de ces dépenses. Sur trois exercices, le montant des dépenses fiscales sera passé de 1 175 millions d'euros en 2008 à 1 795 millions d'euros en 2010 ; même corrigé des variations de périmètre, ce montant enregistre **une augmentation de 10,2 % en trois ans**.

C.- DES INDICATEURS DE PERFORMANCE REMANIÉS MAIS INÉGALEMENT RENSEIGNÉS

Comme cela avait déjà été relevé l'an dernier, **le dispositif de mesure de la performance du programme n° 111 traduit une certaine stabilité**. Les modifications les plus lourdes avaient été opérées dans le PAP 2007 en vue de réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs. Depuis deux ans, à l'exception de deux indicateurs sur l'ANACT et le travail illégal qui ont été supprimés, l'évolution a été très mesurée privilégiant des aménagements progressifs.

Trois indicateurs ne sont toujours pas renseignés (2.1 *Indice de fréquence des accidents du travail*, 3.1 *Taux de satisfaction des usagers des services d'inspection du travail* et 4.1 *Part des entreprises et salariés concernés par une négociation collective*) pour 2009, sans que les motifs invoqués (temps de traitement des données, dans deux cas sur trois) ne convainquent totalement.

Proposition n° 4 : Justifier obligatoirement de toute absence de données dans les indicateurs du RAP et préciser les mesures proposées pour y remédier.

Pour le premier indicateur relatif aux contrôles réalisés par l'inspection du travail (1.1), le Rapporteur spécial constate une forte divergence entre la cible fixée dans le PAP 2009 (35 % des contrôles portant sur l'une des cinq priorités) et le résultat constaté dans le RAP (30,66 %). À l'évidence, cela constitue un résultat décevant, qui n'est pourtant pas explicitement commenté dans l'analyse des résultats focalisée sur la comparaison entre les résultats 2008 et 2009.

Le même commentaire pourrait être tenu pour les indicateurs 3.2 *Part des entreprises s'étant mises en conformité suite à un premier constat d'infraction* (cible : 75 %, réalisation : 62,97 %) ou 4.2 *Délai moyen d'extension par l'administration du travail des accords de branche* (cible : 120 jours, réalisation : 138 jours).

Proposition n° 5 : Justifier obligatoirement de tout écart à la cible supérieur de 10 % dans les indicateurs du RAP et, le cas échéant, préciser les mesures proposées pour y remédier.

À l'inverse, de bons résultats comme celui de l'indicateur 2.3 *Nombre de substances chimiques évaluées par l'AFSSET* (cible : 30, réalisation : 42) sont davantage explicités.

III.- UN PROGRAMME SOUTIEN, LE PROGRAMME N° 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

Analysant l'exercice budgétaire 2008, le précédent Rapporteur spécial avait exprimé ses réticences de principe à l'égard d'un programme qui regroupe l'ensemble des crédits de personnel de la mission *Travail et emploi*. Fort opportunément, la qualité du RAP consacré au programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* contrebalançait les inconvénients de ce schéma budgétaire.

Cette année, une critique supplémentaire peut être adressée puisque le programme n° 155 a servi à **un usage dévoyé de la fongibilité asymétrique**.

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MAÎTRISÉE

Le programme, qui regroupe les fonctions d'état-major et de soutien de la mission, avec 803 millions d'euros en autorisations d'engagement et 790 millions d'euros en crédits de paiement inscrits, traduit une démarche volontariste de **maîtrise de l'évolution des moyens** (+ 0,27 % de crédits de paiement sur 2009/2008) et de leur utilisation. L'analyse de la consommation des crédits renforce ce sentiment, avec une consommation en repli de - 5,34 % par rapport à l'exercice 2008.

Le montant total des reports de 2008 sur 2009 s'établit à 26,074 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,784 millions d'euros en crédits de paiement, dont 13,766 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,160 millions d'euros en crédits de paiement de fonds de concours. Il correspond à l'intégralité des crédits disponibles constatés à la fin de l'année dernière.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2009	Dont Titre 2 Dépenses de personnel	Dont Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont Titre 5 Dépenses d'investissement	Dont Titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2008
Gestion du programme « accès et retour à l'emploi »	87,5 %	87,5 %				92,3 %
Gestion du programme « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	93,8 %	93,8 %				90,4 %
Gestion du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	101,4 %	101,4 %				102,6 %
Soutien	101,7 %	102,1 %	93,4 %	106,2 %	422 %	100,2 %
Études, statistiques, évaluation et recherche	96,2 %	99,3 %	92,4 %			101,6 %
Fonds social européen – Assistance technique	<i>n.a.</i>		<i>n.a.</i>			<i>n.a.</i>
Ensemble	99,5 %					99,6 %
<i>(y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)</i>	<i>(95,5 %)</i>	97,9 %	97,3 %	106,2 %	422 %	(98,2 %)

Source : rapport annuel de performances

La justification au premier euro du RAP détaille, pour les six actions qui composent le programme n° 155, les éléments relatifs à l'évolution de la masse salariale qui expliquent les dépenses de titre 2.

L'examen des entrées et des sorties de personnel sur 2009 met en évidence des écarts relativement importants par rapport à la prévision :

– le nombre d'entrées est nettement supérieur à la prévision (412 entrées effectives contre 312 prévues), sous l'effet d'une augmentation massive des recrutements par concours (+ 58 %) destinée principalement à renforcer l'inspection du travail ;

– le nombre de sorties n'équilibre pas les entrées, même s'il a dépassé la prévision (633 sorties effectives contre 570 prévues) : les départs à la retraite ont été moins importants que prévu, ce qui a conduit à un nombre de suppressions d'emplois supérieurs au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Ce recalibrage des entrées en cours d'exercice démontre cependant le pilotage assez fin qu'autorise le programme.

Le Rapporteur spécial a également examiné les éléments justifiant les dépenses sur les autres titres, qui atteignent tout de même 236,9 millions d'euros payés (compte tenu d'une erreur d'imputation de 0,5 million d'euros), et particulièrement l'évolution des **dépenses d'évaluation et de recherche**, qui suscitent depuis plusieurs années l'intérêt de la commission des Finances.

Les dotations inscrites en loi de finances initiale incitaient à un certain optimisme puisque les crédits de l'action n° 06 (Études, statistiques, évaluation et recherche) progressaient de 3,88 % par rapport à l'an dernier. Malheureusement, celles-ci semblent avoir été victimes de retards dans le lancement des enquêtes et recherches, aboutissant à une sous-consommation des crédits de l'ordre de - 3,79 %.

S'il regrette le tassement des moyens dévolus à l'évaluation, le Rapporteur spécial tient tout de même à saluer le lancement de travaux de recherche concernant les nouvelles règles de représentativité syndicale ou les exonérations de charge dans le secteur HCR.

B.– UN EXEMPLE FÂCHEUX DE FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE

Le programme n° 155 fournit, cette année, le seul exemple de recours à la fongibilité par le transfert de crédits de personnel (titre 2) vers d'autres natures de dépenses – ce que l'on appelle la fongibilité asymétrique – au sein de la mission *Travail et emploi*. Les crédits concernés sont destinés aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), auxquelles l'État s'est engagé en 2005 à verser des subventions à hauteur des moyens consacrés par les services déconcentrés aux anciennes COTOREP.

Dans ce but, un premier mouvement de fongibilité asymétrique du titre 2 vers le titre 6 avait été effectué en 2007 au profit des groupements d'intérêts publics qui servent de supports aux MDPH, afin de financer les vacances médicales et les compensations de départs d'agents mis à disposition par l'État.

Cette opération n'avait pas été reconduite en 2008. Le précédent Rapporteur spécial avait néanmoins observé de forts écarts à la prévision correspondant au versement de subventions destinées aux MDPH (5 millions d'euros de crédits de paiement, soit + 137 %, sur les dépenses d'intervention de l'action 05 « soutien »). **Les difficultés de calibrage des subventions aux MDPH semblent donc récurrentes.**

Pour 2009, seule la rémunération des médecins était budgétée en loi de finances initiale pour un montant de 3,6 millions d'euros. Afin d'étendre la compensation à l'ensemble des vacances de postes non pourvus par des agents de l'État, il a fallu dégager 7,4 millions d'euros supplémentaires. La majeure partie de cette somme a été financée par deux transferts de crédits de titre 2 opérés en juillet pour 1,8 million d'euros et en septembre pour 3,3 millions d'euros vers le titre 6 de l'action 05 (Soutien), soit un total de 5,17 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Comme le remarque la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2009, **le recours à la fongibilité pour financer les dépenses de personnel des MDPH doit être strictement réservée aux cas où ces dépenses ne pouvaient être prévues à l'avance**, sans quoi cette pratique s'apparenterait à un détournement de procédure visant à remédier à un défaut de calibrage des crédits inscrits en loi de finances initiale.

*

* *

VILLE ET LOGEMENT :
VILLE

Commentaire de M. François GOULARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2009.....	594
A.– LA POLITIQUE DE LA VILLE EST FINANCÉE, POUR L'ESSENTIEL, HORS DU PROGRAMME ÉPONYME	595
1.– Le poids des dépenses fiscales	595
2.– Le rôle essentiel des opérateurs	595
3.– Le financement toujours problématique de l'ANRU	596
4.– La dynamique <i>espoir banlieues</i>	597
B.– UN CADRE ADMINISTRATIF TOUJOURS EN ATTENTE DE CLARIFICATION.....	597
C.– DES RÉSULTATS INSATISFAISANTS EN TERMES DE PERFORMANCE.....	598
D.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS.....	599
1.– Un effort spécifique pour les compensations d'exonérations en ZFU et ZRU	599
2.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions	600

LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2009

La politique de la Ville n'a plus concerné en 2009 qu'un seul programme budgétaire qui lui était spécifiquement dédié, le programme n° 147 *Politique de la ville* qui s'est substitué aux deux programmes *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*. En exécution, les crédits consommés ont été ramenés de 852,9 millions en 2008 (à périmètre reconstitué) à 788 millions en 2009.

Cette forte diminution s'explique par deux mesures budgétaires d'économie : d'une part, l'État a décidé de faire financer le programme de rénovation urbaine essentiellement par Action logement, ce qui a pour conséquence la suppression des dotations budgétaires précédemment dévolues à ce titre (le projet annuel de performances pour 2008 estimait à 430 millions d'euros environ les crédits de paiement qu'il aurait fallu à ce titre en 2009) ; d'autre part, une mesure d'économie sur les exonérations de charges sociales en zones franches urbaines, prévue par la loi de finances initiale pour 2009, a permis de réduire les compensations à la charge de l'État de 358,5 millions d'euros en 2008 à 297,6 millions d'euros en 2009 sur ce poste.

Le programme *Politique de la ville* représentait au total 794,6 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2009. La consommation est de 788,4 millions d'euros (99,4 %), elle redevient cohérente avec les dotations prévues, à la différence des années précédentes (taux de consommation de 83,5 % des crédits ouverts en 2008). Les taux de consommation d'autorisations d'engagement sont également élevés, avec 767,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement consommées pour 769,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes (99,7 %).

Enfin, cette année encore, les indicateurs de performance sont une nouvelle fois défailants puisque 9 indicateurs sont renseignés sur les 14 prévus (9 étaient renseignés en 2008 sur les 16 prévus).

L'exécution 2009 invite à quatre catégories d'observations : d'abord, plus que jamais, la politique de la ville s'exprime hors de la mission budgétaire *Ville et logement* ; ensuite elle s'inscrit dans un cadre administratif qui n'a toujours pas été clarifié ; par ailleurs la démarche de performance est insuffisante et s'exprime hors du cadre budgétaire ; enfin la gestion des crédits en 2009 est caractérisée par une sous-consommation liée à la régulation budgétaire, sauf dans le cas des compensations d'exonérations de charges sociales.

A.– LA POLITIQUE DE LA VILLE EST FINANCÉE, POUR L'ESSENTIEL, HORS DU PROGRAMME ÉPONYME

1.– Le poids des dépenses fiscales

Le programme *Politique de la ville* a donc consommé en 2009 788 millions d'euros de crédits de paiement alors que les dépenses fiscales rattachées au programme ont été estimées à 306 millions d'euros. 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 près de la moitié des crédits du programme. On peut être d'accord *a priori* avec la recommandation de la Cour des comptes selon laquelle il faut **maîtriser et évaluer les dépenses fiscales rattachées à la mission**, cette recommandation étant valable au demeurant pour l'ensemble des dépenses fiscales.

Recommandation n° 1 : Maîtriser et évaluer les dépenses fiscales rattachées à la mission *Ville et logement*.

2.– Le rôle essentiel des opérateurs

La politique de la ville est, pratiquement en totalité, mise en œuvre par des opérateurs dont les deux principaux sont l'Agence pour la Cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sur lesquelles l'État est réputé exercer sa tutelle. Il s'y ajoute, à l'ACSÉ et à l'ANRU, deux autres opérateurs, l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) et l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

Le tableau figurant page 99 du rapport annuel de performance met en évidence que, hors compensations d'exonérations ZFU et hors subvention à l'EPIDe, 95,21 % des engagements réalisés en 2009 sur les crédits du programme l'ont été par l'ACSÉ, 1,08 % par l'ANRU et 3,70 % par l'État, *via* le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) qui est responsable de ce programme. Avec la prise en compte de la compensation des exonérations ZFU et de la subvention à l'EPIDe, la part dévolue au SG-CIV est portée à 44,22 %, mais le budget de la ville joue largement le rôle de guichet dans ces deux cas, la gestion réelle dépendant de procédures médiatisées pour les compensations d'exonérations.

Ainsi, des conventions sont signées entre les caisses de sécurité sociale et les responsables du programme pour fixer les modalités de mise en œuvre de la compensation. Des réunions sont organisées par la direction de la Sécurité sociale tous les trimestres pour réactualiser les prévisions des caisses et veiller à la bonne application des conventions. En définitive, les versements effectifs dépendent de l'autorisation de la direction du Budget. Cette situation a permis au rapporteur

spécial d'affirmer, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances 2010, que la mise en œuvre même des crédits budgétaires du programme n° 147 est de la responsabilité ou bien des opérateurs, ou bien de celle de la direction du Budget, pour les quelque 302 millions d'euros de crédits de paiement attribués en projet de loi de finances 2010 au secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), qui a remplacé la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV).

Or l'exercice de la tutelle est plus qu'incertain et la Cour des comptes observe que des contrats d'objectifs et de moyens depuis longtemps annoncés n'ont toujours pas été conclus entre l'État et les deux principaux opérateurs, l'ACSE et l'ANRU.

Le troisième rapport d'étape de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de février 2010 avait pourtant observé que la transformation du Secrétariat général du Comité Interministériel de la ville (SG-CIV) en une structure de pilotage légère devait être finalisée en juin 2010. Les contrats de performance de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) auraient notamment dû être signés avant mars 2010 et ne l'ont pas été. Le rapport a donc délivré un « feu rouge » en matière d'application de la mesure de *révision de la mission et du périmètre de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) pour la recentrer sur le secrétariat général du Comité interministériel à la ville (CIV)*.

3.– Le financement toujours problématique de l'ANRU

La loi de finances initiale pour 2009 a traduit budgétairement l'annonce de la prise en charge du financement de la politique de rénovation urbaine par les ressources du « 1 % logement » (devenu depuis *Action logement*) qui sont affectées directement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), sauf pour quelques moyens de fonctionnement (4,82 millions ont été engagés à ce titre en 2009). Pour autant, les besoins de financement de l'agence sont immenses.

C'est pourquoi la première loi de finances rectificative pour 2009 n° 2009-422 du 4 février 2009 a ouvert 350 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 200 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en 2009, mais dans le cadre du programme *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* de la mission *Plan de relance de l'économie* afin d'accélérer la mise en œuvre du PNRU en avançant la réalisation des travaux programmés pour les années suivantes pour un montant de 600 millions d'euros. La loi de finances initiale pour 2010 a prévu une nouvelle ouverture de crédits dans le cadre du programme n° 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* de la mission *Plan de relance de l'économie*, de 150 millions d'euros, qui permet donc de couvrir le solde des autorisations d'engagement en compte. Ces 350 millions d'euros constituent donc un premier pas positif dans le sens du retour de l'État dans le financement du PNRU.

Il apparaît pourtant que le Gouvernement ne semble pas envisager une autre solution qu'un recours accru aux ressources du « 1 % logement » afin d'assurer l'équilibre de financement pérenne de l'ANRU, ce qui semble peu réaliste compte tenu de l'épuisement des ressources que l'on entend encore ponctionner.

Cela étant, le retour au financement par l'État apparaît inévitable, d'autant plus que, au-delà du PNRU, de nouvelles missions sont confiées à l'ANRU, comme la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) institué par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Plus récemment, la mise en œuvre du « grand emprunt » s'est traduite par une dotation de 200 millions d'euros attribuée à l'ANRU dans le cadre de la mission *Enseignement scolaire* pour la réalisation d'internats d'excellence.

4.– La dynamique *espoir banlieues*

Dans le cadre de la dynamique *espoir banlieues* mise en place en 2008, l'État a entendu mobiliser désormais ses moyens dits de « droit commun » sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, afin que leurs habitants voient concrètement un changement de leurs conditions de vie, en particulier à travers la qualité du service qui leur est rendu. L'effort budgétaire n'est donc pas mené au sein du programme *Politique de la ville* mais par le fléchage des crédits de droit commun des différents ministères.

B.– UN CADRE ADMINISTRATIF TOUJOURS EN ATTENTE DE CLARIFICATION

Conformément aux décisions prises en conseil de modernisation des politiques publiques, la gouvernance de la politique de la ville a été modifiée en l'organisant autour d'une instance de consultation (le conseil national des villes), d'une instance de décision (le comité interministériel des villes) et d'une instance de préparation et d'exécution (le secrétariat général du comité interministériel des villes). Le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville a mis en place cette nouvelle organisation.

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 avait en effet décidé que : « *La mission et le périmètre de la Délégation Interministérielle à la Ville seront revus pour que celle-ci se recentre sur le secrétariat général du conseil interministériel des villes. Les missions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) seront recentrées sur son rôle de mise en œuvre de la politique en faveur des quartiers défavorisés. À ce titre, l'ACSE récupérera les missions de gestion exercées par la DIV. En revanche, les missions exercées par l'ACSE pour le compte du ministère de l'Immigration en matière d'accueil des primo-arrivants (en particulier sur l'apprentissage de la langue) seront regroupées avec celle de l'Agence nationale*

d'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM) en vue de créer un opérateur unique chargé de la politique d'intégration, dont sera préservée la capacité à disposer de ressources propres. Les échelons régionaux de l'ACSÉ ainsi reconfigurée pourraient être intégrés dans les services de l'État chargés de la cohésion sociale. Le schéma en résultant au niveau central pour l'ACSÉ comme pour l'ANAEM fera l'objet d'une réflexion complémentaire devant conduire à rationaliser les moyens. »

La réorganisation administrative a donc affecté l'ACSÉ. Comme l'explique le rapport annuel de performance, les missions de l'agence ont été recentrées en 2009, pour l'essentiel, sur la mise en œuvre opérationnelle de la politique de la ville ; l'année 2009 a constitué une année de transition. Les agents des directions régionales de l'ACSÉ, auparavant principalement dédiés à la mise en œuvre de la politique d'intégration, ont été incorporés au sein des nouvelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Cette réforme administrative ne règle pas la question de l'exercice effectif de la tutelle, précédemment évoqué (les DRJSCS sont placées sous l'autorité du préfet) et intervient dans un contexte où la politique de la ville et celle du logement dépendent de deux secrétaires d'État placés sous la tutelle de deux ministres différents (Travail et Écologie).

C.– DES RÉSULTATS INSATISFAISANTS EN TERMES DE PERFORMANCE

Sur 14 indicateurs de performance, un n'est pas renseigné parce qu'abandonné en projet de loi de finances 2010, quatre autres ne sont pas renseignés avec l'explication selon laquelle « *les données pour l'année 2009 seront disponibles au second semestre 2010 et la réalisation 2009 sera calculée alors* » et un sous-indicateur n'est pas renseigné (suppression en projet de loi de finances 2010). Le nombre d'indicateurs tend encore à se réduire avec 10 indicateurs en projet de loi de finances 2010.

En fait, la mesure de la performance de la politique de la ville fait débat depuis longtemps hors du cadre budgétaire et s'appuie, notamment, sur les rapports de l'observatoire national des zones urbaines sensibles ou sur ceux de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail pour les zones franches urbaines.

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale a inscrit au programme de ses travaux *l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés* dont le Rapporteur spécial des crédits de la ville à la commission des Finances est le co-rapporteur. Il y a également lieu de noter la perspective de la révision de la carte des zones urbaines sensibles, à la demande du Parlement. Le Comité interministériel des villes du 20 janvier 2009 a prévu la mise en œuvre d'une concertation préalable à cette révision, première étape pour une meilleure concentration des moyens. En effet, les actions menées dans le

cadre de la politique de la ville doivent faire l'objet, à l'occasion des différentes négociations, d'une meilleure concentration géographique, notamment vers les quartiers les plus en difficulté, où la solidarité locale et nationale paraît insuffisante.

D.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

La consommation des crédits en 2009 appelle peu de commentaires. La réduction du périmètre budgétaire de la politique de la ville à un seul programme a donc permis une exécution davantage en adéquation avec les crédits ouverts en loi de finances initiale que les années précédentes.

1.– Un effort spécifique pour les compensations d'exonérations en ZFU et ZRU

Une mesure d'économie sur les exonérations de charges sociales en zones franches urbaines, prévue par la loi de finances initiale pour 2009, a permis de réduire les dépenses au titre des compensations à la charge de l'État de 358,5 millions d'euros en 2008 à 297,6 millions d'euros en 2009 sur ce poste. À compter de 2009, le dispositif d'exonération a été recentré sur les publics les plus éloignés de l'emploi, à savoir ceux qui sont les moins bien rémunérés, afin d'inciter les entreprises à recruter ces personnes en priorité. Conformément à l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale, l'État doit compenser les exonérations accordées par les organismes de sécurité sociale.

En fait, compte tenu du recentrage du dispositif, le montant de la dépense pour 2009 s'est donc élevé à 297,63 millions d'euros (en autorisations d'engagement = crédits de paiement), dont 285,12 millions au titre des ZFU et 12,51 millions au titre des ZRU à comparer à 250 millions prévus en loi de finances initiale pour 2009.

Sur ces montants, le rapport annuel de performance annonce que la totalité des dettes antérieures à 2009, soit 11,61 millions d'euros, a été apurée, et une avance sur régularisation 2009 de 15,7 millions a été versée aux organismes de sécurité sociale. Une ouverture complémentaire de crédits de 8,8 millions d'autorisations d'engagement et 7,4 millions de crédits de paiement a été opérée à cet effet par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009.

Il est à noter qu'en exécution 2007, la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) avait nécessité la consommation de seulement 299,1 millions d'euros au lieu de 333 millions prévus par le projet annuel de performances, sans que le rapport annuel de performance n'apporte d'explication de cet écart. En 2008, la dépense à ce titre avait représenté 358,5 millions d'euros pour 340,9 millions prévus en loi de finances initiale 2008, dont 10,9 millions comme « *acompte sur l'apurement des dettes 2007* ».

Le rapport annuel de performance ne justifie pas le versement de l'acompte sur la régularisation 2009, versé aux organismes de sécurité sociale en 2009 au lieu de 2010.

Recommandation n° 2 : Justifier précisément les prévisions et les paiements effectifs en matière de compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines.

2.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions

Sur les autres postes du programme, la consommation des crédits est généralement inférieure aux dotations compte tenu des 13,4 millions annulés en gestion et du redéploiement des crédits pour le financement de la compensation des exonérations de sécurité sociale. Il en est ainsi sur l'action 01 *Prévention et développement social* (taux de consommation de 94,8 % des crédits ouverts en loi de finances initiale), sur l'action 03 *Stratégie, ressources et évaluation* (taux de consommation de 93,5 %) ou pour la subvention à l'EPIDe (abattement de 3 % sur la subvention prévue par la loi de finances initiale).

Pour autant, le rapport annuel de performance ne donne aucune explication de l'écart entre la prévision en loi de finances initiale et la consommation effective des crédits.

On observe d'ailleurs, de manière générale, que la mise en œuvre de la réserve de précaution (et d'une manière générale, des mises en réserve de crédits) ne donne pas lieu à une présentation spécifique et synthétique. Pour l'ensemble de la mission *Ville et logement*, l'expression « réserve de précaution » n'est pas employée une seule fois dans le rapport annuel de performances.

Recommandation n° 3 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature.

*

* *

VILLE ET LOGEMENT :
LOGEMENT

Commentaire de M. François SCHELLER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME N° 177 <i>PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</i>	603
A.– LE PLAN DE RELANCE A PERMIS DE FAIRE FACE AUX BESOINS IMPORTANTS ENGENDRÉS PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE	603
B.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ENCORE INCOMPLÈTE	605
II.– LE PROGRAMME 109 <i>AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT</i>	605
A.– LA CRISE ÉCONOMIQUE A ENGENDRÉ DES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES DE CRÉDITS	605
B.– L'EFFICACITÉ DES AIDES À LA PERSONNE EN QUESTION	606
III.– LE PROGRAMME N° 135 <i>DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT</i>	606
A.– UN PROGRAMME ABONDÉ PAR LE PLAN DE RELANCE	606
1.– L'exécution du plan de relance sur le programme n° 135	606
2.– L'exécution des crédits votés en loi de finances initiale	609
3.– Les dépenses fiscales	610
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE	611

Le présent commentaire porte sur trois programmes de la mission *Ville et logement* : le programme n° 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme n° 109 *Aide à l'accès au logement* et le programme n° 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*. Les développements relatifs au programme *Politique de la ville* sont assurés par M. François Goulard (voir ci-avant).

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (a)	Dépenses (b)	Taux de consommation (b/a)
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 119	179	1 298	1 294	99,7 %
109 Aide à l'accès au logement	4 945	559	5 504	5 504	100,0 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	793	71	864	769	89,0 %
Total	6 857	809	7 666	7 567	98,7 %

Source : RAP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (a)	Dépenses (b)	Taux de consommation (b/a)
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 119	181	1 300	1 295	99,6 %
109 Aide à l'accès au logement	4 945	559	5 504	5 504	100 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	800	- 47	754	649	86,1 %
Total	6 864	693	7 558	7 448	98,5 %

Source : RAP.

Les programmes n° 177 et n° 109 se sont caractérisés par un très haut niveau de consommation des crédits. La programmation initiale s'est avérée insuffisante, principalement en raison de la crise économique, si bien que les crédits ont dû être complétés en cours de gestion.

Le taux d'exécution du programme n° 135 est plus faible en raison du plan de relance, qui a apporté des crédits supplémentaires qui n'ont pas tous été consommés à temps.

En matière de logement, le plan de relance a été porté par le programme 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*, dont une partie des crédits a été transférée en gestion sur les programmes n° 135 et n° 177. Le programme n° 317 comprenait, en outre, les dotations budgétaires exceptionnelles versées à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Une analyse dédiée au programme n° 317 figure dans le rapport annuel de performances.

Enfin, la politique du logement est soutenue par d'importantes dépenses fiscales : plus de 10,5 milliards d'euros, dont il convient également d'examiner l'efficacité.

I.- LE PROGRAMME N° 177 PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

A.- LE PLAN DE RELANCE A PERMIS DE FAIRE FACE AUX BESOINS IMPORTANTES ENGENDRÉS PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE

La Cour des comptes relève une tension budgétaire forte sur ce programme compte tenu des écarts entre dotations initiales et besoins effectifs. Ces besoins ont pu être satisfaits grâce au plan de relance, qui a notamment permis d'augmenter les places proposées en hébergement d'urgence.

Outre un report de 3 millions d'euros de crédits de paiement, le programme n° 177 a bénéficié de transferts à hauteur de 145 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre du plan de relance.

Les 145 millions d'euros du plan de relance ont été répartis de la façon suivante : 100 millions d'euros pour l'amélioration de l'hébergement et de l'accès au logement, 20 millions d'euros pour l'aide alimentaire et 25 millions d'euros ajoutés en fin d'année, essentiellement affectés à des actions d'hébergement.

Le plan de relance prévoyait la création de 200 places supplémentaires en hébergement d'urgence et de stabilisation. Ces places ont effectivement été ouvertes, essentiellement en hébergement d'urgence, et l'on atteint 17 300 places en hébergement d'urgence et de stabilisation au 31 décembre 2009. Dans les CHRS, les 800 places nouvelles prévues dans le plan de relance ont été créées, ce qui a permis de porter le nombre de places ouvertes à 39 442 fin 2009, contre 38 298 en 2008.

Si la consommation des crédits affectés à la veille sociale dépasse l'enveloppe prévisionnelle (137 %), en revanche, celle de l'accompagnement vers et dans le logement apparaît en sous-consommation (63 %). En réalité, ces deux types d'intervention sont difficiles à séparer. De façon générale, les équipes d'intervention directe auprès des personnes sans abri ont été renforcées pendant l'hiver.

En matière d'intermédiation locative, les crédits (14,8 millions d'euros) ont été consommés à 99 %. Plus de 150 conventions, portant sur 4 400 logements, ont été signées avec les opérateurs. Ce système a déjà permis de reloger 819 familles, soit environ 2 500 personnes, dont deux tiers étaient précédemment hébergés en hôtel. Ce dispositif mérite d'être encouragé car il est à la fois moins coûteux que les solutions d'hébergement d'urgence et plus adapté aux ménages susceptibles d'accéder par la suite à un logement locatif.

S'agissant de l'aide alimentaire, les crédits ont été consacrés à la logistique. La consommation des crédits sur cette action a été de 19 millions d'euros en 2009, soit 95 % des crédits ouverts. Les crédits non consommés l'ont été principalement en outre-mer. Une mission d'inspection a fait un constat d'inadéquation ou d'absence d'organisation de la distribution de l'aide alimentaire outre-mer, où la mise en œuvre de ces recommandations doit intervenir début 2010.

La Cour des comptes relève certains problèmes de programmation budgétaire : pour la plateforme de veille sociale, 43 millions d'euros étaient prévus et 64 millions d'euros ont été dépensés ; pour l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), 5,72 millions d'euros étaient prévus et 10,24 millions d'euros ont été dépensés. À l'inverse, pour le dispositif des maisons-relais, alors que les crédits s'élevaient initialement à 54 millions d'euros, l'exécution n'a atteint que 38 millions d'euros.

Concernant l'action 4 du programme n° 177 qui recouvre les dépenses de la mission interministérielle aux rapatriés (MIR), l'exécution s'élève à 60,8 millions d'euros pour une programmation initiale de 38 millions d'euros. 22,5 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative dont 14,1 millions d'euros au titre des besoins de financement de l'allocation de reconnaissance et 8,4 millions d'euros pour le plan Harkis.

La loi de finances rectificative a également permis d'apurer les dettes 2007 et 2008 envers les organismes de sécurité sociale au titre du dispositif d'allocation logement temporaire (ALT) pour un montant de 10,4 millions d'euros.

Enfin, les 2 principales dépenses fiscales rattachées au programme sont la réduction d'impôt au titre des dons, avec 960 millions d'euros en 2009, et le dégrèvement de taxe d'habitation en faveur des bénéficiaires du RMI qui coûte 102 millions d'euros (contre 407 millions d'euros en 2008). La loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a prévu la suppression progressive de ce dispositif, une grande partie des anciens bénéficiaires demeurant exonérés de taxe d'habitation compte tenu du mécanisme de plafonnement en fonction du revenu.

Préconisation n° 1 : Améliorer la programmation des crédits relatifs à l'hébergement d'urgence.

B.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ENCORE INCOMPLÈTE

Sept indicateurs sur 16 ne sont pas encore renseignés. Toutefois, s’agissant des indicateurs qui le sont, les résultats sont très encourageants.

De très bons résultats sont obtenus sur les taux d’aires d’accueil des gens du voyage dotées d’un dispositif d’accompagnement et de suivi social et de santé, largement au-delà des prévisions et des objectifs (50,7 %, avec 38 % pour cible en 2011). En revanche, la domiciliation ⁽¹⁾ par les CHRS, CCAS et CIAS n’est pas encore mesurée.

De bons résultats sont enregistrés sur la part des personnes sortant de CHRS bénéficiant d’une insertion dans un logement.

On observe une certaine maîtrise de la proportion de la dépense d’hôtel par rapport aux dépenses d’hébergement d’urgence – même si la dépense reste bien trop élevée : 30 %.

Toutes les mesures du plan national d’action pour l’inclusion sociale ont été mises en œuvre.

Préconisation n° 2 : Améliorer le suivi par l’administration de l’activité des centres d’hébergement.

II.– LE PROGRAMME 109 AIDE À L’ACCÈS AU LOGEMENT

A.– LA CRISE ÉCONOMIQUE A ENGENDRÉ DES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES DE CRÉDITS

Les dépenses de ce programme sont très rigides, puisqu’il s’agit essentiellement de prestations sociales légales. En gestion, les prestations fonctionnant en droits ouverts, elles sont payées par les caisses d’allocation familiale même en cas de dotation insuffisante de l’État au fonds nationale d’aide au logement (FNAL).

La budgétisation initiale s’est avérée très insuffisante, les besoins étant accrus par la montée du chômage. 559 millions d’euros ont été ouverts en loi de finances rectificative. Les crédits ont été intégralement consommés, et il subsiste une insuffisance de financement résiduel estimée à 43 millions d’euros pour l’exercice 2009.

Préconisation n° 3 : Anticiper l’impact de la conjoncture économique sur l’évolution des besoins en matière d’aides au logement.

(1) La domiciliation consiste à fournir une adresse aux personnes sans domicile pour les démarches administratives.

B.— L'EFFICACITÉ DES AIDES À LA PERSONNE EN QUESTION

Le programme ne comporte que trois indicateurs, seul le premier mesurant l'efficacité des aides à la personne qui constituent 99,8 % des crédits du programme. Cet indicateur montre que l'augmentation du taux d'effort des ménages (dû à la baisse des revenus en temps de crise) a été limitée grâce à la hausse de 2,95 % des loyers plafonds.

En réalité, l'efficacité réelle des aides directes n'est pas mesurée. En effet, la question est de savoir s'il vaut mieux utiliser l'argent public pour la construction ou pour l'aide au paiement des loyers. De nombreux rapports ont montré les effets pervers des aides à la personne, qui soutiennent la demande (donc le prix des loyers) sans augmenter l'offre. Elles ne permettent pas de remédier au problème fondamental du marché du logement en France, qui réside dans l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande dans les zones à forte densité.

Le deuxième indicateur montre une augmentation de 23,5 % à 28,6 % du pourcentage des personnes sortant de CHRS ayant accédé à un logement social (cible 30 % en 2011).

Enfin, la troisième mesure la satisfaction des usagers à l'égard des associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL) ; celle-ci augmente et se rapproche de l'objectif (taux de satisfaction de 97 %).

Préconisation n° 4 : Réorienter progressivement les aides au logement vers le soutien de l'offre de logements.

III.— LE PROGRAMME N° 135 DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

Grâce au plan de relance, l'année 2009 a été exceptionnelle pour le développement du logement locatif social. Ainsi, 119 37 logements ont été financés en 2009 contre 104 41 en 2008, dont 21 135 en PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration), destinés aux publics les plus modestes. Sur l'ensemble du plan de cohésion sociale (2005-2009), plus de 485 000 logements ont été financés.

A.— UN PROGRAMME ABONDÉ PAR LE PLAN DE RELANCE

1.— L'exécution du plan de relance sur le programme n° 135

Le programme a été abondé par décrets de transfert de 240 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 149 millions d'euros de crédits de paiement dans le cadre du plan de relance. Il en résulte un niveau d'exécution des crédits relativement faible (89 % des autorisations d'engagement et 86 % des

crédits de paiement) pour un programme traditionnellement caractérisé par des tensions budgétaires. Néanmoins, les crédits apportés ont permis d'accélérer très sensiblement le financement du logement social.

170 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 102 millions d'euros de crédits de paiement ont permis de financer 30 000 logements locatifs sociaux : 16 440 logements (8 818 PLUS ⁽¹⁾ et 7 622 PLAI) ont été financés et 5 801 PLS ⁽²⁾ privés ont été réalisés par les promoteurs. 22 241 logements sur les 30 000 annoncés ont donc été réalisés, soit un taux d'exécution de 74 % des objectifs. Au total, grâce au soutien du plan de relance, près de 120 000 logements locatifs sociaux auront été financés en 2009, un niveau inégalé depuis plusieurs décennies.

Le programme exceptionnel de 30 000 ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) annoncé par le Président de la République le 1er octobre 2008 a été intégré aux objectifs 2009 du plan de relance, et s'est traduit par un report de 57 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 6 millions d'euros de crédits de paiement. Le programme s'est poursuivi jusqu'au 15 septembre 2009 avec au total 28 415 logements financés, soit 94,8 % de l'objectif, dont 23 079 logements locatifs sociaux pour un total de 148,8 millions d'euros.

S'agissant de l'hébergement, 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,3 millions d'euros en crédits de paiement ont été transférés afin de financer de nouvelles places d'hébergement dans le but de diminuer le nombre de personnes par chambre. 19 millions d'euros, soit 95,3 % des crédits transférés, ont été consommés et ont permis de créer 896 logements dans 27 structures. Aucun crédit de paiement n'a été consommé, les subventions devant être versées à partir du premier trimestre 2010.

Enfin, le plan de relance a permis de soutenir l'accession sociale à la propriété. 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,3 millions d'euros en crédits de paiement ont été transférés afin de mettre en place une subvention visant à compenser partiellement les aides versées par les collectivités qui subventionnent des opérations en Pass-foncier. La mise en route de ce dispositif de soutien a pris du retard. Fin 2009, la consommation des crédits budgétaires alloués au Pass-foncier s'élevait à 8,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,3 millions d'euros en crédits de paiement ce qui correspond à environ 4 800 logements. Le dispositif n'a pas fonctionné dès le début de l'année : le décret a été publié en juin et l'arrêté en août ; ensuite, il a fallu diffuser des modèles de contrats de prêts Pass-foncier auprès des organismes collecteurs d'Action Logement et sensibiliser les collectivités territoriales. Le programme se poursuit en 2010.

(1) PLUS : prêt locatif à usage social.

(2) PLS : prêt locatif social.

**NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCÉS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE (2009)
ET DU PROGRAMME EXCEPTIONNEL VEFA (2008-2009)**

	Logement locatif social	Hébergement	Pass-foncier	Total
Logements financés grâce au plan de relance	22 241	896	4 800	28 443
Logements financés grâce au programme VEFA	28 415	–	–	28 415
TOTAL	50 656	896	4 800	56 352

	Programme exceptionnel VEFA ⁽¹⁾	Plan de relance de l'économie
PLAI	4 092	7 622
PLUS	14 449	8 818
PLS	4 538	–
PLS privés	–	5 801
Total	23 079	22 441

(1) À ces logements s'ajoutent les logements acquis par la SNI, soit 5 336 logements. Le nombre total de logements financés dans le cadre du programme exceptionnel s'élève donc à 28 415 logements.

Source : rapport annuel de performances.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE
PROGRAMME 135**

	Logement locatif social	Hébergement	Pass-foncier	Total
Crédits transférés en AE	170 000 000	20 000 000	50 000 000	240 000 000
Crédits consommés	167 932 136	19 075 142	8 480 270	195 487 548
Taux de consommation des AE pour l'État (sur crédits transférés)	98,7 %	95,5 %	16,8 %	81,4 %
Crédits prévus en AE	170 000 000	20 000 000	50 000 000	240 000 000
Crédits consommés	167 932 136	19 075 142	8 480 270	195 487 548
Taux de consommation des AE pour l'État (sur crédits prévus dans le plan de relance)	98,7 %	95,5 %	16,8 %	81,4 %
Crédits transférés en CP	102 000 000	13 333 000	33 333 000	148 666 000
Crédits consommés	102 000 000	0	4 337 172	106 337 172
Taux de consommation des CP pour l'État (sur crédits transférés)	100 %	0 %	12,9 %	71,5 %
Crédits prévus en CP	153 000 000	20 000 000	50 000 000	223 000 000
Crédits consommés	102 000 000	0	4 337 172	106 337 172
Taux de consommation des CP pour l'État (sur crédits prévus dans le plan de relance)	66,7 %	0 %	6,6 %	47,7 %

Source : rapport annuel de performances.

Le Gouvernement estime à 67 862 le nombre d'emplois créés ou préservés dans le secteur du bâtiment grâce au plan de relance et au programme VEFA.

**NOMBRE D'EMPLOIS CRÉÉS OU SAUVEGARDES DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE
ET DU PROGRAMME EXCEPTIONNEL VEFA**

	Logement locatif social	Hébergement	Pass-foncier	Total
Nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce au plan de relance	26 929	1 075	5 760	33 764
Nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce au programme exceptionnel VEFA	34 098	–	–	34 098
Total	61 027	1 075	5 760	67 862

Source : rapport annuel de performances.

2.– L'exécution des crédits votés en loi de finances initiale

L'annulation de 174 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de titre 2 correspond au transfert en gestion des dépenses de personnel relatives à la politique du logement, soit 3 349 emplois, qui sont exécutées depuis le programme n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* de la mission *Environnement développement et aménagement durables*.

En loi de finances rectificative, 24 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 21 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés.

La dotation de fonctionnement de l'ANAH de 5,82 millions d'euros n'a pas été versée à l'opérateur. Elle a été redéployée intégralement pour faire face aux dépenses relatives aux travaux d'office pour insalubrité, compte tenu du retard du transfert de ces moyens à l'ANAH.

Dans la note d'exécution budgétaire de la mission *Ville et logement*, la Cour des comptes souligne que l'effort d'apurement de la dette à l'égard des organismes de logement social s'est poursuivi en 2009. La dette exigible se résorbe comme le montre la sous-consommation des crédits ouverts à ce titre : l'estimation de cette dette est passée de 72 millions d'euros fin 2008 à 45 millions d'euros fin 2009. En revanche, la dette potentielle (correspondant aux subventions notifiées) demeure élevée : « *si les données du recensement 2009 n'étaient pas encore connues à la date d'envoi du présent relevé, un ordre de grandeur supérieur au milliard d'euros est probable* », note la Cour.

Préconisation n° 5 : Poursuivre l'effort d'apurement de la dette de l'État à l'égard des organismes de logement social.

3.– Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales rattachées à ce programme représentent 10,5 milliards d'euros. Les principales dépenses sont les suivantes en 2009 :

– 5,1 milliards d'euros pour le taux réduit de TVA de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans ;

– 1,1 milliard d'euros pour le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale ;

– 850 millions d'euros pour la déduction du revenu imposable des dépenses de grosses réparations et d'amélioration ;

– 750 millions d'euros pour le taux de TVA de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession, pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif et pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession, les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ;

– 700 millions d'euros au titre de l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction ;

– 650 millions d'euros pour le crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (« prêt à taux zéro ») ;

Mis en place à partir du 1^{er} janvier 2009, le dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif dit Scellier, introduit dans la loi de finances rectificative pour 2008 par un amendement du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, est plus attractif que les anciens dispositifs puisqu'il propose un principe de réduction d'impôt à la place du mécanisme d'amortissement.

Ce dispositif est un élément essentiel du plan de relance, et permet de soutenir l'investissement locatif privé et l'emploi dans le secteur du bâtiment. Le ciblage des financements sur les marchés les plus tendus a été renforcé puisque ce dispositif a été réservé aux zones où il y a un réel déséquilibre entre l'offre et la demande, la zone C, la moins tendue, ayant été exclue. Il n'a pas encore d'impact financier en 2009 puisqu'il s'applique à partir des déclarations sur les revenus 2009, donc sur l'impôt payé en 2010.

La Cour des comptes a consacré une grande partie de sa note d'exécution budgétaire à l'analyse des dépenses fiscales, en soulignant que celles-ci ne sont pas suffisamment bien suivies et évaluées par le ministère du Logement.

Préconisation n° 6 : Évaluer l'efficacité des différentes dépenses fiscales rattachées à la mission *Ville et logement*.

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les indicateurs sont globalement bien renseignés sur ce programme.

L'indicateur 1.1 montre une amélioration de la fluidité du parc de logements sociaux dans les zones moyennement tendue et détendue, mais pas encore dans la zone tendue.

Cependant, les projets de construction de logements sociaux (décisions de financement et d'agrément) augmentent dans tous les types de communes qu'elles aient moins de 5 % de logements sociaux actuellement ou entre 15 et 20 % (indicateur 2.1).

Les commissions de médiation du droit au logement opposable (DALO) ont enregistré 140 000 recours en 2 ans, dont les deux tiers en Île-de-France. 46 % des décisions des commissions de médiation conduisent à reconnaître le ménage requérant comme prioritaire et devant être logé en urgence. Au fur et à mesure de la mise en œuvre du DALO, les besoins de localisation des logements sont mieux cernés.

L'ANAH, qui a bénéficié des crédits du plan de relance de l'économie, a financé en 2009 des travaux dans 27 238 logements indignes ou très dégradés, ainsi que dans 29 291 logements habités par des personnes âgées ou handicapées, soit une progression de 4 791 logements par rapport à 2008. Les cibles prévues pour 2011 sont déjà largement dépassées.

Le ciblage des interventions de l'ANAH sur les logements indignes progresse (indicateur 3.1), mais moins rapidement qu'espéré. En fait, le faible niveau de l'indicateur, inférieur à la prévision initiale, est une conséquence de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie, l'assiette de subventions octroyées par l'ANAH ayant augmenté de 177,6 millions d'euros (impact sur le dénominateur du ratio) et les subventions versées ayant été dédiées pour près de la moitié à l'aide à la lutte contre la précarité énergétique.

*

* *

*COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES
DE L’ÉTAT*

Commentaire de M. Camille de ROCCA-SERRA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT</i>	614
A.– UNE EXÉCUTION CONFIRMANT LA TENDANCE CONSTATÉE EN 2008.....	614
1.– Une opération exceptionnelle : la constitution du FSI, qui explique l’excédent de 1,8 milliard d’euros	615
2.– Une absence de cession d’actifs qui explique l’activité limitée du compte	615
B.– DES RÉSULTATS AFFECTÉS PAR LA CRISE DÈS 2008	619
II.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS.....	619
A.– UNE EXÉCUTION QUI PROUVE LA NÉCESSITÉ DE SURVEILLER ATTENTIVEMENT LE COMPTE	620
B.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE TRADUISANT MAL LES ENJEUX DE LA MISSION	622

I.- LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT

Créé par l’article 48 de la loi de finances pour 2006 sur le fondement de l’article 21 de la LOLF, le compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État* a pour objet l’affectation des produits perçus sur opérations en capital – notamment les cessions de titres de participations – à des opérations de recapitalisation d’entreprises – programme 731 – ou de désendettement de l’État – programme 732.

Sa création se justifie par la volonté de ne pas financer des dépenses du budget général par la dilapidation du patrimoine financier de l’État.

A.- UNE EXÉCUTION CONFIRMANT LA TENDANCE CONSTATÉE EN 2008

Comme chaque année depuis 2007, la prévision faite en loi de finances initiale se fondait sur une hypothèse conventionnelle de 5 milliards d’euros de façon éviter de dévoiler les intentions de cession de l’État actionnaire, ce qui aurait un impact sur la valorisation de ses participations. La comparaison entre prévision et exécution est donc sans objet.

- Comme le note la Cour des comptes dans sa note d’exécution budgétaire, la tendance constatée en 2008 s’est confirmée en 2009. Alors qu’en 2006 et 2007, les opérations menées sur le CAS consistaient principalement en des cessions d’actifs dont le produit était largement consacré au désendettement de l’État, une telle orientation a été mise entre parenthèses à partir de 2008 :

- alors qu’une seule cession de participations avait été effectuée en 2008, aucune ne l’a été en 2009 ;

- seuls 8 % des recettes ont été affectés au désendettement en 2008 et 0 % en 2009.

- L’exécution du compte en 2009 a été marquée par la crise *via* un double canal :

- la constitution du fonds stratégique d’investissement (FSI), décidée dans le contexte du plan de relance et qui a eu un impact majeur sur le compte et son équilibre ;

- l’absence de cessions d’actifs, qui a limité à moins de 500 millions d’euros le volume d’opérations sur le compte et donc les marges de manœuvre pour désendetter l’État. Comme le montre le tableau ci-dessous, le niveau de dépenses constaté en 2009 est, avec celui de 2008, le plus bas depuis 2003.

L'EXÉCUTION DU COMPTE

(en millions d'euros)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prévision (PLF)		5 432	8 000	4 000	4 000	14 000	5 000	5 000	5 000
Exécution	Dépenses	6 126	2 532	5 586	10 032	17 180	4 038	1 765	1 797
	Recettes	5 944	2 831	5 586	10 036	17 170	7 725	2 080	3 455
	Solde	-182	299	0	4	-10	3 687	315	1 658

1.– Une opération exceptionnelle : la constitution du FSI, qui explique l'excédent de 1,8 milliard d'euros

Le solde du compte apparaît excédentaire, à hauteur de 1,8 milliards d'euros. Ce résultat est intégralement imputable à la réalisation progressive de l'augmentation de capital du fonds stratégique d'investissement.

Alors que le versement de 2,94 milliards d'euros en provenance de la mission *Plan de relance de l'économie* a été réalisé en une fois, l'augmentation de capital du FSI se fait progressivement. Sur 2009, seuls 1,16 milliard d'euros ont été consommés, correspondant à la participation de l'État à la première tranche – à hauteur de 490 millions d'euros – puis à la deuxième tranche – 670 millions d'euros – de l'augmentation de capital. Le solde explique l'excédent constaté sur le compte au 31 décembre 2009 et a vocation à être consommé en fonction des besoins du fonds.

Rappelons que, contrairement aux autres comptes d'affectation spéciale, le compte *Participations financières de l'État* peut, aux termes de l'article 21 de la LOLF, recevoir des versements du budget général supérieurs à 10 % du montant des crédits inscrits en loi de finances initiale – soit 500 millions d'euros en 2009.

2.– Une absence de cession d'actifs qui explique l'activité limitée du compte

Aucune opération de cession n'a été réalisée du fait des conditions dégradées de marché. La conjugaion de la chute des marchés financiers et de la restriction du crédit réduit en effet l'intérêt d'une cession de participation en restreignant le nombre d'acheteurs potentiels ainsi que le prix de vente.

En l'absence de cessions, la principale recette provient de la dissolution d'Autoroute de France, qui a conduit l'État à encaisser sa trésorerie résiduelle – pour 309 millions d'euros. Rappelons que la disparition de cette société répond à une recommandation de la Cour des comptes, justifiée par la privatisation des sociétés autoroutières ⁽¹⁾.

(1) *Autoroutes du Sud de la France, Autoroutes Paris-Rhin-Rhône et Autoroutes du Nord et de l'Est de la France.*

En conséquence, **hors FSI, le volume d'opérations a été particulièrement limité, à moins de 500 millions d'euros, et aucune recette n'a été affectée au désendettement.** Les dépenses ont en effet été concentrées sur des opérations prioritaires de recapitalisation, deux d'entre elles étant plus particulièrement notables :

– la participation, à hauteur de 450 millions d'euros, à la dernière tranche de **l'augmentation de capital de GIAT**, partiellement compensée par une réduction du capital de l'entreprise à hauteur de 100 millions d'euros, la dépense nette pour l'État s'élevant donc à **350 millions d'euros** ;

– la souscription, pour **103 millions d'euros**, à une **émission d'obligations convertibles en actions nouvelles ou existantes (OCEANE) par Air France.**

À noter qu'il était prévu de financer à partir du compte une dotation à la RATP lui permettant de faire face aux investissements qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre dans le cadre du plan de relance. Cette dépense n'a pas été effectuée en 2009.

Le tableau suivant retrace l'ensemble des opérations menées sur le compte en 2009.

CAS PFE - bilan exécution 2009 au 31/12/2009

Montant en euros

DÉPENSES EFFECTUÉES (Programme 731)

RECETTES ENCAISSÉES

FSI	Par décision du Ministre du 19 février 2009, l'Etat a décidé de souscrire à une augmentation de capital de la société FSI pour un montant total maximum de 2 940 000 000 € : - première tranche 490 000 000 € (49 000 000 actions du FSI) - deuxième tranche 670 359 200 € (237 285 440 actions du FSI)	1 160 359 200,00	FSI	Dans le cadre du plan de relance de l'économie, le CAS PFE a bénéficié d'un versement du budget général pour la souscription à l'augmentation de capital du FSI	2 940 000 000,00
GIAT Industries	4ème et dernier versement de la souscription de l'Etat à l'augmentation de capital de GIAT Industries	450 000 003,00	ADF	Suite à la dissolution d'Autoroute de France le 1er janvier 2009, l'Etat a encaissé sa trésorerie résiduelle	308 628 161,06
AIR France KLM	Souscription de l'État dans le cadre de son délai de priorité, à l'émission par Air France-KLM d'un emprunt représenté par des obligations à option de conversion et/ou d'échange en actions nouvelles ou existantes ("Océane") et à hauteur de la totalité de sa participation dans AF-KLM en contrepartie de 8 765 752 Océane	103 435 873,60	GIAT Industries	Réduction de capital	100 000 005,00
SFTRF	Suite à la dissolution de l'établissement public Autoroutes de France (ADF), l'Etat ayant repris ses droits et engagements a souscrit à la deuxième tranche de l'augmentation de capital de la SFTRF	47 000 000,00	ORS	ET (2ème échéance ORS 2008 suite à l'opération de juin 2007), DCNS (2ème échéance ORS 2008 suite à l'ouverture du capital en 2007), EDF (2ème échéance ORS 2008 suite à l'opération de décembre 2007)	45 587 360,07
ADOMA	Libération de la 4ème et dernière tranche de l'augmentation de capital souscrite en 2006	12 498 920,00	EPRD	Remontée de trésorerie décidée par arrêté du 8 décembre 2009	30 000 000,00
RFI	Recapitalisation par : 1/ conversion en capital d'avances d'actionnaires consenties 2/ versement en espèces	12 087 792,00	SGGP	Réduction de la prime d'émission	20 000 000,00

ATMB	Achat d'actions en vue de reconstituer sa minorité de blocage	7 008 730,00
Fonds de Fonds Technologique 3 (FFT3)	Appel de fonds des fonds par CDC Entreprises (société de gestion)	2 368 089,01
TNAB	Avance d'actionnaire	1 000 000,00
GIDE/BNPP	Rémunération du conseil sur STX France	929 400,00
Fonds de Promotion pour le capital-risque 2000 (FPCR 2000)	Appel de fonds des fonds par CDC Entreprises (société de gestion)	830 169,98
Semmaris	Achat d'actions en vue de reconstituer sa minorité de blocage (suite de l'achat du 31 décembre 2008)	184 330,76
Aéroport de Montpellier	Augmentation de capital dans la cadre du changement de statut des aéroports de province	88 799,00
Veil Jourde	Rémunération du conseil sur Air France KLM	11 960,00
Divers	Factures AMF (dépassement de seuil) + Frais sur soulte d'indemnisation des rompus	12 055,61
TOTAL		1 797 815 322,96

CDC Entreprise	Distribution par fonds de capital (Fonds Publics pour le capital risque (3 031 584,14 €), Fonds de promotion pour le capital risque 2000 (1 053 581,26 €), Fonds de câblage Internet (3 202 409,73 €), Fonds de co-investissement pour les jeunes entreprises (1 666 371,60 €))	8 953 946,73
EDF	Soulte d'indemnisation des rompus	1 204 640,17
RFI	Remboursement d'avance d'actionnaire	615 463,64
SEMAH	Boni de liquidation	195 342,04
Divers	(solde boni de liquidation Sanem Stade de France et Patrimoine Foncier Européen, remboursement d'avance d'actionnaire STX, soulte d'indemnisation de rompus ADP, cession d'actions GENCI, vente forcée salariés DCNS)	3 721,60
TOTAL		3 455 188 640,31

DÉPENSES EFFECTUÉES (Programme 732)

TOTAL		0,00
--------------	--	-------------

TOTAL DEPENSES 731 + 732	1 797 815 322,96
---------------------------------	-------------------------

B.– DES RÉSULTATS AFFECTÉS PAR LA CRISE DÈS 2008

• Les indicateurs relatifs à la performance des entreprises du périmètre sont calculés sur la base des résultats de l'exercice 2008. Ils ne sont donc pas modifiés depuis l'analyse qu'en a faite le Rapporteur spécial en PLF pour 2010 et à laquelle il invite à se référer ⁽¹⁾.

Hors éléments exceptionnels, qui impactent fortement les indicateurs de performance, on constate que, dès l'exercice 2008, les résultats et la structure financière des entreprises du périmètre commencent à être affectés par la crise.

Au-delà de la mesure de performance par les indicateurs du programme 731, le Rapporteur spécial constate que, contrairement au ralentissement de 2002, la récession de 2009, pourtant nettement plus profonde, ne s'accompagne, pour l'heure, d'aucune faillite ou quasi-faillite d'une grande entreprise publique due notamment à des décisions stratégiques erronées, à la différence de ce qu'avait connu France Télécom après l'éclatement de la bulle Internet. Si cette situation est confirmée en sortie de crise, l'agence des participations de l'État (APE) aura prouvé qu'elle assure un contrôle efficace des grandes décisions stratégiques des entreprises du périmètre et qu'elle répond aux attentes qui avaient été placées en elle à sa création ⁽²⁾.

• Du fait de l'absence de cessions et d'affectation de recettes au désendettement, les indicateurs relatifs à ces deux objectifs sont sans objet en 2009.

II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AVANCÉS À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006 ⁽³⁾ sur le fondement de l'article 24 de la LOLF, le présent compte retrace, en dépense, des avances consenties à des services de l'État – le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* – ou à des organismes gérant des services publics – par exemple, l'agence de services de paiement – et, en recette, leur remboursement.

Les intérêts perçus par l'État sont inscrits sur la ligne 2403 du budget général.

(1) Voir l'annexe n° 49 au rapport sur le projet de loi de finances pour 2010, page 24.

(2) Rappelons que, à la suite de la quasi-faillite de France Télécom, les rapports Barbier de la Serre et Diefenbacher avaient recommandé, en 2003, la création de l'APE pour mieux assurer la protection des intérêts de l'État actionnaire et éviter la répétition d'un sauvetage d'une entreprises publique majeure.

(3) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

A.– UNE EXÉCUTION QUI PROUVE LA NÉCESSITÉ DE SURVEILLER ATTENTIVEMENT LE COMPTE

• Le compte a clôturé l'année 2009 sur un déficit de 467 millions d'euros, contre 91 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Cet écart est dû :

– à hauteur de 60,5 millions d'euros au non remboursement d'une avance consentie à la Cité de la musique ;

– à hauteur de 150 millions d'euros à la fixation d'une date de remboursement en janvier 2010 et fin 2011 pour les avances consenties respectivement à l'office national des forêts (ONF) et à l'agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF) ;

– à hauteur de 165 millions d'euros à des besoins supplémentaires du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA).

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des opérations menées sur le compte en 2009.

LE COMPTE AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS EN 2009

(en millions d'euros)

Support budgétaire	Bénéficiaire	Prévision			Exécution		
		Avances octroyées	Avances remboursées	Solde	Avances octroyées	Avances remboursées	Solde
Mission		8010	7919	-91	7319	6853	-466
Programme 821	ASP	7500	7500	0	6587	6587	0
	Total 823	393	383	-10	450	230	-220
	ANAH	240	240	0	230	230	0
	ONF	10	0	-10	17	0	-17
	AFITF	143	143	0	143	0	-143
Programme 823	Cité de la musique	0	0	0	60	0	-60
Programme 824	BACEA	117	36	-81	282	36	-246

• **Le compte est le support budgétaire d'opérations qui ne sont pas sans impact sur la situation financière de l'État et qui peuvent ne pas être conformes aux règles de bonne gestion budgétaire.** En effet, comme le note la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, la doctrine d'emploi des crédits prévoit que « *les avances doivent couvrir exclusivement des besoins créés par des situations d'urgence (continuité du service public ou mise en œuvre accélérée d'une mesure) ou font face à un besoin de trésorerie imprévu qu'une ressource durable viendra assurer ultérieurement. En conséquence, ces avances ne doivent être qu'un relais financier* ». Or, dans plusieurs cas de figures, on constate que les « avances » du compte financent une dépense budgétaire pérenne qui devrait l'être par des crédits du budget général. Le résultat est le contournement de la norme de dépense ⁽¹⁾.

(1) Rappelons que la norme de dépense exclut les comptes spéciaux de son périmètre.

L'exécution budgétaire pour 2009 en offre trois exemples.

En premier lieu, sur le programme 823, l'avance de 60,5 millions d'euros accordée à la Cité de la musique⁽¹⁾ n'a pas été remboursée. En cas de constat de perte, le compte aura été le véhicule budgétaire permettant de contourner la norme de dépense en finançant sur un compte spécial une dépense devant l'être sur une mission du budget général. Déjà, l'office d'intervention dans le secteur des pêches et de l'aquaculture (OFIMER) et le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) en 2007, puis l'office de développement agricole dans les départements d'outre-mer (ODEADOM) en 2008 avaient bénéficié d'avances, pour un total de 102 millions d'euros, qui n'ont pas été remboursées, ce qui s'assimile à l'octroi d'une subvention en dehors du budget général.

En second lieu, s'il était prévu que l'avance octroyée à l'ONF ne serait pas remboursée en 2009, il a été décidé, en cours d'année, de décaler la date de remboursement de l'avance accordée à l'AFITF. Une telle pratique tend à transformer l'avance, qui a vocation à financer un besoin imprévu et immédiat, en une ressource pérenne de financement, ce qui, là encore, devrait être du ressort du budget général et permet de contourner la norme de dépense.

Enfin, sur le programme 824, le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) a bénéficié d'avances pour un montant de 282 millions d'euros⁽²⁾, contre 117 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Du fait de la baisse du trafic aérien, duquel dépendent largement ses revenus, le BACEA a connu d'importants besoins de financement qui ont été comblés par des ouvertures de crédits d'un montant de 165 millions d'euros⁽³⁾. En d'autres termes, l'équilibre financier du BACEA est assuré de manière croissante par les prêts accordés par l'État. Selon la Cour des comptes, la dette cumulée du BACEA s'élèvera à 1,1 milliard d'euros en 2010 et, si aucune amélioration n'est apportée à sa capacité d'autofinancement, les avances qui lui sont consenties continueront à s'accroître dans les années à venir. Le compte sert donc de support à un financement structurel du BACEA et masque une dépense budgétaire.

Proposition : Ne plus inscrire sur le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* des dépenses relevant du budget général et prenant la forme d'avances conduisant à un constat de perte ou d'avances de long terme.

(1) Article 13 LFR 2

(2) Montant net des remboursements effectués en 2009 : 246 millions d'euros.

(3) Par la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 et le décret d'avance du 8 novembre 2009.

• Enfin, les avances à l'ASP ⁽¹⁾ s'élèvent à 6,6 milliards d'euros et ont été intégralement remboursées. Du fait de la forte hausse du besoin de financement de l'État et de la modification du calendrier de versement des aides, l'Agence France Trésor n'a pu financer ses besoins de trésorerie en intégralité. L'ASP a donc dû recourir à un prêt de 1,5 milliards d'euros, du 16 octobre au 1^{er} décembre, puis à un second prêt de 1,2 milliard d'euros, du 12 janvier ⁽²⁾ au 3 février 2010 ⁽³⁾, pour assurer le remboursement des avances qui lui avaient été consenties et couvrir ses besoins de financement.

B.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE TRADUISANT MAL LES ENJEUX DE LA MISSION

L'objectif retenu pour les trois programmes de la mission *Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics* est celui de la conformité du processus aux règles d'emploi qui découlent de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances.

Ces indicateurs ne paraissent pas retranscrire correctement les enjeux des opérations budgétaires menées sur le compte. En effet, les résultats pour 2009 montrent que ces règles d'emploi ont été respectées. Pourtant, l'avance à la Cité de la musique n'a pas été remboursée et l'avance à l'AFITF n'assure pas de simples besoins imprévus mais un financement de long terme.

À noter que les indicateurs relatifs aux avances au BACEA ne sont pas opérationnels. Ils n'indiquent, en effet, aucun renouvellement d'avances alors que, du fait d'un échéancier de remboursement pluriannuel, le BACEA peut se voir attribuer de nouvelles avances alors que les précédentes n'ont pas été soldées.

*

* *

(1) L'Agence unique de paiement a été renommée Agence de services et de paiement (ASP) le 1^{er} avril 2009. Rappelons que l'ASP assure le versement des aides communautaires aux agriculteurs. Le remboursement des aides par la Commission européenne étant postérieur à leur versement par l'ASP, celle-ci doit couvrir un besoin de trésorerie de quelques semaines dont le montant correspond au montant total des aides.

(2) Date de la fin de la période complémentaire permettant de comptabiliser des opérations budgétaires sur l'exercice 2009.

(3) Date de remboursement des aides par la Commission européenne.

AUDITIONS SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT 2009

SOMMAIRE

	Pages
– M. Henri-Michel Comet , préfet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, mercredi 26 mai à 11 heures	624
– M. Dominique Bussereau , secrétaire d'État chargé des Transports, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : les évolutions de la Direction générale de l'aviation civile, mardi 1 ^{er} juin à 18 h 15	636
– Mme Valérie Pécresse , ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, et M. Jean Picq , président de la troisième chambre de la Cour des comptes, sur le projet de loi de règlement pour 2009 et la politique de regroupement dans l'enseignement supérieur, mardi 8 juin à 11 h 30	657
– M. Bruno Le Maire , ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : les dépenses fiscales rattachées au budget de l'agriculture ; l'enseignement agricole, mercredi 9 juin à 16 h 15	676
– M. Marc-Philippe Daubresse , ministre de la Jeunesse et des solidarités actives, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : la mise en œuvre du revenu de solidarité active, mardi 15 juin à 16 h 15	691
– Mme Rama Yade , secrétaire d'État chargée des sports, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : bilan d'une année de politique des sports, mardi 15 juin à 18 heures.....	703
– M. Christian Babusiaux , président de la première chambre de la Cour des comptes, M. Philippe Parini , directeur général des Finances publiques, et M. Jacques Marzin , directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : le système d'information financière Chorus, mardi 22 juin à 16 h 15	723
– M. Luc Chatel , ministre de l'Éducation nationale, et M. Jean Picq , président de la troisième chambre de la Cour des comptes, sur le projet de loi de règlement pour 2009 et le rapport public thématique de la Cour des comptes « L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves », mardi 22 juin à 18 heures.....	743

AUDITION DE M. HENRI-MICHEL COMET MERCREDI 26 MAI À 11 HEURES

La Commission entend M. Henri-Michel COMET, préfet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales.

M. le président Jérôme Cahuzac. Mes chers collègues, nous accueillons M. Henri-Michel COMET, préfet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, accompagné de M. Christophe MIRMAND, également préfet, directeur de la modernisation et de l'action territoriale du même ministère.

Je vous souhaite la bienvenue. Avec votre audition, nous inaugurons nos travaux portant sur l'exécution budgétaire de 2009. Le bureau de notre commission a décidé, il y a plusieurs mois, de ne plus proposer de soumettre l'examen de la loi de règlement à la procédure de commission élargie, laquelle nous a paru lourde tout en suscitant peu d'intérêt de la part des autres commissions permanentes, dont l'ordre du jour est, comme le nôtre, chargé en fin de session ordinaire.

Nous procéderons donc en commission des Finances, sur les propositions de nos rapporteurs spéciaux, à une dizaine d'auditions, soit de membres du Gouvernement, soit de responsables de programme, selon la nature des sujets.

Au cas présent, M. Marc Le Fur, avec sa réactivité habituelle, a été le premier à proposer une audition, sur la base de ses activités de contrôle concernant la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Nous ne disposons pas encore du projet de loi de règlement pour 2009, et ce n'est que cet après-midi que nous entendrons le Premier président de la Cour des comptes. Mais la LOLF nous invite à faire porter notre évaluation sur l'exécution des politiques publiques, et pas seulement à contrôler les crédits dépensés.

Je précise que M. Le Fur a rencontré, mercredi dernier, M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, pour un entretien sur l'exécution. Les thèmes de contrôle de notre rapporteur spécial, en 2010, portent sur le fonctionnement de l'administration préfectorale et sur l'agence nationale des titres sécurisés.

M. le secrétaire général, vous êtes le responsable des trois programmes de la mission. Je propose qu'en préambule, vous fassiez brièvement le point sur l'exécution budgétaire 2009, en ce qui concerne notamment les principaux écarts par rapport à la prévision, l'évolution de la performance et les grands chantiers de modernisation du ministère. Puis le rapporteur spécial pourrait vous poser une première série de questions.

M. le secrétaire général, vous avez la parole.

M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur. M. le Président, avant de répondre à votre sollicitation, je voudrais vous remercier pour cette audition et saluer chacun des membres de la commission des Finances.

À ce stade, l'exécution 2009 des trois programmes de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* n'appelle pas de commentaire strictement budgétaire, les prévisions ayant été honorées.

En ce qui concerne la question de la performance, il faut reconnaître que les opérations ont été importantes et difficiles pour un des programmes, notamment en matière de titres. Deux évolutions considérables ont eu lieu en 2009 : le changement de procédure et de dispositif pour les passeports, en coopération avec les mairies d'une part, et le changement de dispositif pour l'immatriculation des véhicules d'autre part, en coopération avec des partenaires privés, principalement.

En matière de titres sécurisés, il s'agit là d'une évolution considérable à la fois en termes de performance mais également au regard du service rendu aux français. Sous réserve des observations qui peuvent être formulées, le passage au passeport biométrique a été réalisé dans des conditions finalement satisfaisantes, après une période difficile de moins de trois mois. La mise en place du nouveau système d'immatriculation des véhicules a, en revanche, été plus difficile, et les objectifs initiaux ne sont pas, à ce jour, complètement atteints.

Parallèlement, une réforme importante visant à faire évoluer le dispositif de contrôle de légalité a été menée. Les expertises juridiques sont dorénavant concentrées dans les préfetures, au détriment des sous-préfetures, qui deviennent des guichets d'accueil.

Pour ce qui concerne le programme d'administration centrale *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, je n'ai pas de commentaire particulier à formuler sur la réalisation budgétaire, car les objectifs ont été honorés et la performance respectée.

Enfin, le troisième programme, *Vie politique, culturelle et associative*, très étroitement lié à la vie politique, à l'organisation des scrutins et à la vie des partis, n'appelle pas non plus d'observation de ma part.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Je voudrais d'abord signaler que les échanges avec la Cour des comptes ont été particulièrement fructueux, notamment à l'occasion de la venue du Président Alain Pichon, accompagné de MM. Gilles Cazanave et Nicolas Péhau. C'est la première fois qu'en ma qualité de rapporteur spécial j'ai à me féliciter de la richesse de ces échanges. Auparavant, la Cour des comptes s'abritait derrière l'exigence de collégialité, ce que nous pouvons

comprendre, mais ce qui rendait les échanges quelque peu formels. L'audition du Premier président de la Cour des comptes, cet après-midi, sera sans doute l'occasion de faire connaître cette satisfaction.

La qualité et la tenue de ces échanges me permettent également de signaler que si les rapports annuels de performances, les RAP, ne sont pas encore parvenus à notre commission, ce n'est pas le cas pour la Cour des comptes. Même si la date limite de transmission à notre commission fixée par la loi organique est le 1^{er} juin, il pourrait être utile aux rapporteurs spéciaux de pouvoir accéder aux RAP, même sous une forme provisoire, le plus tôt possible, notamment afin de préparer les auditions.

En ce qui concerne la délivrance des titres, il ne faut pas se dissimuler les choses. Au sujet des passeports, j'escomptais dans mon dernier rapport spécial que les difficultés étaient derrière nous. Malheureusement, j'ai pu constater en me rendant dans des préfectures que ce n'était pas encore le cas. Les délais restent longs dans certains départements. Les gains de productivité prévus ne sont pas nécessairement atteints. Il faut également ajouter des problèmes de contrôle hiérarchique : certains responsables sont actuellement dans l'incapacité de savoir lequel de leurs agents a traité tel ou tel passeport. Seule une demande expresse auprès du centre de traitement de Charleville-Mézière permet d'assurer la « traçabilité » du traitement du dossier.

Pour ce qui concerne les immatriculations, la baisse attendue de l'activité dans les préfectures n'est pas forcément au rendez-vous. La raison en est sans doute la part importante de négoce de véhicules réalisée directement entre particuliers, car dans ce cas, il faut retourner en préfecture. En tout état de cause, les gains escomptés n'apparaissent pas aussi nettement que prévu.

Enfin, nous attendions vraiment le déploiement de la carte d'identité électronique, qui devait logiquement s'appuyer sur le système mis en œuvre pour les passeports. Or cette mise en place n'intervient pas. J'ai eu l'occasion de regretter publiquement cette situation, en m'adressant au ministre de l'Intérieur lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, la « LOPPSI 2 », afin que soient adoptées les dispositions permettant le déploiement de cette nouvelle carte d'identité. Nous sommes malheureusement restés à mi-chemin.

M. Michel Diefenbacher. Ma première question concerne l'harmonisation des statuts et des rémunérations au sein des services déconcentrés de l'État. Le fait de regrouper les services amène à faire vivre et travailler sous le même toit des agents venant d'administrations différentes, avec des statuts différents, des mécanismes de rémunération, en particulier de rémunération annexe différents. Cela pose à l'évidence des problèmes d'harmonisation. Comme il est assez difficilement imaginable de voir régresser la situation des fonctionnaires les plus favorisés, l'alignement se fait très logiquement par le haut. Qu'en est-il vraiment de cette politique d'harmonisation des statuts et des corps ?

Pouvez-vous apporter des précisions, notamment du point de vue des rémunérations complémentaires ? Quel est le coût supplémentaire par agent qui peut résulter de cette politique d'harmonisation ?

Ma deuxième question porte sur la rémunération au mérite. Pouvez-vous faire le point sur la mise en œuvre des primes de fonctions et de résultats ? Quel en est l'impact sur la qualité du service et sur les relations sociales à l'intérieur des différentes administrations déconcentrées ? Par ailleurs, la récente loi sur le dialogue social dans la fonction publique a prévu la possibilité du système d'intéressement collectif pour les administrations. Ce système existe déjà dans la police et dans la gendarmerie depuis cinq ans environ. Est-il prévu que le ministère de l'Intérieur étudie cette possibilité pour les services déconcentrés de l'État ?

Enfin, ma dernière question concerne la mise en œuvre de la RGPP et l'application du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans les services déconcentrés de l'État. La RGPP, en passant au crible les différentes missions de l'État, se veut un moyen de déterminer l'optimum, en termes de moyens et en particulier d'effectifs, permettant aux services d'accomplir leurs missions. Cet optimum a-t-il enfin été évalué pour les services déconcentrés de l'État ? En d'autres termes, pendant combien de temps cette règle du « un sur deux » va-t-elle s'appliquer pour parvenir à cet optimum ?

M. Jacques Pélissard. Ma question porte sur les passeports. Une étude récente de l'Inspection générale de l'administration menée en partenariat avec l'Association des maires de France a évalué le coût des passeports et le niveau de la compensation accordée aux collectivités qui accueillent une ou plusieurs stations d'enregistrement. L'étude dresse un bilan positif en ce qui concerne l'accueil du public, la prise de photos ou encore la transmission des données aux préfectures.

Cependant, le rapport fait apparaître une sous-évaluation du temps consacré à cette tâche : le temps par agent est pratiquement le double de celui calculé par le ministère de l'Intérieur. A également été sous-évalué le nombre de ressortissants extérieurs au territoire communal venant faire leur demande de passeports biométriques dans les communes équipées du matériel spécifique. Ces données n'ont pas été suffisamment prises en compte dans le calcul effectué dans la loi de finances pour 2010. Que peut proposer l'administration au gouvernement, pour rétablir les choses du point de vue financier, s'agissant des sommes supportées pour le compte de l'État par les collectivités locales ?

M. Henri Emmanuelli. Je confirme ce qu'il vient d'être dit au sujet du temps consacré par les agents : il est effectivement à peu près le double de ce qui était prévu. Cette sous-évaluation n'est pas une surprise.

Je souhaite vous faire part de ma très grande inquiétude au sujet de la RGPP en général. Je ne sais pas si les préfets vous en informent, mais la « réorganisation » des services de l'État pose des problèmes énormes. Par exemple, dans mon département, il faut six mois au minimum pour qu'un dossier soit traité par la police de l'eau. Cela est important, non pas pour les particuliers, mais pour les investissements et les entreprises ! En ce moment, tous les dossiers en cours d'instruction pour les centrales photovoltaïques, tous les dossiers d'infrastructures routières sont enlisés, parce qu'il n'y a qu'une seule personne pour les instruire ! De mon point de vue, sans préjuger de ce que peuvent vous faire savoir les préfets, il me semble que cela engendre du stress et des situations de blocage.

M. le président Jérôme Cahuzac. Avant de donner la parole à Claude Bartolone, je souhaite revenir sur le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Il semble, d'après les informations qui ont été portées à notre connaissance, que concernant l'administration préfectorale, il s'agit plutôt du non remplacement de trois départs en retraite sur quatre. Pouvez-vous confirmer ce chiffre ? N'est-ce pas une explication aux délais d'instruction décrits par M. Emmanuelli ?

M. Claude Bartolone. Je souhaite attirer l'attention sur l'inégalité qui existe entre les territoires, notamment en ce qui concerne les passeports. Sur certains départements de la région parisienne, le temps nécessaire pour obtenir un passeport ou une carte nationale d'identité est cinq fois plus élevé qu'à Paris *intra-muros*. Quel lien peut-on établir entre la RGPP et la nécessité de rétablir une égalité sur l'ensemble du territoire, pour un acte aussi simple que celui de l'obtention d'un passeport ou d'une carte d'identité ?

Je souhaite profiter de votre présence pour élargir le débat, sur un sujet qui concerne plus particulièrement le Nord, les Bouches-du-Rhône et l'Île-de-France : les titres de séjour pour les étrangers. La situation est inadmissible dans un certain nombre de préfectures. Les files d'attentes se forment dès quatre heures du matin, ce qui ne me semble pas acceptable, d'autant que certains en profitent pour faire commerce de leur place dans les files. Quel est le lien entre la RGPP et ces dysfonctionnements ?

M. Jean Launay. Je souhaite revenir sur l'organisation de l'administration préfectorale. En ce qui concerne le contrôle de légalité, nous avons constaté sur le terrain son regroupement au niveau préfectoral. Cela est d'ailleurs souhaitable si l'on considère la disparité des réponses qu'il était possible d'obtenir sur un même département. Pouvez-vous nous expliciter la reconfiguration du rôle des sous-préfets sur le terrain, compte tenu de ce que les préfets de département deviennent en quelque sorte les auxiliaires des préfets de régions ?

Sur la question des passeports, pouvez-vous nous indiquer le nombre de mairies qui se seraient désengagées de ce qui avait été présenté comme une

expérimentation couvrant l'ensemble du territoire, au regard des coûts supportés par ces collectivités ?

M. Claude Bartolone. Les services de la ville de Pantin n'ont dernièrement informé que les délais de délivrance d'une carte nationale d'identité étaient de huit semaines et qu'ils étaient de neuf semaines pour les passeports.

M. Henri-Michel Comet. S'agissant du nouveau système d'immatriculation des véhicules, les guichets ont été démultipliés sur le territoire national. La complexité du dispositif a expliqué son démarrage difficile. Il n'y a pas eu jusqu'à présent de gains en effectifs – au contraire, il y a eu une très légère augmentation –, contrairement à ce qui pouvait être attendu du déploiement de ce nouveau système. Il faut en tout état de cause attendre que celui-ci soit pleinement opérationnel pour tirer des conclusions : aujourd'hui, il concerne 95 % des véhicules neufs, et entre 20 et 25 % des véhicules d'occasion. Il a néanmoins permis de décharger nettement les préfetures.

S'agissant de la délivrance des titres d'identité, le nouveau dispositif repose sur une coopération avec les municipalités, qui, à ce stade, ne délivrent cependant que les passeports, et non les cartes nationales d'identité, comme le prévoit pourtant le dispositif. Il y a donc un déséquilibre lié à la période transitoire. Du point de vue du coût et des délais, la mission d'inspection constate que globalement, les crédits affectés aux communes à ce titre sont suffisants, mais qu'il existe en effet quelques situations particulières, notamment dans certaines communes qui reçoivent une proportion particulièrement élevée de demandes de la part d'usagers qui n'y résident pas.

Concernant les délais, dans 75 à 80 % des départements, les passeports sont délivrés dans un délai de huit jours. En revanche, donc, dans 20 à 25 % des cas, la situation est plus contrastée, avec des difficultés parfois, comme en Seine-Saint-Denis. Plusieurs approches sont privilégiées par le ministère pour répondre à ces difficultés, en commençant par le renforcement des équipes dans les départements concernés, mais également en renforçant le partenariat avec les communes. C'est par exemple le travail qui est actuellement mené dans le département du Nord pour régler le problème. Dans le département de la Seine-Saint-Denis, il faut effectivement reconnaître que les délais sont excessifs, mais cette situation n'est pas liée à la révision générale des politiques publiques. Elle existait déjà avant et est surtout liée à la délivrance des titres pour les étrangers.

Pour autant, à ma connaissance, aucune commune ne s'est désengagée de ce nouveau dispositif.

Quant aux « petits métiers » engendrés par les files d'attente et évoqués par M. Claude Bartolone, il s'agit bien entendu d'une situation intolérable.

S'agissant de l'organisation des services de l'État, la question se pose d'abord sous l'angle des sous-préfetures. Le ministère de l'Intérieur a publié récemment la directive nationale d'orientation, qui prévoit une évolution des

responsabilités des sous-préfectures sur les volets respectifs des sécurités, des enjeux économiques et sociaux locaux, mais également de la question des procédures européennes.

Je rappelle que les préfets de département ne sont pas des auxiliaires des préfets de région, ils ont des fonctions régaliennes, notamment en matière de sécurité : il s'agit plutôt d'une véritable coopération avec les préfets de région.

M. Henri Emmanuelli. Sur le terrain, nous constatons bien qu'en dehors des radars et de la police, les préfetures de département n'ont quasiment plus aucune compétence !

M. Henri-Michel Comet. La réorganisation des services déconcentrés est, quant à elle, en marche. L'harmonisation de ces services était marginale par le passé, et nous sommes aujourd'hui entrés dans une phase de réforme progressive, qui est notamment en cours de réalisation dans les départements, sur le volet immobilier. Il s'agit également d'harmoniser les conditions de travail entre les services déconcentrés des différents ministères, et de procéder à une convergence des rémunérations. Le Gouvernement entend ainsi passer à une généralisation de la prime de résultat pour l'ensemble des fonctionnaires.

Les directeurs et les directeurs-adjoints des services départementaux et régionaux ont vu leur rémunération harmonisée lorsque leur gestion est passée aux services du Premier ministre. Nous avons également entrepris une démarche de convergence sur les rémunérations accessoires. Mais le système n'est pas encore tout à fait exploité.

S'agissant enfin de la révision générale des politiques publiques, la réorganisation des services de l'État doit conduire à une meilleure efficacité, notamment en matière de politique de l'eau. Il s'agit de sortir d'un dispositif hiérarchique où à chaque niveau territorial, on se retrouve en présence de quasiment toutes les compétences. Il faut confirmer le niveau régional comme le niveau des expertises, et la liaison entre les différents services doit être plus courte. La réforme en cours a donc pour but un regroupement des compétences, principalement au niveau régional.

La révision générale des politiques publiques se concrétise, pour l'administration préfectorale, par le non remplacement de trois fonctionnaires sur quatre partant en retraite, et non d'un sur deux. L'administration centrale du ministère de l'Intérieur est soumise à la même règle que les services déconcentrés. L'équilibre global au sein du ministère a ainsi été supporté en grande partie par l'administration centrale et les services préfectoraux, au profit d'autres services du ministère.

M. le président Jérôme Cahuzac. Quand devraient à votre avis cesser les difficultés concernant la délivrance des titres ?

M. Henri-Michel Comet. Les passeports sont soumis à des effets de saisonnalité qu'il convient d'intégrer et sur lesquels nous essayons d'agir. S'agissant de l'immatriculation des véhicules, la situation devrait être meilleure d'ici à la rentrée de septembre.

M. Jean-Claude Mathis. La difficulté du renouvellement des cartes d'identité a créé beaucoup de mécontentements parmi nos concitoyens, en particulier lorsqu'il s'agit des descendants de la première génération d'immigration qui se sont heurtés à de très grandes difficultés. Des directives ont été données aux préfetures mais elles sont différemment interprétées et appliquées. Ainsi, il n'est pas admissible que les personnes issues de parents arrivés en France après la première guerre mondiale, qui ont été mobilisés en Algérie, soient tenues de produire de très nombreuses pièces alors qu'il s'agit du renouvellement d'un document dont ils sont en possession depuis toujours.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je m'associe aux remarques qui viennent d'être faites. Il est particulièrement choquant qu'une personne dont les parents sont d'origine italienne, par exemple, qui a fait la guerre d'Algérie, se heurte à des difficultés insurmontables pour renouveler sa carte d'identité. Il est souhaitable que ces dysfonctionnements prennent fin au plus vite.

M. Richard Mallié. Lorsque l'on constate ces difficultés, on s'interroge sur les raisons qui retardent la mise en place de la carte d'identité électronique de la même manière qu'elle a instauré les passeports biométriques. Des entreprises françaises, en pointe dans ce domaine, sont prêtes à produire ces nouvelles cartes nationale d'identité : pourquoi attendre ?

M. Marc Le Fur. Les désagréments relatifs au contrôle de la nationalité sont réels. Il faut cependant être conscient que la fraude aux documents d'identité est considérable et qu'elle se fait au tout début de la procédure lorsqu'une personne sollicite son premier titre d'identité. Les services sont obligés de tenir compte de cette réalité et doivent accomplir toutes les vérifications nécessaires, ce qui suppose un délai et la fourniture d'un certain nombre de justificatifs. En ce qui concerne la modernisation de la carte d'identité, il est regrettable que notre administration reste à mi-chemin des transformations. Il serait souhaitable que la commission des Finances demande solennellement au Gouvernement d'aller au terme de sa politique.

Quant au non-remplacement de trois fonctionnaires sur quatre partant à la retraite, on a décidé la réduction des effectifs avant de mettre en place les éléments de modernisation de l'administration qui devaient compenser la baisse d'effectif. Cela peut être concevable mais à condition que ces nouvelles méthodes et procédures donnent satisfaction, ce qui n'est pas encore le cas. J'ai regretté à plusieurs reprises, dans mes travaux de rapporteur, l'inégalité flagrante de répartition des effectifs entre les régions : Trois régions sont défavorisées au plan des affectations par rapport aux autres : le Nord-Pas de Calais, la petite couronne parisienne et la Bretagne. En revanche, les régions du sud de la France sont mieux dotées en personnel. Je mets à part des régions atypiques comme la Corse, l'outre

mer ou des départements très petits pour lesquels un encadrement minimum reste nécessaire. Mais, en dehors de ces cas atypiques, je ne comprends pas que l'administration ne s'attaque pas à cette disparité de manière plus efficace. Il faut demander des arbitrages au Gouvernement pour aider l'administration à réformer ces inégalités trop fortes.

La reprise économique que nous souhaitons appelle des investissements, or la procédure en matière d'autorisations classées est longue, un an en moyenne ou plus. Ce qui veut dire qu'il faut attendre plus d'un an pour pouvoir créer des emplois. Là encore on constate de très grandes inégalités entre les départements. C'est un frein à la reprise : il faudrait soit décider un moratoire soit engager l'accélération des décisions, sinon la reprise sera freinée par les considérations réglementaires.

L'attribution de la prime de performance se banalise actuellement dans certaines préfectures, ce qui est contraire à l'esprit de la réforme. Les bénéficiaires devraient être minoritaires au sein de leur catégorie ; à défaut, ce système ne peut être compris si ceux qui ne bénéficient pas de la prime sont minoritaires.

Le système informatique Chorus qui doit gérer à terme l'ensemble des opérations d'ordonnancement des dépenses de l'État traite les comptes des préfectures ; or on peut constater qu'il ne fonctionne pas bien pour le moment. Un exemple parmi d'autres : à la préfecture de Marseille, quatre ou cinq personnes sont nécessaires pour traiter des sommes peu considérables. Il faut trouver des solutions rapides car l'objectif est de rassembler l'ensemble des dépenses de l'État dans un système Chorus qui fonctionne.

M. Henri Emmanuelli. Il n'est pas question de se réjouir des échecs et dysfonctionnements de la politique menée par le Gouvernement, cependant bien que leur métier n'ait jamais été facile, il faudrait rappeler aux préfets que leur rôle est de faciliter le fonctionnement des rouages, la délivrance des autorisations et d'éviter les blocages. Dans mon département, je constate avec inquiétude que « la police de l'eau » bloque des dizaines de millions d'euros d'investissement.

Je constate aussi que nos concitoyens se heurtent dans certains cas à des difficultés d'obtention des documents d'identité réellement abusives ; elles coûteront certainement plus d'une voix à l'actuelle majorité...

M. Jean-Pierre Balligand. Je partage l'opinion énoncée par MM. Emmanuelli et Le Fur sur la question des installations classées et je m'interroge sur le choix du niveau régional pour notre future organisation territoriale car ce niveau était historiquement le plus faible de l'organisation de l'État. On va rentrer dans un système de plus en plus marqué de protection contre les aléas locaux : on « ouvre le parapluie » de manière constante et générale.

Ainsi par exemple les grandes entreprises, comme Nestlé, procèdent à d'énormes investissements pour autonomiser la production d'énergie sur de grandes unités de production, afin notamment de diminuer le coût de l'énergie

qu'ils utilisent. Or, les demandes adressées à l'administration sont bloquées et les projets sont totalement gelés. Le cadre réglementaire et les processus de décision semblent de plus en plus centralisés et tatillons. Les préfets de département n'ont plus beaucoup de poids pour débloquent les dossiers et l'administration régionale n'a pas l'expérience pour prendre les décisions techniques. On semble être entré dans un système développant une argumentation hyper protectionniste, hyper réglementaire et hyper contraignante. Il faut un moratoire ou des arbitrages dans les circuits de décision : il y a là un vrai problème national qui risque d'être aggravé du fait de la réforme de l'administration territoriale privilégiant la région au détriment du département, qui sera démantelé alors que c'est l'administration de gestion la plus expérimentée.

M. le président Jérôme Cahuzac. Faire bénéficier 60 % des agents d'une administration de la prime de résultat est un dévoiement du système de performance qu'on a voulu mettre en place. En effet, les 40 % du personnel non bénéficiaires ne peuvent comprendre la logique d'un tel système. L'effet risque d'aller à rebours de ce que l'on a souhaité.

La mise en place du logiciel Chorus est catastrophique comme le constate de manière unanime l'administration. Il devait en principe mobiliser moins de personnel, or, il en mobilise beaucoup plus et les résultats sont moins bons.

M. Marc Le Fur. Le résultat dans certains cas serait meilleur en utilisant un simple tableur Excel...

M. le président Jérôme Cahuzac. Je vous laisse la responsabilité de ce jugement informatique. En tout cas, je ne connais pas d'administration dans laquelle ce système se met en place de manière satisfaisante.

M. Henri-Michel Comet : Le ministre de l'Intérieur a pris en main directement le dossier du renouvellement des titres d'identité : des dispositions radicales ont été prises il y a deux mois pour simplifier profondément la procédure de renouvellement des titres d'identité et il n'est plus nécessaire de fournir la liste exhaustive des documents exigés auparavant. Je souligne que nous ne sommes pas les seuls prescripteurs de normes et que d'autres ministères ont aussi leur part à l'origine de ces difficultés.

Le ministre de l'Intérieur est demandeur du passage à la carte nationale d'identité électronique sécurisée. Le débat n'est pas encore tranché mais la réforme nécessite une modification législative. Au plan technique tout est prêt, attendre est dommageable économiquement et techniquement. Le ministère est décidé à aboutir dans les meilleurs délais. Quand on aura cette carte nationale électronique, les problèmes évoqués précédemment ne se poseront plus.

La lutte contre la fraude documentaire est un objectif majeur, et ce phénomène s'est accru au cours des dernières années ; il est vrai que cette fraude s'exerce souvent au moment de la délivrance du premier document, avec des failles ensuite qui permettent sa reproduction. Néanmoins, le ministère envisage

d'inverser désormais la charge de la preuve et du contrôle, qui appartiendrait à l'administration, laquelle procéderait par sondages. Les services se sont réorganisés dans ce but, des fonctionnaires chargés de la lutte contre la fraude ont été désignés mais le résultat de ces mesures n'est pas encore complet.

Le ministère reconnaît l'inégalité des effectifs entre les régions. Un exercice de redistribution et de rééquilibrage des effectifs en faveur des trois régions déficitaires évoquées va être entrepris dans le cadre de l'année budgétaire 2011. Il faudra alors forcément prendre sur les effectifs dans les régions considérées comme excédentaires.

Les difficultés relatives aux installations classées sont liées à un « bouquet de contraintes » issues notamment de dispositions législatives et réglementaires. Le préfet est un exécutant et n'en est pas totalement responsable de la lourdeur des procédures. La judiciarisation est une réalité assumée par le corps préfectoral.

Il faudrait avoir un *modus operandi* national pour raccourcir la période de réponse aux demandes d'autorisation. Les difficultés d'obtenir rapidement les autorisations demandées pour les installations classées ne sont pas, selon moi, liées au processus de régionalisation des services de l'État : elles relevaient déjà de l'administration régionale avant la réforme.

Concernant la rémunération des fonctionnaires, les préfetures pratiquent actuellement la réserve d'objectif, répartie entre 60 % des personnels. Je prends acte des réflexions qui ont été faites ici, cependant les écarts de rémunération découlant de ce système sont réels et stimulants. Néanmoins il est prévu de modifier globalement à l'avenir le système de primes en instaurant une prime à la performance.

Le système comptable Chorus est interministériel et concerne quasiment tous les ministères organisés localement, donc tous les services déconcentrés au plan local. Le réseau des préfetures ne gère pas d'autre service, et l'on peut constater que c'est celui qui fonctionne comparativement le mieux. Le ministère de l'Intérieur n'est pas comptable du système Chorus qui est déployé par le ministère du Budget, avec lequel nous avons des échanges réguliers pour évoluer vers un système mieux intégré et plus présent géographiquement afin de raccourcir les délais de paiement.

M. Michel Vergnier. Je profite de la présence de monsieur le Secrétaire général pour attirer à nouveau son attention sur les investissements des collectivités territoriales, notamment en milieu rural. En effet, nous observons que la RGPP produit des effets dévastateurs sur l'ingénierie publique destinée aux collectivités situées des ces zones. Si l'on y ajoute un certain abandon public au niveau de l'aide à la maîtrise d'œuvre et une diminution des sommes allouées au titre de la DGE, ou du moins une stagnation de celles-ci, alors je crains que les effets du Plan de relance de l'économie soient sérieusement obérés. Je rappelle que les communes rurales n'ont pas les moyens de s'inscrire au sein du système

concurrentiel tel qu'il a été mis en place. Les maires ruraux vont se voir contraints de renoncer à de nombreux projets susceptibles de maintenir l'économie locale et l'investissement. Ces élus ont le sentiment d'être abandonnés.

M. Marc Le Fur. Concernant les installations classées, je m'associe aux déclarations de monsieur le Secrétaire général et tiens à souligner que, dans ce domaine, le législateur porte une grande part de responsabilité. Et le « Grenelle II » ne va pas arranger la situation. Je note toutefois qu'en dépit de textes et de normes communes à l'ensemble des préfectures, on observe, d'un département à l'autre, des différences considérables quant au délai d'obtention du statut d'installation classée. Les meilleurs départements délivrent leur autorisation en 5 ou 6 mois, les moins efficaces en 18 mois ! Cela signifie qu'à régime juridique identique, certains arrivent à faire mieux. À cet égard, un point mérite d'être souligné : il n'existe aucune corrélation entre les performances des préfectures et les moyens, notamment humains, qui leurs sont alloués. Cela prouve que la gestion et l'efficacité humaine sont primordiales et que tout n'est pas affaire de moyens uniformément répartis.

M. Henri-Michel Comet. Concernant l'ingénierie publique et comme vous le savez, la décision a été prise pour se mettre en conformité avec la réglementation européenne. Par ailleurs, il existe des dispositifs, notamment *via* le niveau intercommunal, qui permettent la dévolution de moyens financiers. Il existe donc des éléments de réponse aux difficultés rencontrées par les maires, particulièrement au sein des territoires ruraux.

Sur les installations classées, nous partageons assez largement le constat de monsieur le député Le Fur : la variable humaine est déterminante en matière de performance. Toutefois, je me permettrai de souligner que les délais de traitement des dossiers varient en fonction de leur complexité et que les moyennes, pour importantes qu'elles soient, ne sont qu'un critère parmi d'autres. Je conçois qu'un rapport global de un à trois puisse paraître excessif, mais je me méfie d'une analyse uniquement fondée sur les moyennes. C'est également pour cela que j'ai choisi le corps préfectoral : une approche pratique au cas par cas est sans doute le moyen le plus pragmatique et le plus efficace de traiter les dossiers administratifs, notamment les dossiers relatifs aux installations classées.

M. Dominique Baert, président : Messieurs, je vous remercie.

AUDITION DE M. DOMINIQUE BUSSEREAU MARDI 1ER JUIN À 18 HEURES 15

La Commission entend M. Dominique BUSSEREAU, secrétaire d'État chargé des Transports, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : les évolutions de la Direction générale de l'aviation civile.

M. le président Jérôme Cahuzac. La commission des Finances poursuit aujourd'hui ses auditions dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009.

Sur la suggestion de M. Charles de Courson, rapporteur spécial des crédits du transport aérien, nous examinerons les évolutions de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) face aux défis que représentent la concurrence dans le cadre européen, et le fait que celle-ci soit à la fois autorité de régulation et prestataire des services de navigation aérienne.

Je remercie M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports, d'être parmi nous, ainsi que M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile. Je remercie également M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes, et les autres magistrats de cette institution qui assistent à notre réunion.

Pour ce qui concerne l'exécution du budget de 2009, notre base de travail est la note d'exécution budgétaire transmise par la Cour des comptes à notre Commission, selon un usage instauré par le Premier président Philippe Séguin.

Notre discussion portera sur quelques grands dossiers, dont le premier concerne l'évolution du statut de la DGAC, administration centrale exerçant des fonctions de prestataire de services et de régulateur – deux activités que la réglementation européenne tend à séparer.

L'autre grand dossier est celui de l'endettement croissant de la DGAC, qui nous préoccupe, bien que nous en comprenions les raisons. Dans quelle mesure le coût de gestion des ressources humaines contribue-t-il à cet endettement ? Sans doute nos collègues poseront-ils des questions sur la gestion des fonctionnaires d'État qui dépendent de la DGAC, notamment sur les clairances et autres particularités propres, sinon à ce métier, du moins à la manière dont ces fonctionnaires l'exercent.

Je propose que notre rapporteur spécial ouvre le débat. Je rappelle que M. Descheemaeker peut à tout moment donner des précisions aux différents orateurs ou leur poser des questions.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial des crédits du transport aérien. Notre dialogue pourrait s'articuler selon trois volets : l'adaptation du budget annexe et du statut de la DGAC à l'exercice du contrôle aérien dans un contexte d'intégration européenne, la dégradation de la situation financière du budget annexe, et la gestion des ressources humaines de la DGAC.

Sur le premier de ces trois volets, ma première question portera sur le budget annexe.

Depuis sa création en 2006, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » – BACEA – a vu son périmètre évoluer. Entre 2006 et 2009, seules les activités de prestations de service de la DGAC y étaient retracées, en conformité avec l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 – la LOLF. La loi de finances pour 2009 a élargi le champ du BACEA à des activités régaliennes, qui ont vocation, d'après la Cour des comptes, à être financées par le budget général – point sur lequel, au demeurant, ma position est plus nuancée.

Le budget annexe présente, selon la Cour, bien d'autres inconvénients, comme l'incompatibilité des référentiels budgétaires et comptables, nuisible à la lisibilité des documents transmis au Parlement, et des difficultés de gestion liées à l'impossibilité de présenter un solde de trésorerie négatif.

Dans ces conditions, ne faudrait-il pas étudier la mise en œuvre d'outils budgétaires mieux adaptés ?

Deuxième question : le statut même de la DGAC n'est-il pas inadapté ? Issu d'un amendement du rapporteur spécial, l'article 193 de la loi de finances pour 2009 a demandé au Gouvernement la remise au Parlement d'un rapport sur les évolutions statutaires de la DGAC nécessitées par l'intégration européenne croissante du contrôle aérien au sein de « blocs d'espace aérien fonctionnels ». Dans ce rapport, le Gouvernement envisageait cinq scénarios d'évolution de la DGAC, privilégiant celui qui prévoyait la transformation de celle-ci en un établissement public administratif – EPA. J'avais d'ailleurs appuyé cette position, qui pouvait être une position de repli pour marquer une étape vers une intégration européenne. Pourquoi le Gouvernement a-t-il, depuis lors, choisi d'abandonner ce projet, alors que le ministre lui-même me semblait assez ouvert à une telle évolution ?

Au demeurant, le statut d'EPA ne permettrait pas de séparer les activités de prestation de services et de régulation, qui demeureraient toutes deux exercées par la même autorité. Or, les règles présidant à la mise en place du « ciel unique européen » semblent rendre nécessaire la séparation de ces deux fonctions.

Troisième et dernière question concernant ce volet : ne faudrait-il pas aller encore plus loin dans l'intégration européenne, en créant une structure *ad hoc* ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.

Nous commémorons aujourd'hui le premier anniversaire de la disparition du vol Air France 447. Une cérémonie très émouvante a réuni ce matin au Parc floral de Vincennes près de mille personnes et une stèle a été inaugurée cet après-midi au cimetière du Père-Lachaise. Pour le transport aérien, cette journée est placée sous le signe du recueillement et de la mobilisation pour trouver les causes de cet accident, que nous ignorons encore, faute d'avoir récupéré les enregistreurs de vol, ou « boîtes noires ».

Pour ce qui est du budget annexe, je rappelle qu'ayant été secrétaire d'État chargé du budget et de la réforme budgétaire, j'ai eu l'honneur, après l'excellent travail d'Alain Lambert et de Didier Migaud, de participer à la mise en œuvre de la LOLF tout en présentant au Parlement le dernier budget précédant l'application de celle-ci. Sans doute le budget annexe n'est-il pas l'instrument budgétaire le mieux adapté, mais je ne sais s'il existe, au regard des besoins spécifiques et dans le cadre juridique actuel, d'autres solutions.

Ce mécanisme présente des inconvénients, mais l'inscription à ce budget annexe de l'ensemble des activités de la DGAC traduit au moins l'esprit de la LOLF, car elle assure une unité budgétaire qui permet une bonne lisibilité dans un secteur où les prestations de services donnant lieu à redevance et où les prescriptions techniques et régaliennes sont très liées. J'ai d'ailleurs veillé particulièrement à l'information du Parlement, notamment pour ce qui concerne la gestion financière du budget annexe. J'espère que vous aurez noté une amélioration sensible de la présentation de ce budget dans le projet de loi de finances pour 2010, destinée à permettre au Parlement d'évaluer la situation dans une plus grande transparence.

L'objet est cependant complexe et doit intégrer une comptabilité qui s'apparente à celle d'une entreprise, ce qui n'est pas chose aisée. Je prends l'engagement de faire tout ce qui est en mon pouvoir pour que la présentation de ces éléments dans le projet de loi de finances pour 2011 soit encore améliorée.

La question du statut de la DGAC est difficile et a d'évidentes implications sociales. Le scénario d'une évolution vers un établissement public administratif, qui avait ma préférence, s'est heurté à un contexte social difficile. J'ai d'ailleurs noté que la Cour des comptes laissait entendre dans sa note que cette transformation permettait de pallier les inconvénients d'un budget annexe. Cependant, au-delà des politiques de gestion, il importe de prendre en compte les démarches d'amélioration du service. Cette question n'a pas encore été réglée avec les organisations syndicales.

L'essentiel est pour nous la création du bloc d'espace aérien fonctionnel d'Europe centrale – FABEC. J'y reviendrai en répondant à la troisième question du rapporteur spécial.

La crise causée par l'éruption du volcan islandais a démontré la nécessité de la mise en œuvre du ciel unique européen. Dans cette crise, le manque d'action européenne commune – c'est-à-dire le manque d'Europe – s'est fait sentir.

Deux actions importantes sont prévues.

Tout d'abord, la gestion du ciel devrait, à terme, être complètement renouvelée par le système satellitaire SESAR, qui permettra aux pilotes d'avoir moins besoin du contrôle aérien durant les phases de route, les contrôleurs intervenant dans les phases de décollage, d'approche et d'atterrissage.

Par ailleurs, il est prévu de mettre en place un bloc d'espace aérien fonctionnel de l'Europe centrale. Une déclaration d'intention a été signée en ce sens avec l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Suisse. Bien que ce dernier pays ne soit pas membre de l'Union européenne, il était indispensable de l'inclure dans le dispositif, car la zone située à la verticale de Zurich et du lac de Constance est un point nodal du trafic en Europe. Le FABEC doit permettre de disposer de routes plus sûres et plus courtes – l'économie de temps pourrait être de dix à quinze minutes sur un vol Paris-Milan par exemple –, ce qui se traduirait pour les passagers par un meilleur confort et peut-être par des baisses de prix.

Il s'agit donc de construire une organisation intégrée de prestations de services, avec un service public européen à l'échelle de ces six pays, qui préserverait le statut des fonctionnaires de la DGAC. La moitié environ des contrôleurs aériens français sont attachés au système actuel, l'autre moitié d'entre eux souhaitant accéder au statut européen – cette différenciation se manifeste entre Orly et Roissy et le centre de contrôle d'Athis-Mons. Je souhaiterais connaître la position de l'Allemagne sur cette question, que j'ai d'ailleurs évoquée la semaine dernière à Leipzig avec Peter Ramsauer, ministre allemand des transports. Une rencontre est également prévue avec le ministre suisse, qui doit devenir président de la Confédération helvétique le 1^{er} janvier 2011, afin de nous entendre sur le calendrier.

Pour tenter de régler les difficultés sociales soulevées en France par la question, Jean-Louis Borloo et moi-même avons confié à Gilles Savary, qui a été l'un des députés européens français – toutes tendances confondues : il est socialiste – les plus engagés et les plus informés en la matière, une mission consistant à définir la structure juridique la plus adaptée. M. Savary, qui a quitté le Parlement européen, doit nous proposer d'ici à la fin du mois de juin les statuts de cette organisation européenne, les statuts du personnel et un mode d'organisation des passerelles qui doivent être établies avec la DGAC. M. Borloo et moi-même nous prononcerons alors sur l'avenir de la structure qui gèrera le FABEC, en tenant compte des souhaits de l'Allemagne et de la Suisse, laquelle a quasiment privatisé son système, ce qui du reste ne donne pas pleinement satisfaction sur le plan opérationnel.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le président Descheemaeker, quel est votre point de vue sur ce que la Cour des comptes a estimé être une entorse à la LOLF ? Il ne s'agit pas là seulement d'une discussion technique et budgétaire, car une quotité de plus en plus importante de la taxe d'aviation civile est dirigée vers le budget annexe, qui n'a pas pour vocation principale le financement d'activités de nature régaliennes.

M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour fait remarquer qu'avec les changements intervenus en 2006, puis en 2009, l'organisation budgétaire conforme à la LOLF n'aura été qu'une parenthèse de trois ans, avant un retour à un mélange peu satisfaisant d'activités régaliennes et redevancées.

J'entends bien les arguments de M. le secrétaire d'État, qui évoque l'opposition au statut d'établissement public manifestée par le personnel...

M. le secrétaire d'État. Par une partie seulement du personnel !

M. le rapporteur spécial. Les syndicats sont divisés sur la question.

M. Christian Descheemaeker. De fait, un établissement public administratif peut être requalifié par un juge comme établissement public industriel et commercial, auquel ne pourrait être attaché le statut de fonctionnaire associé au premier.

J'ai cependant pris note, monsieur le secrétaire d'État, de votre position : si le budget annexe n'est pas le mécanisme idéal, du moins ne disposons-nous pas aujourd'hui d'une meilleure formule.

La Cour maintient ses critiques sur le fait qu'un budget annexe impose des contraintes qui ne sont actuellement pas parfaitement respectées par le BACEA. Dès le vote de la LOLF, le budget annexe était une sorte de survivance, conservée faute de mieux, et les budgets annexes avaient vocation à disparaître progressivement – c'est d'ailleurs ce qui s'est produit, car il en reste très peu. Il s'agit donc d'un pis-aller, faute de formule juridique plus adaptée. Cela ne signifie pas pour autant que je l'approuve.

M. le rapporteur spécial. Pour le budget de 2010, 80 % de la taxe est affectée au budget annexe. J'avais demandé, les années précédentes, que la DGAC me prouve que cette proportion représentait exactement le coût des fonctions régaliennes. De fait, cette partie de la taxe ne couvre en principe pas les fonctions de contrôle à caractère industriel et commercial, financées par la redevance.

Pour ce qui concerne l'avenir, une partie des organisations syndicales – surtout l'une d'entre elles – est favorable à l'évolution européenne, car certains pensent que le cadre européen sera plus favorable encore que le cadre national. En effet, s'ils sont bien payés, les contrôleurs aériens français ne le sont pas autant que certains de leurs homologues européens. Face à ces progressistes, il existe également des conservateurs qui souhaitent rester fonctionnaires français.

L'évolution vers un EPA me semblait constituer une étape vers l'indispensable intégration européenne, par bloc fonctionnel, des personnels. Il faut pousser en ce sens, car les conservateurs ont tort et vous aurez, monsieur le secrétaire d'État, l'appui de certaines forces syndicales.

M. le secrétaire d'État. Une remarque de bon sens : les contrôleurs européens sont mieux payés, mais ils travaillent plus, comme le montre l'exemple du centre européen de Maastricht, qui dépend d'EUROCONTROL et où les salaires et la productivité sont supérieurs. Nous aurons des choix à faire en la matière.

M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile. En Europe, les deux meilleurs taux de redevance, qui permettent de mesurer le couple productivité-salaire, sont celui de la France et celui de Maastricht. À ratio égal, les situations sont du reste très différentes, les contrôleurs français travaillant moins et étant moins payés que leurs homologues maastrichtiens. L'équation est moins favorable dans les autres pays européens. Notre contrôle aérien est aujourd'hui le moins cher d'Europe, et il y a là un enjeu important.

Au terme d'une réforme interne importante, reconnue et acceptée par Bruxelles, la DGAC a mis en place la séparation des fonctions en distinguant trois grandes directions : la Direction des services de la navigation aérienne – la DSNA –, prestataire de services, à qui ont été retirées toutes les fonctions régulatrices, la Direction de la sécurité de l'aviation civile, chargée des contrôles de sécurité et bras séculier de l'Agence européenne de sécurité aérienne, et la Direction du transport aérien, qui exerce les fonctions de régulation économique sur l'ensemble des acteurs du système – dont la DSNA – et mène les politiques publiques.

Cette formule, qui ne crée pas pour autant une séparation absolue, est un atout. Le fait que la France ait mieux réagi que les autres pays face à la crise causée par les cendres du volcan islandais tient en particulier à la collaboration, sans équivalent ailleurs, entre ces entités. La structure française permet un bon équilibre entre une clarification des responsabilités et une vision globale de l'aviation, qui est un ensemble complexe d'activités.

M. Alain Rodet. Les propos de M. Gandil sont très rassurants et apaisent les craintes que je pouvais avoir quant à la gestion des obligations de service public concernant les dessertes locales et au rôle des compagnies *low cost*.

Pour ce qui est toutefois du rôle de Bruxelles, je tiens à témoigner des dégâts occasionnés par le passage à la Commission européenne de Mario Monti, qui a commis des erreurs colossales dont on n'a jamais tiré les conséquences et qui n'ont jamais donné lieu à une action en responsabilité.

M. le secrétaire d'État. Monsieur Rodet, à la demande des autorités locales, nous sommes très attentifs, en attendant la mise en service du TGV Poitiers-Limoges, à la desserte de l'aéroport de Limoges.

M. Patrick Lemasle. Monsieur le secrétaire d'État, quel est, selon vous, le bon équilibre en matière de productivité et de rémunération ?

M. Patrick Gandil. Pour fixer quelques ordres de grandeur, je rappellerai qu'un contrôleur français coûte, en salaire et en charges, environ 120 000 euros par an. Le coût est de l'ordre de 180 000 euros pour un contrôleur maastrichtien. Il est légèrement inférieur à ce dernier chiffre pour un contrôleur allemand et du même ordre aux Pays-Bas et en Suisse. L'écart est donc de 50 % par rapport aux autres contrôleurs du FABEC, à l'exception toutefois des Espagnols, qui ont récemment défrayé la chronique et coûtent en moyenne 330 000 euros, avec des pics à 660 000 euros – situation aberrante issue d'un dialogue social mal maîtrisé, sur fond de chantage à l'occasion notamment des Jeux olympiques. Je saisis cette occasion pour souligner que la conclusion de protocoles sociaux permet d'éviter ce genre d'excès.

À l'exception des Suisses, qui travaillent 20 jours de plus que les autres, tous les contrôleurs travaillent environ 160 jours. En revanche, l'organisation du travail est probablement moins bonne en France qu'à Maastricht, sans parler du phénomène des clairances, sur lequel nous reviendrons sans doute tout à l'heure. Ainsi, alors qu'un contrôleur allemand accomplit effectivement les 160 jours de travail prévus, son homologue français peut, s'il n'exerce pas dans une tour de contrôle où la charge de travail est importante et les effectifs peu nombreux, travailler plutôt 130 ou 120 jours par an.

M. le rapporteur spécial. Comme partout, il faut distinguer les heures payées des heures effectivement travaillées. Le prix de revient réel est le rapport entre le coût chargé et les heures effectives. Outre que l'ordre de grandeur des salaires bruts que vient d'indiquer M. Gandil est déjà considérable, il faut aussi rapporter la rémunération des contrôleurs français, certes inférieure d'un tiers à celle de certains de leurs homologues européens, aux heures effectivement travaillées. Ces questions feront notamment l'objet du troisième volet de notre discussion.

Le coût reste cependant très élevé, s'agissant de personnels dont la formation, d'après ce que je sais, n'est pas du niveau bac + 7.

M. Patrick Gandil. Il s'agit d'une formation bac + 5, comparable à celle des pilotes.

M. le rapporteur spécial. Cette catégorie de personnel reste très bien payée à l'heure travaillée. Si des comparaisons internationales sont nécessaires, il faut aussi rapporter ces chiffres aux revenus de l'ensemble de nos compatriotes.

Les lignes d'aménagement du territoire, évoquées par M. Alain Rodet, accusent une certaine dégénérescence, car les critères fixés intéressent de moins en moins les compagnies – au point que les crédits budgétaires sont souvent sous-consommés, avec, me semble-t-il, un reliquat de 2 ou 3 millions d'euros sur une enveloppe de 12 ou 13 millions. La vraie desserte de nombreuses plateformes est celle qu'opèrent les compagnies *low cost*, malgré les abus dans ce domaine.

J'en viens maintenant au deuxième volet de notre débat, consacré à la dégradation de la situation financière du budget annexe.

La note de la Cour indique que le déficit d'exécution des exercices 2006 à 2008 était en réalité supérieur à celui affiché dans les rapports annuels de performances. Comment justifier ces écarts et comment expliquer les résultats déficitaires ?

Par ailleurs, en 2009, la situation financière du budget annexe a été dégradée par la crise économique, qui a fait chuter le trafic aérien et donc le niveau des redevances encaissées. Le besoin en fonds de roulement s'est significativement accru, au-delà des capacités de la DGAC. Un décret d'avance, devenu indispensable, a été pris en décembre 2009 – après avoir recueilli un avis défavorable de la commission des Finances du Sénat – afin d'augmenter le plafond d'emprunt de la DGAC. Au total, en 2009, l'endettement a augmenté de près de 20 %, faisant entrer le budget annexe, selon l'expression de la Cour, « dans une spirale de surendettement ».

Se posent alors deux questions : quelle est la part de l'endettement destinée à financer des dépenses de fonctionnement ? Quelles sont les mesures envisagées pour contenir et, à terme, réduire l'endettement du BACEA ?

Ce budget annexe fonctionnait naguère comme une petite entreprise, avec un budget de fonctionnement et un budget d'investissement. Géré jusqu'à 2008 d'une manière assez équilibrée, sans recourir comme l'État à l'endettement à tout-va, il a vu sa situation se dégrader depuis la crise.

M. le secrétaire d'État. L'analyse des déficits des exercices 2006 à 2008 est, hélas, juste. M. Gandil reviendra sur ces déficits structurels.

La situation de 2009 est exceptionnelle, du fait de l'impact important de la crise sur le transport aérien des passagers et du fret, et donc directement sur les recettes d'exploitation, avec une moins-value de l'ordre de 190 millions d'euros. Le budget annexe étant déjà fragilisé par les déficits des années précédentes, cette tension s'est traduite par un manque de trésorerie. La DGAC a mis en œuvre des mesures visant à maîtriser ses dépenses, en vue notamment de la mutualisation de ses fonctions support.

L'activité économique de la DGAC exige un recours structurel à l'emprunt, compte tenu de ses besoins d'investissement. Se pose alors la question de la soutenabilité à long terme de la dette. L'Agence France Trésor et la DGAC s'emploient conjointement à rechercher une meilleure synchronisation entre la durée d'amortissement des investissements et le remboursement de la dette.

J'ai demandé que le budget triennal 2011-2013, en cours d'élaboration, prévoit des mesures permettant le retour à une situation plus saine.

M. Patrick Gandil. Le déficit des années passées traduit un déséquilibre structurel du budget annexe, lié au fait que toutes les activités « redevançables » ne sont pas « redevancées ». Outre-mer, pour des raisons d'aménagement du territoire, ce non-recouvrement affecte les deux-tiers des coûts. En outre, l'aviation d'État de tous les pays – et notamment celle du nôtre – est exonérée de plein droit. Ainsi, certaines activités productives, non régaliennes, ne peuvent être entièrement couvertes par la redevance.

L'ensemble de la taxe de l'aviation civile doit couvrir à la fois les activités régaliennes et les parties exonérées des activités susceptibles de redevance. Le manque est de l'ordre de 60 à 80 millions d'euros. Selon les années, en période de crise notamment, certains éléments sont plus affectés, tandis que d'autres connaissent des évolutions positives.

En 2009, année marquée par la crise la plus grave de l'histoire du transport aérien, si nous avions voulu appliquer les principes de recouvrement des coûts qui sont à la base du système des redevances, nous aurions dû augmenter de plus de 12 % les redevances de navigation aérienne, ce qui aurait été irresponsable. Nous avons donc procédé à une augmentation de 5 % seulement, nous plaçant volontairement dans une situation déficitaire qui exigeait le recours à l'emprunt pour couvrir des coûts de fonctionnement, pour un montant de l'ordre d'une soixantaine de millions d'euros, malgré l'annulation d'une trentaine de millions d'euros de dépenses de fonctionnement.

Pour l'avenir, il est clair que ce déficit n'est conforme ni aux pratiques du budget annexe, ni à notre volonté, et qu'un plan de redressement est nécessaire. Nous commencerons à vous le proposer à partir du budget de 2010.

Notre premier objectif est de reconstituer la trésorerie. En effet, à la fin de l'année dernière, un décret d'avance a été nécessaire pour nous permettre d'emprunter la trésorerie nécessaire au paiement du mois de décembre. De fait, le dernier versement effectué par EUROCONTROL intervient au 31 décembre, alors qu'il nous faut verser les salaires de décembre le 20 du même mois. N'importe quelle entreprise disposerait d'une ligne de trésorerie permettant de couvrir ces 10 jours de décalage mais, bien que l'échéance du paiement d'EUROCONTROL soit parfaitement sûre, nous n'avons pas la possibilité de recourir à un emprunt de trésorerie à très court terme. Outre le décret d'avance, un vote de régularisation de celui-ci a donc été nécessaire en loi de finances rectificative.

La trésorerie que nous visons serait de l'ordre de 200 millions d'euros, soit un peu plus d'un mois de fonctionnement, compte tenu du montant total du budget annexe, qui est d'environ 2 milliards d'euros.

Le deuxième objectif est d'annuler la bosse d'endettement correspondant au suremprunt auquel il nous a fallu recourir pour passer la période de crise, afin de revenir à un encours d'emprunt de l'ordre d'un milliard d'euros. Il est utile de préciser que, si cet encours est constant, il ne s'agit pas pour autant d'un crédit *revolving* ou d'un emprunt destiné à rembourser les emprunts précédents, comme on nous le reproche parfois. Chacun de nos emprunts est directement lié à un investissement déterminé. En revanche, nous nous efforçons de lisser dans le temps le montant annuel de nos investissements – étant entendu que nous ne pouvons financer ces derniers sans recourir à l'emprunt, car nous ne pouvons percevoir de redevance sur les investissements avant que ceux-ci n'aient été mis en service.

Par des économies de fonctionnement, des économies sur le personnel et, je l'espère, par la reprise d'un trafic auquel s'appliqueront des redevances que nous avons légèrement majorées l'an dernier, ainsi que par un refinancement de la dette que devraient permettre les taux très bas en vigueur actuellement, nous devrions pouvoir vous présenter en loi de finances un début d'apurement de la situation et de retour à l'équilibre.

M. Georges Ginesta. Ma question porte sur les clairances.

M. le président Jérôme Cahuzac. Ce point sera abordé dans le cadre du troisième volet de notre discussion. C'est à ce même titre que je vous demanderai, monsieur le directeur général, si la DGAC applique elle aussi la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, ce qui pourrait être une manière de réaliser des économies sur les coûts de fonctionnement et d'éviter de recourir à l'emprunt.

M. le rapporteur spécial. Un effort a été réalisé outre-mer, où les redevances n'étaient absolument pas recouvrées. J'avais d'ailleurs déposé plusieurs amendements à cet égard. Le taux moyen de recouvrement n'est encore que de l'ordre d'un tiers des recettes prévues – il est très inférieur en Polynésie française où, les textes permettant d'adapter les dispositifs n'ayant pas été pris, pratiquement aucune redevance n'était perçue voilà encore peu de temps. Le manque en la matière s'établit entre 60 et 80 millions d'euros, soit le volume du déficit de fonctionnement.

La tendance à l'endettement pour financer le fonctionnement aurait des effets catastrophiques et il est heureux qu'un redressement soit engagé. Les remboursements d'emprunts sont assez importants – de l'ordre de 128 millions d'euros – et en forte croissance d'année en année. Le montant des dotations aux amortissements annuels du budget annexe, dont la comptabilité est assez proche de celle d'une entreprise commerciale, est quant à lui de l'ordre de 150 millions

d'euros. Par comparaison avec le budget d'une collectivité locale, cela reviendrait à se situer près de zéro en termes d'équilibre réel, étant entendu que ce dernier suppose un excédent de fonctionnement permettant de rembourser l'annuité du capital – je me garde d'appliquer ce raisonnement au budget de l'État, qui aurait besoin à cette fin d'un excédent de fonctionnement de l'ordre de 150 milliards d'euros.

Pour la DGAC, la situation n'était donc pas tragique, mais il était temps de « resserrer les boulons ».

Compte tenu des résultats des six premiers mois de l'année, pourriez-vous nous indiquer si vous respectez votre plan de redressement destiné à produire un excédent de fonctionnement permettant de reconstituer la trésorerie et de disposer d'un autofinancement raisonnable en vue des investissements ? Avec un montant de 310 à 315 millions d'euros, ces derniers représentent un budget important qui, compte tenu de celui des investissements civils de l'État, tombé à 3 ou 4 milliards d'euros, fait apparaître la DGAC comme une administration qui se modernise.

M. Christian Descheemaeker. Les déficits des trois années précédentes – 2006, 2007 et 2008 –, dont on a peu parlé, étaient en partie masqués par le fait que la DGAC recouvre auprès des compagnies aériennes des redevances dont elle sait qu'il faudra les leur rembourser ultérieurement. L'existence d'un mécanisme d'ajustement est normale, mais, à la fin de 2008, la DGAC avait accumulé 198 millions d'euros de trop-perçu, donc de dette, à l'égard des compagnies. J'ai bien noté que ce constat était partagé et que l'on prenait des mesures. La Cour des comptes ne peut que critiquer un mécanisme qui fait apparaître une recette en comptabilité de caisse alors que ce n'est pas une recette en comptabilité d'engagement, puisqu'il faudra la rembourser. Les écarts qui en résultent sont considérables.

Un tel phénomène de sur-recouvrement peut être considéré comme accidentel s'il a lieu pendant une année, mais pas pendant trois. Comme toujours lorsque l'on masque un déficit, même si ce n'est pas délibéré, le jour vient où il faut faire face à la situation. De ce point de vue, 2009 aura été un révélateur. La Cour a indiqué clairement, dans sa note d'exécution budgétaire, que le déficit était structurel : il ne s'agit pas d'un incident de parcours lié à la crise du transport aérien.

Nous espérons que les mesures de redressement seront suffisantes. Néanmoins, l'importance des montants nous inquiète un peu. La mise en commun de fonctions de support et les mesures en matière de gestion du personnel sont nécessaires, certes, mais sont-elles à la hauteur de l'enjeu ? Permettront-elles d'échapper à la spirale de l'endettement ?

M. Patrick Gandil. Le mécanisme correcteur que vous décrivez consiste, après que l'on a calculé la somme des redevances encaissées dans l'année et la somme des coûts, à rembourser, dans un sens ou dans l'autre, l'excédent ou le

déficit constaté. Depuis l'année 2009, nous avons abandonné ce système. Comme, je le répète, nous n'avons pas porté les redevances au niveau souhaitable pendant la crise, nous avons compensé la quasi-totalité des dettes qu'elle a engendrées.

L'utilisation des mécanismes correcteurs n'a rien d'intentionnel. Quand l'accroissement du trafic aérien est de 7 % alors que les prévisions étaient de 4 %, les recettes supplémentaires engendrées nécessitent forcément un réajustement. Cela dit, nous sommes le premier pays d'Europe après la Grande-Bretagne à avoir adopté un mode de gestion beaucoup plus souple et conforme à la nouvelle directive européenne.

De plus, il nous est absolument impossible d'être en excédent. Le rapporteur spécial a raison de souligner que nous sommes tout juste à l'équilibre lorsque l'on compare les amortissements et les remboursements d'emprunts. Là est bien le drame du principe du budget annexe et des redevances : comme nous devons rembourser les excédents aux compagnies aériennes, nous ne pouvons constituer une sorte de report pour les temps difficiles. Or, l'activité étant cyclique, il y aura forcément des temps difficiles.

Pour ce qui est de notre trajectoire budgétaire en 2010, la conjoncture fait apparaître une reprise. Les mois de janvier et de février ont été très mauvais, mars médiocre, avril prometteur avant la survenue de la crise due au nuage de cendres. Et le mois de mai a été excellent. Nous avons élaboré notre budget sur la base d'une croissance du transport aérien de 1,5 % en volume, ce qui, par rapport à un chiffre d'affaires de 2 milliards d'euros, représente 30 millions. Par prudence, nous avons gelé 50 millions d'euros afin de nous mettre à l'abri de la mésaventure qui nous est arrivée à la fin de l'année dernière. Cette marge nous permettrait d'affronter une nouvelle légère baisse du trafic, baisse qui serait tout de même assez invraisemblable. En réalité, j'espère pouvoir utiliser ces sommes pour commencer la reconstitution de la trésorerie ; si les affaires se poursuivent sur la lancée du mois de mai et si ne surviennent pas de nouvelles catastrophes, l'année se terminera dans de très bonnes conditions.

M. le rapporteur spécial. Pour en revenir au mécanisme correcteur, j'avais donné l'alerte à plusieurs reprises sur la sous-estimation manifeste des recettes. En 2006, celles-ci étaient supérieures de 62,8 millions d'euros aux prévisions, en 2007 de 80,2 millions, en 2008 de 23,6 millions. À la fin de 2008, on en était à 192,6 millions d'euros de cumul. Il a fallu rendre cette somme en 2009, année où l'effondrement du trafic a provoqué le phénomène inverse.

Dans la mesure où la DGAC disposait de cette trésorerie, le résultat comptable était forcément beaucoup plus mauvais que le résultat apparent : moins 117 millions contre moins 54 millions en 2006, moins 35 contre moins 115 en 2007, moins 44 contre moins 68 en 2008.

Le système qui a remplacé le mécanisme correcteur à la fin de l'année dernière ne devrait pas provoquer les mêmes écarts. Cela étant, l'administration peut être amenée à jouer avec n'importe quel système. Il faut donc que les prévisions soient les plus raisonnables possibles.

Enfin, on ne peut financer indéfiniment l'investissement par l'emprunt puisque les amortissements se retrouvent dans les coûts. De ce point de vue, comment envisagez-vous les investissements de la DGAC dans les deux ou trois ans qui viennent ?

M. Patrick Gandil. Je n'envisage aucune baisse de l'investissement. Avec le projet SESAR, nous avons devant nous une révolution technique qui améliorera la sécurité et l'environnement sonore, qui raccourcira les routes, mais qui aura un coût puisque nous devons procéder à un rééquipement presque complet. Nos systèmes vieillissent et ils devront de toute façon être remplacés. Actuellement, une instabilité informatique provoque des difficultés assez sérieuses à l'aéroport de Lyon, nous obligeant à augmenter la séparation entre les avions, donc à perdre de la capacité. Les systèmes adaptés à un trafic faible souffrent au fur et à mesure que le trafic s'accroît.

Nous devons donc nous garder de désinvestir pour rétablir notre équilibre budgétaire. L'investissement doit être maintenu à hauteur d'environ 200 millions d'euros par an.

Pour retrouver l'équilibre, il nous faudra faire des économies de fonctionnement et, peut-être, augmenter les redevances : celles-ci sont, de loin, les moins chères d'Europe, inférieures de sept ou huit points par rapport à l'Allemagne. Nous avons fait preuve de responsabilité vis-à-vis des compagnies aériennes et nous continuerons de le faire, mais il existe là une petite marge.

Enfin, nous devons mener une politique d'emprunt plus astucieuse. Nous nous heurtons à un problème structurel : l'Agence France Trésor consent des prêts à 8 ans alors que nos cycles d'amortissement sont bien plus longs, de l'ordre de 12 à 15 ans. Nous avons besoin de prêts à plus longue échéance.

Bref, nous essaierons de vous proposer un cocktail adapté. Ce serait une faute, pour le premier pays de navigation aérienne d'Europe en nombre de vols – Roissy étant aussi le premier aéroport en nombre de mouvements –, de ne pas maintenir un investissement de qualité : dans ce domaine, nous devons tenir bon.

M. le rapporteur spécial. En d'autres termes, les mesures de redressement passent par le fonctionnement. Pour l'information de la Commission, je rappelle que les investissements ont été un peu supérieurs à 300 millions d'euros l'année dernière et que le stock de capital est de l'ordre de 2,5 milliards d'euros. Ce sont donc des investissements relativement jeunes.

J'en viens au troisième volet, qui concerne la gestion des ressources humaines de la DGAC.

S'agissant d'abord des « protocoles sociaux », la Cour des comptes déplore une nouvelle fois « une augmentation inconsidérée des dépenses de personnel » à la DGAC : 7,5 % par an entre 2006 et 2008 et près de 6 % en 2009, alors que les dépenses de titre II du budget général sont stables. Seul un quart de cette évolution résulte de l'augmentation des cotisations au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Le taux de cotisation de l'État est passé de 33 % en 2006 à 62,14 % dans le budget de 2010, ce qui représente environ 300 millions d'euros de coût supplémentaire en quatre ans. L'effort demandé au titre de l'équilibre du compte d'affectation spéciale est donc énorme.

Depuis 2002, la Cour des comptes, relayée par le Rapporteur spécial, dénonce le statut dérogatoire et coûteux des contrôleurs aériens. Dans un souci d'apaisement social, la DGAC négocie avec ses personnels des « protocoles » triennaux qui s'apparentent d'une certaine manière à des conventions collectives, alors même que les agents de la DGAC sont des fonctionnaires placés dans une situation légale et réglementaire.

La DGAC fait valoir que les protocoles sociaux ont permis d'éviter l'envol des salaires que l'on a constaté en Grande-Bretagne ou en Allemagne. L'évolution de l'organisation juridique du contrôle aérien ne pourrait-elle permettre de clarifier la situation ? Le Gouvernement entend-il faire cesser, ou évoluer, cette pratique des protocoles ? Ou bien, dans l'hypothèse de la création d'un établissement public, créera-t-il un statut laissant la place à des négociations sur les salaires dans le cadre de quasi-conventions collectives ?

J'en viens aux primes. La Cour des comptes, dans un référé du 31 juillet 2009, est revenue une nouvelle fois sur le caractère illégal de certaines primes versées aux agents de la DGAC, en application d'un décret de 1970 jamais publié. On connaît la jurisprudence du Conseil d'État : pas de prime sans texte publié. J'imagine que l'on a renoncé à la publication du décret de 1970 pour éviter un effet de contagion dans d'autres catégories de la fonction publique d'État, qui n'auraient pas manqué d'invoquer ce texte pour obtenir l'amélioration de leur régime indemnitaire en vertu du principe bien connu de l'échelle de perroquet.

La première section de la septième chambre a fini par tirer les conséquences juridictionnelles de cette situation en engageant la responsabilité des comptables de la DGAC au titre de l'année 2007 pour un montant de 260 millions d'euros.

Quelles mesures le Gouvernement entend-il prendre à la suite de cet arrêt en ce qui concerne la responsabilité des comptables ? Quelle sera la position du ministre du Budget, qui a encore la possibilité, hélas ! d'accorder des remises de débit ? Lors de la dernière réforme des juridictions financières, je m'étais employé à ce que la notion de responsabilité des comptables ne soit plus ce vieux principe

enseigné dans les facultés de droit mais vidé de son sens par des remises de débet quasi intégrales pratiquées par des ministres des Finances désireux d'avoir la paix avec leurs agents comptables. Quand et comment les primes en cause seront-elles régularisées ?

S'agissant, enfin, de l'organisation du travail, le référé précité de la Cour des comptes pointait également la pratique dite de clairance, permettant à un contrôleur aérien censé assurer une vacation de quitter le centre sans autre formalité que l'autorisation de son chef d'équipe. Cette pratique, plus que curieuse du point de vue de la gestion des ressources humaines, pose également des questions de sécurité. En réponse à mes questions, le ministre s'était engagé à mettre de l'ordre. Quelles sont les mesures qui ont été prises pour normaliser la situation ?

M. le secrétaire d'État. J'évoquerai les deux premiers points et laisserai à M. Gandil le soin de répondre sur le troisième.

Les protocoles sociaux, qui remontent à 1988, sont en effet une invention « maison » de la DGAC. Ils ont eu pour conséquences positives une forte baisse du taux de conflictualité et la mise en place d'un service minimum bien antérieur au dispositif qui s'applique actuellement aux transports publics. Durant toute la période, le trafic aérien a connu une forte croissance, si bien que leur coût a été absorbé.

La question qui se pose désormais est celle des nouveaux enjeux européens. Pour intégrer ceux-ci, il faudra une nouvelle forme de protocoles.

Comme tout phénomène occulte, la clairance est difficile à mesurer. Je me suis engagé devant le Parlement et devant la presse à y mettre fin. Une circulaire rappelle au personnel le principe normal de présence et la DGAC met en place un dispositif de vérification effective. Après consultation des comités techniques paritaires, les dispositions entreront en vigueur dès le mois de juin. Le directeur général et moi-même avons bien précisé que cette mesure n'était pas négociable. M. Gandil vous rappellera le contexte de négociation sociale globale.

Cela étant, j'ai été aussi amené à défendre les contrôleurs aériens lorsqu'ils ont subi, de la part de certains organes de presse, des attaques injustes qui mettaient en cause leurs capacités techniques à assurer la sécurité du transport aérien. L'État n'a rien à redire au sujet de ces capacités, mais il est légitime qu'il mette fin à de mauvaises pratiques.

M. Patrick Gandil. Si le décret relatif aux primes n'a pas été publié, le taux, en revanche, est publié tous les ans au *Journal officiel* : il ne s'agit pas de primes occultes !

Cela dit, la situation ne peut perdurer. Un décret, en fin de préparation, devrait refonder le système des primes en lui donnant une base réglementaire.

Après cela, il faudra régulariser le passé en considérant les primes versées comme une sorte d'à-valoir sur le nouveau système.

Concernant la remise de débet, j'ignore quelle sera la décision du ministre du Budget. L'énormité de la somme laisse néanmoins penser que quelque chose sera fait en faveur des comptables.

La clairance a sans doute toujours existé à la DGAC, avec, comme tout mauvais système, des fondements qui ne sont pas forcément mauvais : le travail en équipe, la souplesse nécessaire pour s'adapter aux incertitudes du trafic, le fait que les périodes les plus chargées soient généralement les week-ends et les vacances d'été. Mais cela ne saurait justifier un système qui a dérapé, et qui doit s'arrêter. Nous avons rappelé les règles et indiqué que nous étions déterminés à les faire respecter. Mais nous n'avons pu mettre immédiatement en œuvre des moyens électroniques, la CNIL imposant que toutes les règles soient soumises préalablement aux comités techniques paritaires. La consultation de ces comités n'a pas été chose aisée. Quoi qu'il en soit, le processus touche à sa fin et nous pourrions utiliser le 7 juin les badges de contrôle de sûreté prévus à cet effet.

La mise en place d'un système de pointage est une révolution dans le contrôle aérien. Les réactions du personnel entraînent quelques difficultés dans le secteur d'Aix-en-Provence, pas trop dans les autres secteurs. Non sans remous, la réforme est donc en train de passer. La falsification des badges de sûreté est passible de poursuites pénales que nous n'hésiterons pas à engager si cela est nécessaire. Le cas d'Aix-en-Provence fait l'objet d'une inspection générale. Les contrôles sont sérieux. Je n'hésiterai pas à en faire réaliser en matière médicale en cas de suspicion de fraude. Bref, nous mettons en œuvre tout l'arsenal sans aucune faiblesse. Les contrôleurs savent que nous irons au bout.

En revanche, je n'imagine pas une minute qu'un contrôleur puisse prendre des risques en matière de sécurité. Ce n'est absolument pas l'état d'esprit de ce corps, qui a peut-être des défauts, mais qui a aussi des qualités éminentes. Une insuffisance de personnel se traduit par la réduction du débit du trafic, donc par des retards, mais certainement pas par une prise de risque volontaire.

Par ailleurs, je ne saurais assurer la gestion sociale de la DGAC sans les protocoles, qui permettent de lisser certaines évolutions, d'éviter une conflictualité excessive – il y a eu de nombreuses années sans aucun jour de grève spécifique – et qui, en outre, ont contribué à ce que nos salaires soient les moins chers de toute l'Europe de l'Ouest.

M. le président Jérôme Cahuzac. En somme, vous êtes pour la généralisation des protocoles triennaux...

M. Patrick Gandil. Je suis favorable à la généralisation d'un dialogue social s'appuyant sur des protocoles. Je pense que c'est aussi le cas d'Air France et des passagers en général. Une grève à Roissy aurait des conséquences calamiteuses dans le monde entier. Grâce aux protocoles – et sans que cela coûte trop cher –, nous n'en avons plus connu depuis le début des années 1990.

M. Christian Descheemaeker. La Cour des comptes a bien perçu tous les avantages des protocoles qui, depuis 1988, ont assuré une certaine tranquillité sociale. Le problème est que l'échelle de perroquet existe aussi à l'intérieur des corps de la DGAC : les contrôleurs, qui se situent au niveau des techniciens supérieurs, dépasseront bientôt les corps issus de l'École polytechnique et le système risque de se trouver bouleversé. Je n'ignore pas l'argument des contrôleurs, qui souhaitent que l'on indique que leur recrutement se fait à bac + 7, 8, 9 ou 10. Mais peut-être un moment viendra-t-il où l'on trouvera, dans le cadre d'une comparaison nationale, que la situation n'est plus tenable.

Pour ce qui est de l'illégalité des primes, la DGAC a fini par ne plus laisser le choix à la Cour des comptes, qui a répété à plusieurs reprises qu'il fallait mettre de l'ordre dans ce régime. Le choix n'était pas très large : s'agissant des comptables publics, il n'y a guère que le débet pour les sommes irrégulièrement payées. Nous préférierions avoir la possibilité de moduler la sanction, par exemple en punissant la faute d'une amende fixée à un montant raisonnable. Tel n'est pas le cas. Nous avons donc réclamé un montant de 260 millions d'euros. Je ne soutiendrai pas que c'est la solution la plus intelligente, mais la loi de 1963 est ainsi conçue.

Il y aura forcément une remise gracieuse. Je rappelle que le comptable peut auparavant se pourvoir en cassation. En principe, notre arrêt est solide, mais l'erreur est humaine : on ne sait jamais !

Le montant de la remise inquiète le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, qui risque d'être touché, à l'issue de jeux d'écriture complexes. Malgré le décret de 2008, la question des budgets annexes n'est toujours pas réglée. On sait que les crédits seront pris sur le programme 200. Par quel jeu les transférera-t-on au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ? Je l'ignore.

Par ailleurs, s'il est absolument nécessaire de régulariser le régime des primes, une inquiétude subsiste quant au système d'indexation. L'indexation sur les prix est prohibée. Une indexation sur le trafic est en revanche concevable, mais elle pourrait se révéler extraordinairement avantageuse – et coûteuse – si l'on prenait pour référence 2009, année où l'on a connu une crise sans précédent.

Pour ce qui touche aux clairances, je salue les propos du secrétaire d'État et du directeur général. Le 7 juin sera à marquer d'une pierre blanche. L'écart entre les heures payées et les heures travaillées – l'équivalent de 99 ou 100 jours – était extravagant. J'ai bien conscience qu'il n'est pas facile de mettre fin à ces mauvaises pratiques, qui ne constituaient pas un phénomène marginal.

M. le président Jérôme Cahuzac. S'agissant de l'indexation des primes, peut-être pourrait-on prendre pour période de référence la moyenne de trois ou quatre années, afin d'éviter que le point de départ ne soit trop bas.

M. Georges Ginesta. La clairance est-elle inscrite dans le contrat de travail des aiguilleurs ? Si tel est le cas, est-elle quantifiée ?

M. Patrick Gandil. Les aiguilleurs étant des fonctionnaires, ils n'ont pas de contrat de travail. La clairance est tout à fait irrégulière et ne peut donc être quantifiée. Le régime d'autorisation d'absence applicable à l'ensemble des fonctionnaires n'est pas assimilable à cette pratique.

Par parenthèse, je ne pense pas que l'on puisse assimiler ces personnels à des techniciens supérieurs. Cela a été le cas jadis, avant l'apparition des radars et l'intensification du trafic, et c'est encore le cas des contrôleurs aériens qui exercent dans les aéroports de taille moyenne et dont le salaire n'est pas comparable à celui des ingénieurs du contrôle. Ces derniers sont recrutés après deux années de classe préparatoire, deux années à l'École nationale de l'aviation civile – ENAC –, puis une année de formation, avec parfois des compléments importants pour acquérir une qualification sur un poste particulier, de même qu'un pilote est qualifié pour tel ou tel type d'avion. En vérité, le métier le plus proche de celui de contrôleur aérien est celui de pilote de ligne : les conditions de recrutement à l'ENAC et le temps de formation sont similaires, de même que le niveau de responsabilité.

Ingénieur moi-même, je considère que ces métiers sont du niveau de celui d'un ingénieur, avec un peu moins de théorie et un peu plus d'application. Après tout, une telle différence existe aussi entre un docteur en biologie et un docteur en médecine, pour le plus grand profit des malades et sans qu'il y ait disparité de niveau ou de dignité.

Bref, ces personnels méritent d'être qualifiés d'ingénieurs même s'ils n'en ont pas le titre. Leur niveau d'études est comparable à celui du master et leurs compétences proches de celles des pilotes de ligne. Du reste, en Espagne, une partie des contrôleurs sont d'anciens copilotes, ce qui explique aussi les niveaux salariaux déraisonnables auxquels on est arrivé dans ce pays.

Nous considérons nous aussi que la sécurité exige que nos contrôleurs soient également pilotes. Mais ils suivent une formation de pilotes privés, ce qui coûte autrement moins cher !

M. le rapporteur spécial. Permettez-moi d'en revenir aux protocoles sociaux.

À titre personnel, j'ai toujours été favorable au dialogue social et opposé à une conception napoléonienne de la fonction publique en vertu de laquelle les fonctionnaires ne seraient là que pour exécuter des ordres.

Pourquoi le Gouvernement n'essaie-t-il pas de donner une base légale à ces protocoles ? En cas de contentieux, le risque est que les juges constatent leur inexistence juridique.

M. le secrétaire d'État. Le Gouvernement prend note de votre proposition.

M. le rapporteur spécial. Elle s'inscrit dans le cadre de la modernisation du dialogue social.

Par ailleurs, monsieur le directeur général, comptez-vous réimputer dans le nouveau dispositif, personne par personne, les primes indûment perçues ?

Si les badges de sécurité constituent à l'évidence une avancée, il serait néanmoins intéressant de pratiquer quelques tests pour vérifier qu'on les utilise bien à titre personnel.

La Cour des comptes estime que 155 jours sont payés pour 99 jours travaillés. Pendant un peu plus du tiers du temps théorique, donc, les personnels sont en clairance, c'est-à-dire physiquement absents.

Enfin, en ajoutant au contrôle une quatrième dimension, celle de la vitesse, les évolutions technologiques ne vont-elles pas permettre la mise en place d'un système automatique plus performant, dans lequel l'intervention humaine ne serait nécessaire qu'en cas de problème ? On augmenterait ainsi la sécurité du contrôle aérien tout en réalisant d'importantes économies.

M. Patrick Gandil. On ne peut dire que le système des protocoles soit dépourvu de bases légales. La DGAC négocie avec le personnel en vertu d'un mandat gouvernemental. Ces négociations donnent lieu à des modifications des textes statutaires ou indemnitaires. Le processus de dialogue social est certes particulier, mais il est ensuite réintégré dans les règles normales de gestion de la fonction publique.

L'institution de la personnalité morale serait sans doute plus adaptée puisqu'elle conférerait une spécificité un peu plus forte aux personnels de l'aviation civile par rapport au reste de la fonction publique. Nous avons déjà évoqué les difficultés que présente ce projet, auquel nous nous attelons toutefois : le FABEC est une question essentielle dans le dialogue social que nous menons actuellement.

Plutôt que de s'évertuer à mesurer le nombre de jours de clairance, ce qui est impossible, mieux vaut casser le système. Le chiffre de 55 me semble excessif. Dans les cas les plus graves, l'ordre de grandeur est de 30 jours, et la moyenne s'élève sans doute à 10 jours. Mais la situation est très contrastée. Le pire des cas est probablement celui du centre en route de la navigation aérienne – CRNA – d'Athis-Mons, où les équipes sont nombreuses et où il existe une certaine marge de sécurité. Dans d'autres CRNA, où les équipes sont également nombreuses, mais

où les pointes saisonnières sont fortes, le phénomène de clairance est important dans les périodes de faible trafic. Enfin, dans une tour de contrôle gérant une activité tendue, il n'y a pas ou peu de clairance. C'est le cas à Roissy.

Vient ensuite la question délicate de l'évolution technologique des systèmes de contrôle.

Première évolution : le contrôle fera un lien beaucoup plus étroit entre ce qui se passe dans l'avion et ce qui se passe au sol. Le *continuum* sol-bord est un enjeu important du projet SESAR. Si Airbus a gagné la compétition pour devenir l'architecte industriel de ce système, c'est pour cette raison.

Deuxième évolution : la quatrième dimension. Aujourd'hui, le contrôle aérien fonctionne en trois dimensions. C'est l'esprit humain qui extrapole les points de conflit potentiel et qui dénoue les conflits. Si le système devenait capable de suivre la trajectoire en quatre dimensions, c'est-à-dire avec le temps, il pourrait, d'une part, prévoir et adapter les trajectoires particulières et, d'autre part, aider le contrôleur à anticiper les conflits. En faisant réaliser des calculs d'extrapolation par l'ordinateur, on espère arriver à supprimer automatiquement les petits conflits – par exemple, ceux où deux avions risquent de passer à 80 % de la distance réglementaire, et que l'on peut éviter en augmentant ou en abaissant leur vitesse de quelques nœuds pendant quelques minutes. En revanche, les conflits qui subsisteront seront difficiles, voire très dangereux, et il faudra savoir les dénouer. En outre, l'ordinateur a beaucoup de mal à résoudre des conflits impliquant plus de deux avions. Sachant que notre espace aérien est l'un des plus denses au monde, je doute que nous disposions avant longtemps d'un système sans contrôleurs. De même, je doute que nous ayons un jour des avions automatiques transportant des passagers réels !

En résumé, je pense que les nouveaux systèmes permettront certains gains de productivité, mais qu'ils permettront aussi des améliorations qui ne se traduiront pas par des économies. Quoi qu'il en soit, cela n'est pas pour tout de suite. Dans le meilleur des cas, le projet SESAR débutera en 2015. Le temps de réaliser tous les achats et d'adapter tous les avions, nous serons en 2020 ou 2025.

En ce qui concerne les indemnités, nous souhaitons que le nouveau décret prenne effet au 1^{er} janvier 2010 afin de mettre en place un système de régularisation directe pour 2010, les versements effectués au titre de cette année constituant une sorte d'avance sur le nouveau dispositif.

Bien entendu, il faudra faire jouer le débet pour régulariser les années passées. J'avoue que ce mécanisme dépasse mes compétences en matière de technique budgétaire et comptable. J'avoue aussi que je n'imagine pas que les contrôleurs se voient obligés de reverser quoi que ce soit. Sinon, mieux vaudrait prévoir de prendre le train pendant un certain temps !

Le décret prévu est un décret intermédiaire. Il permettra de mettre fin à l'irrégularité et de stabiliser la situation pendant deux ou trois ans, sans prévoir de réactualisation des montants versés durant cette période de « raccord ». Par la suite, nous espérons que la négociation des protocoles sociaux permettra d'arriver à un taux d'actualisation aussi raisonnable que possible. La référence devra certainement être lissée sur plusieurs années et ne comporter aucune référence à l'inflation.

M. le président Jérôme Cahuzac. Messieurs, je vous remercie.

AUDITION DE MME VALERIE PECRESSE ET DE M. JEAN PICQ MARDI 8 JUIN À 11 HEURES 30

La Commission entend Mme Valérie PÉCRESSE, ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, et M. Jean PICQ, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, sur le projet de loi de règlement pour 2009 et la politique de regroupement dans l'enseignement supérieur.

M. le président Jérôme Cahuzac. Bienvenue à Mme Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, et à M. Jean Picq, président de la troisième chambre de la Cour des comptes.

Nous poursuivons nos auditions dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009. Sur la suggestion de notre rapporteur spécial pour l'enseignement supérieur et la vie étudiante, M. Laurent Hénart, nous évoquerons en particulier la politique de regroupement et de coopération dans l'enseignement supérieur.

Je vous propose, madame la ministre, de commencer par nous exposer brièvement les principales caractéristiques de l'exécution de la mission *Recherche et enseignement supérieur* en 2009. Le rapport annuel de performances de cette mission interministérielle, qui regroupe douze programmes, compte plus de 750 pages. Je vous remercie donc de l'effort de synthèse que vous serez amenée à effectuer.

Je demanderai ensuite à M. Jean Picq de présenter les conclusions du référé qui nous a été adressé il y a deux semaines, à la suite d'une enquête interchambres réalisée en 2009 sur les différents types de coopération entre les établissements d'enseignement supérieur.

Puis, nous écouterons M. Laurent Hénart et les deux autres rapporteurs spéciaux pour les programmes de recherche, M. Jean-Pierre Gorges et M. Alain Claeys, avant d'en venir aux questions que nos collègues souhaiteront poser.

Mme Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Je voudrais tout d'abord saluer la qualité du travail accompli par la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement et sur la politique territoriale menée au titre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

Le premier fait saillant de l'exécution budgétaire en 2009 est la réalisation d'un effort historique en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche, première priorité du Gouvernement. Compte tenu du plan de relance, les crédits de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) ont atteint 24,5 milliards d'euros en exécution, soit une hausse de 9,2 %, contre 3,6 % en moyenne pour le budget général de l'État. Le taux de consommation s'est élevé à 99,3 %, ce qui est considérable.

Ces crédits nous ont permis d'être au rendez-vous des réformes : le renforcement de l'attractivité des carrières dans les métiers de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui était la priorité de ce budget ; la réussite des étudiants dans le cadre du plan « Réussir en licence » ; la mise en œuvre de l'autonomie des universités, qui nécessitait une rénovation et une modernisation des relations financières avec l'État sous la forme d'une contractualisation ; l'accompagnement de la réforme des organismes de recherche, qui passait notamment par leur réorganisation en instituts et par la création des alliances ; la valorisation de l'excellence des laboratoires, en particulier grâce à l'action de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ; la dynamisation de la recherche privée par l'intermédiaire du crédit d'impôt recherche.

L'année 2009 a été la première année de mise en œuvre du principe d'autonomie dans dix-huit universités. Le transfert de leur masse salariale, qui représente 2 milliards d'euros, et celui des 34 000 emplois correspondants ont été un succès malgré les difficultés techniques et politiques auxquelles on pouvait s'attendre. C'est une réussite pour nos universités, qui ont déjà commencé à utiliser leurs compétences pour dégager des marges de manœuvre et pour mener des politiques de ressources humaines dynamiques et novatrices en matière de primes, de promotions, de requalification, de formation, de politiques sociales et de mobilisation des emplois vacants. Comme je connais la grande attention que vous portez au suivi de la masse salariale et de l'emploi, je précise que nous avons mis en place de nouveaux outils, très performants, de gestion des ressources humaines afin de garantir la soutenabilité de ces nouvelles responsabilités pour les finances publiques.

Le deuxième fait marquant de l'année 2009 a été le plan de relance, qui a apporté 730 millions d'euros de crédits supplémentaires à la recherche et à l'enseignement supérieur, dont 581 millions au seul titre de mon ministère. Ces moyens ont permis de mettre à niveau le patrimoine universitaire et d'accélérer de nombreux projets de recherche. En trois ans, nous avons rattrapé dix-huit mois dans l'exécution des contrats de projets État-régions (CPER), dont le taux d'exécution s'élève désormais à 50 % en ce qui concerne les universités. Ces crédits ont également permis d'accélérer de nombreux projets de recherche. Au total, 97 % des crédits ont été affectés, et 82 % ont été engagés par l'État ou par les opérateurs. Le taux d'engagement a atteint 93 % à l'université, mais il a été plus faible dans le domaine de la recherche du fait des échéanciers que nous devons respecter. En aucun cas, ces moyens n'ont servi à « gonfler » la trésorerie des établissements : ils correspondent à de véritables besoins. Une fois les études réalisées et les difficultés posées par le code des marchés publiques surmontées, les universités sont capables d'aller vite dans la consommation de ces crédits.

Pour ce qui est du programme *Vie étudiante*, sur lequel la Cour a appelé notre attention, force est de reconnaître que l'exécution des crédits a été en décalage avec les prévisions budgétaires. Il a fallu abonder ce programme en cours d'année afin d'assurer un taux très élevé de versement des bourses. À la fin de l'année 2009, 96 % des dossiers de bourses sur critères sociaux ont été validés, ce

qui a dépassé nos prévisions initiales. L'insuffisance de la programmation budgétaire s'explique par l'augmentation considérable du nombre des boursiers conformément au souhait du Gouvernement. Les plafonds de ressources ont été augmentés au premier semestre de 2009 et nous avons enregistré des évolutions considérables dans la répartition par échelon : il y a eu 14 700 boursiers de moins à taux zéro et 10 800 boursiers supplémentaires hors taux zéro, ce qui a occasionné un surcoût de 10 millions d'euros en gestion et une augmentation du report de charges de 9 millions d'euros par rapport aux prévisions. Les effectifs au cours du second semestre de 2009 ont, en outre, légèrement dépassé le niveau prévu lors de l'élaboration de la loi de finances, car il y a finalement eu 549 000 boursiers au lieu de 533 000. Les dépenses réalisées à ce titre dépendant substantiellement de la conjoncture économique, on constate forcément un décalage structurel entre la présentation du budget et son exécution.

J'en viens au référé de la Cour des comptes relatif aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur, les PRES. De même que le rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, qui a été remis, à ma demande, en mars 2010, les travaux de la Cour ont mis en lumière le rôle structurant que les pôles ont joué dans le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche depuis 2006. Alors qu'on comptait à l'origine 85 universités et 200 écoles, il existe aujourd'hui une forte structuration du paysage autour d'un certain nombre de pôles.

Les deux rapports font état de progrès substantiels, notamment en matière de mutualisation des formations doctorales et de valorisation de la recherche. Ils soulignent également l'accélération de la montée en puissance des PRES dans le cadre de l'opération « Campus », qui repose sur eux. Sans les PRES, en effet, cette opération ne pourrait pas exister. Elle vise à créer des campus constituant de véritables lieux de vie grâce à une mutualisation de toutes les infrastructures de la vie étudiante, telles que les bibliothèques, les installations sportives et les logements.

Les deux rapports convergent également sur la question des améliorations qu'il faudrait apporter. Peu de compétences sont aujourd'hui fédéralisées, en particulier dans le domaine de la formation. La loi de 2006 ne faisant expressément référence qu'aux formations doctorales, la capacité des PRES à délivrer des diplômes a été contestée – y compris, d'ailleurs, pour les doctorats. Dans le domaine de la recherche, les interventions des PRES restent parfois trop modestes, malgré les ambitions affichées. Cela étant, je veux saluer l'intérêt des expérimentations de guichets uniques pour la valorisation qui sont réalisées au sein des PRES en partenariat avec l'ANR, en préfiguration des futures sociétés d'accélération de transfert de technologie que nous voulons instaurer dans le cadre du grand emprunt. À l'évidence, les relations avec les entreprises ne peuvent pas se nouer au niveau de chaque université, mais au niveau des sites. On constate, par ailleurs, que les membres fondateurs des PRES participent inégalement à la mise à

disposition des moyens aux PRES, que les modes de gouvernance sont extrêmement variables et que les organismes de recherche font souvent preuve d'un investissement insuffisant dans la démarche engagée.

Il reste que les situations sont très diverses. Le PRES de Lyon, qui témoigne d'un grand dynamisme, a non seulement opté pour la signature unique des publications, mais il coordonne aussi les formations doctorales, il délivre les doctorats sous son label et il a développé une stratégie de valorisation de la recherche. Il faut également saluer le rapprochement de Lyon 2 et de Lyon 3, qui était inimaginable il y a quelques mois alors que les champs de formation et de recherche de ces deux universités sont identiques. Des projets phares ont été lancés, tels que la création d'un *learning center* aux standards internationaux.

Il faut en outre être conscient que certains PRES sont encore très jeunes, comme le PRES « Paris Cité » qui réunit notamment l'université Paris-Descartes, Sciences-Po et l'université de Tolbiac. De grands espoirs peuvent être fondés sur ce PRES, créé il y a seulement quelques semaines.

Le paysage de l'enseignement supérieur évolue lentement mais sûrement dans tous les sites. Certes, tout n'avance pas au même rythme partout, ni dans tous les champs d'action, mais le mouvement est lancé et l'on ne peut pas reprocher à des universités qui jouissent désormais de l'autonomie de structurer leurs partenariats comme elles l'entendent. Les universités et les écoles se parlent, ce qui est un fait nouveau, et leurs personnels travaillent ensemble. Personne n'a intérêt à ce que cette dynamique s'affaiblisse. Mon ministère s'emploie à encourager, à impulser et à orienter tout ce qui lui paraît de nature à favoriser la coopération entre les forces de l'enseignement et de la recherche sur chaque site.

Les PRES sont un outil utile pour la structuration du paysage, car leur développement est complémentaire de l'autonomie des établissements. Les PRES renforcent ces établissements en faisant émerger des pôles de visibilité mondiale. Avec les investissements d'avenir que nous projetons, un véritable acte II se prépare. Les PRES constituent l'un des lieux naturels pour la préparation et pour la coordination de la réponse des établissements et de leurs regroupements aux projets financés par le grand emprunt national dans le domaine de la recherche. Ils peuvent, en outre, constituer des périmètres pertinents pour les initiatives d'excellence, même s'ils ne sont pas le seul cadre envisageable dans ce domaine.

Avec les investissements d'avenir, la période qui s'ouvre sera cruciale pour la structuration de notre système d'enseignement supérieur et de recherche dans l'ensemble du territoire, grâce au développement d'une très forte logique de sites. Les PRES sont des outils de coopération que les universités et les écoles ont librement choisi d'utiliser pour bâtir des projets communs dans le domaine de la formation et dans celui de la recherche. Les mentalités ont beaucoup évolué : ce qui était impossible à concevoir hier est aujourd'hui envisagé sereinement. Je reviens, par exemple, de l'École centrale de Paris, qui est en train de mettre au

point un master conjoint avec Supélec et Paris-XI, et d'ouvrir une voie d'entrée en grande école par l'intermédiaire des licences et des DUT délivrés par Paris-XI, ce qui était impensable il y a quelques mois.

Il revient à l'État d'être à l'écoute des acteurs, de les accompagner et de leur donner les moyens d'accélérer les transformations en cours pour le plus grand bénéfice des chercheurs et des étudiants.

M. Jean Picq, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Je remercie la ministre d'avoir salué le travail de la Cour. Cette audition s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'article 47-2 nouveau de la Constitution, aux termes duquel la Cour « assiste le Parlement et le Gouvernement [...] dans l'évaluation des politiques publiques ».

Les relations entre la commission des Finances et la chambre que je préside ont désormais une certaine épaisseur historique. À la demande de votre Commission, nous avons réalisé en 2005 un rapport sur l'efficacité et l'efficacé des universités, qui a été suivi par la constitution d'une mission d'évaluation et de contrôle, corapportée par M. Alain Claeys et par M. Michel Bouvard. Son travail a contribué à éclairer significativement le législateur lors de la préparation puis du vote de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités, dite « LRU ». Nous avons ensuite réalisé un travail sur la formation continue, puis la problématique de la recomposition de la carte universitaire nous a conduits à mener l'enquête que nous évoquons aujourd'hui.

Je parlerai en premier lieu de l'exécution des crédits de la MIREs, dont cinq programmes, représentant 88 % des crédits, sont placés sous la responsabilité de la ministre.

Le fait que l'exécution de la MIREs relève désormais des opérateurs de l'État transforme la question du contrôle des plafonds d'emplois. L'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 avait déjà prévu que le plafond d'emplois des opérateurs serait désormais soumis au vote du Parlement, mais il me semble que c'est la première fois que l'on fait apparaître un plafond consolidé de la MIREs. Celui-ci n'était pas de 115 509 emplois en 2009, comme prévu, mais de 263 126 emplois. La zone de démarcation entre les emplois sous plafond et ceux hors plafond est une vaste zone grise qui peut être le lieu de dérapages. Les outils évoqués par la ministre pour suivre et pour contrôler la masse salariale présentent donc un grand intérêt. Il faut éviter que les plafonds ne soient contournés.

J'en viens maintenant au programme 231 *Vie étudiante*. La ministre a rappelé les causes de ses difficultés. Cela fait au moins trois ans que ce programme fait l'objet d'une mauvaise programmation des crédits et qu'il souffre d'un problème de prévisibilité de la dépense. Quelles qu'en soient les raisons – le nombre des bénéficiaires a augmenté et le Gouvernement a décidé d'accorder en 2009 un dixième mois de bourse parce que les examens ont dû être repoussés à la suite du blocage des universités –, les crédits prévus en loi de finances n'ont pas

été suffisants pour faire face aux engagements de l'État. Dans ces conditions, la puissance publique n'a pas pu verser au réseau des œuvres universitaires le solde de sa subvention pour charges de service public, ce qui a conduit à un report de charges.

Le référé qui vous a été transmis fait suite à une enquête réalisée sur la quasi-totalité des PRES, avec le concours des chambres régionales des comptes, dans le but d'effectuer un bilan d'étape quatre ans après la promulgation de la loi de programme pour la recherche d'avril 2006, qui a créé les PRES. J'évoquerai principalement cet outil, dont la principale caractéristique est la souplesse, car les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) n'ont pas le même effet que les PRES en matière de recomposition, même s'ils ont fait la preuve de leur efficacité par ailleurs.

Comme la ministre l'a indiqué, une dynamique positive a été lancée : 17 PRES ont vu le jour sous la forme d'établissements publics de coopération scientifique. En soutenant ceux des PRES qui ont choisi cette formule juridiquement contraignante, le ministère a marqué son désir que la nouvelle structure ne constitue pas une couche supplémentaire, comme certains dispositifs antérieurs, tels que les GIP « pôles européens ». L'opération « Campus » a incontestablement contribué à accélérer cette dynamique, en particulier en Aquitaine, à Aix-Marseille et en Lorraine. Le Gouvernement se plaît, en outre, à rappeler qu'il a incité les universités de Grenoble et de Montpellier à entrer dans cette dynamique vertueuse. L'annonce de dotations en capital et de financements importants a joué un rôle très incitatif, même si aucun euro n'a été formellement débloqué à ce jour sur les 5 milliards prévus, sauf études de projet.

Notre second constat est que les promesses n'ont pas été intégralement tenues. La mutualisation est très diverse dans le domaine de la formation. Même si beaucoup d'écoles doctorales ont été regroupées, un seul cas de transfert effectif de compétences a pu être relevé, à Paris Est. Les PRES se sont, en outre, peu impliqués dans la recomposition des masters et même dans leur coordination. Dans la majorité des cas, la licence demeure également une compétence exclusive des membres des PRES. Quelles que soient les explications juridiques invoquées, la situation paraît regrettable à la Cour. C'est en effet là que doit être réalisé le principal effort de restructuration pour améliorer l'efficacité et l'efficacé du système.

Dans le domaine de la recherche, des politiques véritablement mutualisées peinent également à émerger, y compris en matière de valorisation. Cette faiblesse affecte même des mesures qui ne nécessitent pourtant pas des transferts de compétences ou des restructurations, comme la signature commune des publications scientifiques, si importante pour les classements internationaux. Nous avons également constaté une certaine réticence des universités à participer à ce mouvement vertueux. Le transfert des activités de documentation reste difficile, de même que celui des systèmes d'information et des personnels, ce qui a conduit les PRES à recruter des emplois propres, contrairement à leur logique initiale.

J'ajoute que la gouvernance des PRES n'est pas adaptée aux enjeux actuels : l'alternance annuelle entre les membres fondateurs à la tête des PRES est loin de garantir la continuité stratégique, et la règle de l'unanimité complique le fonctionnement des instances. Alors que leur formule juridique devrait pousser à une rationalisation, le fonctionnement des PRES reste proche de ce que le législateur voulait éviter.

Comment en est-on arrivé là ? La loi sur l'autonomie a eu pour conséquence d'accorder la priorité aux responsabilités élargies en application du principe *small is beautiful*, et la participation aux PRES est passée au second plan. Le passage à l'autonomie, qui est sur le point de s'achever, devrait favoriser les regroupements dans un second temps, car les universités doivent renforcer leur visibilité internationale et leur efficacité. Le passage à l'autonomie, qui a d'abord pu constituer un frein, devrait désormais cesser de jouer en ce sens.

On peut également regretter que les grands organismes de recherche peinent encore à participer. Le CNRS nous a fait savoir qu'il n'était disposé à des partenariats que dans l'hypothèse où des transferts de compétences auraient lieu, ce qui le conduit en réalité à observer les évolutions avec sympathie, mais en restant dans une position de retrait. En continuant à contractualiser avec les seuls membres des PRES, et non avec les PRES eux-mêmes, le ministère a envoyé un signal qui n'a pas été perçu favorablement.

Pour la Cour, le moment est peut-être venu de s'assurer que, dans ce paysage très évolutif, marqué par une succession d'annonces, la ligne stratégique du Gouvernement est bien claire. La Cour a donc formulé trois recommandations.

En premier lieu, si les moyens financiers annoncés constituent une opportunité considérable pour la recomposition du paysage universitaire, une mise en cohérence des initiatives législatives et financières qui se sont succédé s'impose pour savoir où l'on va. Le fait que les situations soient diverses, comme l'a indiqué la ministre, n'interdit pas de fixer une direction générale. La clarification doit notamment porter sur le rôle des PRES dans la mise en œuvre de l'emprunt national. La ministre a indiqué qu'ils devaient en être un point d'ancrage naturel parmi d'autres. Après avoir contrôlé les PRES et entendu un certain nombre de leurs présidents, la Cour considère qu'il ne faudrait pas prendre le risque que la dynamique engagée se grippe. Les équipes locales se sont investies dans cette dynamique, ce qui n'allait forcément pas de soi ; des moyens y ont été consacrés et l'on attend désormais des crédits importants. Comment tirer parti du travail considérable qui a été engagé pour relancer, de manière décisive, les regroupements ?

Notre recommandation est que, si l'on veut s'appuyer sur les PRES – cette hypothèse n'est pas la seule envisageable, mais elle a manifestement un sens –, il faut tirer les leçons du passé en donnant à ces structures un contenu plus large et en leur permettant de développer des projets plus ambitieux.

Deux perspectives nous semblent envisageables : la première consiste à se placer dans une logique d'intégration, voire de fusion, qui ferait du PRES une forme transitoire d'accompagnement. Cette logique a prévalu à Strasbourg, même si l'on n'a pas eu recours au PRES, et c'est apparemment celle qui est retenue par les acteurs du terrain en Lorraine, à Marseille, à Montpellier et à Lille. Dans cette hypothèse, cinq pôles, parmi les plus importants du pays, disposeraient d'une véritable visibilité internationale. Quand la fusion n'est pas souhaitée ou quand elle ne paraît pas envisageable, une seconde option consiste à créer des ensembles confédéraux, fédéraux ou fédératifs, le terme choisi important peu : l'essentiel est qu'il existe une mécanique « à l'européenne », reposant sur des transferts de compétences et sur la constitution d'une capacité de coordination effective en matière de formation et de recherche. C'est, semble-t-il, ce que souhaitent les responsables des PRES de Lyon, de Toulouse, de Bordeaux, de Paris-Est et d'UniverSud. Dans ces deux hypothèses, une douzaine de sites pourraient, au total, atteindre la visibilité internationale souhaitée.

Afin d'atteindre cet objectif d'attractivité et de visibilité au niveau international, il faudrait que les PRES disposent d'un noyau de compétences effectives, déléguées par leurs membres dans leur « cœur de métier ». Il s'agirait de la coordination et de l'harmonisation des offres de formation, des responsabilités exercées sur les écoles doctorales, de la labellisation des doctorats et des masters internationaux, voire de l'ensemble des diplômes, et de la signature des publications scientifiques. Ces PRES « confédéraux » devraient aussi voir leur rôle renforcé en matière de prise en charge des fonctions supports, qui sont l'une des principales formes de mutualisation envisageables. Enfin, ils devraient servir d'interlocuteurs uniques pour l'État, les collectivités territoriales et les organismes de recherche, et de structures d'adossement des futures sociétés d'accélération des transferts de technologie et, plus généralement, de valorisation.

Si aucune de ces formules ne devait être retenue, la Cour est d'avis qu'il n'y aurait pas lieu de maintenir des PRES ne présentant pas de valeur ajoutée. Si les PRES ne fonctionnent pas, des actions correctrices doivent être envisagées, ou bien il faut les supprimer.

Troisième recommandation de la Cour : renforcer et clarifier le pilotage stratégique exercé par l'État. Outre la création des schémas stratégiques territoriaux, qui pourront servir de cadre pour la formulation d'objectifs partagés par le ministère, les collectivités territoriales et les établissements, nous avons besoin de remédier à la principale faiblesse du dispositif, à savoir l'absence de contractualisation. Après avoir veillé à assurer une bonne synchronisation des vagues de contractualisation, il conviendrait sans doute d'envisager une contractualisation entre l'État et les PRES en coordination avec leurs membres.

Le bilan critique que nous dressons ne doit pas être une raison d'enterrer cette formule encore jeune que sont les PRES. Il faut se servir des points d'appui que donne la relecture du passé pour identifier tant les faiblesses des PRES que les facteurs déterminants pour leur succès. Nous avons été frappés par l'engagement

des présidents de région et des maires de grandes agglomérations dans ces opérations. Les évolutions en cours suscitent une attente, mais aussi des inquiétudes. Les élus s'interrogent notamment sur le soutien qui pourrait être apporté, de façon pérenne, à leur action et sur l'arrivée des crédits annoncés. La réponse à ces questions ne peut être que politique.

Il me semble que l'heure des décisions est aujourd'hui venue en ce qui concerne les PRES.

L'audition de ce jour est une première en France, alors que de telles réunions ont fréquemment lieu à la Chambre des communes pour identifier en commun les solutions envisageables lorsque le *National Audit Office* (NAO) a adressé l'équivalent de nos référés à la commission des Finances. Je me réjouis que nous suivions cet exemple et je vous en remercie.

M. le président Jérôme Cahuzac. Concernant les œuvres universitaires, pourriez-vous confirmer, madame la ministre, que le report de charges de 2010 à 2011 sera d'un montant semblable à celui de 2008 à 2009, c'est-à-dire d'une vingtaine de millions d'euros ?

Mme la ministre. Nous sommes en train de travailler sur la demande, formulée par les organisations étudiantes, d'un dixième mois de bourse qui serait versé à la rentrée 2010. Cette question n'ayant pas été tranchée, je ne suis pas en mesure de répondre à votre question. Tout ce que je peux vous dire est que la mesure devrait correspondre, dans l'esprit du Président de la République, à un dixième mois d'études effectives et que le report de charges de 2009 à 2010 a été remboursé en janvier.

M. Laurent Hénart, rapporteur spécial pour l'enseignement supérieur et la vie étudiante. L'exécution du budget a été assez « confortable » puisque celui-ci a bénéficié d'une augmentation de crédits de 2 % en volume, hors plan de relance, ce qui est beaucoup plus que la norme retenue pour l'ensemble du budget général. Une bonne partie des crédits du plan de relance a été affectée à votre ministère, pour un montant de 355 millions d'euros. Sans vous demander une liste exhaustive des actions menées, pouvez-vous nous dire comment vous avez piloté l'utilisation de ces crédits ? Quelle a été l'articulation de ce pilotage avec le suivi et l'évaluation des contrats de projets État-régions ?

Le programme 231 *Vie étudiante* connaît de réelles difficultés d'exécution et de programmation. Plus de 41 millions d'euros de charges ont été reportés sur l'exercice 2010, notamment des crédits destinés au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Les difficultés rencontrées dans l'évaluation du montant des bourses à verser, du fait de l'état incomplet des dossiers au moment de leur dépôt, ont occasionné environ 23 millions de reports de charges. Pouvez-vous nous dire quelles mesures vos services envisagent en 2010 pour améliorer l'exécution budgétaire de ces crédits, structurellement difficile, et en 2011 pour mieux les programmer ?

J'en viens aux établissements privés d'enseignement supérieur, qui font toujours l'objet de multiples amendements lors de nos débats budgétaires. La Cour s'interroge sur le lien entre la politique conventionnelle que vous menez avec ces établissements et la qualification de la subvention versée. Ne faudrait-il pas considérer cette dernière comme une subvention pour charges de service public ?

Je fais miennes les observations de la Cour sur les PRES. Cet outil présente un vrai potentiel. Mais pour qu'il soit pleinement exploité, notamment en matière d'aménagement du territoire dans le domaine universitaire, nous devons veiller à recadrer l'utilisation des PRES et à corriger leurs déficiences. Quelle est votre vision de la politique des sites ?

Que les PRES soient pré-fusionnels ou promotionnels, c'est-à-dire seulement destinés à renforcer la visibilité externe, il faut envisager de les doter d'un socle minimal de compétences propres. Qu'envisagez-vous en ce domaine ?

Vous avez évoqué tout à l'heure la faculté de délivrer des diplômes. Ne faudrait-il pas conférer aux PRES un monopole sur les politiques contractuelles menées avec le ministère et avec les collectivités territoriales, voire avec les grands partenaires privés ? Êtes-vous prête à faire évoluer la gouvernance des PRES vers un modèle plus intercommunal, reposant sur le vote à la majorité simple ou qualifiée, et non plus sur l'unanimité ?

Compte tenu des habitudes culturelles à surmonter, la mise en place des PRES a nécessité du temps, et il a fallu affronter le choc produit par le rythme des changements successifs – la loi LRU, le programme « Campus », puis les Initiatives d'excellence lancées dans le cadre du grand emprunt. Quels aménagements du fonctionnement des PRES envisagez-vous afin de prendre en compte ces évolutions ? Que comptez-vous faire, par ailleurs, pour renforcer l'intégration des établissements de recherche aux PRES et pour mieux associer les collectivités territoriales ? Il paraît difficile d'envisager de faire évoluer substantiellement la vie étudiante sans une participation de ces collectivités. Elles sont les autorités organisatrices des transports, elles peuvent adopter des programmes locaux de l'habitat (PLH) avec délégation de la compétence de l'État dans le domaine du logement, et elles ont reçu compétence en matière d'insertion professionnelle, de formation professionnelle et de développement économique.

Mme la ministre. L'enseignement supérieur a été l'un des premiers bénéficiaires du plan de relance : 445 millions d'euros de crédits ont été ouverts à ce titre, dont 351 millions ont été effectivement consommés.

Ces moyens nous ont permis de lancer les études relatives à l'opération « Campus » pour un montant de 75 millions d'euros. Seuls 12 % de ces crédits ont été consommés pour le moment, mais c'est tout à fait normal compte tenu de la complexité du sujet. Les plans d'aménagement de l'opération « Campus » devraient être bouclés avant la fin de l'été, ce qui représente un effort considérable. Ces moyens supplémentaires ont également permis d'améliorer la

sécurité des établissements, opération qui était particulièrement nécessaire, et de financer de nombreuses opérations spécifiques – le développement du wi-fi, celui des *podcasts* de cours, l'équipement des Instituts universitaires de technologie ou encore les schémas directeurs immobiliers, innovation radicale qui nous permettra de préparer le transfert de la compétence patrimoniale aux universités, ce patrimoine étant jusqu'à présent sous-estimé et méconnu.

Nous avons, par ailleurs, accéléré le chantier de Jussieu. Il est maintenant achevé à 50 %, ce qui permet d'affirmer qu'il n'y aura plus de personnels travaillant dans les locaux amiantés au 31 décembre. Nous avons, en outre, entrepris de mettre à niveau un certain nombre de sites dans la perspective de la dévolution du patrimoine immobilier. Les efforts réalisés s'élèvent à 197 millions d'euros, dont 92 % ont été consommés.

Nous avons enfin été en mesure d'accélérer la réalisation des CPER pour un montant de 125 millions d'euros, consommés à 97 %, et de consacrer 30 millions d'euros à l'amélioration de l'accessibilité des établissements aux personnes handicapées et à l'amélioration du logement étudiant, avec un taux de consommation de 96 %.

J'en viens à la recherche, qui a bénéficié de 136 millions d'euros au titre du plan de relance. Nous avons alloué 46 millions aux très grandes infrastructures de recherche. Le taux de consommation s'élève à 89 %, et même à plus de 100 % si l'on considère les échéanciers initiaux dont nous sommes parvenus à accélérer le rythme – ce n'était pas simple étant donné qu'il s'agit de très grandes infrastructures. Nous avons, en outre, alloué aux nanotechnologies 77 millions d'euros, dont le taux de consommation s'est élevé à 92 %, ainsi que 10 millions d'euros aux CPER et 10 millions aux opérations de mise en sécurité dans les organismes de recherche.

Tous ces crédits correspondent à des besoins réels, comme en témoigne la réactivité avec laquelle ils ont été utilisés.

J'ai déjà apporté un certain nombre d'éléments de réponse concernant l'amélioration des prévisions budgétaires pour le programme *Vie étudiante*. Les difficultés que nous constatons résultent en grande partie du changement des règles du jeu – les plafonds de ressources ont été augmentés et l'on a accordé, à la suite des mouvements étudiants de l'an dernier, un mois de bourse supplémentaires aux étudiants qui ont passé leurs examens en juillet. Mais l'instabilité dont nous souffrons est également la conséquence de la conjoncture économique, de sorte qu'il n'est pas impossible que des évolutions semblables se reproduisent cette année. Les fonds d'aide d'urgence et les bourses sur critères sociaux sont en particulier très sensibles à la situation des familles. Nous avons entrepris de fiabiliser l'évaluation des reports de charges dès cette année, et nous allons demander aux universités de valider plus rapidement les inscriptions, ce qui devrait nous permettre de nous prononcer plus vite sur les dossiers de bourse et de connaître plus vite aussi le nombre des boursiers chaque année.

Vous m'avez demandé pourquoi les subventions aux établissements privés n'étaient pas considérées comme des subventions pour charges de service public alors que nous nous engageons dans une démarche de contractualisation avec ces établissements conformément aux accords signés par Jack Lang en 2002. La qualification d'opérateur de l'État, qui est liée à la notion de subvention pour charges de service public, nécessite de remplir trois conditions cumulatives définies à la suite de la LOLF : l'exercice d'une activité de service public, un financement assuré majoritairement et directement par l'État, et enfin un contrôle de l'État.

Les établissements d'enseignement supérieur privés ne remplissant pas les deux derniers critères, ils ne reçoivent pas de subventions pour charges de service public mais perçoivent des financements dans un cadre dit de « dépenses d'intervention ». Quoi qu'il en soit, cela n'interfère en rien dans le processus de contractualisation que le ministère engage avec les différents acteurs participant au service public de l'enseignement supérieur. Cette démarche « gagnant-gagnant » constitue d'ailleurs une avancée majeure pour les établissements comme pour l'État : les premiers bénéficient de moyens financiers inédits, le second dispose des instruments nécessaires à une bonne analyse des performances réelles des établissements d'enseignement supérieur privés de manière à agir encore plus en faveur de la formation et de la recherche mais, également, à nouer de véritables partenariats.

Par ailleurs, si le rapport de la Cour des comptes considère que les PRES préfigurent des fusions entre universités, je me montrerai quant à moi plus prudente, la fusion ne constituant pas l'étape ultime des rapprochements interuniversitaires. L'exemple strasbourgeois montre en effet combien il est difficile de la mettre en œuvre : outre qu'il y faut une volonté politique forte de la part des établissements, les universités peinent à mettre en place la lourde ingénierie de gestion qui s'impose. Si je me félicite donc des réflexions qui se font jour à ce sujet, je mets également en garde les structures les plus fragiles qui souhaiteraient accélérer le processus : qu'elles songent à se fiancer avant de se marier car un échec entraînerait bien des difficultés ! J'ajoute que des démarches sont en cours en Lorraine ainsi que dans l'académie d'Aix-Marseille quand celles de Montpellier et de Lille ont fait part de leurs intentions en la matière.

Quant à l'organisation des PRES, la distinction entre confédération et fédération repose sur la prévalence de la règle de l'unanimité, pour la première, et sur le transfert de compétences propres, pour la seconde, les PRES pouvant prendre des décisions au nom des établissements dans ce dernier cas.

Le président Picq l'a dit : l'autonomie a pris le pas sur la logique des PRES, mais cela a été un préalable gestionnaire nécessaire. Les universités étant maintenant autonomes, c'est à elles d'œuvrer à la mise en place des coopérations qu'elles souhaitent engager.

Comme le président Picq, je considère que, si les PRES devaient relever d'une simple politique d'affichage ou s'ils se limitaient à être un échelon supplémentaire, ils ne serviraient à rien : ils se doivent d'être un outil efficace de coopération. De ce point de vue là, je suis très optimiste lorsque j'observe notamment les grands pôles universitaires régionaux.

Par ailleurs, outre que les PRES constituent déjà une étape fructueuse, ils pourraient être, dans l'avenir, à l'origine de véritables universités fédérales locales comprenant en leur sein les grandes écoles et coopérant avec les différents organismes de recherche.

Même si mai-68 a contribué à creuser un peu plus les fossés existant entre les différentes cultures universitaires et disciplinaires – ce genre de fractures étant, comme vous le savez, les plus délicates à réduire –, les partenariats que nous avons noués avec les collectivités territoriales sont en l'occurrence extrêmement féconds. Je salue, à ce propos, les présidents d'universités qui se sont saisis à bras-le-corps de la question de la structuration universitaire de certains pôles.

J'ajoute que les PRES sont particulièrement précieux lorsqu'il s'agit, par exemple pour une région, de travailler au rayonnement international d'un pôle unique, comme c'est notamment le cas en Aquitaine, en Languedoc-Roussillon, en Midi-Pyrénées, à Lyon, à Grenoble ou à Lille.

En ce qui concerne la coordination de l'offre de formation, il faut aller plus loin – je dois avouer à ce propos que les PRES ont été un peu freinés par une administration qui a connu quelques difficultés à se mouvoir dans le maquis législatif. Si, aujourd'hui, ces derniers peuvent délivrer directement les diplômes de doctorat dans cinq sites au moins – Lyon, Grenoble, Paris-Est, la Lorraine et Paris-Tech –, il conviendra non seulement de coordonner l'offre en masters, ce qui supposera une évolution législative en matière de « diplomation », mais aussi d'accroître les signatures communes ainsi que la mutualisation des fonctions supports dès lors que les universités se doteront de certaines d'entre elles en matière notamment de gestion des ressources humaines et financières. En l'occurrence, je le répète, le passage à l'autonomie peut profiter aux PRES : les fonctions supports de l'université Aix-Marseille 3 – dont la logique facultaire est très forte – étaient par exemple réparties au sein de chacune des facultés avant d'être transférées d'abord au niveau central de l'université – 23 emplois ont été concernés afin de mutualiser notamment les fonctions d'achat –, puis à celui du PRES.

La contractualisation avec les PRES est quant à elle possible, mais pas en doublon avec celle des universités car, je le redis, il n'est pas question de considérer ces derniers comme un échelon supplémentaire. C'est aux différents membres d'un PRES, dans le cadre de l'autonomie, qu'il appartient de décider si la structure porteuse du contrat doit être ou non celui-ci.

J'ajoute que nous pourrions convenir d'un rendez-vous à la fin de 2010 afin d'évaluer la « valeur ajoutée » des PRES, mais tout en gardant à l'esprit que certains d'entre eux viennent à peine d'être constitués.

Par ailleurs, les PRES bénéficieront au premier chef du grand emprunt dès lors que les universités auront décidé d'en faire leur instrument de pointe, ce qui sera le cas dans un très grand nombre de sites. Il n'est pas exclu que celui-ci fasse apparaître, dans certains cas, la faiblesse d'un certain nombre de PRES, faute de volonté réelle, de la part de plusieurs établissements, de s'inscrire dans une telle dynamique. Au fond, le grand emprunt servira de révélateur de la solidité des PRES et de leur logique !

Il est en outre trop tôt pour savoir si les PRES et les Initiatives d'excellence doivent se confondre, les secondes pouvant fort bien ne concerner qu'une partie des premiers. Quoi qu'il en soit, conformément aux critères que le Président de la République a fixés dans le cahier des charges des Initiatives d'excellence, nous tenons à promouvoir une formation et une recherche remarquables, une gouvernance efficace et un rapprochement réel entre les universités et le monde socio-économique à travers, notamment, la mise en place de partenariats public-privé (PPP). Les projets qui verront le jour contribueront à déterminer la nature des structures juridiques qui seront les plus efficaces et cohérentes en la matière.

J'ajoute que, dans un certain nombre de cas, la dynamique du PRES est sans doute d'ores et déjà dépassée – je pense, en particulier, au plateau de Saclay, où la fondation de coopérations scientifiques et l'établissement public d'aménagement du plateau permettent d'envisager d'autres regroupements.

Enfin, en matière de stratégies territoriales, nous réfléchissons avec les élus et les milieux socio-économiques à l'élaboration d'un schéma directeur académique de la formation universitaire dans le cadre du projet Strater, ce dernier permettant de définir en particulier une offre de formation sur le plan régional pour ces pôles universitaires de proximité que sont les BTS, les IUT et les antennes locales d'IUFM.

M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial pour les programmes de recherche. Le ministère dispose-t-il des moyens nécessaires visant à réorienter les programmes de recherche en fonction de l'évolution de la politique publique ? Ne serait-il pas opportun de déterminer des critères permettant de procéder à une vérification au sein de ces programmes ?

De plus, ne pensez-vous pas, alors que la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR) de 2008 a entraîné une importante dépense fiscale, que les critères d'éligibilité à ce dernier soient imprécis et parfois contradictoires, la lecture du manuel de Frascati différant d'ailleurs selon les lecteurs ?

Enfin, quelle mesure comptez-vous prendre afin de faciliter la mobilité des chercheurs vers l'enseignement et l'entreprise ?

M. Alain Claeys, rapporteur spécial pour les programmes de recherche. Outre que, comme l'a dit M. Picq, l'autonomie – bien appréhendée par les universités – n'est pas antinomique avec le regroupement, je note que les organismes de recherche sont les grands absents des « petits » ou des « moyens » PRES. Or, faute de leur implication directe, aucune avancée ne sera possible. Ainsi, la signature commune des PRES ne fonctionnera-t-elle que si les organismes de recherche jouent le jeu. Nous sommes en effet confrontés, d'une part, à une logique universitaire d'aménagement du territoire fortement soutenue par les élus et, d'autre part, à la logique des organismes de recherche, ces deux logiques ne se recoupant pas forcément. Comment concilier les deux ?

En outre, comme l'a dit M. Gorges, parce que le CIR constitue aussi un outil d'optimisation fiscale, le dispositif d'évaluation des dépenses fiscales – avec, en l'occurrence, son indicateur budgétaire unique – me semble particulièrement insuffisant. Envisagez-vous de le compléter en mesurant notamment le nombre de brevets déposés et le nombre d'emplois créés ?

Enfin, comment le grand emprunt s'articulera-t-il avec l'ensemble des investissements en cours ? *Quid* des critères d'éligibilité ? Un guichet unique sera-t-il mis en place ?

Mme la ministre. La réorientation des programmes dans le sens des priorités définies par la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) ainsi que par la commission Juppé-Rocard – exercice de programmation inédit auquel nous avons associé l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques – fait précisément l'objet des contrats quadriennaux que nous signons avec des organismes tels que l'INSERM ou le CNRS. Pour la première fois, ce dernier sera d'ailleurs doté d'un véritable programme de contrôle de gestion permettant la certification des comptes et assurant ainsi une plus grande transparence de l'organisation et du fonctionnement des organismes de recherche. J'ajoute que le programme d'investissements d'avenir et les financements de l'Agence nationale de la recherche – l'ANR – constituent également de puissants outils d'orientation des programmes : les chercheurs soucieux du bon fonctionnement de leur laboratoire ne se porteront-ils pas d'abord candidats, par exemple, pour développer le programme Bio-santé doté de 900 millions ?

En ce qui concerne le CIR, j'aurai l'occasion de m'exprimer plus longuement devant votre mission d'évaluation et de contrôle. En tout état de cause, il me semble important de travailler à l'interprétation du référentiel de Frascati, tant par le fisc que par le ministère de la recherche, le nombre de rescrits ayant en l'occurrence doublé.

Par ailleurs, nous avons besoin de clarifier l'ensemble des dispositions relatives à ce thème fondamental qu'est la mobilité des chercheurs en entreprise. Dix ans après la loi sur l'innovation de Claude Allègre, nous avons dû réactualiser la circulaire qui en est issue en y intégrant l'ensemble des nouveaux dispositifs

concernant, précisément, la mobilité et les passerelles entre secteurs public et privé mais, également, l'activité de consultant ainsi que les doctorants-conseils. Toutes ces informations – hélas souvent ignorées des chercheurs et des directeurs des ressources humaines – figurent sur le site Internet du ministère. Nous travaillons donc avec les universités, mais aussi avec la commission de déontologie afin d'assouplir les procédures en vigueur.

Enfin, je ne doute pas que le programme d'investissements d'avenir favorisera également le développement de la mobilité.

Les organismes de recherche estiment quant à eux avoir une vocation nationale et hésitent à devenir membres fondateurs d'un PRES, par crainte d'une dispersion des équipes et de la mise en place de « baronnies ». En affirmant sa volonté de travailler avec chaque université afin de l'aider à tirer parti de la nouvelle autonomie, le nouveau président du CNRS, M. Alain Fuchs, applique quant à lui scrupuleusement la lettre de mission qui lui a été confiée. De ce point de vue, une expérience extrêmement prometteuse, dont j'espère qu'elle sera généralisée à l'ensemble des PRES, sera mise en place à Strasbourg dans les prochaines semaines avec la création d'une agence de services mutuels aux laboratoires de recherche des unités mixtes CNRS-universités.

La cohérence de l'ensemble des dispositifs – stratégie nationale de recherche et d'innovation, programme d'investissements d'avenir – réside dans la volonté de promouvoir l'excellence partout où elle existe et de faire en sorte que chaque établissement puisse définir les voies qui lui sont propres pour l'atteindre. Ensuite, c'est à nous qu'il appartient d'harmoniser la présence de programmes à visée internationale, et donc très sélectifs, avec la labellisation de plusieurs dizaines d'autres projets. Un premier appel à projets de 1 à 20 millions d'euros sera ainsi lancé en fin de semaine ou en début de semaine prochaine pour permettre à des laboratoires d'excellence de se doter de différents équipements. D'autres suivront, en l'occurrence à hauteur de 900 millions dans le domaine de la santé et des biotechnologies, où nous avons identifié un certain nombre de points faibles : plateformes technologiques, séquençage, cohortes, démonstrateurs ; le développement des nano-bio, info-bio et biotechnologies végétales permettra quant à lui de trouver des alternatives aux OGM et de s'engager dans une véritable dynamique agronomique. Seront également concernés les instituts de recherche technologique, en partenariat avec le secteur privé à hauteur de 50 %, les instituts hospitalo-universitaires à visibilité mondiale – soins, formation, recherche –, des sociétés d'accélération de transfert de technologie professionnelles ayant vocation à être sur sites le guichet unique d'accueil des entreprises, le fonds d'amorçage doté de 400 millions, le fonds numérique dédié au *e-learning* ainsi qu'aux pédagogies innovantes et, enfin, les Initiatives d'excellence.

M. Patrice Martin-Lalande. Dans le domaine d'Internet, la plupart des grands opérateurs ne sont ni français ni européens, au point que M. Didier Lombard, PDG de France Télécom, s'est lui-même interrogé sur la nécessité de construire des autoroutes de l'information où ne rouleraient que des véhicules

californiens... L'exemple de Google le montre : il est à la fois nécessaire de favoriser le développement des micro-entreprises et le cercle vertueux de l'innovation. De ce point de vue, quel peut être le rôle du grand emprunt ?

M. René Couanau. En guise de préambule, je tiens à souligner combien nos échanges avec la Cour des comptes me semblent particulièrement utiles.

J'ajoute, madame la ministre, que, si le contexte global vous est très favorable, l'état de grâce ne dure jamais longtemps : il convient donc d'agir rapidement en définissant un certain nombre de lignes de force.

Pourquoi est-il selon vous nécessaire de recomposer la structure universitaire ? Cherchez-vous à accroître la mutualisation des structures ou à améliorer leur visibilité internationale ? Dans ce dernier cas, est-ce la massification – le regroupement des universités –, les fusions, les coopérations ou les pôles d'excellence qui importent ? Les universités, quant à elles, continuent de s'interroger.

En outre, *quid* de la formation des enseignants, notamment, du premier degré ? Quelles sont les coopérations qui doivent se mettre en place, y compris, par exemple, avec les chercheurs en pédagogie ou en psychologie ? Une unité de formation disciplinaire verra-t-elle le jour ?

Enfin, comment concilier autonomie, initiatives d'excellence, coopération avec l'ensemble des établissements universitaires, et exigences d'aménagement du territoire ?

M. Thierry Carcenac. Contrats de projets État-régions, plan « Campus », RGPP, grand emprunt : il est d'autant plus indispensable, madame la ministre, de clarifier votre action que les attentes des universitaires sont grandes alors que les premiers euros tardent à arriver, notamment à Strasbourg, comme M. Hénart et moi-même avons eu l'occasion de nous en rendre compte lors d'une audition de la MILOLF, le 12 mai dernier.

De surcroît, en Midi-Pyrénées, la concentration de l'offre de formation est très forte dans la région toulousaine. Or, les collectivités locales, départements et communes en particulier, investissent encore beaucoup – en l'occurrence pour le centre universitaire de formation et de recherche Albi-Rodez-Figeac réparti sur les trois villes. Ne serait-il donc pas opportun de « cibler » les enseignements et de favoriser le développement de la recherche dans ces pôles universitaires de proximité ? À Albi, la recherche est particulièrement développée à l'École des mines, notamment en lien avec le secteur privé, mais le CNRS et les enseignants souhaitent, pour la plupart, rester sur place plutôt que de rejoindre Toulouse. Or ils ne sont en rien encouragés à développer leurs activités.

Quid de la formation des professeurs ? Comment mieux l'assurer alors que des titulaires de « masters 2 » se retrouveront directement devant des élèves à la

rentrée prochaine ? Quelle sera la place, en la matière, des centres universitaires de formation de proximité et verront-ils leurs prérogatives s'élargir ?

M. Alain Cacheux. Je prends note, madame la ministre, que vous ne considérez pas systématiquement la fusion des établissements universitaires comme la seule ni toujours la meilleure finalité d'un PRES.

Par ailleurs, si la création des PRES a constitué une véritable dynamique – comme j'ai pu le constater au sein de l'université lilloise – l'État ne doit-il pas veiller, dans le cadre de sa mission de pilotage, à ce qu'aucun pôle universitaire ne soit écarté, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais ou en Lorraine ?

Enfin, je note que, même si sa dotation générale a été significativement augmentée, l'Institut d'études politiques de Lille souffre d'un important déficit d'emplois statutaires que la RGPP interdit, semble-t-il, de combler.

Mme la ministre. Le développement de l'Internet est au cœur du grand emprunt, tout comme celui des Instituts européens de technologie (IET), comme j'ai eu l'occasion d'en faire part hier à leurs représentants dès après que nous eûmes remporté – grâce à l'initiative *High City* IET – l'appel à projets qui avait été lancé. J'ajoute que l'ensemble des grandes entreprises européennes participe à cette structure partenariale en matière de recherche et que nous espérons ainsi parvenir à déposer des brevets européens dans le monde entier.

L'informatique en nuages, le développement des capacités de calcul, les contenus et nouveaux usages du *e-learning* et de la télémédecine, la numérisation de fonds documentaires et de bases de données seront également au centre du programme d'investissements d'avenir.

L'excellence, quant à elle, se mesure au niveau des masters, des doctorats et des deuxièmes cycles – les *graduate schools*. Pour les premiers cycles – *undergraduate schools* – nous promovons une logique d'accompagnement et d'orientation des étudiants. Quelle que soit les différences, il n'est pas possible de distinguer le plan « Réussir en licence » de la dynamique d'excellence des niveaux supérieurs, car c'est ainsi que l'on parviendra à attirer les étudiants et les chercheurs étrangers.

Monsieur Carcenac, ne vous inquiétez pas : dès la rentrée, nous lancerons la deuxième étape du plan « licence », laquelle passe par la réforme des BTS, la consolidation des IUT dans le cadre de l'université autonome ainsi que par l'accroissement des liens de ces derniers avec les licences. Il faut, par ailleurs, que l'université procède à des redéploiements alors que des milliers de postes sont vacants. L'enquête d'insertion professionnelle que nous avons diligentée pour l'ensemble des diplômés montrera d'autant plus l'utilité de ce processus en direction de filières spécifiques que l'allocation des moyens, désormais, tient compte des débouchés.

Je serai à Lille la semaine prochaine, monsieur Cacheux, afin de décider avec l'ensemble des acteurs de la meilleure stratégie à adopter. En l'occurrence, il est hors de question de laisser de côté les universités d'Artois, de la Côte d'Opale et de Valenciennes. Nous avons donc tout intérêt à bâtir un PRES « Nord de France » très solide.

Par ailleurs, avant d'envisager une fusion délicate – en raison de la différence des cultures et des territoires –, il conviendra de travailler au développement de la formation et de la recherche.

La question de la formation, quant à elle, mérite une audition spécifique, mais sachez, monsieur Couanau, que les jeunes qui arriveront devant les classes auront la même formation que leurs prédécesseurs en deuxième année d'IUFM lesquels, pas plus qu'eux, n'avaient été auparavant en contact avec des élèves. L'essentiel est que les stages se déroulent d'une manière optimale, avec un encadrement efficace, comme s'y emploient d'ailleurs M. le ministre Luc Chatel et l'ensemble des recteurs.

M. le président Jérôme Cahuzac. Madame la ministre, monsieur le président, je vous remercie.

AUDITION DE M. BRUNO LE MAIRE MERCREDI 9 JUIN À 16 HEURES 15

La Commission entend M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : les dépenses fiscales rattachées au budget de l'agriculture ; l'enseignement agricole.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, je vous souhaite au nom de tous les membres de la Commission la bienvenue.

Nous poursuivons nos auditions dans le cadre de l'examen de la loi de règlement pour 2009. Sur la suggestion de nos rapporteurs spéciaux, Nicolas Forissier pour l'agriculture et Yves Censi pour l'enseignement scolaire, nous allons débattre plus particulièrement des dépenses fiscales en matière agricole, puis de l'enseignement agricole.

Nous procéderons en trois temps. À titre d'introduction générale, vous pourriez d'abord nous présenter brièvement les principaux résultats de l'exécution en 2009 de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*. Puis Nicolas Forissier nous fera part de ses observations et de ses questions sur le bilan de l'exécution budgétaire, avant d'aborder le thème des niches fiscales, soulevé par la Cour des comptes dans le référé que nous avons reçu en février dernier. Nous réserverons la fin de cette audition à l'enseignement agricole, dont les crédits figurent dans la mission *Enseignement scolaire*.

Je salue les magistrats de la Cour des comptes, Mme Ève Darragon et M. Bruno Ory-Lavollée, conseillers maîtres, qui seront libres d'intervenir quand ils le jugeront utile, pour apporter des précisions ou répondre à nos questions.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche. L'exécution du budget de la mission *Agriculture* pour 2009 a été satisfaisante. Nous avons optimisé les moyens humains et financiers grâce à des réformes ambitieuses de l'administration dans le cadre de la programmation triennale 2009-2011. La révision générale des politiques publiques a conduit à resserrer l'administration centrale et à regrouper nos politiques au niveau régional. Les directions départementales sont désormais interministérielles et les établissements publics placés sous notre tutelle ont été regroupés autour de l'Agence de services et de paiement et de FranceAgriMer.

L'État a dû intervenir face à la crise agricole la plus grave des trente dernières années, dont l'impact, dramatique pour beaucoup d'exploitations françaises, s'est traduit par un effondrement du revenu des agriculteurs, de plus de 30 % en moyenne. Le Président de la République a réagi en annonçant un plan d'urgence le 27 octobre 2009 à Poligny, prévoyant 650 millions d'euros de crédits budgétaires et 1 milliard d'euros de prêts bancaires aidés. Ce plan d'urgence a été

mis en œuvre rapidement grâce à l'ouverture de 110 millions d'euros de crédits en loi de finances rectificative, lesquels ont donné accès à des financements à taux préférentiel. Le nombre de bénéficiaires – 80 000 agriculteurs par mesure – atteste le soutien de la profession à ce plan.

La forêt, très touchée par la tempête Klaus, a justifié aussi de mesures d'urgence. L'État a mis en place un plan « chablis » sur huit ans, auquel 76 millions de crédits de paiement ont été consacrés en 2009. Cette tempête a aussi compromis l'équilibre financier de l'Office national des forêts (ONF), déjà fragilisé par la crise. L'ONF s'est donc engagé dans un programme d'économies, en contrepartie duquel l'État lui a versé une subvention exceptionnelle de 19 millions d'euros et accepté de rembourser les taxes foncières acquittées en 2007.

Parmi les autres charges imprévues, figure la reconduction de la campagne de vaccination obligatoire contre la fièvre catarrhale ovine, qui a coûté 98 millions d'euros – dont 30 millions financés par l'Union européenne et 60 millions par ouverture de crédits en loi de finances rectificative. Il s'agit d'une mesure indispensable pour endiguer la maladie et préserver la commercialisation des produits français à l'étranger.

Enfin, le ministère de l'agriculture a contribué aux actions du plan de relance de l'économie au travers du plan de performance énergétique des exploitations agricoles, d'un montant de 30 millions d'euros. Ce plan est nécessaire pour réduire la dépendance des exploitations à l'égard des énergies fossiles.

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial pour les politiques de l'agriculture. Notre rapport, tout comme la Cour des comptes, préconise de mieux faire apparaître les concours communautaires dans les documents budgétaires afin que l'on puisse apprécier l'impact de la politique agricole commune.

Les renseignements sur les dépenses fiscales sont succincts. La programmation a sous-estimé de 150 millions le coût du taux réduit de la taxe intérieure de consommation applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel. Si vous nous avez assurés, monsieur le ministre, de la compatibilité de la mesure avec la réglementation communautaire, vous avez été plus évasif sur ses effets économiques, d'autant qu'elle semble contradictoire avec les objectifs du Grenelle de l'environnement. Le chiffrage des dépenses fiscales devrait être amélioré, ainsi que le suivi de leur performance quand des centaines de millions sont en jeu.

Quant aux reports de charges, ils ont été substantiellement réduits, mais les informations sont encore éparées. Il serait bon de dresser tous les six mois un tableau des reports de charges et de transmettre celui-ci au Parlement.

Un examen programme par programme met en évidence des différences entre les crédits votés et les crédits consommés, notamment pour le programme le plus important, le n° 154, *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*. Un quart des dépenses exécutées en 2009, soit 500 millions d'euros, ne figuraient pas dans le projet annuel de performances soumis au Parlement à l'automne 2008.

Au sein de ce programme, les refus d'apurement communautaire devraient faire l'objet d'une meilleure information du Parlement, comme le recommande la Cour des comptes. Le rapport annuel de performances devrait pouvoir les évaluer pour que soit constituée une provision dans le projet de loi de finances – ce devrait être le cas pour 2011. La programmation budgétaire devrait tenir compte de ce paramètre, qu'il faudrait comparer à ce qu'il est dans d'autres pays européens comparables.

En ce qui concerne les exonérations de charges sociales dans les zones de revitalisation rurale, le rapport annuel de performances fait apparaître un fossé profond entre les dépenses engagées et la performance mesurée. Un meilleur chiffrage, un meilleur suivi de la performance et une appréciation de leur champ d'application sont nécessaires.

Le programme n° 149 *Forêt* est certainement celui dont la performance est la mieux suivie. Les documents font apparaître un écart important entre le projet annuel de performances et l'exécution, à cause de la tempête Klaus. Cela dit, il faudrait mettre à la disposition des responsables de programme les informations nécessaires au suivi et à l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales.

Le programme n° 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* retrace pour l'essentiel les dépenses de personnel du ministère, et les importants efforts fournis en la matière. Les objectifs qui avaient été fixés à l'administration centrale ont été très significativement suivis. Sans doute faudrait-il mieux anticiper la poursuite du programme de non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite.

Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural – CAS-DAR –*, qui constitue une mission à lui seul, présente la particularité d'une sous-exécution chronique. La Cour des comptes propose, pour y remédier, de transférer une partie des actions de recherche de la mission *Agriculture* au CAS-DAR. Quel est votre avis, monsieur le ministre ?

Pour résumer, comptez-vous améliorer la gestion des refus d'apurement communautaire, notamment en les provisionnant et en cherchant à les minimiser ? Confirmez-vous que les reports de charges soient revenus à un niveau modeste ? Comment comptez-vous les réduire encore, notamment pour le programme *Forêt* ?

S'agissant du référé de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales, deux points méritent des précisions. Premièrement, la dépense fiscale correspondant à la TVA réduite sur les aliments du bétail et les produits phytosanitaires pourrait être transformée en dépense budgétaire. Elle coûte 60 millions d'euros par an environ et bénéficie – indûment, pourrait-on dire – aux deux tiers aux ménages. En outre, elle est contraire à l'engagement de réduire de moitié l'usage des pesticides dans le cadre du plan Ecophyto 2018. Nous avons là une source d'économies possible. Vous avez répondu qu'en cas de suppression du dispositif, il faudrait trouver une compensation pour les exploitants les plus fragiles. Bercy accepterait-il, en contrepartie, de vous accorder 10 à 15 millions de crédits supplémentaires ?

L'autre dépense fiscale concerne le taux réduit de TIPP appliqué au fioul domestique à usage de carburant diesel. Un tel régime se justifie-t-il, d'autant qu'il ne profite que pour moitié à l'agriculture et à la pêche, pour un coût total de 1,1 milliard d'euros ? La Cour des comptes estime que cette mesure pourrait « retarder les adaptations nécessaires des exploitations agricoles et du secteur de la pêche » alors même que le Grenelle de l'environnement fixe un objectif de 30 % des exploitations agricoles à faible dépendance énergétique en 2013. Y a-t-il lieu de revoir cette dépense pour mieux la concentrer sur les exploitations ?

M. le président Jérôme Cahuzac. La Cour des comptes a-t-elle des remarques à ce stade ?

Mme Ève Darragon, conseiller maître à la Cour des comptes. Ces propos reflètent fidèlement la teneur du référé de la Cour.

M. Bruno Ory-Lavollée, conseiller maître à la Cour des comptes. Pour estimer par nous-mêmes avec précision les reports de charges, il faudrait conduire un audit dans toutes les directions départementales et régionales. Faute de pouvoir le faire, nous reprenons les chiffres du ministère de l'Agriculture.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je souscris à la suggestion de Nicolas Forissier visant à substituer une dépense budgétaire à une dépense fiscale, mais je ne sous-estime pas l'obstacle de Bercy. Il y va de l'intérêt de tous : premièrement, les dépenses budgétaires sont évaluées plus régulièrement que les dépenses fiscales ; deuxièmement, les dépenses budgétaires sont mieux ciblées et la déperdition estimée des deux mesures étudiées le prouve. Sans doute y a-t-il là quelques marges de manœuvre.

M. le ministre. Nous allons étudier le transfert au CAS-DAR de certaines actions de recherche. Les concours communautaires seront aussi précisés, et le débat budgétaire y gagnera en clarté.

Le ministère veut bien transmettre les reports de charges tous les ans, mais pas tous les six mois car ils ne sont constatés par définition qu'à la fin de l'année budgétaire.

Quant au programme n° 154, qui a concentré l'essentiel de vos remarques, monsieur Forissier, je préciserai que, sur les 730 millions d'euros de surexécution, 344 millions sont dus à une mesure technique d'apurement des dettes de l'ACOSS et de la Mutuelle sociale agricole, et le reste à la tempête Klaus et au plan de soutien exceptionnel à l'agriculture.

Venons-en aux points essentiels.

L'évolution des refus d'apurement communautaire révèle une amélioration significative puisque nous sommes passés de plusieurs centaines de millions d'euros à une centaine de millions seulement, soit un niveau comparable à celui des autres pays européens. Deux voies d'amélioration sont possibles. La première, que je défends avec acharnement, consiste à respecter rigoureusement les règles communautaires pour nous éviter d'avoir à rembourser plusieurs centaines de millions d'euros au titre des aides d'État jugées illégales par la Commission européenne. Rien que pour les fruits et légumes, la Commission européenne demandait au départ 500 millions d'euros. La deuxième voie, que nous défendons conjointement avec l'Allemagne, consiste dans la simplification des procédures et des mesures de contrôle. Le degré de complexité est tel qu'il provoque des refus d'apurement importants sans commune mesure avec l'enjeu, et qu'il rend la tâche ardue tant aux agriculteurs qu'à l'administration. Enfin, je rappellerai que nous recevons chaque année environ 10 milliards au titre de la politique agricole commune, les refus d'apurement se montent à 100 millions d'euros, soit 1 %. Compte tenu de la complexité des procédures, j'estime qu'il s'agit de l'épaisseur du trait.

Deux dépenses fiscales engagent des sommes importantes, l'une est liée à la TVA réduite sur les aliments pour le bétail et les produits phytosanitaires, l'autre, considérable, à la TIPP.

La première représente 60 millions d'euros, dont 29 millions sont imputables au secteur agricole. Nous devons pouvoir faire mieux. Mais passer au taux normal constituerait effectivement une charge supplémentaire pour les exploitants, qui se chiffrerait pour 15 % d'entre eux à plusieurs milliers d'euros par an. Dans la situation dans laquelle ils se trouvent, il faut en tenir compte. Je suis prêt à travailler à l'amélioration des dépenses fiscales, notamment pour mieux les cibler sur les exploitants agricoles, mais je ne m'engagerai pas dans cette voie tant que je n'aurai pas l'assurance que cela ne se traduira pas par une perte de recettes significative pour les exploitants. Je me dois de faire en sorte que le revenu des agriculteurs progresse et d'éviter qu'ils ne perdent ne serait-ce qu'un euro de soutien.

L'enjeu de la TIPP est beaucoup plus important, environ 500 millions d'euros pour le secteur agricole sur une dépense totale de 1,1 milliard d'euros. Il me paraît impossible de remettre en cause une mesure qui représente en moyenne 40 euros par hectare et par exploitation, soit plus de 10 % des aides de la PAC, qui représentent entre 250 et 300 euros à l'hectare. Et, dans les exploitations fortement

consommatrices d'énergie, notamment pour ce qui concerne les maraîchers et les horticulteurs, on en est à 372 euros à l'hectare. Il faudrait plutôt encourager les agriculteurs à moins dépendre des énergies fossiles et à leur substituer des énergies renouvelables. C'est le but du plan de performance énergétique, du développement de la méthanisation, auquel un article du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche est consacré, et du remplacement du fioul domestique par un autre, moins polluant. Même si cette dépense a un coût très élevé, même si elle n'est pas évidente à défendre, y toucher mettrait des dizaines de milliers d'exploitations dans une situation extraordinairement difficile.

M. le président Jérôme Cahuzac. Il n'a jamais été question de supprimer quoi que ce soit aux exploitations. Au contraire, pour leur réserver les aides, nous envisageons d'autres modalités. Les marges de manœuvre dégagées pourraient même financer un effort supplémentaire en faveur des agriculteurs

M. Jean-Yves Cousin. Comment appliquer la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et surmonter les difficultés de certains lycées d'enseignement agricole ?

M. Henri Emmanuelli. Madame et monsieur les conseillers maîtres, pourriez-vous nous préciser à qui d'autre que les agriculteurs profitent les deux dépenses fiscales évoquées ?

Mme Ève Darragon. La dépense fiscale correspondant au taux réduit de TIPP applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel était, jusqu'en 2006, ventilée entre différents ministères puisqu'elle bénéficie aussi au fret ferroviaire, à la batellerie, à l'industrie et aux travaux publics. À cette date, elle a été rattachée au ministère de l'Agriculture, ce qui n'est guère dans l'esprit de la LOLF, qui entend responsabiliser les responsables de programmes en faisant de la dépense fiscale un outil à leur disposition.

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial. En fait, il y a deux questions en une : est-il opportun de rattacher à l'agriculture une dépense fiscale dont elle ne bénéficie que pour moitié ? Cette dépense est-elle justifiée ?

M. Jean-Louis Dumont. Il y a manifestement, dans notre pays, des aides à plusieurs vitesses, selon la médiatisation des catastrophes.

La Cour des comptes souligne le manque d'évaluation de la fiscalité sur les agro-carburants. Même si, partout, s'affirme la volonté politique de les promouvoir, leur exonération est rognée loi de finances après loi de finances. Veut-on, oui ou non, des agro-carburants ? La méthanisation, dont on parle beaucoup, ne bénéficie pas de beaucoup d'incitations.

Dans la gestion des fonds européens, la transparence n'est pas de mise au ministère de l'Agriculture. Globalement, il y a beaucoup d'effet d'aubaine mais il n'y a pas beaucoup d'efficacité. Y a-t-il une véritable volonté d'évaluer l'efficacité des dépenses fiscales et des crédits budgétaires ?

Mme Aurélie Filippetti. Monsieur le ministre, sous quelle forme sera pérennisé le plan de performance énergétique inscrit dans le plan de relance ? Comptez-vous financer la recherche dans la chimie du végétal, qui pourrait constituer un puissant levier d'innovation pour l'agriculture ?

M. Charles de Courson. S'agissant de la deuxième dépense fiscale par ordre d'importance, comment expliquer un écart de 400 millions entre l'estimation de 651 millions qui figurait dans le document sur les voies et moyens du projet de loi de finances pour 2009 et l'« estimation initiale » donnée pour 1 052 millions dans le rapport annuel de performances qui nous est présenté aujourd'hui ?

Les exonérations des biocarburants sont-elles une dépense fiscale ? Non, si l'on considère que la TIPP ne doit frapper que des énergies non renouvelables. D'ailleurs, on n'en parle pas à propos du nucléaire ou du charbon. La fiscalité n'est donc pas très cohérente.

Pourquoi ne tient-on pas compte, pour apprécier une dépense fiscale, des recettes fiscales liées ? Le dispositif en faveur des biocarburants comporte deux volets : la fiscalité réduite et la taxe générale sur les activités polluantes. Quelqu'un peut-il confirmer que le produit de la TGAP sur les bioéthanol est de 100 millions ? Et de 10 à 20 millions sur le biodiesel ?

Monsieur le ministre, l'évolution de la dépense fiscale est-elle cohérente avec l'objectif fixé par le Gouvernement français et l'Union européenne d'incorporation de 10 % en PCI – et non en volume ?

M. le ministre. J'admets l'incohérence entre la dépense fiscale totale de 1,1 milliard d'euros et les 500 millions qui profitent effectivement aux agriculteurs. Toute solution pour y remédier sera la bienvenue.

En revanche, je suis très réservé sur l'idée de transformer une dépense fiscale en dépense budgétaire. Je sais d'expérience que, dans pareille opération, le ministre ne s'y retrouve pas. En outre, un crédit budgétaire pourrait être requalifié en aide d'État par l'Union européenne et l'agriculture risque gros dans l'affaire – 500 millions d'euros.

Quant à la TVA réduite sur les produits phytosanitaires et engrais, je suis disposé à étudier un resserrement de la mesure. Il y a effectivement un effet d'aubaine, ne serait-ce que pour les particuliers, qui sont nombreux en France à pratiquer le jardinage. Ce faisant, ils emploient eux-mêmes des produits phytosanitaires et engrais. Ils bénéficient à ce titre de l'avantage fiscal, alors même que leur revenu ne dépend pas des tulipes qu'ils sont arrivés à faire pousser dans leur jardin. Je suis prêt à envisager un resserrement de cette mesure, pour que son coût passe de 60 millions d'euros à 29 millions d'euros, soit le montant correspondant uniquement à la part professionnelle agricole.

Je suis favorable au soutien aux agrocarburants. L'enjeu essentiel est d'améliorer la compétitivité des exploitations agricoles françaises. Il y a trois moyens pour y parvenir.

Premier moyen : le coût du travail. Nous avons réduit le coût du travail occasionnel en l'exonérant de toute charge patronale, soit une dépense de 170 millions d'euros. Reste le travail permanent. J'ai la conviction qu'à long terme une harmonisation à l'échelle européenne sera nécessaire. On ne peut pas avoir un marché unifié et des règles de marché du travail aussi différentes d'un pays à l'autre. L'Allemagne conclut des contrats de services avec la Pologne à 6 euros de l'heure ; nous ne pouvons pas rester à 12 euros de l'heure. C'est un problème politique qui va prendre de l'importance.

Deuxième moyen : l'organisation des filières. Je souhaite le renforcement des interprofessions, la réduction du nombre d'organisations de producteurs et la valorisation des organisations de producteurs. Il y a des régions dans lesquelles la vente de fruits et légumes se porte bien parce qu'elles sont bien organisées ; dans d'autres, les organisations de producteurs se battent entre elles et ne valorisent pas le produit. Il faudra regrouper les interprofessions dans la viticulture.

Troisième moyen : la performance énergétique des exploitations. Il n'y a pas de solution miracle et il faut éviter de développer la cogénération au point d'avoir, comme aux Pays-Bas, des milliers d'hectares de serres qui ne servent qu'à produire de l'énergie.

À cet égard, la méthanisation apparaît comme une voie possible, et le plan de performance énergétique doté de 30 millions d'euros pourra contribuer à son développement. Dans un élevage ou dans une exploitation laitière de taille standard, une installation pourrait rapporter 15 000 euros par an.

Nous avons des capacités de recherche et d'innovation importantes dans la chimie du végétal. Nous avons tout intérêt à poursuivre notre effort en la matière, y compris dans les biotechnologies. C'est un élément clé de la compétitivité de notre agriculture. Si j'ai donné l'autorisation d'essais en plein champ de la vigne OGM, c'est, d'une part, parce que nous avons toutes les garanties nécessaires de sécurité environnementale, dont l'avis positif des deux collègues du Haut comité des biotechnologies, et, d'autre part, parce que les chercheurs désespèrent d'être encouragés dans leurs travaux.

Je note les questions très techniques de Charles de Courson et je lui répondrai par écrit.

J'en viens aux diminutions d'effectifs dans l'enseignement agricole. Les difficultés rencontrées en 2009 ont conduit à rétablir soixante équivalents temps plein, qui ont été pris sur les effectifs de l'éducation nationale. Pour les années à venir, je ne cherche pas à maintenir les effectifs à tout prix, mais je voudrais

pouvoir lisser leur évolution sur trois ans. Cet assouplissement est indispensable à cause de la mastérisation, qui dégage un besoin d'effectifs en 2011. Ensuite, les choses devraient se calmer. Le ministère de l'Agriculture est prêt à participer à l'effort national, mais il lui faut une marge de manœuvre sur trois années.

M. Christian Eckert. S'agissant de la méthanisation, il vaudrait mieux éviter que des agriculteurs, faute de coordination suffisante, n'engagent des investissements lourds avec le soutien des collectivités territoriales sans être assurés de disposer de la matière première nécessaire, puisque les installations peuvent aussi absorber des déchets ménagers. Il ne faudrait pas non plus que ces installations poussent n'importe où, avec le double risque d'être trop nombreuses à certains endroits et trop éloignées des lieux de consommation.

Quelle est la pertinence de l'exonération sur le foncier non bâti, qui coûte 600 millions d'euros ? Ne vaudrait-il pas mieux cibler les exploitations petites ou moyennes, plus fragiles que les grosses exploitations céréalières ?

M. Alain Nayrou. Les zones de revitalisation rurale s'inquiètent de la suppression, envisagée dans plusieurs rapports, de l'exonération de cotisations patronales sociales dont elles bénéficient. Notre rapporteur spécial préconise de mieux cibler les avantages et de revoir les zones défavorisées qui peuvent prétendre à l'indemnité compensatrice de handicap naturel, l'ICHN. Quelles sont, monsieur le ministre, vos intentions en la matière ?

Dégagez-vous, dans le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, des moyens pour la forêt, pour développer les filières bois-énergie et bois-construction, sachant que 5 000 mètres cubes de bois représentent deux emplois directs, cinq emplois de première transformation et dix emplois de deuxième transformation ?

Plus généralement, comment allez-vous adapter des moyens budgétaires contraints aux enjeux de la crise agricole et de la révision de la politique agricole commune en 2013 ?

M. Henri Emmanuelli. J'ai découvert sur le terrain qu'il vaut mieux aujourd'hui, où l'on entend pourtant favoriser l'environnement et l'agriculture, installer une centrale photovoltaïque que de replanter une forêt qui rapporte à l'année, quand tout va bien, 100 euros à l'hectare puisque EDF-Énergies nouvelles loue 2 500 euros l'hectare pour faire du photovoltaïque. Paradoxalement, pour arriver à l'objectif de 20 % d'énergies renouvelables, on encourage le photovoltaïque et, partant, la déforestation. Nous sommes loin du but, malgré les meilleures intentions.

M. Charles de Courson. Pour en revenir aux biocarburants, le Gouvernement français n'a que jusqu'au 30 juin pour transmettre le plan d'action national en faveur des énergies renouvelables. J'espère qu'il tiendra compte des observations de la Cour des comptes. Aujourd'hui, le dispositif des agrocarburants est totalement détourné. Une partie des biocarburants – en particulier le

bioéthanol – est issue d'un mélange d'un peu de biocarburant européen et de beaucoup de biocarburant brésilien. Il faut un code douanier et un contrôle européens !

Ne serait-il pas temps de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les objectifs d'incorporation s'éloignent ? Si l'objectif de 2008, soit 5,5 %, a été tenu, nous n'en étions en 2009 qu'à 5,3 %, contre 6,25 % prévus. Pourquoi un tel écart ? Certes, la principale usine a subi de lourdes réparations, mais il tient surtout aux importations qui sont incorporées pour éviter de payer la taxe communautaire. Êtes-vous prêt, monsieur le ministre, à prendre des initiatives pour faire respecter le droit communautaire ?

M. le président Jérôme Cahuzac. Le « coup de rabot » attendu sur les niches fiscales s'appliquera-t-il aussi à l'agriculture ? Dans le cadre de la réforme en cours, une revalorisation sensible des retraites agricoles est-elle prévue, notamment pour les conjoints ?

M. le ministre. Je partage le souci de mieux calibrer les installations de méthanisation. Le projet de loi de modernisation de l'agriculture prévoit d'ailleurs de renforcer les capacités de conseil des chambres d'agriculture pour éviter le surinvestissement. Les exploitations qui ont le plus souffert de la crise de 2009 sont celles qui ont le plus investi. Par ailleurs, le projet prévoit de classer la méthanisation dans les activités agricoles, même si elle utilise aussi des déchets ménagers ou industriels. Il s'agit d'un soutien important aux agriculteurs, à qui elle procurera des revenus importants. Dans les autres pays européens, les exploitants sont nombreux à bénéficier de ressources complémentaires qui leur permettent d'être rentables.

La remise en cause des avantages, s'agissant de la compensation de la taxe sur le foncier non bâti, ne doit pas se traduire par une rupture du principe d'égalité.

Monsieur Nayrou, la défense des zones défavorisées est pour moi un cheval de bataille. Je me suis battu pour conserver les contrats prime herbagère agro-environnementale et les ICHN dans les zones de montagne. Pas un agriculteur ne sera laissé de côté et je serai très vigilant à cet égard.

La tâche est compliquée car deux modèles agricoles incompatibles s'affrontent : l'un prônant la concentration de grandes exploitations dans certaines parties du territoire pour tirer les prix vers le bas ; l'autre, que je défends bec et ongles, fondé sur une répartition des exploitations sur l'ensemble du territoire en compensant les handicaps naturels. Je ne saurais trop vous inciter à vous en faire les défenseurs auprès du Parlement européen et de la Commission européenne.

Nous continuerons à soutenir le bois de construction et les projets de biomasse. En matière de rachat d'électricité, nous avons prévu, pour les scieries, d'abaisser le seuil de 5 à 1 mégawatt. Cette décision du Premier ministre représente un effort important.

S'agissant de l'adaptation des moyens, le projet de loi sera l'occasion de discuter des soutiens à apporter en période de crise, alors que les crises se multiplient. Soit on continue à laisser les agriculteurs se débrouiller sans rien prévoir, et à puiser, quand les choses vont mal, dans le budget de l'État même si celui-ci n'en a plus forcément les moyens ; soit on met sur pied des dispositifs complémentaires d'assurance. Le Gouvernement a élargi la dotation pour aléa économique dans la dernière loi de finances, développé les mécanismes de péréquation à l'échelle européenne, et la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche créera une réassurance publique, qui, à moyens constants pour l'État, permettra aux assureurs privés de proposer des produits nouveaux aux assurés tels que les éleveurs qui, jusqu'à présent, ne trouvaient pas à assurer leur fourrage, les assureurs privés jugeant le risque trop élevé. Cette première n'est pas synonyme d'un désengagement de l'État puisque les primes d'assurance seront subventionnées à hauteur de 65 %.

Je m'inquiète comme Henri Emmanuelli de la transformation de pans entiers de l'agriculture en fermes photovoltaïques. Il faut être vigilant sur ce point comme sur les transferts d'usage de terres dans les Landes. À la suite de la tempête Klaus, les champs de maïs se sont multipliés. Même s'ils sont sûrement plus rentables que la forêt, ce n'est pas la solution parce qu'ils demandent des efforts considérables d'irrigation.

Monsieur de Courson, il n'y a pas lieu de douter des agrocarburants. Un rapport très précis sur le transfert d'usage des sols a été rendu et, en France, aucun effet négatif n'a été observé car la production se fait à partir de friches. Mais il faut veiller à l'échelle communautaire à ce que les incorporations se fassent bien à partir de biocarburants locaux.

Le rabot passera aussi sur les niches dont bénéficie l'agriculture. Nous allons en discuter avec François Baroin et je ne préjuge pas de l'issue de la rencontre.

S'agissant des retraites agricoles, il faudra porter une attention particulière à la situation des conjoints et trouver un moyen de surmonter la réticence de bien des agriculteurs à demander le minimum vieillesse à cause de la retenue successorale. Il s'agira de rassurer sans créer d'effet d'aubaine. Trop d'agriculteurs doivent se contenter de 500 euros par mois.

Mme Ève Darragon. En ce qui concerne les agrocarburants, M. de Courson a raison : l'évaluation ne doit pas porter uniquement sur la dépense fiscale, mais elle doit aussi englober le dispositif TGAP. Cela étant, l'administration connaissant très mal le coût de production des filières, elle n'est pas toujours en mesure d'apprécier s'il y a surcompensation ou pas. À l'origine, la dépense fiscale visait à favoriser l'agriculture française en exploitant les jachères, puis est venu se greffer l'objectif environnemental de lutte contre l'effet de serre. Mais, si l'on supprime la dépense fiscale en laissant des taux d'incorporation élevés et la TGAP, on risque de favoriser des importations d'agrocarburants dont

on ignore le bilan énergétique, lequel peut se révéler désastreux. Il faut procéder à une évaluation d'ensemble des agrocarburants, portant à la fois sur la dépense fiscale, la TGAP et les taux d'incorporation.

M. Yves Censi, rapporteur spécial pour l'enseignement technique agricole. L'attractivité de l'enseignement agricole ne se dément pas puisque le nombre d'élèves était encore en hausse en 2009 – de 0,5 % –, s'établissant à 171 175.

L'évolution des plafonds d'emploi de l'enseignement agricole a été la plus défavorable parmi les programmes de la mission *Enseignement scolaire*, avec une baisse entre 2007 et 2010 de 14,7 %, contre 7 % en moyenne. La perte d'emplois a porté sur 2 700 ETPT en quatre ans.

La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite s'est appliquée et continuera de s'appliquer, mais ses modalités d'application ne sont pas toujours cohérentes. Pour la respecter, l'alternative est soit la fermeture de classes ou d'établissements, soit une réorganisation complète de la filière. Si l'on veut maintenir la qualité et l'efficacité de cet enseignement, les fermetures ne devraient sanctionner que des échecs. La situation est très critique dans le secteur privé, avec un fort déficit en emplois dès 2009. Quelles inflexions envisagez-vous, monsieur le ministre ? La règle ne peut s'appliquer que sur une population nombreuse, mais elle est irréaliste au niveau de chaque établissement. Les gestionnaires ont dû transformer des postes à temps complet en postes à temps partiel, complétés par des heures supplémentaires annuelles quand c'était possible.

La mastérisation n'a pas eu les mêmes effets dans l'enseignement privé – les formations ne sont pas les mêmes que dans l'enseignement public – et la restitution de postes d'enseignant dans les classes y a été plus limitée. Combien d'entre eux ont-ils été rendus ?

Les reports de charges, qui atteignaient 58 millions d'euros en crédits de paiement, ont été réduits grâce à un amendement parlementaire. À combien se montent-ils pour 2010 ?

Sur les soixante mesures du pacte renouvelé pour l'enseignement agricole public, quelles sont celles qui ont été mises en œuvre ? En tant que rapporteur spécial, j'ai auditionné le Centre national de l'enseignement agricole privé, qui a déclaré ne pas avoir été associé aux travaux, notamment aux assises consacrées à l'enseignement public. La concertation ultérieure ne devrait-elle pas réunir les deux systèmes, public et privé, comme à l'éducation nationale ?

La contractualisation pluriannuelle entre établissements et ministère est très limitée. Sera-t-elle développée ? Peut-on envisager une expérimentation régionale qui servirait de moteur ? Une réflexion est-elle menée sur la mutualisation des moyens entre établissements publics et privés, qui deviendra de plus en plus nécessaire à l'avenir ? Je pense en particulier à l'enseignement de la seconde langue.

Le défaut patent de coordination entre les ministères de l'Agriculture et de l'Éducation nationale, qui concourent tous deux à la mission interministérielle, conduit à une sous-dotation systématique du programme n° 143 *Enseignement technique agricole*, qu'il faut abonder en loi de règlement en prenant sur les crédits de l'éducation nationale. Cette solution n'est pas satisfaisante, pas plus que le rattachement de l'enseignement agricole à l'un ou l'autre des ministères. Y en a-t-il une autre ?

M. le ministre. Monsieur le rapporteur spécial, l'enseignement agricole représente plus de 173 000 élèves, dont le taux de réussite aux examens dépasse 80 % et le taux d'insertion professionnelle 85 %. Il y a de quoi faire des envieux !

Nous avons obtenu dans l'enseignement agricole public un moratoire des suppressions de postes pour la rentrée de 2010, délai qui était nécessaire compte tenu des interrogations spécifiques que se posaient les enseignants. D'où les assises consacrées exclusivement à l'enseignement agricole public. Mais la concertation entre public et privé n'est pas exclue pour autant, et j'y suis tout à fait favorable, comme d'ailleurs à la mutualisation des moyens, qui devra être développée.

Les assises pour l'enseignement agricole public ont été l'occasion d'amorcer des changements, dont certains sont repris dans le projet de loi. Le premier consiste à faire du développement durable et de la compétitivité un élément clé de l'enseignement agricole ; le deuxième à créer des pôles régionaux avec une identité thématique plus marquée – afin de regrouper et de mutualiser les moyens car on ne peut pas faire tout partout aussi bien – ; le troisième à établir des liens plus forts entre l'enseignement agricole, l'enseignement supérieur et la recherche. Développer des passerelles entre eux renforcerait l'image de l'enseignement agricole public, encore insuffisamment valorisante auprès des élèves.

Je souligne à nouveau l'importance de lisser sur trois années le volume d'emplois. Il est difficile de s'accommoder d'une gestion annuelle dans un contexte de réformes.

En ce qui concerne l'enseignement agricole privé, toutes les marges ont été mobilisées au sein du ministère pour réduire de moitié les suppressions d'emplois à temps plein par rapport à 2009, c'est-à-dire que nous sommes passés de 79 à 39 postes.

Le report de charges pour 2009, qui pesait sur la trésorerie des maisons familiales rurales, a été totalement apuré.

Quant au programme *Enseignement technique agricole*, nous allons lancer une réforme pour recruter les enseignants au niveau du master, comme à l'éducation nationale. Et nous poursuivrons en 2011 la réforme de la voie professionnelle pour les formations services et hippisme, de façon à augmenter le nombre de bacheliers et à limiter les sorties sans qualification.

La coordination entre le ministère de l'agriculture et le ministère de l'éducation nationale n'est pas simple à mettre en œuvre. Chaque année, le premier est obligé d'aller crier famine auprès du second. Nous cherchons des solutions, mais je me méfie des solutions expéditives consistant à basculer la responsabilité de l'enseignement agricole sur l'un ou l'autre des deux ministères.

M. François Goulard. Ce serait le condamner !

Mme Aurélie Filippetti. Je partage les inquiétudes de M. de Courson sur ce que j'appelle les « agroc carburants », précisément par opposition aux « biocarburants ».

Vous avez évoqué, à propos de l'enseignement supérieur agricole, des partenariats avec le ministère de la recherche. Où en est-on, et plus particulièrement où en sont les écoles vétérinaires ? Seriez-vous favorable à une réduction de la durée de formation des vétérinaires – nous sommes le seul pays en Europe où elle est aussi longue ? Seriez-vous également favorable à l'ouverture d'une cinquième école vétérinaire à Metz ? Ces deux mesures permettraient sans doute de cesser d'exporter nos étudiants puis de les réimporter une fois leur diplôme obtenu. Pourquoi un tel malthusianisme ?

M. Louis Giscard d'Estaing. Je donne acte au Gouvernement de ses efforts en faveur de l'agriculture de montagne, mais je resterai très attentif au maintien de l'ICHN.

Dans certaines zones, les lycées agricoles abritent des classes de première et de terminale générales, ce qui leur permet de se maintenir, même si cela crée des difficultés avec l'éducation nationale. Quelles sont les perspectives en la matière ?

Les BTS offrent aujourd'hui la possibilité de rejoindre des filières à la jonction de l'agriculture et de l'environnement, et c'est une bonne chose.

Continuerez-vous à soutenir les maisons familiales rurales ?

En matière de nutrition, l'INRA dispose d'un potentiel de recherche remarquable. Y a-t-il des programmes en cours ?

M. Yves Censi, rapporteur spécial. Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ne pourra pas se faire dans l'enseignement agricole sans coordination avec l'éducation nationale, puisque le plafond d'emplois est global. Aujourd'hui, le ministère de l'agriculture est totalement désavantagé. Je me réjouis que vous ayez exclu un rattachement du programme à l'un ou l'autre ministère. Il s'agit d'un sujet majeur dont l'enjeu n'est rien de moins que la vie ou la mort de l'enseignement agricole.

J'insisterai enfin sur la nécessité de la recherche appliquée. Il n'y a pas que l'INRA, et les instituts techniques agricoles ont leur rôle à jouer, d'autant que les échanges ont un retentissement très fort sur le développement et la qualité des établissements agricoles, et même des exploitations. Or la recherche appliquée est le parent pauvre de la recherche alors qu'elle est une des clés du succès de notre agriculture.

M. le ministre. Madame Filippetti, ayant déjà du mal à obtenir la réhabilitation de Maisons-Alfort, je ne suis pas sûr de pouvoir ouvrir une nouvelle école vétérinaire, à Metz par exemple.

Oui au développement durable dans les BTS ! Ouvrir l'enseignement agricole à l'environnement et à l'aménagement du paysage est un moyen de le rendre plus attractif.

Nous continuerons à soutenir les maisons familiales rurales car leur bilan est très positif, notamment dans le champ social. Elles récupèrent beaucoup d'élèves en grande difficulté, qu'elles arrivent à hisser à un très bon niveau.

L'INRA mènera des recherches dans le domaine de la nutrition, notamment dans le cadre de la politique publique de l'alimentation. Et le grand emprunt sera sollicité.

Quant au sort du programme n° 143, je vous ai donné mon avis, mais je ne suis pas sûr d'avoir gain de cause. Les pressions sont très fortes pour le confier exclusivement au ministère de l'Agriculture, qui devra alors se débrouiller tout seul.

M. le président Jérôme Cahuzac. Merci, monsieur le ministre, de nous avoir consacré autant de temps.

AUDITION DE M. MARC-PHILIPPE DAUBRESSE MARDI 15 JUIN À 16 HEURES 15

La Commission entend M. Marc-Philippe DAUBRESSE, ministre de la Jeunesse et des solidarités actives, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : la mise en œuvre du revenu de solidarité active.

M. le président Jérôme Cahuzac. Avant d'entamer nos travaux, je tiens à saluer une délégation de collègues maliens, en particulier M. Hamadaou Sylla, troisième vice-président de l'Assemblée nationale du Mali ; M. Mahamadou Cissé, premier questeur ; M. Ouali Diawara, président de la commission des finances ; M. Sounkoutou Sissoko, rapporteur général de la commission des finances ; M. Mody N'Diaye, vice-président de la commission de contrôle ; M. Makan Cissoko, membre de la commission de contrôle ; M. Mohamed Traore, secrétaire général et M. Abdoulaye Fofana, assistant parlementaire.

Je souhaite également la bienvenue à Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives.

Nous poursuivons l'examen de la loi de règlement pour 2009 par un débat qui nous a été suggéré par notre rapporteur spécial pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, Jean-Marie Binetruy, sur la mise en œuvre du revenu de solidarité active.

Après que M. le ministre nous aura présenté brièvement les principaux résultats de l'exécution du programme n° 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité et expérimentations sociales*, notre rapporteur spécial l'interrogera sur le niveau de consommation des crédits, qui n'atteint pas ce qui était prévu. Suivront les autres questions, notamment celles d'Henri Nayrou, rapporteur spécial de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

M. Patrice Martin-Lalande. Monsieur le président, nous allons être obligés de nous absenter pour aller voter en séance publique. Même si la tâche est difficile, il faudrait veiller à ce que nous puissions concilier nos missions de législateur et de contrôleur en nous épargnant, dans l'intérêt de tous, des dilemmes cornéliens.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je comprends votre remarque, mais il est pratiquement impossible qu'il en aille autrement. Le sujet revient chaque année, mais les problèmes sont plutôt moins aigus car nous avons allégé le programme de contrôle des commissions. La délégation de vote peut être une solution, même si elle n'est pas pleinement satisfaisante. Je transmettrai néanmoins votre observation au président de l'Assemblée nationale.

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives. Le revenu de solidarité active, RSA, je le rappelle, dépend des ressources et des charges de famille des foyers auquel il est versé. Il faut distinguer le RSA-socle – qui a remplacé le RMI et qui bénéficie, selon les derniers chiffres de mars 2010, à 1 144 000 familles – du RSA-activité, qui est un complément de revenu pour des actifs employés le plus souvent à temps partiel, versé à 612 000 familles. Ce sont précisément 1 758 373 foyers qui sont couverts, soit 3 600 000 personnes, dont 2,2 millions par le RSA-socle et 1,4 million par le RSA-activité.

Pourquoi les crédits du programme n° 304 ont-ils été sous-exécutés ? Telle est la question essentielle. Des écarts importants apparaissent entre les prévisions de recettes et de dépenses et les crédits effectivement consommés. S'agissant de la taxe affectée au Fonds national des solidarités actives, la loi de finances initiale tablait sur 1,432 milliard d'euros. Les prévisions ont été revues à la baisse à 1,235 milliard, et les recettes n'auront finalement été que de 833 millions d'euros. Le retournement est essentiellement conjoncturel, comme l'a d'ailleurs été la hausse de 10 % du RSA-socle au cours du dernier semestre 2009 sous l'effet de la crise. Dans le même temps, le RSA-activité, qui s'adresse surtout à des employés à temps partiel ou en intérim, a connu une montée en charge progressive. Depuis juin 2009, il s'est accru de 48 % et la tendance devrait se poursuivre lentement mais sûrement. Il est probable, en revanche, que, avec la sortie de crise, le RSA-socle se stabilise.

Il ne faut pas oublier que, lorsque M. Rocard a instauré le RMI, en 1989, les bénéficiaires n'étaient que 400 000 et qu'il a fallu attendre quatre ans pour monter à 800 000 et six ans de plus pour atteindre 1,2 million, soit le niveau du RSA-socle. La montée en puissance des prestations sociales est relativement lente.

M. René Couanau. Le but n'est pas que le nombre de bénéficiaires augmente !

M. le ministre. L'objectif est bien de faire baisser le RSA-socle et monter le RSA-activité, signe que des personnes retrouvent le chemin de l'activité.

Les derniers chiffres estiment à 150 millions d'euros le report de la taxe 2009 encaissée en 2010, qui n'avait pas été anticipé.

S'agissant des dépenses du Fonds national des solidarités actives en 2009, elles ont été significativement inférieures aux prévisions initiales qui n'ont pas anticipé correctement la montée en charge progressive. Alors que la prévision tablait sur une dépense de 1,45 milliard d'euros, 744 millions d'euros ont été consommés au titre du RSA-activité. En outre, les prévisions budgétaires qui avaient été construites par croisement des modèles économiques des directions statistiques de l'État et de la Caisse nationale d'allocations familiales reposaient sur l'hypothèse d'un environnement économique beaucoup plus favorable – une décreue du chômage et un accroissement du travail à temps partiel. L'effet crise s'est incontestablement traduit dans les chiffres.

Cela dit, après le vote sur le RSA, 616 000 foyers très modestes bénéficient en moyenne de 160 euros de plus par mois.

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous allons interrompre brièvement nos travaux afin que nous puissions regagner l'hémicycle pour un vote solennel.

La séance est reprise après une suspension de vingt minutes.

M. le ministre. L'aléa, plus fort en cas de réforme, s'est combiné à l'effet de la crise pour déjouer les prévisions. Nous attendons désormais une stabilisation du RSA-socle et une montée en puissance du RSA-activité. Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2010, l'administration ne disposait d'aucun élément fiable sur la dépense, puisque le RSA a été généralisé en juin et le PLF préparé en juillet. À la fin du mois, les travaux du comité d'évaluation du RSA devraient apporter un éclairage sur la montée en charge du dispositif. Les documents budgétaires iront en s'améliorant au fur et à mesure des progrès dans la connaissance du RSA. Dans ce contexte, la subvention d'équilibre du FNSA, qui complète la taxe de 1,1 % sur les revenus du capital instaurée par la loi sur le RSA, s'est établie à 80 millions d'euros en exécution en 2009, contre 555 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale.

Au demeurant, outre la subvention d'équilibre du FNSA, le programme n° 304 a supporté en 2009 la prime de Noël à hauteur de 340 millions d'euros, prime dont le financement n'avait jamais figuré en loi de finances initiale compte tenu de son caractère exceptionnel. Jusqu'en 2008, le financement était assuré par une ouverture de crédit du programme n° 177 *Prévention de l'exclusion* au moment du collectif de fin d'année. Les crédits disponibles sur le programme n° 304 ont donc permis le financement de cette aide exceptionnelle, qui a été versée pour la première fois aux bénéficiaires de l'ex-allocation pour parent isolé, devenu avec la nouvelle loi le RSA majoré. Par ailleurs, 138 millions de crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* ont été annulés dans le cadre du collectif budgétaire.

S'agissant des perspectives, les foyers bénéficiaires du RSA-activité sont en progression de 48 % par rapport à juin 2009 et la montée en charge devrait se poursuivre. Dans la mesure où la communication de mon prédécesseur, Martin Hirsch, s'adressait surtout au grand public, je m'appête à cibler la mienne sur les prescripteurs, tels que les collectivités locales. Je compte attirer l'attention des maires sur le fait que beaucoup de leurs personnels qui travaillent à temps partiel, dans les cantines scolaires par exemple, sont susceptibles d'être éligibles au RSA, et celle des offices et sociétés d'HLM sur les bénéficiaires des allocations logement. Le FNSA devra prendre en charge à partir de 2010 les dépenses correspondant au RSA jeune et au RSA-DOM, qui se déploiera dans le cadre d'une extinction progressive du revenu supplémentaire temporaire d'activité. Il faudra choisir entre l'un ou l'autre.

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances. Dans le cadre de ma fonction de rapporteur spécial, j'ai mené une mission d'information sur les conditions de la mise en place du RSA, dont le volet « activité » a connu une montée en charge beaucoup plus lente que prévu. Les raisons qui sont invoquées – la diffusion de l'information et le contexte économique – ne doivent pas faire oublier le principe général que les crédits du budget ne sont pas forcément destinés à être consommés. En revanche, le RSA-socle a augmenté.

Mes déplacements dans plusieurs départements ont été l'occasion de rencontrer les conseils généraux qui m'ont interrogé sur la compensation du RSA-socle, même si les crédits correspondants ne relèvent pas de la mission. N'y a-t-il pas, d'ailleurs, un système de vases communicants entre les deux, une reprise économique étant susceptible de générer une augmentation du RSA-activité et, corrélativement, une stabilisation, voire une diminution, du RSA-socle ?

M. le ministre, a-t-on déjà une idée des crédits qui seront nécessaires en 2010 pour financer le RSA-activité ? Le prélèvement au titre du FNSEA suffira-t-il cette année à couvrir l'essentiel de la dépense ?

Plusieurs des personnes que nous avons rencontrées se demandent si la complexité du dispositif n'expliquerait pas le moins grand nombre de bénéficiaires, d'autant qu'elle pénaliserait surtout ceux qui n'escompteraient qu'un avantage marginal. Pour 30 ou 40 euros de plus, les candidats hésiteraient à s'engager dans une procédure lourde. Une des conséquences serait que le supplément moyen obtenu serait supérieur à ce qui était prévu : 160 euros contre 100 ou 120.

Eu égard à cette complexité, je tiens à saluer le travail accompli par les caisses d'allocations familiales. Elles se sont adaptées au nouveau dispositif et ne sont donc pas très favorables à son évolution, même dans le sens d'une simplification. La phase expérimentale du RSA a été critiquée pour sa brièveté. Il faudrait éviter que le reproche ne vaille aussi pour sa mise en œuvre.

Je souhaiterais revenir sur la question des droits connexes, notamment en ce qui concerne l'aide personnalisée au logement (APL). Le RMI conférait un statut auquel des avantages étaient associés. On part désormais des revenus, mais le système n'a pas complètement changé et il arrive que la reprise d'activité fasse perdre des droits connexes, de l'ordre de 100 ou 150 euros par mois. S'agissant des *minima* sociaux, l'impact est donc considérable. En outre, la gestion des indus par les CAF se révèle délicate. Certains proposent une neutralisation des revenus sur trois mois.

J'en terminerai avec la gestion de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE), qui est différente selon les départements, assurée tantôt par les conseils généraux, tantôt par les caisses d'allocations familiales. Qu'en pensez-vous ?

M. le ministre. Pour le RSA-activité, les circuits sont relativement simples. Il faut s'adresser soit aux caisses d'allocations familiales soit à la mutualité sociale agricole. Mais la montée en charge est progressive, comme celle du RMI. Il est vrai aussi que, lorsque les montants en jeu sont faibles – entre 10 et 20 euros par mois –, la complexité peut dissuader les bénéficiaires potentiels. De plus, certains d'entre eux, redoutant l'effet stigmatisant du RSA, préfèrent ne pas le demander. Mais les choses sont en train de changer, en particulier dans le secteur agricole.

La simplification dont j'ai parlé concernerait surtout le RSA-socle, ex-RMI. Selon le dispositif que les parlementaires ont voté, les caisses d'allocations familiales versent l'essentiel des prestations. Le système d'orientation vers un référent unique chargé de l'accompagnement est piloté par les conseils généraux. Il s'agit d'aiguiller les personnes, le cas échéant, vers Pôle Emploi pour celles susceptibles d'exercer une activité, les services du conseil général voire vers les centres communaux d'action sociale ou d'autres structures. Ce n'est pas simple.

Votre rapporteur spécial a eu raison de souligner l'effort considérable des CAF pour mettre en œuvre le RSA. Des moyens supplémentaires ont été inscrits dans les conventions d'objectifs et de gestion : 1 007 emplois de plus. La CNAF a aussi demandé une clause de revoyure. Depuis 2008, les stocks de dossiers en instance se sont accrus, surtout à cause de la crise. Il a fallu recourir aux heures supplémentaires et au rachat de RTT. Il a été fait droit aux demandes légitimes de la CNAF puisque 400 salariés en contrats à durée déterminée ont été recrutés pour faire face aux pics d'activité. Les CAF bénéficient également d'une compensation financière importante pour l'exercice de leur mission en matière de RSA. Les frais de gestion ont été estimés à 100 millions d'euros en 2009, et à 77 millions en 2010 et 2011.

Moi non plus, je ne suis pas favorable, monsieur le rapporteur spécial, à de nouveaux bouleversements après l'entrée en vigueur d'un dispositif complexe. Mais les choses ne se passent pas de la même manière d'un département à l'autre, et le ministre des Solidarités actives a le devoir de veiller à ce que les allocataires aient un droit d'accès équivalent où qu'ils se trouvent, d'où des mesures simplificatrices selon des modalités à discuter, par exemple sous forme de charte démocratique ou d'expérimentation. On a constaté que, à certains endroits, Pôle Emploi facture des prestations que la loi ne prévoit pas de facturer. Nous pouvons simplifier sans remettre en cause l'architecture.

Quant aux effets de seuil et aux droits connexes, le RSA avait pour but de les éviter en s'attachant non plus à un statut, mais à des ressources et à des charges de famille. Il a donc intégré la problématique des droits connexes nationaux. À l'époque, en tant que rapporteur, j'avais essayé de faire passer un amendement sur les droits connexes locaux, mais je me suis heurté au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités locales. Cela étant, le principe est que chaque heure travaillée de plus procure des ressources supplémentaires.

Relevés à l'appui, on a constaté à la marge quelques exceptions, notamment à cause des allocations logement, et on est en train de les étudier. Certains changements de situation, comme une période durable de chômage, réduisent les moyens financiers des allocataires au cours de la période de versement, et il faut un trimestre pour en tenir compte. En minorant les ressources retenues, des mesures peuvent augmenter mécaniquement l'aide personnelle au logement. Et lorsqu'un allocataire est bénéficiaire du RSA-socle, les revenus d'activité professionnelle ou les indemnités de chômage qu'il a perçus dans le passé ne sont pas pris en compte pour évaluer ses droits au logement – on parle de neutralisation – tant que le foyer dispose d'un faible montant de ressources. L'aide au logement est alors portée à son montant maximal. Cette mesure, particulièrement favorable, perdure après la reprise d'activité pendant une période de cumul intégral entre le salaire et le revenu de solidarité active de base, soit trois ou quatre mois. Il y a donc quelques situations spécifiques.

Conformément à l'objectif de la loi du 1^{er} décembre 2008 – encourager l'activité professionnelle des bénéficiaires –, des droits connexes nationaux sont alloués par référence à un niveau de ressources et non plus à un statut. Les réformes entreprises suivent un principe : le RSA n'est jamais pris en compte dans les ressources des bénéficiaires, ni en matière fiscale, ni en matière sociale. On s'assure ainsi de maintenir les droits des bénéficiaires du RSA les plus vulnérables. Par exemple, les bénéficiaires du RSA dont le revenu fiscal de référence est nul sont exonérés de redevance audiovisuelle. Les autres paient en proportion de leurs ressources. Dans l'immense majorité des cas, le principe est respecté : en calculant le RSA en fonction des ressources et des charges de famille, toute heure de travail supplémentaire se traduit par un revenu supplémentaire.

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial. Vous avez évoqué, monsieur le ministre, la disparité entre les départements. Nous avons entendu les CAF, les conseils généraux et Pôle Emploi se réjouir que le RSA leur ait donné l'occasion de travailler ensemble et permis d'appréhender plus globalement les difficultés des familles.

Pour écarter le risque de stigmatisation que redouteraient certains travailleurs aux très faibles ressources, qui craignent d'être étiquetés comme RMIstes, faudrait-il rebaptiser le RSA-activité ?

M. le ministre. Le nouveau dispositif de l'APRE tarde à se déployer, ce qui est pour le moins paradoxal puisque tout le monde se plaint de l'insuffisance des moyens qui sont alloués. Une partie de l'APRE est déconcentrée, une autre va à Pôle Emploi. Il ressort surtout qu'au moment où les publics vont vers Pôle Emploi et où ils auraient besoin de cette allocation pour les aider à payer leurs frais de transport, par exemple, Pôle Emploi ne la leur prescrit pas toujours. C'est à ce niveau que le problème se pose. Nous avons réuni récemment les acteurs départementaux pour y remédier. Pour ce faire, il n'est pas utile de changer le dispositif, il suffit de donner un rôle plus important au préfet de façon que Pôle Emploi prescrive cette prestation de façon quasi automatique.

Changer le nom du RSA-activité ? Le débat idéologique a déjà eu lieu à propos de la prime pour l'emploi qui pourrait englober la partie activité du RSA puisque, le but étant le même, les deux dispositifs sont alternatifs – le plus avantageux étant retenu. Je suis ouvert à ce que vos commissions en discutent, mais il faut savoir prudence et raison garder. Le dispositif correspond déjà à un changement culturel de taille. Ce qui me revient de la part des présidents de conseil général et des acteurs sociaux sur le terrain m'incite à laisser à chacun le temps de s'habituer. Je suis d'accord pour simplifier et améliorer en douceur.

Mme Cécile Dumoulin. Connait-on le nombre des bénéficiaires du RSA-socle qui sortent chaque année du dispositif, ainsi que celui des RMistes réellement engagés dans un processus de formation et d'insertion ?

M. René Couanau. L'objectif, tant du RSA que du RMI, est de sortir de ces dispositifs. Il faut donc connaître les flux en entrée et en sortie, et savoir ce que les bénéficiaires deviennent, si leur situation s'est améliorée, et s'ils se sont formés. Vous nous avez expliqué, monsieur le ministre, que le dispositif n'était pas si complexe et que les acteurs commençaient à s'habituer, mais votre démonstration sur la juxtaposition des aides tend à prouver le contraire. S'engagera-t-on pour une fois, même timidement, dans la voie de la simplification ?

M. le ministre. Les flux retracent des entrées et des sorties tous les mois. Mais il faut prendre du recul et être prudent. Sous l'effet de la crise, entre juin 2008 et la fin de l'année 2009, les entrées ont brusquement augmenté. Mais en ce moment, certains indicateurs de reprise de l'emploi ne trompent pas, comme la reprise de l'intérim ou du temps partiel. L'impact de la conjoncture rend cependant l'analyse difficile. J'ai demandé une série d'études au comité d'évaluation, à la fois quantitatives et qualitatives, mais il n'y aura rien de précis avant début 2011.

La loi procède tout de même à une simplification, notamment avec les contrats uniques d'insertion. Les conseils généraux adressent les bénéficiaires du RSA-socle « employables » à Pôle Emploi, qui a *de facto* la responsabilité de mener des politiques d'insertion. Or le résultat est assez inégal selon les départements. Y remédier est de l'intérêt non seulement des bénéficiaires, mais aussi des conseils généraux. Les chiffres de la fin de l'année 2008 faisaient apparaître sur un an une baisse significative du nombre des RMistes. Je signale au passage que, à ce moment-là, les départements n'ont pas demandé à rembourser l'État... Autrement dit, la dégradation de 2009 est survenue après deux années plutôt fastes. Le RSA-socle devrait dorénavant stagner, puis baisser pour être remplacé par le RSA-activité. Et le mouvement sera d'autant plus rapide que l'on sortira plus vite de la crise.

M. Marc Goua. Très souvent, la perte des droits connexes annule le supplément procuré par le RSA-activité. Il va falloir traiter ce problème, qui explique en partie la lenteur de la montée en charge.

M. Thierry Carcenac. Vos propos surprenants laissent penser que les départements auraient été bénéficiaires de la compensation...

M. le ministre. Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit !

M. Thierry Carcenac. Quel est le bilan de la compensation entre l'État et les départements en matière d'allocation de parent isolé (API) ? Il semblerait que, les décrets qui ont été pris ayant eu pour effet une augmentation du nombre de bénéficiaires, les régularisations à verser aux départements soient plus importantes que prévu.

Par ailleurs, on se rend compte que les tarifs sociaux ne sont pas sollicités par ceux qui pourraient y prétendre. Ainsi, en 2005, on comptait 720 000 bénéficiaires du tarif social pour le téléphone fixe, mais ils ne sont plus que 300 000. N'envisagiez-vous pas de nommer un parlementaire pour étudier les mesures à prendre au niveau des droits connexes ?

M. Dominique Baert. M. le ministre des solidarités actives ne m'en voudra pas de l'interroger sur une mesure forte de solidarité, à savoir le dispositif de réussite éducative qui vise à lutter contre l'échec scolaire. Son avenir suscite des inquiétudes au sein des collectivités et chez les opérateurs. Les rumeurs qui circulent sur l'éventuelle diminution des financements en cours d'année sont-elles fondées ? Qu'advient-il de ce dispositif à la rentrée de septembre ? *Quid* de son financement, et notamment de la charge laissée aux collectivités dont les budgets sont difficiles à boucler ? Que deviendront les collaborateurs qui participent à cette action ?

M. Marc Le Fur. Les deux volets du RSA s'adressent en effet à des publics distincts qui n'apprécient pas toujours d'être confondus dans un même ensemble.

Quel bilan peut-on dresser du RSA dans l'agriculture et auprès des travailleurs indépendants ?

Le RSA peut-il être versé à des personnes qui arrêtent momentanément leur activité, par exemple en cas de congé sans solde pris par un salarié en CDI ou de versement de l'allocation parentale d'éducation ?

La « familialisation » du RSA a-t-il amélioré le sort des familles ? Disposez-vous de chiffres précis à cet égard ?

M. le ministre. Martin Hirsch avait d'emblée perçu le risque de télescopage entre les droits connexes, comme l'allocation logement, et le RSA.

Il est clair que le RSA-activité a vocation à décroître au fur et à mesure que l'activité augmente. Le principe est simple : à travail supplémentaire, ressource supplémentaire, même si le gain net n'est pas strictement égal au supplément de salaire obtenu. Il arrive que certains changements de situation – par

exemple pour les salariés à temps partiel des entreprises de nettoyage, dont la durée de travail peut varier d'une semaine à l'autre – soient délicats à gérer. Mais il s'agit là de cas marginaux, que nous sommes en train d'étudier.

Je suis plus dubitatif à propos des droits connexes locaux car ils restent attachés à un statut. C'est bien ce que j'avais voulu changer en tant que rapporteur parlementaire, mais sans succès. Si le président du conseil régional d'Île-de-France décide d'accorder un tarif préférentiel dans les transports à ceux qui relèvent de tel ou tel statut, cela risque de contrarier l'application du principe de prise en compte des ressources et des charges de famille.

Quant à l'impact sur les familles, je renvoie Marc Le Fur à un excellent rapport de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale signé Marc-Philippe Daubresse, rendu au moment du vote de la loi et qui reprend tous les chiffres et envisage les cas selon la taille des familles.

Concernant l'API, devenue RSA majoré, il y a en effet un problème car la compensation se fait sur la base du compte administratif de l'année précédente. En cas de dégradation de la conjoncture économique, la compensation de l'année précédente n'est pas à la hauteur des besoins de l'année en cours. Mais tous les dispositifs ont été prévus, notamment le recours au fonds de péréquation et une surcompensation en 2010 pour les départements défavorisés, notamment par le transfert de TIPP. La compensation de l'API sera faite dans la loi de finances rectificative sur la base des comptes administratifs arrêtés dans le courant de ce mois.

J'ai constaté comme vous la montée en puissance du RSA-activité dans les départements ruraux. Les MSA ont des difficultés à apprécier le revenu des agriculteurs, et mon cabinet travaille avec elles à la rédaction d'un guide pour homogénéiser la démarche dans tous les départements.

Le cas des travailleurs indépendants est beaucoup plus complexe. Le comité de pilotage et d'évaluation qui se tiendra au début du mois de juillet en discutera et j'annoncerai à cette occasion les principales mesures de simplification.

Nous examinons également les cas de cessation provisoire d'activité. Si le titulaire d'un CDI prend un congé sans solde, sa perte de revenu sera constatée avec un décalage de quatre mois, un mois après la déclaration trimestrielle de ressources. Si M. Le Fur souhaite une réponse sur un cas précis, qu'il me donne plus de détails.

Un parlementaire en mission sur les droits connexes sera désigné cet été.

Les équipes de réussite éducative devaient être pérennisées pour cinq ans. D'autres dispositifs ont pris le relais, tels que les contrats urbains de cohésion sociale, mais ils ne sont pas de mon ressort. Je préfère donc que vous interrogiez à ce sujet ma collègue du Gouvernement.

M. Henri Nayrou, rapporteur spécial pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Je confirme la montée en puissance du RSA-activité dans les départements ruraux à cause des agriculteurs, et même des travailleurs indépendants. Je prends acte de l'annonce de la sortie d'un guide pour apprécier leurs revenus.

Aux discours, je préfère les chiffres. L'Ariège a dépensé au titre du RSA 20,3 millions d'euros en 2009 – soit 1 million de plus que les prévisions initiales. En 2010, nous tablions sur 21,3 millions d'euros. Nous allons être obligés d'ajouter 400 000 euros de plus dans quelques jours et, selon les projections, nous devrions être à 22,6 millions d'euros à la fin de l'année. Comme d'autres présidents de conseil général, Augustin Bonrepaux envisage de cesser de payer dès que la cote d'alerte aura été dépassée.

J'en viens à l'impact du panier des trois allocations de solidarité. Le Premier ministre a reçu le 1^{er} juin l'Assemblée des départements de France (ADF), qui lui a écrit huit jours plus tard pour lui demander de prendre en compte les difficultés de certains départements. L'ADF estime à 13,6 milliards d'euros le différentiel entre le coût des trois allocations et les remboursements de l'État.

Quelles sont les intentions du Gouvernement à propos du reliquat des 400 millions qui n'ont pas été dépensés par l'État sur une enveloppe globale de 6,8 milliards d'euros prévus pour le RSA ?

Pouvez-vous, enfin, présenter un premier bilan d'étape du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et du service civique ?

Toujours au titre de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, je rappelle que M. Pierre Morange avait demandé la création d'un organe interministériel destiné à piloter la mission 163, assez complexe, qui comporte trois programmes relevant de trois ministres différents. Peut-être des jeunes sans diplôme, bénéficiant du revenu de solidarité active et participant au service civique, pourraient-ils mettre un peu de sens concret dans cette pagaille interministérielle. Cela créerait des emplois...

M. le ministre. À la suite de la remise du rapport Jamet au Premier ministre, une discussion est engagée entre celui-ci et l'Association des départements de France. Le problème porte moins sur la compensation du RSA que sur celle de l'allocation aux adultes handicapés et de l'allocation personnalisée d'autonomie, compte tenu des règles constitutionnelles. Je rappelle à cet égard que la compensation d'un transfert de compétence est, à un instant *t*, opérée à l'euro près par une commission de transfert de charges et qu'en cas d'extension ultérieure de compétence, les conditions de la compensation doivent être déterminées par un projet de loi. Ce point figurait dans le débat constitutionnel préalable à la loi de décentralisation de 2004, auquel j'ai également participé.

Le rapport Jamet a éclairé la réalité contrastée des départements et le Premier ministre annoncera le moment venu ses décisions et ses propositions en la matière.

Conformément à la loi, l'État compense constitutionnellement le RSA majoré, transféré en 2004, même si l'on constate une montée en puissance dans certains départements, comme l'a montré le rapport Jamet.

Quant au budget de la jeunesse, il comporte cette année trois éléments essentiels.

Tout d'abord, je compte poursuivre et amplifier l'action du fonds d'expérimentation jeunesse. Les 300 expérimentations mises en œuvre par mon prédécesseur Martin Hirsch, sur 1 100 réponses à son appel à projets, accompagnent le parcours du jeune depuis sa sortie du monde scolaire jusqu'à l'emploi, en passant éventuellement par l'université : de nombreuses mesures sont prévues, comme la lutte contre le décrochage et l'absentéisme scolaire, la réforme de l'orientation, les écoles de la deuxième chance, l'accompagnement vers l'alternance ou l'aide aux apprentis qui décrochent.

Afin d'assurer la cohérence de ces expérimentations, je compte installer sept ou huit laboratoires dans des zones urbaines, dans des agglomérations urbaines de province, dans des départements ruraux, dans des départements d'outre-mer et dans deux secteurs d'Île-de-France, afin que nous puissions rassembler le meilleur du fonds d'expérimentation jeunesse, notamment ses éléments structurants – par exemple, un fichier sur le décrochage scolaire, une plate-forme de partage de données entre le rectorat et un conseil régional ou les écoles de la deuxième chance. Ces laboratoires permettraient de concentrer l'action sur des territoires précis durant une certaine période en mutualisant notamment les moyens des collectivités territoriales et des entreprises – car le fonds d'expérimentation jeunesse associe public et privé.

En deuxième lieu, la loi de finances pour 2010 permet de financer 10 000 services civiques. Nous avons installé l'Agence du service civique au milieu du mois de mai et j'ai signé ce matin la lettre qui donne à Martin Hirsch les moyens nécessaires. Trois ou quatre mille jeunes, qui s'étaient déjà portés volontaires, sont prêts à « embrayer » assez rapidement. Ce dispositif a été fusionné avec celui de France Volontaires. Même en démarrant en juin, il semble donc que l'objectif des 10 000 volontaires sera tenu d'ici à la fin de l'année. Comme l'a annoncé le Président de la République, le dispositif montera en charge pour atteindre, à terme, 10 % d'une classe d'âge, soit environ 70 000 personnes.

Mon prédécesseur sait que le service civique volontaire n'a pas été facile à mettre en œuvre. Il faut à la fois des moyens, la simplification de certains circuits et une certaine souplesse dans les agréments – toutes choses qui justifient la création de cette agence.

Le troisième grand domaine d'activité concerne les associations. Comme vous le savez, le Premier ministre a défini une feuille de route prévoyant en 2011 une diminution de 5 % de tous les budgets, y compris le mien – mais à l'exception, bien évidemment, des dispositifs qui montent en puissance. L'objectif de diminution est de 10 % en 2013.

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial. Je ferai parvenir très rapidement aux membres de la Commission la note que j'ai préparée sur l'exécution de l'ensemble des crédits de la mission pour 2009. Cette exécution se traduit par un dépassement de crédits de près de 3 %, dû essentiellement au programme 157 *Handicap et dépendance*, l'augmentation du montant de l'allocation pour adulte handicapé étant liée à un effet d'assiette, du fait de l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Le programme 106 a lui aussi connu une légère augmentation.

Je tiens enfin à saluer le remarquable travail accompli sur le programme support – le programme 124 –, qui reste très précisément dans son enveloppe. Les services de l'administration sociale ont parfaitement cadré leur budget.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le ministre, je vous remercie pour la qualité de vos réponses, ainsi que pour le cœur que vous y avez mis.

AUDITION DE MME RAMA-YADE MARDI 15 JUIN À 18 HEURES

La Commission entend Mme Rama Yade, secrétaire d'État chargée des sports, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : bilan d'une année de politique des sports

M. le président Jérôme Cahuzac. Madame la secrétaire d'État, nous sommes très heureux, avec Mme Michèle Tabarot, présidente de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, de vous accueillir dans la salle de la commission des Finances.

Dans le cadre de l'examen de la loi de règlement pour 2009, M. Henri Nayrou, rapporteur spécial pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, a proposé que nous débattions avec vous du bilan d'une année de politique des sports. Je propose donc que, pour commencer, vous présentiez brièvement les principaux résultats de l'exécution en 2009 des programmes correspondants au sein de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

Mme Rama Yade, secrétaire d'État chargée des sports. Après mon collègue Marc-Philippe Daubresse, ministre de la Jeunesse et des solidarités actives, qui vous a détaillé les politiques en faveur de la jeunesse et la vie associative, je suis particulièrement heureuse de vous présenter le bilan de l'action menée en faveur du sport en 2009. Comme vous le savez, ce bilan est aussi celui Mme Roselyne Bachelot, ministre de la Santé et des sports, et de mon prédécesseur, M. Bernard Laporte, à l'action duquel je tiens à rendre hommage.

Je souhaite tout d'abord évoquer le magnifique succès que constitue l'attribution à la France de l'organisation de l'Euro 2016. C'est le résultat d'un travail de fond, d'un travail collectif conduit depuis dix-huit mois par la Fédération française de football, la Ligue professionnelle, les villes hôtes des matchs et, naturellement, l'État, avec l'intervention décisive du Président de la République le 28 mai dernier devant l'UEFA. Cette organisation sera l'occasion d'un grand effort de mise à niveau de nos infrastructures sportives, qui créera pour l'avenir les conditions de nouveaux succès.

J'en viens à la présentation plus strictement financière de l'année 2009, et je salue à cet égard les travaux conduits par la Cour des comptes dans le cadre de la note d'exécution budgétaire sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

En ce qui concerne le bilan de l'exécution des crédits, plusieurs événements ont marqué la gestion de 2009.

Le soutien aux fédérations sportives a été maintenu à 96,63 millions d'euros grâce en particulier à l'apport d'un fonds de concours en provenance du Centre national pour le développement du sport, le CNDS, pour 6,31 millions d'euros.

Un dégel de la réserve de précaution, pour 9 millions d'euros en autorisations d'engagement, est intervenu en cours d'année pour financer la reconstruction du stade nautique de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance – l'INSEP –, après l'incendie survenu le 11 novembre 2008.

Vingt millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts en loi de finances rectificative pour accélérer l'apurement de la dette de l'État envers l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre de la compensation du coût du droit à l'image collectif (DIC). Le versement total a ainsi été porté à près de 45 millions d'euros.

Globalement, il convient de noter également le niveau élevé de consommation des crédits : 98 % en crédits de paiement et plus de 91 % en autorisations d'engagement, ce qui représente une nette progression.

Un report intégral sur 2010 des crédits non consommés a été obtenu. Il s'agit essentiellement d'autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement, mais non engagées en raison des échéanciers de travaux.

Sur le plan de la performance, les résultats sont également positifs : 61 % des objectifs du programme ont été atteints ou dépassés ; 22 % des objectifs, bien que non atteints, connaissent une amélioration significative ; seuls 17 % des objectifs n'ont pas été atteints ou n'ont pas connu d'amélioration significative.

De l'ensemble des données de performance, je retiens quelques résultats particulièrement intéressants.

Tout d'abord, l'accroissement du nombre de licences souscrites auprès des fédérations sportives, nettement plus rapide que l'évolution de la population française, est à mettre au crédit du travail de fond du ministère et des fédérations. Une approche plus fine montre que le nombre de licences féminines a fortement progressé, mais que le nombre de licences en zones urbaines sensibles reste encore plus de deux fois inférieur à la moyenne nationale. Ce dernier résultat est un sujet de préoccupation, car il pose la question de l'efficacité des actions menées dans ces zones en faveur du développement de la pratique sportive.

Je me réjouis par ailleurs de la meilleure mobilisation des moyens de la part territoriale du CNDS affectés aux handicapés et aux actions ciblées pour les jeunes filles et les femmes. Les résultats constatés en ce domaine excèdent en effet sensiblement les prévisions.

Enfin, la politique ministérielle de soutien à l'ensemble des fédérations sportives à travers les conventions d'objectifs est confortée par les résultats des Jeux olympiques de Pékin, qui ont permis à la France de conserver le cinquième rang mondial selon la méthode dite « indice POP », qui prend en compte, avec une juste pondération, l'ensemble des places de finalistes, c'est-à-dire tous les athlètes classés parmi les huit premiers. Ce très bon résultat justifie le choix d'accomplir un effort général en faveur du sport de haut niveau plutôt que de se focaliser sur un petit nombre de fédérations.

Je déclinerai maintenant le bilan de 2009 selon les quatre catégories d'actions du programme *Sport* : sport pour tous, sport de haut niveau, protection de la santé des sportifs et formation aux métiers du sport.

En ce qui concerne l'action n° 1, *Sport pour tous*, qui a bénéficié de 31,9 millions d'euros en 2009, je souhaite tout d'abord souligner la rationalisation des compétences intervenue entre l'État et le CNDS.

En effet, le budget de l'État se concentre depuis 2009 sur le pilotage national de la promotion du sport pour tous, *via* le soutien aux fédérations sportives et aux pôles ressources nationaux. Le CNDS, quant à lui, est devenu l'opérateur exclusif pour le soutien aux actions territoriales en matière de sport pour tous, qu'il s'agisse de subventions aux clubs sportifs, comités et ligues, ou du soutien aux collectivités locales et associations sportives pour la construction ou la rénovation d'équipements sportifs. Parallèlement, la gouvernance locale du CNDS a été simplifiée par le décret du 15 mai 2009, avec la création de commissions territoriales siégeant au niveau régional, ce qui correspond au nouveau cadre de mise en œuvre des politiques publiques de l'État.

Enfin, le CNDS continue d'accroître ses compétences avec l'attribution d'un rôle stratégique dans l'ambitieuse politique d'accueil des événements sportifs que notre pays met en place. Cette démarche s'appuie sur la constitution d'un comité des grands événements internationaux, associant le mouvement sportif, les collectivités locales et des experts.

La consolidation des pôles ressources nationaux comme sources d'expertise au profit des services déconcentrés a donné lieu à l'implantation à Aix-en-Provence du pôle « Sport, éducation, mixités et citoyenneté », issu de la fusion de deux pôles préexistants, et à la création à Vichy du pôle « Sport et santé ».

J'ai également souhaité prendre en compte deux politiques auxquelles je suis particulièrement attachée, avec la création de deux missions au sein de la Direction des sports, consacrées respectivement à la « prévention de la violence et des discriminations dans le sport » et au « sport durable ».

La proposition de créer un fonds sportif pour la protection internationale de l'enfance, auquel le CNDS contribuerait à hauteur de 2 millions d'euros, permettrait de mobiliser de nouvelles solidarités en faveur des enfants victimes de la « traite sportive », notamment en Afrique.

En ce qui concerne l'action n° 2, *Sport de haut niveau*, qui a bénéficié de 176 millions d'euros environ en 2009, il faut particulièrement noter le nouveau positionnement de l'INSEP, désormais dénommé, depuis le décret du 25 novembre 2009, Institut national du sport, de l'expertise et de la performance, et qui constitue un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. À ce titre, l'INSEP est désormais la tête de réseau des autres établissements sous tutelle du secrétariat d'État aux sports.

Sous la double influence de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du renforcement du pilotage stratégique des opérateurs de l'État, ces établissements ont connu de profondes réformes en 2009.

Ainsi, sur les trois écoles nationales, deux font l'objet d'une importante transformation : l'Institut national du cheval et de l'équitation, né de la fusion des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation, et l'École nationale des sports de montagne, regroupant les deux entités de l'École nationale de ski et d'alpinisme (ENSA) de Chamonix et du Centre national de ski nordique et de moyenne montagne de Prémanon. L'École nationale de voile et des sports nautiques, quant à elle, demeure dans son format actuel.

De même, le réseau des vingt-quatre centres régionaux d'éducation populaire et de sport, ou CREPS, a été ramené à dix-huit à la fin de 2009 à la suite de la dissolution de six d'entre eux et sera stabilisé à seize en 2010, après les évolutions structurelles en cours aux CREPS de Dinard et de Voiron.

La conclusion de contrats de performance dans quatre établissements sous tutelle en 2009 – CNDS, ENSA, INSEP, CREPS de Bourges – traduit la mise en place d'une relation modernisée entre l'administration centrale et les établissements et permet de valoriser l'activité des CREPS au niveau tant du ministère que de leurs partenaires. C'est dans la poursuite de cette orientation que j'ai signé le 9 juin dernier des contrats de performance avec dix CREPS pour la période 2010-2012.

Pour ce qui concerne l'INSEP, l'année a été marquée par l'achèvement du nouveau complexe sportif, la livraison par le partenaire privé de la phase 2 du contrat de partenariat, l'ouverture du nouveau service de restauration et le lancement de l'opération de reconstruction de la piscine détruite par un incendie en novembre 2008.

La réforme de l'organisation du sport de haut niveau et la validation des parcours de l'excellence sportive pour chaque fédération sportive délégataire d'une discipline de haut niveau constituent un élément important pour la préparation de nos sportifs en vue des prochaines échéances olympiques et paralympiques.

J'en profite pour faire un rapide bilan des Jeux d'hiver de Vancouver. Le résultat a été globalement satisfaisant puisque le nombre de onze médailles atteint à Salt Lake City en 2002 a été égalé. Toutefois, aucune médaille n'a été obtenue en ski alpin et en sports de glace, ce qui m'amène à mettre en place, avec les fédérations concernées, un plan d'action en vue des jeux de Sotchi. Le bilan des Jeux paralympiques est quant à lui en demi-teinte, voire décevant quant au nombre de médailles d'or. La coopération technique entre la Fédération française handisport et les fédérations dites « valides », avec l'appui de l'INSEP, sera à approfondir en vue des prochains Jeux.

L'année 2009 a également été la première année de mise en œuvre des conventions d'objectifs entre l'État et les fédérations sportives, qui épousent désormais la durée de l'olympiade 2009-2012 et s'appuient sur une définition d'objectifs partagés entre l'État et les fédérations, dont l'atteinte sera mesurée par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

L'action 3, qui a bénéficié de 17,45 millions d'euros de crédits, concerne la politique de protection de la santé des sportifs et de prévention et de lutte contre le dopage. L'effort budgétaire conjugué du programme *Sport* et du CNDS a été conséquent en 2009, puisque 17,4 millions d'euros ont été consacrés à cette politique prioritaire, dont un peu moins de 7,5 millions d'euros de subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et 6,9 millions d'euros accordés aux fédérations pour le suivi médical et l'encadrement sanitaire des sportifs.

La mise en conformité du code du sport avec le code mondial antidopage, applicable depuis le 1^{er} janvier 2009, a abouti avec l'adoption de l'ordonnance du 14 avril 2010. Les succès de cette politique ne doivent cependant pas faire oublier les problèmes qui peuvent exister entre l'AFLD et l'Union cycliste internationale à propos des contrôles à mener sur le Tour de France cycliste. Lors du prochain Tour, je compte beaucoup sur la vigilance de l'Agence mondiale antidopage pour garantir l'éthique de cette grande compétition.

L'action 4, qui concerne la politique de formation aux métiers du sport, a bénéficié en 2009 de 17,5 millions d'euros de crédits. L'année a été consacrée à la poursuite du déploiement de la nouvelle architecture des diplômes – brevet professionnel, diplôme d'État et diplôme d'État supérieur –, ainsi qu'aux travaux de rénovation du brevet professionnel. Parallèlement, l'activité des établissements sous tutelle s'est recentrée sur les formations « cœur de métier », en cohérence avec les orientations de la RGPP.

Je veux également saluer l'accord trouvé en novembre 2009 entre le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et la branche professionnelle, avec l'appui de l'État, pour développer les certificats de qualification professionnelle dans le champ du sport. Ce dispositif permettra de répondre de façon adaptée aux besoins d'emplois des clubs sportifs.

Je conclurai en me félicitant de la récente publication de la loi sur les paris sportifs, qui conforte trois principes auxquels je suis attachée. Le premier est la nécessaire protection de l'intégrité du sport dans un contexte où une offre de paris désormais licite et encadrée permettra de mieux lutter contre l'addiction au jeu, le blanchiment d'argent et les atteintes à l'éthique sportive. Le deuxième est la contribution des paris sportifs au développement du sport au moyen du prélèvement sur les mises, dont une part sera affectée au CNDS, que le Parlement a bien voulu adopter. Le troisième principe est la reconnaissance du droit des organisateurs de manifestations et de compétitions sportives sur l'exploitation commerciale des éléments caractéristiques de ces événements.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Le sport est un sujet qui nous intéresse tous et que la commission des Affaires sociales évoque souvent, dans un cadre moins strictement budgétaire. Avant de laisser la parole à mes collègues, j'aborderai quatre sujets.

Tout d'abord, je voudrais savoir, pour faire suite aux engagements que vous aviez pris lors de la discussion du texte récemment voté sur la profession d'agent sportif, où en sont les mesures d'application de ce texte et comment les fédérations exerceront leur contrôle.

Deuxièmement, un dispositif a-t-il été finalisé pour répondre aux inquiétudes suscitées par la suppression anticipée du droit à l'image collectif, autour duquel nombre de clubs avaient construit leur équilibre ?

Troisièmement, alors que l'autorité de régulation créée dans le cadre de la loi sur les paris sportifs a pu débiter ses activités pour la Coupe du monde de football, avez-vous une vision plus nette des ressources que ces paris généreront pour le sport ?

Enfin, nous avons tous été heureux d'apprendre que la France avait été choisie pour organiser l'Euro 2016. Pourriez-vous préciser quelles sont les mesures d'ordre législatif qui devront être mises en œuvre pour nous permettre d'accueillir cet événement ? Nous souhaiterions également savoir dans quel délai le programme d'investissements sera confirmé.

M. Henri Nayrou, rapporteur spécial de la commission des Finances. Madame la secrétaire d'État, je vous donne acte des éléments chiffrés du rapport annuel de performances (RAP), qui sont, hélas ! conformes à la réalité. De fait, la mission *Sport, jeunesse et vie associative* se caractérise par le désengagement programmé et assumé de l'État, qui se poursuit depuis plusieurs années. Ce n'est d'ailleurs pas fini, car M. Daubresse, ministre de la Jeunesse et des solidarités actives, nous a annoncé tout à l'heure des chiffres peu plaisants, qui seront prochainement confirmés par le Premier ministre : une diminution de 5 %, puis de 10 % en 2013, du budget des ministères.

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* reste l'une des plus petites du budget de l'État avec 0,22 % des dépenses du budget général. En outre, cette mission est dotée de satellites, hors budget. Heureusement, sa dotation budgétaire ne résume pas les enjeux qui y sont associés.

Le RAP 2009 est, une fois encore, décevant. De fait, ce document, qui devrait être un outil pertinent d'analyse et d'évaluation des politiques publiques, reste encore trop largement perfectible.

Ma première question portera sur l'architecture de la mission.

Le programme 219, *Sport*, dit « pilote », est cohérent et pertinent. Le programme 163 *Jeunesse et vie associative* est hétérogène, avec des actions qui ne couvrent qu'une faible partie des deux champs indiqués dans son intitulé.

Le choix a été fait dès la mise en œuvre de la LOLF de rattacher l'ensemble du titre 2 à un programme soutien non-prestataire de service et surdimensionné, le programme *Conduite et pilotage*. Ce programme 210 constitue une entorse à la LOLF car il regroupe l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement de la mission, comme l'atteste le rapport de la commission interministérielle d'audit des programmes, ainsi que divers rapports parlementaires et de la Cour des comptes. La lisibilité et le pilotage des programmes opérationnels 163 et 219 composés essentiellement de dépenses d'intervention, en pâtissent – c'est là une question que j'ai évoquée avec M. Daubresse.

Une évolution de la maquette budgétaire et des structures est annoncée pour le projet de loi de finances pour 2011, liée notamment à la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la RGPP et aux changements de périmètres ministériels, depuis la création du Haut commissariat à la jeunesse en janvier 2009. Qu'en est-il de ces améliorations ?

Ma deuxième observation portera sur la réforme des collectivités territoriales. Je rappelle qu'en 2007 la dépense nationale liée au sport a atteint 33 milliards d'euros, dont 50 % pour les ménages, 33 % pour les collectivités locales, 10 % pour l'État et 7 % pour le privé.

Les projets portés dans le domaine du sport font fréquemment l'objet de financements croisés, que rend précisément difficiles l'article 35 de la loi sur la réforme des collectivités territoriales votée la semaine dernière par notre assemblée, la norme étant désormais l'interdiction du cumul de subventions des régions et des départements. Avec les députés de la montagne, nous avons pu faire adopter un amendement atténuant les effets de cette mesure pour les communes de moins de 3 500 habitants et les intercommunalités de moins de 50 000 habitants.

Je poserai trois questions à ce propos : quelles compétences, pour quelles collectivités ? Avec quelles conséquences pour le financement du sport ? Quels sont désormais les mécanismes visant à garantir l'accès du mouvement sportif aux aides des collectivités territoriales ? Peut-être nos collègues sénateurs seront-ils plus avisés que le rapporteur de l'Assemblée nationale...

Ma troisième observation portera sur l'Euro 2016 de football et les équipements sportifs pour tous. Malgré le volontarisme de l'État, son intervention ne se soldera que par 150 millions d'euros sur le montant de 1,7 milliard d'euros qui devra être englouti par le chantier des stades, le reste étant à la charge des collectivités et des investisseurs privés. Pouvez-vous faire le point sur le montage financier de cet événement. Qui, de l'État, de la Fédération, des collectivités ou du privé, pilotera les opérations et en assurera le suivi financier ? Nul n'ignore en effet que des collectivités se sont retirées de la course avant même que ne soit prise la décision, qui, du reste, me ravit personnellement.

Que vont devenir les équipements dédiés au « sport pour tous », pour l'entretien desquels 10 millions d'euros seulement sont prévus, sachant que 45 % de ces équipements de base ont plus de vingt ans et 22 % plus de trente ans ?

Je tiens à redire mon regret, partagé par nombre de mes collègues sur tous les bancs de cette assemblée, que le grand emprunt n'ait pas jugé bon de prendre en compte la remise à niveau de ces équipements. Celle-ci aurait eu un excellent effet d'entraînement et les collectivités auraient eu tout naturellement vocation à en être les maîtres d'ouvrage.

Comment transformer une candidature réussie à l'Euro 2016, faite par les clubs « pros » pour les clubs « pros », en une organisation du championnat d'Europe des nations de football pour tout le monde ?

Ma quatrième observation concernera l'Agence française de lutte contre le dopage. Chacun reconnaît la nécessité de la lutte contre le dopage et la qualité des actions de l'AFLD, d'autant plus nécessaires qu'avec l'arrivée des entrants dans le cadre des paris en ligne, de nombreux garde-fous seront nécessaires pour respecter la morale du sport et l'exacte vérité des performances sportives.

Vous avez déclaré que l'Agence serait intégralement financée par le budget du ministère de la Santé et des sports et que vous dévoileriez le détail des mesures permettant de dégager ce financement supplémentaire, qui s'élève à 8,4 millions d'euros, dont 3,2 millions ont été déjà accordés. Le reste, soit 5,2 millions d'euros, devrait être fourni avant la fin juin. Je n'ai pas apprécié les changements de pied auxquels nous avons assisté à propos de ce financement, pour lequel ont été envisagés tout à tour une surtaxe des licences, heureusement annulée, et le détournement des objectifs premiers de la « taxe Buffet ». Quel financement pérenne envisagez-vous donc pour le budget de l'Agence ?

Ma cinquième observation touchera au droit à l'image collectif. Au-delà de mon rôle de député et de rapporteur spécial, le psychodrame qui s'est joué à ce propos m'attriste aussi comme sportif et comme citoyen. En la personne de M. Woerth, le Gouvernement, je le rappelle, a accepté en 2009 ce qu'il m'avait refusé en 2008, signifiant ainsi la fin du DIC. Il a fallu un déjeuner à l'Élysée, en décembre dernier, pour rayer d'un trait de plume le financement de l'AFLD provenant de la taxe Buffet, que je viens d'évoquer. Je regrette que le Président de la République ait eu l'occasion de dire en décembre dernier que la suppression du DIC était une mauvaise manière faite au football français et que ce qui avait été supprimé au niveau du droit à l'image collectif serait rétabli dans le cadre d'une autre loi. Sans être foncièrement opposé à ce que les clubs français jouent à armes égales avec d'autres clubs européens, je souhaite que cette affaire n'ait pas d'impact sur le budget du sport. Qu'est-il prévu au titre de la loi sur le commerce ou sur les sociétés sportives ? Un nouveau système de compensation est-il envisagé ? À défaut, qu'en est-il des recours des clubs devant les tribunaux administratifs ?

Le rapport annuel de performances précise que l'ACOSS a réévalué ses prévisions quant au coût réel du DIC pour l'exercice 2009 à 39,8 millions d'euros, loin donc des 26 millions d'euros d'évaluation initiale, et même des 32 millions d'euros. Quand ce regrettable feuilleton prendra-t-il fin ?

M. Régis Juanico, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles. Le modèle sportif français repose sur plusieurs piliers, dont l'un, majeur, est la solidarité entre sport amateur et sport professionnel. Sur tous les bancs de notre assemblée, ceux qui ont voté en novembre dernier la suppression du dispositif du droit à l'image collectif ont eu raison de le faire. Les 45 millions d'euros qui étaient payés par le budget des sports, intégrant une partie de l'apurement de la dette envers l'ACOSS, sont un argument supplémentaire pour nous en convaincre.

Je confirme, en réponse à Henri Nayrou, qu'il y a bien eu des compensations en direction du sport professionnel. Tout d'abord, en effet, le fait que le relèvement de la « taxe Buffet » à 5,5 %, voté par l'Assemblée nationale, ait été infirmé au Sénat sur instruction du Gouvernement a privé l'AFLD de plusieurs millions d'euros de ressources autonomes. Par ailleurs, le texte surencadrant les agents sportifs a introduit une nouvelle niche fiscale pour les joueurs professionnels. Enfin, le vote du texte sur les paris en ligne permet au *sport business* de profiter des largesses du *sponsoring* des maillots dans différentes disciplines.

Pour ce qui est de la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur, lors de la dernière assemblée générale de la Fédération française de football, à Lille, il a été proposé, notamment par la ligue professionnelle – laquelle, je le rappelle, perçoit chaque année 678 millions d'euros de droits de retransmission télévisée – de ramener à 11,5 millions d'euros l'an prochain le montant du fonds de solidarité entre football professionnel et football amateur, qui s'élevait cette année à 17 millions d'euros. Ce fonds, qui permet de financer des équipements de proximité, comme les terrains ou les vestiaires, disparaîtra certainement à moyen terme. Quel est votre avis sur la question, qui préoccupe beaucoup les clubs amateurs, dont de nombreux responsables sont bénévoles, ainsi que les dirigeants du football français sur le terrain ?

La décision prise l'an dernier de faire du CREPS de Vichy un pôle national en matière de « sport et santé » était bonne et va dans le sens du rapport parlementaire que j'ai consacré l'an dernier à la promotion des activités physiques et sportives tout au long de la vie comme enjeu de santé publique. Le CREPS de Vichy accueille le pôle de ressources national « sport et santé » depuis le mois d'octobre 2009. Un médecin-conseil bien connu, M. Jean-Luc Grillon, a été nommé à sa tête et a commencé son travail de recensement des bonnes pratiques partout en France – j'ai d'ailleurs eu l'occasion de l'accueillir à Saint-Étienne pour lui faire rencontrer les acteurs du sport et santé. Il a malheureusement démissionné trois mois après sa prise de fonctions, invoquant notamment un manque de

moyens et d'ambition sur le plan financier. La question, qui concerne peut-être davantage votre ministre de tutelle, Mme Roselyne Bachelot, est de savoir s'il y a vraiment dans ce pays une volonté politique forte de réduire les dépenses de sécurité sociale liées à la sédentarité, au surpoids et à l'obésité.

Par ailleurs, le modèle sportif français est aussi le pilier d'un maillage territorial continu et très fort qui intègre aussi bien les clubs amateurs du monde bénévole que le sport de haut niveau, avec les pôles de formation, les CREPS, dont la situation nous préoccupe sur le terrain, les services déconcentrés de l'État. Les capacités d'encadrer et de faire évoluer les sportifs des clubs amateurs vers le haut niveau en dépendent. Or, depuis quelques années, ce maillage territorial s'affaiblit, notamment sous les coups de boutoir de la RGPP, et les perspectives des finances publiques pour les prochaines années ne sont pas pour nous rassurer. Que comptez-vous faire à cet égard ?

Enfin, nous sommes très fiers que la France ait été retenue pour l'organisation de l'Euro 2016. Le pari est, pour les villes désignées pour accueillir ce grand événement, de réaliser les équipements sportifs, qu'il s'agisse de nouveaux stades ou de réhabilitations. Le montant de 150 millions d'euros de participation de l'État sur plus de 1,5 milliard de travaux peut paraître faible. Peut-on compter sur une rallonge financière de l'État ? En effet, les collectivités concernées ne pourront peut-être pas, dans la situation d'asphyxie financière où elles se trouvent, trouver les financements nécessaires, et c'est là une inquiétude pour les élus locaux.

Mme la secrétaire d'État. Madame la présidente, monsieur le rapporteur spécial, M. Sarkozy et M. Fillon ont demandé aux ministères concernés de réfléchir à une modalité de compensation de la rémunération liée au droit à l'image collective à la suite de sa suppression anticipée – avant 2012, donc –, les ligues ayant en effet rappelé un certain nombre de difficultés auxquelles elles sont confrontées.

Le Gouvernement étant avant tout soucieux de préserver la compétitivité du sport professionnel, il estime que les mesures qui seront prises devront s'intégrer dans un cadre juridique indiscutable et s'inscrire dans une politique consensuelle. Dans ces conditions, nous sommes réservés à l'égard de tout schéma qui, reposant sur des aides budgétaires ou fiscales, n'aurait qu'un impact ponctuel. Le ministère des sports privilégie donc des réformes structurelles notamment à travers la préparation de la reconversion professionnelle des joueurs en fin de carrière grâce à un dispositif d'épargne adaptée. Des tables rondes sont d'ailleurs régulièrement organisées à ce propos avec les différentes ligues concernées : volley, rugby, basket, handball, football. La piste la plus complexe, mais également la plus prometteuse, consiste à inviter les centres dépendant des clubs professionnels à accroître leurs efforts en matière de formation générale. La loi, éventuellement, pourrait donc poser le principe d'une double formation, respectivement générale et sportive, sanctionnée par des diplômes de niveau adapté aux aptitudes de chaque élève, les coûts d'une telle formation étant mieux

répartis alors qu'ils demeurent principalement aujourd'hui à la charge des clubs. Quoi qu'il en soit, la réflexion progresse, mais elle n'est pas encore achevée ; le Gouvernement fera part de ses choix à la fin du mois de juin ou au mois de juillet.

Madame la présidente, nous espérons que la réforme des jeux en ligne apportera des recettes supplémentaires, les fédérations et les ligues organisatrices de compétitions percevant auprès des entreprises de jeux un pourcentage des mises qui sera fixé au cas par cas à l'issue des consultations. J'ajoute que ce dernier sera sans doute assez modéré, la loi excluant par ailleurs tout contrat d'exclusivité. Je précise également que des clubs ont conclu des contrats de parrainage avec ces entreprises et qu'ils peuvent en espérer des recettes supplémentaires significatives, notamment à travers la publicité des maillots. Enfin, l'ensemble du sport amateur bénéficiera d'un prélèvement obligatoire au profit du CNDS qui, en trois ans, devra atteindre 1,8 % des mises, ce qui correspondrait à 18 millions, si le marché s'élevait à 1 milliard – le chiffre de 2 milliards est toutefois le plus souvent cité. Je gage que nous disposerons d'éléments précis en la matière après la Coupe du monde de football.

Madame la présidente, monsieur le rapporteur pour avis, l'accueil de l'Euro 2016 constitue pour notre pays un succès d'autant plus magnifique qu'il a été obtenu à l'arrachée. C'est maintenant une lourde tâche de coordination qui nous attend entre, notamment, la Fédération – qui se charge de l'essentiel de l'organisation –, les douze municipalités qui sont impliquées dans des projets de construction ou de rénovation de stades – lesquels seront principalement utilisés par des clubs –, ainsi que les ministères de la Santé et des sports, de l'Intérieur, du Budget ou, encore, du tourisme. Plus généralement, l'État se doit d'assurer le pilotage général de cette compétition et de veiller à lever d'éventuels blocages juridiques ou financiers.

Par ailleurs, l'État doit prendre d'ores et déjà trois mesures.

Tout d'abord, l'accélération des procédures préalables à la construction et à la rénovation des stades. Le dossier de candidature, je le rappelle, prévoit la construction de quatre d'entre eux – respectivement à Lille, Lyon, Bordeaux et Nice – et la rénovation de huit autres. Compte tenu de la diversité des situations locales et des montages retenus, le risque est grand de s'enliser dans des procédures complexes et de ralentir ainsi l'ensemble de ces projets. Je soumettrai donc au Gouvernement un projet de loi parce que le respect des engagements que nous avons souscrits auprès de l'UEFA suppose que le législateur élabore un cadre juridique adapté et spécifique à cet événement.

Ensuite, la clarification des modalités de la mise en place du financement de l'État – qui s'élève à 153 millions d'euros – afin que chaque maire ou chaque responsable concerné puisse connaître précisément le montant attribué et le prendre en compte dans la consolidation de son projet. Je précise qu'avant même que l'organisation de l'Euro 2016 ne nous échoie, le Président de la République avait réuni à l'Élysée les représentants des douze villes potentiellement concernés

et avait envisagé avec eux les diverses modalités possibles de répartition. Enfin, des discussions interministérielles sont actuellement en cours dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2011 ; dès que les arbitrages auront été rendus – y compris sur une hypothétique « rallonge » de cette somme –, je vous en informerai.

Enfin, je vais proposer au Premier ministre de créer une structure nationale de concertation et de coordination – vraisemblablement dans le cadre d'un groupement d'intérêt public (GIP).

S'agissant de la proposition de loi relative aux agents sportifs, madame la présidente, il est vrai que je m'étais engagée auprès du Sénat à ce que le travail d'élaboration des textes réglementaires soit rapidement mené de manière que, une fois sans que des décrets d'applications parus, les fédérations sportives puissent adapter les règlements qu'elles édictent. En l'occurrence, certaines dispositions de cette proposition s'appliquent immédiatement sans que des décrets d'application soient nécessaires, mais il est également possible qu'un même article contienne des dispositions d'application immédiate quand d'autres impliqueront des mesures réglementaires. L'article L. 222-17 du code du sport, dans son texte issu de la loi du 9 juin 2010, définitivement adoptée au Sénat en deuxième lecture, prévoit que les règles de rémunération des agents sportifs soient applicables immédiatement, ce qui n'exclut pas l'apport ultérieur de précisions par voie réglementaire – notamment en ce qui concerne le calcul de l'assiette sur laquelle cette dernière est calculée. Je m'engage à nouveau, madame la présidente, à vous communiquer l'ensemble de ces éléments dès que j'en disposerai. Enfin, il n'est pas question de mettre en place une nouvelle niche fiscale, les revenus des agents étant déclarés par les clubs et fiscalisés.

Monsieur le rapporteur spécial, la mission *Sport, jeunesse et vie associative* comporte trois programmes, *Sport, Jeunesse et vie associative* ainsi que *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, lequel comprend notamment les moyens en personnel. L'évolution récente de l'organisation gouvernementale a conduit à s'interroger sur l'avenir de cette architecture puisque les secteurs de la santé et du sport sont désormais réunis sous l'autorité du même ministre tandis que celui de la Jeunesse relève désormais de celui de la jeunesse et de la vie associative. Toutefois, loin de remettre en cause l'existence de cette mission, cette évolution la rend simplement interministérielle. En revanche, parce que le programme support commun à deux ministères soulève un problème – la LOLF dispose que ces programmes sont nécessairement ministériels –, il importe de mettre en place une meilleure organisation des moyens budgétaires qui assurent le support des politiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

En ce qui concerne le sport, deux solutions ont été proposées. Tout d'abord, le transfert des moyens de la politique du sport dans le programme support des ministères sociaux et, donc, dans une autre mission. Cela présenterait, certes, un certain nombre d'avantages pratiques, mais cela aurait le double

inconvenient de brouiller la lisibilité de la politique sportive et de priver la représentation nationale d'un examen global du budget de la politique du sport. Ensuite, la création d'une action support à l'intérieur du programme *Sport*, ce qui serait conforme à l'esprit et à la lettre de la LOLF, mais ce qui pourrait également compliquer les montages des services de gestion. Une décision devrait être donc prise dans le cadre du budget pour 2011.

Le collège de l'AFLD a voté un budget de 8,7 millions pour 2010, les recettes étant assises sur deux subventions d'exploitation prévisionnelle, l'une de 3,8 millions – subvention de fonctionnement en provenance du programme *Sport* –, l'autre, de 4 millions, résultant de la majoration de la taxe sur les cessions des droits de diffusion. Celle-ci n'ayant pas été adoptée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, il a été décidé de porter le montant de la subvention ministérielle au titre de l'année 2010 à 7,8 millions, cette charge étant imputée sur le programme 219 et, plus particulièrement, sur l'action 3 consacrée à la prévention et à la protection de la santé des sportifs. Un premier versement de 3,6 millions a été effectué et le solde sera versé dans les délais prévus.

Par ailleurs, l'article 35 de la loi sur la réforme des collectivités territoriales tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale dispose que « les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions. »

M. le rapporteur spécial. *Quid* de l'interdiction de cumuler des subventions des trois collectivités ?

Mme la secrétaire d'État. Si des inquiétudes s'étaient fait jour, cette heureuse rédaction du texte ne peut que les lever. Il n'est évidemment pas souhaitable que les départements et les régions se désengagent : les dépenses sportives des premiers, en 2007, se sont élevées à 0,79 milliard – soit 2,5 % de la dépense sportive nationale, contre 1,5 % pour les secondes – en hausse respective de 58 % et 16,8 %. Depuis 2000, les dépenses des régions ont augmenté de 145 % et la part de la dépense sportive nationale de 81 %. J'ajoute que le législateur devrait consacrer les principes de coopération prévus à l'article L. 100-2 du code du sport dans la répartition des compétences locales : « l'État, les collectivités et leur regroupement, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives », tandis que « l'État, les associations et les fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau avec le concours des collectivités territoriales, de leur regroupement et des entreprises intéressées ». Monsieur le rapporteur pour avis, c'est parce que le maillage territorial dépend de notre organisation administrative que je me suis refusée à ce que l'échelon départemental de la politique sportive soit supprimé, le CNDS apportant d'ailleurs en la matière un complément important.

Vous avez par ailleurs raison d'insister sur la nécessité, à travers le sport, d'attirer plus largement l'attention sur les questions de santé. Dans cette perspective, le ministère de la santé et des sports organise à la rentrée de septembre une journée « sport et santé ».

Enfin, si le secteur du football professionnel n'échappe pas à la crise et est déficitaire, la situation de la Fédération française de football (FFF) est quant à elle satisfaisante, en raison notamment du renouvellement du contrat « maillots » avec Nike. Lors de son assemblée fédérale, la fédération s'est d'ailleurs engagée à compenser les moyens consacrés au sport amateur pour pallier la réduction de la contribution de la Ligue de football professionnel (LFP) ; au nom de la solidarité entre les sports professionnel et amateur, je m'étais émue d'un tel état de fait auprès de celle-ci. Je précise, enfin, que je réunirai l'ensemble des acteurs pour examiner la façon dont la FFF envisage cette compensation.

M. Michel Ménard. S'agissant de la construction des stades ou des équipements mais, également, des différentes mises aux normes, les exigences de l'UEFA et de la plupart des fédérations me paraissent démesurées. Si une commune se doit bien entendu de financer intégralement les travaux urgents impliqués par une accession au simple niveau régional, que dire pour l'organisation de la Coupe d'Europe ? Nantes a ainsi renoncé à poser sa candidature à l'organisation d'un match de l'UEFA car la simple mise aux normes de son stade de vingt-cinq ans, construit à l'occasion du championnat d'Europe de 1984, nécessitait 100 millions d'euros alors qu'en 2007 il avait accueilli sans dommage la Coupe du Monde de rugby ! Plus précisément, en l'occurrence, des chaises de 50 centimètres de large auraient dû remplacer celles de 47 centimètres, il fallait créer des espaces VIP et agrandir les vestiaires pour 11 footballeurs alors qu'ils avaient accueilli 15 rugbymen. Comprenne qui pourra !

Par ailleurs, nous savons que le sport repose sur un triptyque : l'État, les collectivités territoriales et le mouvement sportif. Sans la mobilisation quotidienne de nombreux bénévoles, le sport ne pourrait pas vivre. Or, si les collectivités ont jusqu'ici augmenté leur budget, cela ne sera désormais plus possible en raison de la réforme de la fiscalité qui les asphyxie de plus en plus. L'État, quant à lui, se désengage pareillement, notamment en ce qui concerne le sport pour tous : avec 0,22 % du budget de l'État, nous sommes bien loin de la promesse du candidat Sarkozy de porter à 3 % le budget consacré au sport ! Malgré cela, peut-on espérer dans les prochaines années une augmentation significative de ce dernier ? Si tel ne devait pas être le cas, les conséquences sociales seraient désastreuses.

Mme Colette Langlade. Jusqu'en 2008, les départements ruraux en particulier ont bénéficié de trois sources principales de financement dans le domaine sportif : le CNDS, le budget opérationnel de programme (BOP) de la mission *Sport* – qui visait principalement à aider les manifestations sportives les plus importantes – et, enfin, les vacations « sport » permettant de rémunérer des cadres diplômés, notamment pour animer des stages. Or, si depuis 2009 le BOP

n'est plus distribué à l'échelon départemental et si les vacances n'ont plus cours, les aides pour l'accompagnement éducatif sont difficilement mises en place faute d'un encadrement professionnel adéquat, de structures adaptées et d'horaires de transport convenables pour les jeunes scolaires. Au final, les aides destinées aux petits clubs pour l'achat des matériels, la formation ou le déplacement des équipes baissent sensiblement. Comment comptez-vous aider le sport amateur, la réorganisation des structures et l'arbitrage auxquels vous faisiez allusion ayant des conséquences particulièrement néfastes ?

Mme Martine Martinel. En décembre 2009, au CREPS de Bourges, vous vous êtes engagée dans le cadre de la réunion des correspondants sport et handicap à donner une nouvelle impulsion à la politique sportive en faveur des personnes handicapées. Entre la réforme des collectivités territoriales et les économies budgétaires annoncées, comment tiendrez-vous un tel engagement ?

Par ailleurs, tous sports confondus, on dénombre cette année 257 000 licenciés de plus que l'an passé, mais leur nombre diminue dans les quartiers les plus défavorisés. Que comptez-vous faire pour corriger cette inégalité ?

M. Bernard Depierre. Si des inquiétudes demeurent, nous avons également des raisons de nous réjouir : non seulement, grâce à la loi sur les jeux en ligne, les fédérations et les ligues recevront ce que j'appellerai la compensation du droit de propriété, mais de nombreux clubs de haut niveau – pas uniquement professionnels – ont noué des partenariats avec des sociétés déjà agréées par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) ; le CNDS, quant à lui, bénéficiera d'ici aux trois prochaines années d'un prélèvement de 1,8 % sur ces jeux, ce qui, selon les estimations, représente au minimum 30 millions supplémentaires. Je ne doute pas que cela permettra de soutenir le sport amateur.

Par ailleurs, si les professeurs d'éducation physique et sportive (EPS) ne suffiront pas à encadrer les jeunes, l'expérimentation – dont j'espère qu'elle sera généralisée – dans cent collèges et lycées, à la rentrée prochaine, d'un nouvel aménagement du temps scolaire avec une pratique sportive l'après-midi permettra aux clubs sportifs, aux comités et aux ligues de justifier une partie de la rémunération des cadres brevetés d'État.

En outre, les clubs et les différents comités doivent bénéficier d'une information plus précise quant à la réorganisation des services de la jeunesse et des sports dans le cadre de la nouvelle structuration de l'action sociale dans les différents départements. Dans ma région, des difficultés se sont notamment fait jour en ce qui concerne la répartition des aides du CNDS aux différents clubs.

Enfin, si l'État débloque 150 millions pour les douze villes potentiellement concernées par l'Euro 2016 et que les partenariats publics privés (PPP) – en l'occurrence, pour deux des trois nouveaux stades – se déroulent dans de très bonnes conditions, la situation est loin d'être comparable pour les équipements de bien d'autres disciplines sportives.

Mme la secrétaire d'État. Le dossier technique de 2016, monsieur Ménard, est particulièrement lourd et les exigences en matière de normes financières, juridiques, environnementales et sociales extrêmement fortes. Le travail de la FFF et de son directeur, Jacques Lambert, n'en a été que plus considérable. Quoi qu'il en soit, ces normes étant internationales et les États n'étant pas habilités à les modifier, il importe de faire prévaloir le bon sens sur le plan national.

Par ailleurs, comme il ne se passe pas un jour sans que je rencontre des représentants de clubs amateurs, je suis très consciente des problèmes qui se posent aux bénévoles : non content de donner leur temps et leur énergie, ils doivent parfois transporter eux-mêmes les enfants au stade, voire leur acheter des maillots ! Je travaille donc, pour la rentrée prochaine, à la définition de mesures précises visant à améliorer leur condition.

En outre, l'État ne se désengage pas, comme en témoigne par exemple la loi sur les jeux en ligne et le prélèvement de 1,8 % visant, je le répète, à participer au financement du sport amateur. Par ailleurs, dans un contexte budgétaire tendu, l'État n'est-il pas impliqué à hauteur de 153 millions dans le financement de la rénovation ou de la construction de nouveaux stades ?

M. le président Jérôme Cahuzac. Qui paie le solde entre un budget de 2 milliards et un abondement de l'État à hauteur de 153 millions ?

Mme la secrétaire d'État. Outre que la FFF n'a pas demandé une somme plus importante, l'UEFA considère quant à elle que l'État ne doit pas peser d'un poids excessif dans la construction et le développement des stades du futur. Comme c'est déjà le cas en Angleterre ou en Allemagne, le rôle des entreprises privées ira croissant.

Madame Langlade, en ce qui concerne le sport amateur et les aides aux petits clubs, c'est une fois de plus le CNDS, dont nous veillons à ce que les priorités soient maintenues, qui est en première ligne, sa vocation étant de financer le sport pour tous. La subvention dédiée à l'accompagnement éducatif s'élève quant à elle à 20 millions afin notamment d'aider, conformément aux vœux du Président de la République, les « orphelins de seize heures ». J'ajoute que cet accompagnement s'inscrit pleinement dans la politique d'expérimentation des nouveaux horaires à laquelle travaille M. Chatel en collaboration avec le ministère des sports.

Je suis par ailleurs d'accord avec vous et Mme Martinel : le nombre de licenciés dans les quartiers populaires demeure inférieur à la moyenne nationale. Parce que nous devons renforcer nos efforts, j'ai demandé au CNDS dès ma prise de fonctions que la « République du sport » soit présente dans ces quartiers-là, mais également outre-mer et dans les zones rurales. Afin de relever ce défi, j'incite les fédérations – y compris celles de sports réputés plus élitistes comme le golf ou l'équitation – à mener des actions spécifiques.

S'agissant du sport et du handicap, madame Martinel, une rencontre a lieu aujourd'hui même au CREPS de Bourges entre les fédérations Handisport et Sport adapté afin de donner une nouvelle impulsion aux engagements qui ont été pris. J'ajoute que, depuis que Jean-François Lamour a été ministre des Sports, les crédits dédiés ont toujours augmenté et qu'à l'instar de la Russie, par exemple, de plus en plus de fédérations de sportifs valides développent aussi une politique sportive axée sur le handicap et la performance.

Monsieur Depierre, j'ai signé au mois de mars dernier une circulaire à destination des préfets afin de conforter la place du service public des sports sur le plan départemental – dès ma prise de fonctions, j'ai en effet constaté combien les inquiétudes étaient nombreuses quant à l'éventuelle disparition de cet échelon. Nous avons travaillé pendant des mois afin de définir les fonctions qui y seraient dévolues, notre objectif étant de privilégier la proximité : ce sont en effet les préfetures qui, à travers les directions de la jeunesse et des sports, sont les interlocutrices privilégiées des clubs, des associations et des bénévoles.

Il est par ailleurs dommageable que tous les sports ne bénéficient pas de l'extrême visibilité du football alors que – songeons au handball par exemple – leurs performances sont admirables. Plus encore : nous ne disposons pas, hors les salles de Pau et de Bercy, des équipements de basket, de handball ou de volley susceptibles d'accueillir une grande compétition internationale. Parce que nous sommes très en retard par rapport aux autres pays européens, j'ai confié à l'ancien entraîneur de l'équipe nationale de handball, M. Daniel Constantini, la présidence d'une commission comprenant les représentants des fédérations, des clubs et des collectivités territoriales, afin de réfléchir à une politique d'aménagement du territoire *via* l'installation de grandes salles. Inspiré du rapport Séguin sur les grands stades, le remarquable rapport ARENAS 2015, qui m'a été remis voilà quelques semaines, fait le point sur la situation actuelle, formule un certain nombre de propositions et indique les moyens permettant de les réaliser. À sa suite, j'ai créé au sein du CNDS un comité des grands événements internationaux – présidé par le député-maire d'Orléans, M. Serge Grouard – comprenant des représentants de l'État, des collectivités et des sportifs, lequel sera la force de frappe de nos candidatures. J'ajoute enfin que, dans le contexte économique que vous connaissez et compte tenu des préconisations du rapport faisant état de la nécessité de mettre en place des PPP, notre réflexion n'est pas encore terminée en matière de financements.

M. Jean Roatta. Nous nous réjouissons tous que l'organisation de la Coupe d'Europe ait été confiée à notre pays. Si quatre nouveaux stades voient le jour à Bordeaux, Nice, Lyon et Lille, et si nous nous apprêtons, à Marseille, à mettre aux normes celui que nous avons construit en 1998, je note toutefois que les recettes publicitaires ne profiteront pas aux collectivités locales mais seulement à la Ligue et à la Fédération.

Par ailleurs, je précise que, dans le cadre des PPP, il est en l'occurrence plus facile de trouver un partenariat privé à Marseille, Lyon, Bordeaux ou Paris qu'à Strasbourg, ce qui a conduit le maire de cette ville à renoncer.

Enfin, cet État dans l'État qu'est la FFF m'inquiète d'autant plus que, malgré ses moyens colossaux, elle versera moins de contributions aux clubs amateurs. Quelles relations entretenez-vous donc avec elle ? Ne considère-t-elle pas les élus comme de simples instruments au service de sa propre politique ? Madame la ministre, pour que la situation ne soit pas navrante une fois les lampions de la fête éteints, il importe de préparer dès maintenant... le terrain !

M. Jacques Groperrin. Dans son rapport de 2009, la Cour des comptes préconisait un renforcement des relations entre secteurs professionnel et amateur et réaffirmait le principe de solidarité qui les lie. Comment faire en sorte que l'ensemble des disciplines sportives, en la matière, s'inspire de l'exemple du football ?

En outre, le rôle futur de l'État vis-à-vis des fédérations sportives soulève un certain nombre de questions : *quid*, dans le domaine du sport de haut niveau, du statut des athlètes, de la gouvernance – je songe, en particulier, au redéploiement des conseillers techniques sportifs –, des relations avec le CNDS et, également, avec l'Institut national supérieur de l'éducation populaire et du sport (INSEPS) ?

M. Jean-Luc Pérat. Nombre de sportifs handicapés peinent à accéder aux infrastructures adaptées ou à bénéficier de soutiens financiers nécessaires à la participation aux différentes compétitions internationales – j'ai notamment en tête le cas d'un jeune pongiste qui, pour gagner des points et être qualifié, a le plus grand mal à participer à de telles rencontres. Ne pourrait-on pas confier à la Fédération handisport de nouvelles missions ?

Enfin, *quid* de l'enseignement de la natation et de l'aménagement de grandes infrastructures, alors que de nombreuses personnes continuent chaque année de se noyer faute d'avoir appris à nager ?

M. Georges Ginesta. Ne pensez-vous pas qu'une meilleure promotion du handball devrait être organisée ? Je rappelle que ce sport d'équipe ne connaît pas la violence, qu'il véhicule une excellente image de notre pays dans le monde entier et qu'il n'a pas de problèmes de financement.

M. Gilbert Mathon. Comment comptez-vous remédier à cette profonde injustice qui fait que, en matière de bénévolat, seuls ceux qui ont la chance de payer des impôts bénéficient d'avantages, en l'occurrence fiscaux, et que les plus modestes sont obligés de « mettre la main à la poche » ?

Mme la secrétaire d'État. Délégataire de service public, monsieur Roatta, la FFF est forte de ses 2,5 millions de licenciés. J'ai demandé l'organisation d'une réunion entre elle, la Ligue et le ministère parce que le vote de la réduction du budget dédié au sport amateur est un crève-cœur et qu'il est

d'autant moins justifié après le renouvellement du contrat avec Nike. En la matière, la franchise des relations me paraît particulièrement salutaire et le cavalier seul une incongruité car, quoi qu'en pense la FFF, c'est toujours le ministère qui, au final, est en première ligne et doit s'expliquer devant le pays. Nous avons donc tout intérêt à travailler ensemble et à préserver le modèle fédéral français d'organisation sportive. En l'occurrence, le sort du sport de haut niveau est lié à celui du sport amateur, et réciproquement : en d'autres termes, DIC et bénévolat sont les deux bouts d'une même chaîne. Prenons garde à tout ce qui serait susceptible de remettre en cause un si bel équilibre !

Dans le domaine du sport de haut niveau, monsieur Groperrin, l'INSEPS est un pôle d'excellence dont le rôle est essentiel. Les sportifs qui y sont formés remportent régulièrement plus de la moitié des médailles françaises aux Jeux olympiques d'été – comme ce fut encore le cas aux JO de Pékin. Le CNDS, quant à lui, contribue à financer les équipements sportifs sur un plan international et son implication sera en la matière encore plus importante à travers le comité des grands événements internationaux que je viens d'installer – d'où l'évolution de son statut.

À l'instar du plan multi-piscines mis en place voilà quelques décennies, monsieur Pérat, la construction ou la rénovation de tels équipements contribue bien entendu à l'aménagement sportif du territoire et constitue d'autant plus une priorité pour le CNDS que de telles installations sont coûteuses pour les collectivités. L'opération « savoir nager » organisée avec la Fédération française de natation et le CNDS est quant à elle reconduite après le grand succès de l'an dernier. J'ajoute que la question de la piscine olympique d'Aubervilliers est toujours d'actualité et que nous y travaillons avec les autorités locales malgré les difficultés dues notamment à l'accord que le président de la communauté d'agglomération a donné à une entreprise pour s'installer sur le terrain qui avait été choisi.

Nous sommes d'autant plus admiratifs, monsieur Ginesta, devant les performances de nos handballeurs que ce sport ne bénéficie ni de grands moyens, ni d'une médiatisation conséquente. L'humilité dont ces admirables joueurs font preuve est quant à elle exemplaire, notamment pour les jeunes. Quels que soient nos efforts, rien ne permettra de populariser ce sport autant que la diffusion télévisée des matchs à une heure de grande écoute. Il m'est arrivé, par exemple, d'appeler un dimanche matin les directeurs des services des sports de la télévision publique pour leur demander de diffuser les quarts de finale d'une compétition de volley où figurait notre équipe nationale, mais c'est là un combat qu'il faut toujours renouveler ! Je précise, enfin, que j'ai demandé à ce que cette situation soit examinée sur le plan juridique afin d'envisager toutes les évolutions possibles.

Enfin, monsieur Mathon, je vous propose de regarder avec vous dans quelles conditions le dispositif sur lequel nous travaillons peut prendre en compte la situation des bénévoles.

M. le président Jérôme Cahuzac. Comme l'a demandé M. le rapporteur spécial, l'État a-t-il l'intention de rembourser les 14 millions qu'il doit à l'ACOSS aux titres de l'exercice 2009 et du DIC ? Dépenserez-vous, pour ce faire, la même énergie auprès du ministère du Budget qu'auprès de la direction des sports de France Télévisions pour qu'elle diffuse les matches de volley ? De la même façon, cette année fournira-t-elle l'occasion du remboursement des 32 millions dus au titre des niches fiscales et sociales dont bénéficient les arbitres et les juges sportifs ?

Mme la secrétaire d'État. Six millions seront soldés sur notre budget à la fin de l'exercice 2010.

M. le président Jérôme Cahuzac. Le rapport annuel de performances ne tient donc pas compte des versements déjà effectués par votre ministère...

Mme la secrétaire d'État. En effet. Quarante-cinq millions ont été versés en 2009.

M. le président Jérôme Cahuzac. La dette au titre de l'exercice 2009, d'après le rapport annuel de performances de votre ministère, est donc toujours d'actualité en 2010...

Mme la secrétaire d'État. Après vérification des données exactes, je vous transmettrai une réponse écrite, ainsi qu'à Madame la présidente Tabarot et aux rapporteurs.

M. le président Jérôme Cahuzac. Madame la secrétaire d'État, nous vous remercions.

AUDITION DE MM. BABUSIAUX, PARINI ET MARZIN MARDI 22 JUIN À 16 HEURES 15

La Commission entend M. Christian BABUSIAUX, président de la première chambre de la Cour des comptes, M. Philippe PARINI, directeur général des Finances publiques, et M. Jacques MARZIN, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État, sur le projet de loi de règlement pour 2009 : le système d'information financière Chorus.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le président de la première chambre de la Cour des comptes, monsieur le directeur général des finances publiques, monsieur le directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État, chers collègues, je vous souhaite à tous la bienvenue.

Nous poursuivons aujourd'hui nos auditions dans le cadre de l'examen de la loi de règlement pour 2009.

Sur la suggestion des membres de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF), Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, nous allons vous entendre, messieurs, sur l'avancement du déploiement du système d'information financière Chorus. Nous sommes en effet nombreux à nous interroger sur la performance de ce système. Or la loi organique relative aux lois de finances ne produira ses effets bénéfiques que lorsque les administrations disposeront d'outils de gestion budgétaire et comptable adaptés. Il est vrai que le projet Chorus est d'une taille et d'une complexité considérables. Il est au cœur de ce qu'on appelle la « marguerite » des systèmes d'information financière, aux pétales multiples. Il doit remplacer pas moins de 600 applications ministérielles ou se combiner avec elles. C'est pourquoi la préparation de son déploiement est longue et difficile. La Cour et notre commission, en particulier la MILOLF, s'en inquiètent depuis 2006.

Dès le début de la législature, en septembre 2007, la Commission a demandé à la Cour une vision d'ensemble des problèmes des différents ministères. L'enquête de la Cour a permis de dresser un panorama complet, qui a été publié dans le rapport de la MILOLF de janvier 2009. Puis la MILOLF a poursuivi ses réflexions, et a publié en juillet 2009 un nouveau rapport comportant vingt et une propositions susceptibles de renforcer la gouvernance de Chorus, de maîtriser ses fonctionnalités, d'actualiser ses coûts et d'assurer le respect de son calendrier de déploiement, qui était alors prévu pour le début de l'année 2011.

Mais la situation demeure préoccupante. Le 19 février dernier, La Cour signalait par référé au Premier ministre des difficultés persistantes, constatées à partir d'audits réalisés fin 2009. Le Premier ministre a répondu le 28 mai à ces observations. Le texte du référé et la réponse du Premier ministre sont à votre disposition, chers collègues.

Il nous a paru important de faire le point sur le projet, à l'occasion de nos auditions sur l'exécution 2009. Je vous propose, monsieur le président Babusiaux, de nous faire part des principaux sujets sur lesquels la Cour a jugé nécessaire d'alerter le Gouvernement, avant que les membres de la MILOLF et le rapporteur spécial compétent, M. Pierre-Alain Muet, ne fassent part de leurs propres remarques et questions. La Commission pourra entendre ensuite les réponses de M. Parini et de M. Marzin.

M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes. L'enjeu des systèmes d'information financière et comptable de l'État est important pour la conduite des politiques publiques puisque ceux-ci sont le support de l'ensemble de la gestion financière de l'État. En 2008, la Cour des comptes avait déjà, à la demande de votre Commission, rédigé un rapport sur Chorus, et elle avait, en 2009, consacré un autre rapport au programme Copernic, cette fois-ci à la demande de la commission des Finances du Sénat. Elle a enfin adressé, le 19 février 2010, un référé au Premier ministre afin de l'alerter sur certaines difficultés.

En outre, dans l'acte de certification des comptes de l'État de 2009, que le Premier président vous a présenté le 26 mai dernier, la Cour a formulé pour la quatrième année une réserve substantielle concernant les systèmes d'information financière et comptable de l'État ; cette réserve est structurante puisque le système d'information touche au cœur des comptabilités de l'État.

Le chantier des systèmes d'information financière de l'État est considérable, et nous mesurons quel défi cela représente pour les administrations concernées. Il me faut cependant évoquer les insuffisances relevées par la Cour des comptes à l'occasion de ses différents travaux sur Chorus et sur son articulation avec les autres grands projets informatiques de l'État, notamment l'opérateur national de paie (ONP). J'évoquerai ensuite les risques que font peser ces insuffisances sur la qualité des comptes de l'État et, plus généralement, sur la gestion financière des administrations, ainsi que ce que nous jugeons être l'origine principale de ces insuffisances. Je formulerai en conclusion quelques recommandations visant à redresser la situation.

La première insuffisance significative est que la remise à plat des procédures comptables a été incomplète.

Chorus devant devenir à terme l'application unique de tenue des comptabilités de l'État, la décision de mettre au rebut Accord 1 et Accord 1 *bis* et de recourir à un progiciel de gestion intégré disponible sur le marché s'est imposée, pour avoir une vision de l'intégralité de la chaîne de la dépense comme de la tenue de la comptabilité concernant l'ensemble des acteurs de l'administration, y compris le ministère de la Défense. C'est dans cette optique que le progiciel de gestion SAP a été choisi : il proposait des fonctionnalités orientées vers les besoins du secteur public et, surtout, il était plus rigide et donc plus structurant que d'autres systèmes. Mais cela requerrait trois préalables : éviter

le plus possible des développements spécifiques générateurs de coûts récurrents ; revoir en profondeur l'ensemble des processus d'exécution de la dépense et de la recette ; optimiser les conditions de tenue des comptabilités.

Les orientations étaient donc claires : permettre la mise en œuvre complète de la LOLF, supprimer le maximum d'applications informatiques anciennes, adapter les procédures budgétaires et comptables mises en œuvre par l'administration à l'outil, et non l'inverse.

Mais la réingénierie des processus qui avait été engagée dès 2005 par la direction de la réforme budgétaire n'a pas été menée à son terme et très peu de procédures comptables ont été remises à plat.

Actuellement, l'État établit ses états financiers en agrégeant les comptes produits par les 153 comptables publics principaux. Or, comme le montre la Cour depuis 2006, cette procédure comporte trois difficultés. Premièrement, elle s'appuie sur des applications anciennes qui ne permettent pas de respecter tous les standards comptables de la LOLF – ce point est à l'origine de certaines des neuf réserves formulées par la Cour sur les comptes de l'État. Deuxièmement, cette procédure est coûteuse, car elle nécessite un grand nombre de retraitements, essentiellement manuels, pour pallier les insuffisances des systèmes d'information – ces retraitements sont sources d'erreurs, d'où la nécessité de développer un contrôle et un audit internes, inévitablement consommateurs de moyens. Enfin, elle réduit fortement l'auditabilité du système : parmi les quelque 35 millions d'écritures comptables réalisées chaque année par les comptables publics, les deux tiers ne concernent que des écritures techniques internes à l'État, qui ne devraient pas être portées par la comptabilité générale, mais par des comptabilités auxiliaires. Chorus aurait dû être l'occasion de remettre tout cela à plat. Or, à ce jour, cela n'a été fait que très partiellement.

Je souhaite au passage répondre à un argument parfois utilisé par l'administration pour maintenir l'essentiel de l'organisation existante, et selon lequel cette organisation tiendrait à la nécessité de répondre aux exigences de la Cour des comptes elle-même, qui certifie les comptes de l'État, mais qui doit également juger les comptes des comptables. En réalité, loin de souhaiter que soit conservé l'actuel modèle d'agrégation des comptes de gestion des comptables publics pour constituer les états financiers, la Cour pense qu'une concentration des postes comptables serait bénéfique à l'exercice de son activité juridictionnelle.

La tenue de la comptabilité générale dans Chorus demeure aujourd'hui largement au stade de la trajectoire, les travaux de conception détaillée étant loin d'être achevés. Nous sommes bien conscients de l'ampleur de la tâche à réaliser mais, à ce jour, nous n'avons pas de visibilité suffisante sur la cible, c'est-à-dire sur la capacité finale de Chorus, une fois qu'il sera totalement déployé dans sa version la plus aboutie, à répondre entièrement aux exigences comptables de la LOLF.

Deuxième insuffisance significative : le système d'information financière souffre d'un manque de cohérence globale.

Chorus doit à la fois devenir l'application de tenue de la comptabilité générale de l'État et de gestion de la dépense budgétaire, mais pas de la recette fiscale. Pour qu'il fonctionne de manière optimale, il faut supprimer le maximum d'applications, interfacier les applications remettantes qui ne sont pas frappées d'obsolescence technologique et, dans tous les cas, enrichir les données transmises et éviter les doubles saisies.

Les problèmes rencontrés par le ministère de l'Éducation nationale pour se raccorder à Chorus sont liés à un retard dans la conception de l'interface, à des défauts d'enrichissement des données et à des insuffisances de formation des services déconcentrés, ce qui a conduit à des retards de paiement.

Les difficultés rencontrées par le ministère de la Défense lors du déploiement de la version 4 de Chorus, en janvier 2010, et qui se sont traduites par d'importants retards de paiement des fournisseurs, s'expliquent principalement par des problèmes d'habilitation et des incidents techniques, liés notamment aux engagements repris et à ceux saisis dans les formulaires mis à disposition des services gestionnaires.

S'agissant des charges de personnel, le système d'information sur la paie des agents publics piloté par l'opérateur national de paye sera interfacé avec Chorus. Or, la conception de l'articulation de ces deux systèmes est encore loin d'être achevée. Je rappelle qu'on en attend une économie de 4 000 emplois.

Enfin, concernant les produits fiscaux, la redéfinition du périmètre du projet « Refonte des systèmes de paiement » (RSP), désormais centré sur la gestion du recouvrement forcé, va repousser la date de la mise en production de cet outil à l'année 2013.

Troisième insuffisance : des pratiques anciennes perdurent.

Nous avons constaté en 2009 que la comptabilité des engagements souffrait des mêmes défauts qu'antérieurement et que des paiements sans engagement juridique préalable étaient encore réalisés en grand nombre. Certes, il s'agit là plus d'un problème de pratique que de conception de l'outil, mais cela n'en est pas moins inquiétant. Il est indispensable – l'administration en est d'accord – de développer une véritable comptabilité des engagements, la connaissance des engagements étant absolument nécessaire au pilotage budgétaire, surtout dans les circonstances actuelles. Il y a là un enjeu de conduite du changement dans les administrations.

En matière de produits fiscaux, les pratiques anciennes ne sont pas près de disparaître. Du côté des applications de gestion de l'assiette de l'impôt et du recouvrement, la mise en œuvre du projet « Refonte des systèmes de paiement », qui fait partie du programme Copernic, et les adaptations nécessaires des

applications historiques pour déployer la nouvelle architecture ne débouchent sur aucune amélioration du processus de comptabilisation. Les insuffisances relevées depuis quatre ans dans les travaux de certification des comptes de l'État persisteront donc après la mise en production de ces nouveaux outils prévue pour 2013. L'objectif de comptabiliser les flux au fil de l'eau en se fondant sur le fait générateur défini dans les normes comptables, c'est-à-dire en amont de l'encaissement, ne sera toujours pas atteint à cette échéance. Ces insuffisances occasionnent des travaux manuels très lourds, qui ne peuvent avoir lieu qu'une fois par an, prennent beaucoup de temps et sont porteurs de risques significatifs, par exemple en matière d'obligations fiscales ou de pénalités. Les délais de production des comptes se trouvent allongés par la réalisation de l'ensemble de ces travaux manuels.

C'est au contraire dans le sens d'une diminution des délais d'établissement des comptes de l'État qu'il faut travailler : il est vraisemblable que le Gouvernement et le Parlement seront amenés à avancer d'un mois la date butoir de dépôt du projet de loi de règlement afin de pouvoir enchaîner sur le débat d'orientation des finances publiques, l'examen par les instances communautaires des bases sur lesquelles le Gouvernement prépare son projet de loi de finances pour l'année suivante et le vote sur le programme de stabilité, articulé avec celui sur la loi de programmation des finances publiques.

Quatrième et dernière insuffisance : des données non fiables sont présentes dans les référentiels et la piste d'audit est difficilement praticable. Lors de la bascule des programmes dans Chorus, les données des anciens systèmes ont été souvent transférées sans avoir été au préalable suffisamment contrôlées et enrichies, avec des conséquences sur la qualité des données *in fine*. C'est particulièrement visible en matière de gestion immobilière : la Cour a constaté une absence de mise à niveau des données dans les systèmes préexistants, couplée à un manque de contrôles automatiques dans l'application Chorus.

Pour les flux issus du système de gestion des impôts, la traçabilité des opérations comptables n'est pas non plus améliorée. Dans la nouvelle architecture, ces flux déversés dans Chorus restent produits par les applications historiques sans aménagements à court terme.

Je souhaite maintenant aborder les conséquences de ces insuffisances et leur origine.

Premièrement, des surcoûts importants sont à prévoir. En 2008, l'objectif affiché était que Chorus tiende toute la comptabilité de l'État en 2010. Fin 2008, cette échéance avait été repoussée à 2011. Début 2010, la bascule de la comptabilité générale est une nouvelle fois décalée d'un an, pour une échéance aujourd'hui fixée au 1^{er} janvier 2012. Le report du déploiement complet de Chorus va entraîner des surcoûts, des études complémentaires et de nouveaux développements étant nécessaires, en particulier pour maintenir des applications anciennes. Pour le moment, nous n'avons pas de visibilité sur ces surcoûts

puisqu'ils dépendront de l'ampleur des modifications qui seront apportées à Chorus dans les semaines qui viennent. Tout comme Chorus, la mise en place de l'ONP impose une cohérence entre l'organisation administrative et les prestations que l'application informatique peut fournir.

Deuxièmement, l'insuffisant avancement des travaux de conception comptable de Chorus fait peser un risque majeur sur sa capacité à tenir la comptabilité générale de l'État à un horizon déterminable. Si l'on veut que le Gouvernement et le Parlement puissent disposer d'une vue rapide de l'évolution des finances publiques, il sera nécessaire de développer des restitutions comptables infra-annuelles et de produire des arrêtés intermédiaires. Les données de base nécessaires seront toutes disponibles dans Chorus, mais la question de savoir comment y accéder et comment en tirer les informations utiles constitue un chantier dont l'ampleur est à l'image de la complexité du fonctionnement de Chorus.

La comptabilité analytique est, pour le moment, absente du projet Chorus : sur ce point, l'objectif de l'administration est aujourd'hui de remplir la case « comptabilité d'analyse des coûts » des rapports annuels de performances (RAP), ce qui est en soi nécessaire mais certainement pas suffisant pour piloter les coûts des politiques publiques.

Troisièmement, l'une des raisons majeures de ces difficultés est la faiblesse de la gouvernance globale de ces projets, celle-ci ayant été définie avant la création de la direction générale des Finances publiques (DGFIP).

Ma première recommandation visera donc à améliorer la gouvernance de ces projets.

Deuxième recommandation : il convient d'adapter les processus et l'organisation aux outils, et non l'inverse. Il faut favoriser la tenue d'une véritable comptabilité d'engagement, ce qui suppose une rationalisation de la chaîne de la dépense. Il est donc nécessaire de faire évoluer l'organisation comptable en fonction du progiciel, et non l'inverse. À défaut, les gains de productivité ne seront pas au rendez-vous.

De la même manière, les processus comptables gérés en amont de Chorus doivent faire l'objet d'une refonte systématique pour respecter les exigences de la LOLF et pour sécuriser l'environnement de production du compte général de l'État. C'est donc la gouvernance de l'ensemble des systèmes d'information financière de l'État qu'il convient de réformer.

Troisième recommandation : il importe d'améliorer la traçabilité des opérations, par la mise en place d'une piste d'audit praticable et automatisée sur l'ensemble de la chaîne des applications informatiques. On doit également travailler à l'amélioration de l'auditabilité des systèmes d'échanges actuels et futurs.

Quatrième recommandation : il faut sécuriser les outils, en recourant davantage aux contrôles automatiques et aux restitutions *ad hoc* permettant d'améliorer les pratiques comptables. Il est nécessaire d'adopter une démarche systématique de fiabilisation des données avant toute intégration dans un nouveau système d'information.

À la suite des audits de la Cour, la DGFIP a diligenté une mission d'expertise. Néanmoins, les délais sont très courts en dépit du report de la bascule à 2012, et il ne faudrait pas que la contrainte de calendrier conduise encore une fois à ne changer les processus qu'*a minima*, en renvoyant les améliorations substantielles, et les économies qui en découlent, à un horizon trop lointain.

Nous sommes persuadés qu'il est encore possible de prendre des décisions qui réorienteront rapidement dans le bon sens le projet Chorus. La Cour continuera pour sa part à auditer le système, dans ses versions successives, pour s'assurer qu'il permet aux différentes comptabilités de l'État de franchir une étape décisive.

M. le président Jérôme Cahuzac. Pensez-vous que l'échéance du 1^{er} janvier 2012 sera respectée ? Les retards constatés ne s'expliquent-ils pas par un empilement excessif de réformes administratives – je pense notamment à la réforme de l'administration territoriale de l'État et à la RGPP ?

M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial. Vos propos, monsieur le président Babusiaux, n'ont rien pour nous rassurer, surtout après les difficultés du système d'information Accord. Il faudrait que Chorus, qui représente un investissement considérable, permette enfin de faire ce pour quoi il a été prévu.

Dans la réponse du Premier ministre au référé de la Cour, le déploiement du système en 2012 n'est garanti que « dans la mesure du possible ». Pourquoi cette réserve ? On a évoqué la simultanéité de la RGPP, et vous-même avez souligné le grand nombre de traitements manuels. À cela s'ajoutent des problèmes d'interface avec les nombreux logiciels existants. J'aimerais connaître la part de ces différents éléments dans les retards constatés.

Je souhaiterais également vous interroger sur le nombre considérable des procédures dérogatoires en matière de dépenses. Ce phénomène interfère-t-il avec le fait que les deux tiers des 35 millions d'écritures passées chaque année dans les comptes de l'État concernent des mouvements purement internes qui ne devraient pas figurer dans Chorus ?

Le Gouvernement s'était engagé par un décret du 28 avril 2008 à ce que les factures de l'État soient réglées au bout de trente jours. Les difficultés engendrées par la mise en place de Chorus au ministère de l'Éducation nationale et, surtout, au ministère de la Défense ne remettent-elles pas en cause cet engagement ?

À en croire la presse et la Cour des comptes, monsieur le directeur général des Finances publiques et monsieur le directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État, une formation insuffisante n'a pas permis aux personnels de s'adapter à ce nouveau système d'information. L'usage d'un logiciel d'une telle complexité ne nécessite-t-il pas une formation approfondie ? Beaucoup se sont plaints de l'absence de manuel, déplorant d'avoir été obligés de « plonger dans le grand bain sans savoir nager ».

Le rapport de la MILOLF avait souligné la nécessité pour l'État de se doter d'une comptabilité analytique, et l'un des avantages de Chorus par rapport aux systèmes d'information précédents devait être de permettre une telle comptabilité, ou pour le moins une analyse des coûts. Or la Cour déplore dans son rapport l'utilisation *a minima* des possibilités offertes par Chorus en la matière.

M. Michel Bouvard. La MILOLF partage une grande part des analyses de la Cour.

J'ai cru comprendre que la Cour ne pensait pas que l'échéance prévue pour le déploiement de Chorus pourrait être respectée. La volonté de respecter coûte que coûte ce calendrier ne risquerait-elle pas de générer des désordres encore plus graves, étant donné l'insuffisance de formation des personnels et la complexité du progiciel ?

Comme le président Cahuzac, nous nous demandons si la concomitance avec la réforme de l'administration territoriale et la RGPP n'a pas contribué au retard pris par le déploiement de Chorus, notamment par la mobilisation des effectifs qu'elles supposent.

Je me félicite de voir la Cour recommander la mise en œuvre par l'État d'une comptabilité analytique dans les meilleurs délais. S'agissant plus précisément d'un sujet d'une actualité de jour en jour plus brûlante, j'aimerais savoir si la Cour pense que nous pouvons, avec les outils actuellement à notre disposition, identifier correctement le volume et l'efficacité de la dépense fiscale.

M. Thierry Carcenac. Tout ce que vous venez de nous exposer, monsieur le président, confirme nos doutes et nos interrogations.

Vous nous avez expliqué comment les problèmes d'interface avec les applications des ministères, en particulier Copernic et le nouvel applicatif de recouvrement RSP, ou l'application MEDOC, qui n'a pas évolué, génèrent tout un travail de retraitement manuel et de ventilations *ex post*. Il semble par ailleurs qu'il y ait un défaut de cohérence entre la vision globale de l'AIFE et sa traduction par les différents ministères. Ce problème de management pourrait-il expliquer les retards dans la mise en œuvre de Chorus ?

Nous n'avons pas non plus de vision très claire du coût complet du dispositif, de son impact sur le niveau des effectifs et de son retour sur investissement.

Reste également la question des conséquences des retards, notamment sur les délais de paiement, pour les ministères, d'une part, et les organismes payeurs, d'autre part. Il semblerait qu'il y ait là l'origine du retard avec lequel certains ministères honorent leurs factures, notamment les frais de déplacement.

Un tel sujet ne ressortit pas simplement à la DGFIP : il relève d'une vision d'ensemble de l'État, en particulier de l'interministériel.

M. Christian Babusiaux. En ce qui concerne le calendrier de déploiement du projet, nous ne faisons pas du respect de l'échéance de 2011 un point central de notre analyse : nous préférons le report à 2012, pourvu qu'il soit l'occasion de tout remettre à plat et de résoudre vraiment les difficultés. En revanche, un nouveau report risquerait d'engendrer d'autres problèmes, notamment quant à la maintenance des systèmes : il faudrait reporter également la date d'ouverture des centres de services partagés, prévue pour 2013. L'échéance de 2011 devrait être tenue pour le déploiement de la dépense, 2012 étant celle de la bascule de la comptabilité budgétaire.

Vous évoquez un problème d'empilement des réformes. Il est vrai que la concomitance de la mise en œuvre de la RGPP, avec ses incertitudes et les reconfigurations extrêmement complexes qu'elle entraîne, a pu compliquer le déploiement de Chorus : je pense notamment aux problèmes qu'il a fallu régler fin 2008 et début 2009 et dont les gestionnaires du système ne peuvent en rien être tenus pour responsables. Sur le terrain, les difficultés techniques des procédures d'habilitation sont à l'origine des retards de paiement que l'on constate actuellement. Au-delà, le caractère massif des réorganisations et l'incertitude qui a longtemps pesé sur la reconfiguration de certains services déconcentrés ont perturbé les processus de contrôle internes aux administrations.

La question de la comptabilité analytique est majeure, la réforme des comptabilités de l'État n'ayant de sens que si elle débouche sur une comptabilité budgétaire permettant une connaissance réelle des coûts. La comptabilité analytique est, non pas « la cerise sur le gâteau », mais la finalité même du projet, conformément à la volonté des pères de la LOLF.

Sur la mesure des dépenses fiscales, c'est Copernic qui est concerné, plutôt que Chorus. Et la Cour des comptes va mener un audit sur le sujet.

La formation est en effet un enjeu majeur, compliqué au plan local dans le contexte de réorganisation territoriale.

M. le président Jérôme Cahuzac. J'insiste moi aussi sur les moyens humains. Quels seront les moyens consacrés à la formation des agents ? Confirmez-vous l'impression de la MILOLF, selon laquelle certaines plateformes régionales et départementales connaîtraient des difficultés de recrutement ? Quel est l'impact de Chorus sur les effectifs ? Le secrétariat général pour l'administration de la police de Lyon a expliqué à la MILOLF que les effectifs chargés de l'exécution de la dépense étaient supposés passer de huit à soixante-

neuf ! Le rapport annuel de performances correspondant fait état d'une diminution du nombre d'utilisateurs, donc de licences ? Combien seront-elles ? Quel en sera le coût unitaire ?

M. Philippe Parini, directeur général des Finances publiques. Je voudrais commencer par recadrer quelque peu l'exercice pour éviter les confusions.

Le projet Chorus, qui est mis en place par une agence autonome sur le plan administratif, concerne tous les ministères et il est destiné à traiter l'engagement de la dépense, comme l'a écrit le Premier ministre dans sa réponse au premier président de la Cour des comptes. Sur cet aspect, la mise en place de Chorus sera achevée en 2011. Mais bon nombre des questions qui m'ont été posées s'adressent à la direction générale des finances publiques en tant qu'utilisateur.

Il y a un autre aspect, qui a été longuement développé par la Cour des comptes, mais dont je suis sûr que vous avez peu entendu parler au cours de vos déplacements : c'est la traduction comptable de Chorus.

Chorus, qui est à l'origine de l'engagement de la dépense, doit « se déverser » dans la comptabilité. Or personne n'est actuellement en mesure d'affirmer que Chorus sera mal traité en comptabilité. Il y a simplement des demandes de rectification de l'organisation comptable par la Cour des comptes qui n'ont pas été prises en compte par Chorus parce qu'il n'était pas fait pour cela.

L'organisation de l'État fonctionne, permet de rendre des comptes jugés sincères et fiables par la Cour des comptes, qui les a certifiés avec moins de réserves que précédemment. Le débat sur la date concerne exclusivement la conclusion comptable de Chorus, laquelle est bien distincte de l'engagement. Plus vite la comptabilité sera calée sur Chorus, mieux ce sera. En attendant, Chorus a commencé à fonctionner et ce qu'il produit se déverse dans une comptabilité. Quand toutes les administrations seront sous Chorus, avoir un système comptable qui accueille les données de Chorus sera d'autant plus souhaitable. Nous y travaillons avec la Cour des comptes et l'Agence pour l'informatique financière de l'État, et je n'ai pas de raison particulière de douter d'y arriver en 2012.

Doit-on à cette occasion transformer le projet Chorus quitte à allonger les délais et à accroître les coûts pour rénover le système comptable général de l'État ? Ce n'est pas le choix qui a été fait initialement. Doit-on adapter le projet pour que la Cour des comptes puisse mieux travailler ? Bien sûr. Des retraitements doivent être faits, notamment pour assurer un suivi des coûts à partir de la comptabilité, pour pouvoir les identifier. Et nous allons même aménager notre organisation comptable afin que certaines opérations internes ne viennent pas alourdir la comptabilité.

Il faut bien distinguer les deux problématiques, qui sont soumises à des calendriers différents. Les difficultés dont il est fait état actuellement sont liées à la mise en place du système Chorus pour comptabiliser les engagements – pour

procéder, selon la terminologie traditionnelle, à l'ordonnancement des dépenses. C'est le cas à Lyon, où se sont déplacés les membres de la MILOLF. Les difficultés à passer en comptabilité générale sont la conséquence de la mise en place de Chorus.

M. Jacques Marzin, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE). J'insiste sur l'ampleur exceptionnelle du projet Chorus, laquelle explique en partie les difficultés.

Chorus, c'est la LOLF, toute la LOLF, rien que la LOLF ! Certes, il y a des débats entre la direction du Budget et la maîtrise d'ouvrage sur l'intégration de la comptabilité analytique dans Chorus. Mon avis est celui d'un technicien : pour avoir piloté la conception générale et détaillée de Chorus, je sais que les administrations ne sont pas prêtes à concevoir un plan de comptabilité analytique de l'État qui soit stable. Mais Chorus intègre la comptabilité d'analyse des coûts, conformément à mon cahier des charges.

Nous avons respecté les objectifs de contenu, qui sont même dépassés dans le champ de la dématérialisation, voire, au risque de vous faire sourire, dans le domaine de la gestion du patrimoine immobilier puisque nous ne nous sommes pas contentés d'une simple transposition comptable. Sur la base des applications existantes, il ne nous était pas possible de nettoyer les données avant de les injecter dans Chorus, sinon dans des délais incompatibles avec vos demandes.

Dès le lancement du projet, il est apparu clairement qu'il n'y avait pas de rentabilité à attendre sans réorganisation massive de la fonction de gestion budgétaire et comptable de l'État. Cette évidence a été plus nette encore avec les préconisations de la RGPP. La constitution de centres de services partagés, tout comme la généralisation à venir des services facturiers participent bien de cette modernisation. N'oublions jamais qu'avant Chorus, il y a 3 000 adresses où l'État peut recevoir des factures. Or le nombre de factures reçues est comparable à celui d'une très grande entreprise qui a, généralement, un point d'entrée unique. L'objectif est de ramener le nombre de ces adresses à moins de 500.

Chorus ne se résume pas à un outil informatique : il correspond à un projet de transformation qui s'accompagne d'un bouleversement majeur du métier de gestionnaire. De nouveaux concepts sont introduits.

Parmi les gestionnaires, rares sont ceux qui avaient entendu parler de la LOLF, et qui savent ce qu'est un engagement juridique. On continue de parler d'« engagement comptable ». De nouvelles organisations voient le jour, comme les plateformes, et de nouvelles procédures sont adoptées entre ces plateformes et les services prescripteurs.

Chorus est actuellement l'un des plus grands projets SAP au monde. Il n'est pas facile de gérer 25 000 utilisateurs directs, aux activités très diverses au sein d'une comptabilité unique et sur un seul système. Et les délais nous obligent à opter pour des déploiements massifs de plus de 10 000 gestionnaires d'un coup, ce

qui est sans équivalent. Les difficultés de la V4, même si celle-ci est très lourde, sont en voie de résolution. Les trois expérimentations qui l'ont précédée nous ont permis de rôder les aspects techniques et organisationnels avant d'entamer la vague 4 – « V4 » – au début de l'année, qui a vu 10 000 utilisateurs directs du progiciel SAP basculer sur le système, mais aussi 10 000 utilisateurs de formulaires faisant la liaison entre les directions départementales et les plateformes régionales. Tout le ministère de la Défense a migré, le reste de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche, deux des trois réseaux du ministère de la Justice, les programmes support du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Agriculture et du ministère de l'Environnement, de l'écologie, du développement durable et de la mer (MEEDDEM) ainsi que quelques programmes des administrations centrales des ministères financiers. Les jalons très précis qui avaient été posés n'ont pas tous pu être respectés en raison de décisions tardives d'ordre organisationnel. Le ministère de la Défense a dû bâtir une organisation intermédiaire à cause de la mise en œuvre de son Livre blanc et de la généralisation de ses bases de défense. Le ministère de l'Agriculture et le MEEDDEM se sont associés assez tardivement au niveau régional, et, s'agissant des assignations comptables, la DGFIP a dû accompagner les services gestionnaires. Le non-respect des jalons ne s'est pas traduit par ce que l'on appelle un « *no go* » de la vague, mais il a fallu prendre le temps de vérifier la qualité des données de reprise ou le paramétrage de la bascule.

Quelles sont les raisons des difficultés rencontrées au premier semestre ?

Nous avons dû corriger 40 % des habilitations des utilisateurs parce que 4 000 utilisateurs déclarés ne se sont jamais connectés. Les agents ont été affectés tardivement, et il y a eu des mutations. L'outil s'est révélé trop complexe pour pouvoir rétablir rapidement la situation. Il a fallu en recréer 4 000 autres et les dernières rectifications ont eu lieu fin avril.

J'en viens à la reprise des marchés publics. Ne sont repris dans Chorus que les antérieurs vivants, soit, pour la vague 4, 95 000 marchés. Cette reprise a pu être automatisée à partir de nombreuses applications en amont – dont très peu tiennent compte de la LOLF –, mais elle a été tardive puisqu'il a fallu attendre la clôture de l'exercice précédent pour enrichir les données d'informations nécessaires au fonctionnement de Chorus et sécuriser les données reprises. De nombreuses rectifications manuelles ont été nécessaires de la part des gestionnaires, que l'enrichissement préalable à la migration n'a pas permis d'éviter.

La montée en compétence des services est normale, classique pour un progiciel SAP, c'est-à-dire qu'elle prend du temps. Elle a été trop lente pour ceux qui géraient les engagements les plus complexes et qui ont dû procéder à des rectifications manuelles dans Chorus. Mais 60 000 jours de formation ont été dispensés aux utilisateurs de la V4. Nous avons saturé toutes les salles de formation de l'administration et celles de la région parisienne en location parce qu'il faut former les gens au moment du démarrage, et non trois mois avant. Quant

au manuel, dont vous déploriez l'absence, monsieur Muet, il existe, mais il compte plusieurs dizaines de milliers de pages : il n'est pas physique, c'est une aide en ligne. Il y a également des modes opératoires pour résoudre les principales difficultés.

Le recours à la commande urgente, procédure mise au point avant la bascule avec la DGFIP, a été faible en début d'année, sans doute en raison de la lourdeur des rectifications. Le ministère qui cumule les difficultés est celui de la Défense, puisqu'il se réorganise massivement, qu'il a 4 500 utilisateurs et 80 000 marchés sur les 95 000 de l'État, et parmi les plus complexes.

Malgré ces défauts de jeunesse, qu'il faut distinguer de ceux liés à la bascule, l'outil informatique fonctionne correctement. Les bogues ont été peu nombreux et rapidement corrigés. La gestion courante est assurée normalement et plus de 20 000 paiements sont traités quotidiennement. Chorus a traité 1,2 million de paiements depuis le début de l'année, pour 27 milliards d'euros, et a déjà engrangé 600 000 engagements juridiques, sans parler de ceux qui ont été repris.

Pour surmonter les difficultés, un plan d'action a été bâti afin d'aider les services qui avaient accumulé le plus de retard. Une équipe de traitement des urgences a été montée à la DGFIP, pour répondre aux demandes des entreprises. Nous les aidons à rechercher dans les dossiers les éléments susceptibles de justifier un traitement d'urgence. Nous avons identifié les services qui ont besoin d'un soutien particulier pour apurer les retards et nous traitons leurs demandes de support en priorité. Nous organisons des ateliers de perfectionnement pour diffuser les meilleures pratiques. Nous repérons et documentons tous les gestes techniques qui permettent aux utilisateurs de gagner du temps et d'être plus efficaces. Enfin, nous sommes en train de discuter de mesures d'exception pour fluidifier le circuit des paiements, notamment au ministère de la Défense, afin d'achever le rattrapage. Tous les ministères qui ont du retard – ce qui n'est le cas ni du ministère de l'Intérieur, ni de ceux de la Justice ou de l'Éducation nationale – indiquent qu'ils l'auront résorbé à la fin du mois de septembre. Aujourd'hui, il l'est à 80 %.

Notre objectif est bien de terminer la bascule de tous les programmes de dépense au 1^{er} janvier 2011, et nous avons tenu compte de la V4 pour la préparer dans les meilleures conditions. La vague 5, qui couvre moins de 2 000 utilisateurs, devrait avoir lieu en juillet et elle a reçu le feu vert des ministères concernés – Agriculture et pêche, Environnement, Intérieur et Culture – ce qui montre qu'ils savent qu'en gestion, Chorus fonctionne.

Pour sécuriser la vague 6, qui concernera 12 000 utilisateurs, les mesures suivantes ont été adoptées par le comité d'orientation stratégique.

Premièrement, il n'y aura pas de concomitance entre une nouvelle version du logiciel et la vague de déploiement. Le report de la fin de la trajectoire comptable nous exonère d'avoir à prendre ce risque supplémentaire.

Deuxièmement, les jalons qui ont été définis sont intangibles car les programmes qui doivent basculer ont eu le temps suffisant pour s’y préparer.

Troisièmement, s’agissant des droits des utilisateurs, de nouveaux principes ont été arrêtés et ils simplifient pratiquement par dix la charge de gestion et de mise à jour des habilitations. Le progrès est considérable.

Quatrièmement, pour la reprise, il a été décidé de privilégier la saisie directe de l’engagement juridique dans Chorus, plutôt que la saisie dans un outil de collecte en amont, ce qui est souvent beaucoup plus facile et permet d’acquérir plus vite de l’expérience.

Cinquièmement, de nouveaux cursus de perfectionnement de la gestion des marchés se mettent en place dans le cadre de la formation continue. De la sorte, les responsables auront davantage de compétences en début d’exercice.

Sixièmement, on a anticipé, pour la vague 6, la montée en compétence des supports ministériels, qui a été un peu trop tardive pour que ceux-ci soient réellement opérationnels à la fin du premier trimestre de 2010, même si 200 millions d’euros ont été consacrés à la formation et à l’accompagnement des utilisateurs.

Enfin, le choix a été fait dès le début de terminer par la comptabilité générale.

M. Gaël Yanno. En comptabilité privée, les informations contenues dans l’annexe prennent de plus en plus d’importance. Or la comptabilité publique tend à se rapprocher de la comptabilité privée. À la lumière de ces deux constats, Chorus améliorera-t-il l’information extra-comptable de l’État, notamment pour ce qui concerne les engagements hors bilan ?

Nous constatons parfois en tant qu’élus locaux que l’État admet s’être engagé contractuellement, mais se dit dans l’incapacité, faute de trésorerie, de nous rembourser. Ces dettes latentes seront-elles enregistrées en totalité dans Chorus ?

M. Lionel Tardy. Je m’intéresse surtout aux acteurs, au pilote opérationnel qu’est l’AIFE, et aux intégrateurs.

La réalisation du progiciel Chorus a fait l’objet d’un marché public divisé en quatre lots. Le premier lot, concernant l’intégration des fonctions du cœur de Chorus et la tierce maintenance applicative, a été confié à Steria et Accenture ; le deuxième, portant sur l’infocentre, est revenu à Logica ; le troisième, comprenant les systèmes d’échanges de données avec les applications ministérielles et interministérielles, a été confié à Sopra et à sa filiale Axway ; le quatrième et dernier lot, correspondant à l’architecture technique, a été attribué à Bull.

Selon vous, quels sont le ou les lots responsables du retard ?

M. Michel Bouvard. Je ne méconnais pas le travail accompli, ni les résultats obtenus. Vous avez foi dans l'achèvement de ce qui sera une cathédrale informatique. Toutefois, dans ses travaux, la MILOLF a eu à connaître le quotidien vécu par les agents de l'État et elle a été amenée à s'interroger sur le respect des engagements qui ont été pris.

Il y a à l'évidence un problème de gouvernance et nous devons savoir comment on entend piloter le projet à l'avenir.

Le dialogue entre la gouvernance de Chorus, les entités ministérielles et les responsables des administrations d'État sur le terrain est insuffisant. Il faut que les choses soient éclaircies ! Même si 200 millions ont été consacrés à la formation, même si 20 000 agents ont été formés et habilités, la MILOLF ne peut que prendre acte du constat qui est fait sur le terrain, je cite : « Toutes les directions estiment que le dispositif de formation n'a pas été satisfaisant, et n'a pas répondu aux attentes : sous-dimensionnement du nombre de formations, kits livrés tardivement, pas de nouvelles formations prévues, qualité de la formation critiquable, programmation inadaptée ». Telle est la conclusion de la direction régionale des finances publiques de Rhône-Alpes et du département du Rhône à partir d'une synthèse réalisée à partir des observations de toutes les directions de l'État, et pas seulement de la Défense et de l'Éducation nationale. Cela ne peut que susciter des questions.

De même, après la première phase de déploiement, sont apparus les insuffisances des contrôles bloquants, les manques de restitutions aux gestionnaires, l'insuffisance de disponibilité de l'outil à cause des horaires d'ouverture, la faiblesse des opérations de maintenance ainsi que des difficultés de connexion. Toutes ces perturbations sont en train, si j'ose dire, de saper la confiance des utilisateurs et de fragiliser le système.

Mais venons-en aux questions de fond.

Par rapport aux objectifs initiaux, combien de logiciels seront-ils abandonnés par les ministères ? Sommes-nous en ligne avec ce qui était prévu initialement ? Le nombre d'interfaces qu'il va falloir mettre au point est-il conforme aux prévisions initiales ? Sinon, quel sera le coût ? Enfin, les effectifs des plateformes sont-ils eux aussi conformes aux prévisions ? Nous avons compris que la réorganisation des services de l'État et les plafonds d'autorisation d'emploi par ministère font que les responsables manifestent plus ou moins de bonne volonté pour affecter des personnels, et qu'ils n'y envoient pas toujours ceux qui ont été les mieux formés. D'après nos différents contacts, les questions se posaient déjà il y a un an. Et elles se résument en une seule : y aura-t-il un retour sur investissement et, si oui, dans quel délai ?

M. Pierre-Alain Muet. Le projet est incontestablement difficile et nous souhaitons tous qu'il réussisse.

Vous parliez, monsieur Marzin, de projet de transformation. Alors, il faut aller jusqu'au bout. Un bel avion doit aussi être piloté, et c'est la raison pour laquelle nous insistons sur la formation. Tous les services en région s'inquiètent de la complexité du système.

Le projet Chorus est, dites-vous, le plus grand projet SAP du monde. Selon vous, la montée en compétence des services est normale. À l'étranger, les autres projets étaient-ils comparables ? Ont-ils rencontré les mêmes difficultés ?

M. Jacques Marzin. La décomposition en quatre lots a été décidée pour ne pas fragiliser juridiquement un projet trop gros pour être alloué à un seul opérateur et pour éviter les référés précontractuels. La contrepartie est que cela nous impose de faire l'intégrateur ultime, et c'est à l'AIFE qu'incombe la coordination. Nous avons également un marché séparé avec SAP. La segmentation complique la coordination, mais elle a l'avantage de nous permettre de savoir très tôt ce qui ne fonctionne pas, les fournisseurs se chargeant de nous informer de ce qui ne va pas chez leurs collègues. Pour atténuer la complexité, nous allons lancer le marché de maintenance. À part la trajectoire comptable, le projet se terminera en mars 2011.

S'agissant de la gouvernance qui a été mise en place, nous avons atteint un consensus interministériel qui nous a permis d'éviter la quasi-totalité des pièges qui font échouer ce type de projet une fois sur deux. Nous avons réduit la part des développements spécifiques à un minimum, qui fait que le produit est viable. Parmi les travaux spécifiques qui restent, je peux citer la présentation des comptes de l'État, les travaux de fin de gestion et, sans doute, le développement de contrôles complémentaires, qui ne font pas partie du produit standard mais qui sont nécessaires pour sécuriser le système. Il s'agit là d'un inconvénient lié au fait d'avoir tenu bon pour limiter les spécifiques. Pour ce qui nous reste à faire avec la DGFIP, la gouvernance se modifie : il y a un conseil d'orientation stratégique en formation spécifique sur la trajectoire comptable, qui fait appel en cas de besoin à la direction des douanes, ainsi qu'au ministère de l'Intérieur concerné par Colbert, qui traite des échanges avec les collectivités locales. La gouvernance s'adapte en fonction des besoins. Pour le reste, chaque ministère est responsable du déploiement de Chorus dans la mesure où il est responsable de ses moyens de gestion et de son organisation. Ce sont les ministères qui ont fait les propositions d'organisation des centres de services partagés, qui ont choisi la localisation géographique et qui mettent les moyens.

Ce qui vous est dit sur la formation est sûrement vrai. Nous avons, en ce qui nous concerne, un taux de satisfaction en retour de plus de 85 %. Cela étant, cinq jours de formation permettent de comprendre les concepts de base nécessaires pour s'auto-former sur l'outil. Personne n'a accepté d'envoyer les gestionnaires vingt-cinq jours en formation approfondie en fin d'année et au moment de la bascule. C'est la raison pour laquelle les deux tiers des 200 millions d'euros du budget formation ont financé des assistances de proximité : des consultants SAP sont allés dans les services, conformément à ce qui était prévu au

début. Sur les 500 millions d'euros d'investissement de Chorus, 200 millions devaient être consacrés à la gestion du changement, selon une proportion classique entre informatique pure et soutien au changement. Il n'est pas question d'en rajouter.

M. Michel Bouvard. Apparemment, cela ne suffit pas !

M. Jacques Marzin. Le problème vient de ce que la formation permanente ne peut pas commencer avant la fin des vagues de déploiement. Nous identifions les services en difficulté pour leur proposer des sessions de rattrapage et les aider à s'en sortir.

Quant aux restitutions, elles existent et elles sont bonnes. Mais les utilisateurs n'ont pas été formés pour comprendre qu'elles le sont, lorsqu'elles changent fondamentalement par rapport à leurs pratiques antérieures. Dans Chorus, les crédits sont consommés conformément à la LOLF, c'est-à-dire quand le comptable paie, mais il existe une restitution qui simule la consommation des crédits de paiement. Nous montons en ce moment avec la DGFIP des ateliers régionaux pour expliquer à tous les responsables qu'il faut arrêter de reconstituer des restitutions et faire en sorte que les restitutions globales soient bonnes. Mais il s'agit là d'une formation « métier » et non d'une formation « outil », à laquelle les 200 millions d'euros sont consacrés.

Les interfaces sont toujours délicates avec un progiciel de gestion intégré qui est fait pour ne pas dialoguer avec la concurrence, y compris avec les applications du client. Cela étant, nous avons mis un sas de sécurisation avec un système d'échange de SOPRA et nous déclassons quatre-vingts applications, soit le nombre exact fixé par l'inspection générale des finances. Nous avons avec chaque ministère des conventions de progrès, portant sur près de 500 applications, pour justifier le maintien de chacune, leur interfaçage avec Chorus ou leur suppression.

Il n'a jamais été question d'un « grand soir informatique » car débrancher une application qui fait à la fois des finances et de la gestion technique est une source de coût considérable. C'est pourquoi nous avons parfois préféré attendre pour déclasser certaines applications. À partir de la V4, toute application ou interface devra être en bon état de fonctionnement avant la bascule, ou il existera un plan de secours crédible, validé par la DGFIP. Nous n'avons donc pas basculé les bourses de l'Enseignement supérieur parce qu'il était impossible de faire 600 000 virements à la main chaque mois.

Il est beaucoup trop tôt pour faire le bilan des plateformes, qui sont en cours de constitution. Certaines d'entre elles annoncent plus d'utilisateurs que prévu, tandis que d'autres connaissent un sous-effectif de 20 à 30 %. Il est évident que le grément de plateformes à des niveaux de gestion nouveaux génère forcément de la surcharge instantanée.

Il faut savoir qu'à ce niveau il n'y a qu'un projet sur deux qui sort, dans le public comme dans le privé. Aujourd'hui, Chorus compte 14 000 utilisateurs et gère 38 % du budget de l'État : ce n'est pas un échec ! Le projet est en cours de démarrage et il connaît quelques frottements. Partout, dans le privé comme dans le public, dans les PME comme dans les grands groupes, il y a trois mois de galère et il faut six mois pour stabiliser les opérations courantes, dix-huit mois pour se sentir à l'aise. Les gestionnaires qui utilisent le produit depuis cinq ans déclarent qu'ils ont autant de travail qu'avant, mais leur patron ajoute qu'ils sont deux fois moins nombreux. Parmi les exemples sur lesquels je me suis appuyé, il y a le gouvernement fédéral canadien, EDF, Dassault, le gouvernement autrichien.

Nous avons sûrement fait des erreurs dans la gestion du changement, mais nous sommes en train de les rectifier. Ce n'est jamais simple de mettre en place des centres de services partagés et un progiciel SAP en production six mois après les dernières décisions d'organisation.

M. Thierry Carcenac. Sur le terrain, nous constatons un problème de management.

Le gouvernement canadien ne s'y est pas pris de la même façon.

En outre, certains paiements ne se font pas parce qu'on ne dispose pas du bon formulaire. La situation est inconfortable, non seulement pour le personnel qui n'arrive pas à se faire rembourser ses frais de déplacement, mais aussi pour les entreprises. Je ne suis pas sûr que l'on arrive à rattraper le retard très vite compte tenu du calendrier de déploiement de Chorus. Sans un travail important de management, on ira droit dans le mur. Mais cela a un coût.

Vous nous dites que l'on reste dans l'enveloppe. On nous avait dit la même chose pour Copernic. L'enveloppe reste constante, certes, mais on bascule telle dépense dans la maintenance, ou bien on renonce à certaines applications, mais il y a toujours un coût. Selon l'article paru dans un journal du soir daté du 16 juin, Chorus coûtera 1,1 milliard d'euros, soit le double des 500 millions d'euros annoncés. Il nous faut des explications.

En outre, même si l'outil fonctionne, la perception des personnels est différente. Il a fallu parfois refaire des tableaux Excel et prévoir une facturation à côté. Il y a forcément quelque chose qui cloche quelque part ! Nous demandons seulement comment les problèmes seront résolus.

M. Michel Bouvard. Le nombre de logiciels qui seront supprimés est-il conforme aux prévisions ? Sinon, quelles seront les conséquences ? Même question pour le nombre d'interfaces entre Chorus et d'autres applications. Les coûts correspondent-ils à ce qui était prévu ?

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous avons compris, monsieur Parini, que vous considérez que la comptabilité d'engagement fonctionne et que les

difficultés concernent l'exécution et la comptabilité. Mais la solidité d'une chaîne se mesure à celle de son maillon le plus faible.

M. Jacques Marzin. Le nombre de logiciels supprimés sera celui qui a été annoncé dans le rapport de l'inspection générale des finances de 2006, soit 80 applications informatiques. Le coût d'interfaçage s'élève à 55 millions d'euros. Certaines applications techniques n'ont pas vocation à être interfacées.

Quant au 1,1 milliard d'euros, il s'agit toujours du coût global initial du projet sur dix ans. La somme englobe des coûts de fonctionnement récurrents inférieurs de 30 % aux évaluations faites par l'inspection générale des finances.

Pour le reste, j'ai détaillé les plans d'action destinés à résorber les indiscutables retards de paiement.

M. Philippe Parini. Les engagements hors bilan sont joints à l'annexe qui accompagne les comptes certifiés, annexe qui est extrêmement fouillée puisqu'elle précise les engagements, les charges à payer et les provisions.

En tant qu'utilisateur du logiciel Chorus, j'ai plusieurs remarques à faire.

Premièrement, les difficultés rencontrées, qui sont bien réelles, devront être appréciées en fin d'année, et non au moment de la généralisation de l'application. En début d'année, il a fallu, pour réinjecter de l'argent dans le circuit économique, recourir au traitement classique hors Chorus. Mais les choses vont mieux et, si la tendance se poursuit, le retard devrait être comblé à l'été. S'il subsiste des difficultés à ce moment-là, on pourra penser qu'elles sont consubstantielles au système.

Un déploiement est toujours compliqué et il ne faut pas porter un jugement définitif trop tôt !

Deuxièmement, les administrations confrontées à des réductions d'emplois et de crédits attendent du système qu'il soit rentable. La nouvelle organisation devra donc économiser des effectifs en passant du niveau départemental au niveau régional, et du niveau ministériel au niveau interministériel, sans que la qualité du service se dégrade, en particulier pour ce qui concerne les délais de paiement.

J'ajoute – c'est une remarque personnelle – que la tentation existe, quand on monte ce type de projet, de l'exhaustivité cartésienne. On veut toujours plus : comptabilité particulière, statistiques, etc. Or le traitement du cas marginal coûte très cher en informatique et il faudrait toujours se poser la question du coût par rapport à l'utilité marginale. Mais c'est plus facile à dire qu'à faire.

Pour faire des économies, il faut un logiciel structurant. Et la condition *sine qua non* est d'accepter d'entrer dans le moule. Ce n'est pas toujours agréable, mais il faut en passer par là pour atteindre l'objectif.

La gouvernance de Chorus a été conçue en réaction aux effets négatifs d'Accord, dont les utilisateurs n'avaient pas été associés à la mise en place. On a donc créé une structure indépendante avec un conseil d'administration composé des différents directeurs. Les différentes administrations centrales ont-elles bien relayé sur le terrain les contraintes du produit Chorus ? Quand on en sera à l'exploitation, et non plus au développement, il faudra revenir à une gestion plus classique dans laquelle les projets sont adossés à un ministère, ou une direction, qui en est responsable et qui a des services extérieurs, contrairement à l'AIFE.

Enfin, si l'on n'englobe pas les services facturiers, qui ne font pourtant pas partie du projet Chorus, on n'en tirera pas tous les bénéfices. On risque alors de perdre tout le temps qui aura été gagné au moment de l'engagement de la dépense à la réception des factures qui doivent, pour être réglées, remonter auprès de l'ordonnateur. C'est une vraie question d'organisation. Pour moi, le complément de Chorus, c'est de faire payer les factures directement par les comptables.

M. le président Jérôme Cahuzac. Messieurs, je vous remercie.

AUDITION DE M. LUC CHATEL MARDI 22 JUIN À 18 HEURES

La Commission entend M. Luc CHATEL, ministre de l'Éducation nationale, et M. Jean PICQ, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, sur le projet de loi de règlement pour 2009 et le rapport public thématique de la Cour des comptes « L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves ».

M. Yves Censi, président. En l'absence de M. le président de la commission des Finances, je remercie, avec Mme la présidente de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, M. le ministre de l'Éducation nationale et M. Jean Picq, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, d'avoir répondu à notre invitation.

En tant que Rapporteur spécial pour l'Enseignement scolaire, j'avais proposé que M. le ministre de l'Éducation nationale puisse débattre avec nous du rapport public de la Cour des comptes intitulé « L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves ». Ce rapport particulièrement stimulant suggère plusieurs améliorations pour mettre fin à la dégradation intervenue depuis 2000.

Après que M. Picq en aura présenté une synthèse, le ministre situera le débat dans le contexte des principales caractéristiques de l'exécution du budget pour 2009 et réagira au constat et aux propositions de la Cour. Je me permettrai ensuite de poser quelques questions, avant d'ouvrir la discussion aux membres des deux Commissions.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Je remercie la commission des Finances d'avoir pris l'initiative de cette audition commune. La semaine dernière, nous avons reçu M. Picq, dont le rapport, de grande qualité, a appelé notre attention sur certains éléments. D'où trois questions, monsieur le ministre.

En premier lieu, comment les réformes conduites par le Gouvernement prennent-elles en considération les observations de la Cour ?

Deuxièmement, sans préjuger de l'issue des débats au sein de la conférence nationale ni des conclusions de notre propre mission, pouvez-vous décrire les enjeux financiers et budgétaires, pour l'État et pour les collectivités locales, de la question des rythmes scolaires ?

Enfin, vous venez de confier à notre collègue Frédéric Reiss une mission portant sur le statut des écoles primaires et le rôle des directeurs. Comment votre ministère a-t-il reçu les recommandations de la Cour en faveur de l'autonomie des établissements ?

M. Jean Picq, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Je suis sensible au fait que vous ayez souhaité m'entendre en présence de M. le ministre. Même si l'accueil réservé à notre rapport a été favorable, les changements ne seront possibles que si les pouvoirs publics s'engagent à les mener à bien, chantier qui exigera temps, vigilance et persévérance.

Notre travail d'évaluation n'aurait pas été possible sans la loi organique de 2001, qui nous a permis de nous saisir d'une politique déclinée en objectifs et en indicateurs constituant autant de points de repère, ni sans la loi de 2005, qui a fixé au système éducatif des objectifs clairs et quantifiés – 100 % de jeunes diplômés ou qualifiés en fin de scolarité obligatoire, 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat, 50 % de jeunes diplômés du premier cycle de l'enseignement supérieur –, ni enfin sans la comparaison internationale fournie par l'OCDE, puisqu'il est essentiel d'évaluer sur des bases incontestables le système scolaire français par rapport aux autres. Notre pays toujours prompt à invoquer l'exception française doit comprendre pourquoi, sur tel ou tel point, il connaît une avance ou un retard.

Les constats de la Cour sont connus : non seulement, dans son organisation actuelle, l'école n'atteint pas les objectifs que lui assigne la loi, mais elle n'est pas en mesure de réduire les inégalités de départ entre enfants de catégories sociales différentes. Il arrive même qu'elle les aggrave.

L'échec scolaire – la sortie de l'enseignement scolaire sans qualification ni diplôme – concerne chaque année 130 000 jeunes, soit près d'un sur cinq. La proportion d'élèves éprouvant en lecture des difficultés sérieuses n'a cessé d'augmenter depuis 2000 pour atteindre aujourd'hui 21 %. Au vu des enquêtes de l'OCDE, qui portent sur trois cycles d'études, l'écart de résultats entre les élèves qui suivent une scolarité normale, soit 60 % de la population scolaire, et les élèves en difficulté, soit 40 % de cette population, ne cesse de progresser depuis dix ans. De même, près de 250 000 élèves au sein de chaque classe d'âge, soit quatre élèves sur dix, ont déjà redoublé au moins une fois, ce qui constitue un record au sein de l'OCDE. Pourtant, de l'avis même du ministère, le redoublement, dont le coût est évalué à 2 milliards d'euros, n'est pas efficace. Le ministre a d'ailleurs fait de la diminution du nombre de redoublements un des indicateurs permettant d'apprécier les politiques éducatives.

La France est le pays de l'OCDE où les résultats sont le plus fortement corrélés aux origines sociales, puisque 78,4 %, soit plus des trois quarts des élèves, provenant de catégories sociales favorisées, obtiennent un baccalauréat général, contre moins d'un cinquième parmi ceux d'origine défavorisée.

Enfin, l'objectif d'avoir 50 % d'une classe d'âge diplômés de l'enseignement supérieur nous semble important. Aujourd'hui, ce taux n'est que de 41 %, et seulement de 27 % si l'on considère ceux qui parviennent à bac + 3. À l'heure où la mondialisation des économies exige d'accroître les capacités d'intelligence collective, ce chiffre doit nous faire réfléchir sur l'effort qui reste à

conduire. Ces constats connus, qui reprennent les études de la direction de l'Évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), révèlent que notre pays ne s'est pas mis assez en situation de traiter la difficulté scolaire, et que le système scolaire doit être repensé.

En premier lieu, il ne semble pas que la question du niveau global des moyens doive être posée, puisque le budget de l'éducation, à 3,9 % du PIB, est dans la moyenne de l'OCDE. En revanche, il faut songer à allouer autrement et plus efficacement des moyens gérés aujourd'hui selon une logique où prévaut le principe de répartition indifférenciée, comme si l'offre devait être uniforme sur tout le territoire.

En outre, le ministère ne connaît pas suffisamment le coût des politiques éducatives : celui de la lutte contre l'échec scolaire, celui des établissements d'enseignement ou encore celui de l'offre de formation, par exemple. C'est qu'il raisonne non en euros, mais en heures d'enseignement et en postes, ce qui apparaît comme une lacune regrettable. Même s'il est difficile de gérer l'affectation des enseignants sur d'autres bases que celles qu'il utilise actuellement, il doit impérativement travailler à mieux cerner ce coût : faute de le connaître, il ne pourra procéder à des arbitrages politiques ni se donner les moyens d'accroître l'effort en faveur du premier cycle d'enseignement, où naît la difficulté scolaire.

En second lieu, la Cour a souligné que l'organisation du service des enseignants est inadaptée aux besoins des élèves. Comment en serait-il autrement, puisque leurs obligations réglementaires de service remontent à 1950, c'est-à-dire à l'époque où à peine 7 % d'une classe d'âge accédait au baccalauréat, soit dix fois moins qu'aujourd'hui ? La loi sur l'école rappelle que les missions des enseignants doivent intégrer, au-delà de la transmission des savoirs, l'accompagnement personnalisé des élèves, l'aide à l'orientation, le suivi des parcours et le travail en équipe pédagogique tel qu'il se pratique à l'étranger, notamment en Espagne ou en Écosse.

Enfin, parce qu'il est le fruit d'une succession d'appréciations indépendantes les unes des autres, le parcours des élèves manque de cohérence. Ainsi, la rupture entre l'école primaire et le collège compromet leur suivi, alors même que l'appréciation individuelle du socle commun est un élément décisif pour déterminer leurs besoins et leurs capacités.

Nous avons également souligné que, s'ils sont nombreux, les efforts consentis pour développer les dispositifs d'accompagnement n'ont donné lieu à aucune évaluation. En outre, ils sont limités : les programmes personnalisés de réussite éducative, qui devraient contribuer à limiter le nombre des redoublements, touchent actuellement moins de 10 % des collégiens, alors que l'échec scolaire en concernera 20 % en fin de troisième.

La Cour a eu le souci de vérifier que son analyse était partagée. Ayant auditionné pendant près de soixante heures des acteurs du système et mis en

œuvre avec le ministère les procédures contradictoires habituelles, il lui est apparu qu'elle devait formuler des recommandations. Celles qui figurent à la fin du rapport ont été testées au fil des auditions.

Puisque, pour améliorer le système, la question de la difficulté scolaire est centrale, il faut faire de la réussite de tous les élèves un objectif essentiel de la politique de l'éducation nationale. Plusieurs réformes visant à personnaliser l'organisation de l'enseignement ont été engagées, mais elles ont toujours été conçues pour être appliquées à l'ensemble des établissements sans distinction, alors que les besoins des élèves diffèrent fondamentalement d'un lycée à l'autre. Il faut renoncer à la logique qui conduit à diffuser sur tout le territoire des dispositifs sans évaluation préalable des besoins, et concentrer l'effort là où il est nécessaire. Faut-il rappeler que, sur quatre élèves relevant de l'éducation prioritaire, un seul bénéficie aujourd'hui de mesures d'accompagnement éducatif ? Alors que les pays étrangers qui réussissent mieux que nous font du traitement de la difficulté scolaire leur première priorité, la France cède à la tentation d'étendre l'offre de formation – je pense en particulier à la prolifération, coûteuse, des options destinées à attirer les élèves dans les établissements.

J'insisterai particulièrement sur six recommandations de la Cour.

Il est impératif de quantifier précisément les besoins d'accompagnement personnalisé des élèves, dans le cadre de l'enseignement habituel ou de dispositifs d'accompagnement supplémentaires, pour fixer les moyens qui seront affectés aux établissements.

Quand on doit procéder à des arbitrages entre les moyens disponibles, et renoncer à financer des pratiques dont l'efficacité n'est pas démontrée, comme le redoublement, il faut entrer dans une logique différenciée de l'allocation des moyens, tout en veillant à garantir à tous le socle commun de connaissances et de compétences. L'attribution des volumes d'heures de cours et les taux d'encadrement doivent être définis en fonction des besoins des élèves.

La Cour estime également que le système scolaire ne peut progresser qu'au prix d'une plus grande autonomie des enseignants et des responsables d'établissement, qui semblent être les mieux placés pour évaluer les besoins et proposer les arbitrages nécessaires entre les heures de cours, les dispositifs de soutien et les heures consacrées au suivi ou à la méthodologie. Elle préconise par conséquent que la communauté éducative, c'est-à-dire la communauté des responsables d'établissement et des enseignants, soit désormais chargée, sous le contrôle des recteurs et des inspecteurs d'académie, de répartir les moyens d'enseignement affectés à l'établissement. C'est à cette condition qu'il pourra être procédé à une meilleure régulation du système scolaire, même si cette refonte des responsabilités exigera du temps.

La contrepartie de l'autonomie des équipes éducatives et des établissements est la nécessaire évaluation des établissements. Il n'est pas question

de les classer, mais on doit apprécier de manière systématique leur performance dans le traitement de la difficulté scolaire et dans la mise en place des dispositifs éducatifs.

Nous avons relevé la faiblesse actuelle des données et des études conduites par le ministère sur l'enseignement privé, alors même que les programmes de la LOLF prévoient le renseignement de ces indicateurs. L'absence de ces informations est regrettable, car des comparaisons nourriront utilement la réflexion collective.

Enfin, le traitement de la difficulté scolaire dans les zones les plus difficiles exige des moyens exceptionnels. La stabilité des équipes éducatives, ainsi que l'affectation d'enseignants formés et expérimentés, sont les conditions d'une action massive et durable.

Je terminerai par deux remarques.

En rendant public ce rapport, la Cour a souhaité éclairer le débat au moyen de constats partagés et de recommandations appropriées. Sa responsabilité s'arrête là. C'est à présent aux responsables politiques d'apprécier leur pertinence et leur éventuelle mise en œuvre. Je l'ai souligné lors de mon audition devant la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.

Nos recommandations les plus importantes sont l'aboutissement logique des deux mesures phares de la loi de 2005 : le socle commun de connaissances et de compétences, et le programme personnalisé de réussite éducative. La définition du socle commun vise à ce que chacun puisse obtenir une qualification, ce qui relègue au second plan le respect du programme, horizon traditionnel de l'enseignement, qui conduisait souvent à privilégier la sélection sans apporter une attention suffisante aux élèves qui décrochent. L'objet du programme personnalisé de réussite éducative est précisément de prévenir un tel risque. Le redoublement n'a plus de sens dès lors que l'attention des professeurs se concentre en priorité sur les élèves en difficulté dans les classes hétérogènes, où les meilleurs tirent les plus faibles vers le haut. Une telle évolution des conditions d'enseignement ne pourra se faire sans un changement profond du système et des représentations. La diversité des besoins et des réponses à apporter à la demande en fonction des territoires, des établissements et des classes interdit de persister dans une logique d'offre décidée à Paris et appliquée de manière uniforme. L'égalité des chances plaide pour une logique de réponse à la demande, grâce à une gestion décentralisée, au plus près des besoins, par les chefs d'établissement, sous le contrôle des recteurs et des inspecteurs d'académie.

Si bon nombre de pays obtiennent de meilleurs résultats que la France en termes d'acquisition de compétences à quinze ans ou de proportion d'une classe d'âge accédant à un diplôme de l'enseignement supérieur, ce n'est pas parce que les jeunes Français ont moins d'aptitudes, mais parce que l'organisation de notre système éducatif date de cinquante ans. Le faire évoluer est donc une nécessité.

Cela exigera du temps, du doigté, de la pédagogie, ainsi que l'adhésion de tous les acteurs, mais les auditions auxquelles nous avons procédé nous ont convaincus que les esprits y sont prêts.

M. Yves Censi, président. Nous vous remercions pour cette analyse sans détour de l'échec scolaire, qui débouche sur des recommandations très concrètes en matière d'allocation des moyens.

Je donne la parole au ministre, que je remercie d'avoir accepté notre invitation, malgré un emploi du temps très chargé.

M. Luc Chatel, ministre de l'Éducation nationale, porte-parole du Gouvernement. Je présenterai quelques observations sur le projet de loi de règlement pour 2009 avant d'en venir aux réflexions que m'inspire le rapport de la Cour des comptes.

L'exécution de la dépense de l'État concernant le ministère de l'Éducation nationale a été améliorée. La norme de dépense a été respectée. Mon ministère a d'ailleurs été cité en exemple par la Cour des comptes, car il a observé les prévisions de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011. La prévision des dépenses de personnel a gagné en qualité, ce qui a limité les écarts entre la budgétisation et la réalisation, et eu pour conséquence de diminuer les mouvements de fongibilité asymétrique.

En 2009, l'exécution du titre 2, couvrant les dépenses de personnel, a fait apparaître un solde négatif de 22,8 millions d'euros, soit 0,04 % des crédits disponibles, qui se montaient à 54,823 milliards d'euros. Ce solde, couvert par des mouvements de fin de gestion, est la résultante à la fois de surcoûts et d'économies. Les premiers sont liés à la baisse du nombre de départs à la retraite dans le premier degré, au non-financement du point de fonction publique de 2008, à l'impact des exonérations de cotisations salariales pour les heures supplémentaires, au non-financement d'une partie du GVT ou encore aux fongibilités mises en œuvre pour le remboursement du droit d'accueil des élèves. Les économies découlent des retenues pour journées de grève ou de la diminution du taux du versement au compte d'affectation spéciale *Pensions* de décembre 2009.

Hors titre 2, l'exécution a été tendue sur les programmes *Enseignement privé du premier et du second degré* et *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, qui, en fin d'exercice, ont fait l'objet d'un abondement. Les restes à payer sur le programme *Soutien* se sont accrues fin 2009, atteignant 40 millions d'euros. Les principales insuffisances de crédits qui l'expliquent concernent les frais de changement de résidence et de congés bonifiés, les travaux de mise en sécurité des bâtiments administratifs pérennes ou encore un certain nombre de projets informatiques.

Enfin, pour la première fois, le projet de loi de règlement présente en annexe un bilan des mesures de RGPP dont la mise en œuvre est achevée. Pour le

ministère de l'Éducation nationale sont citées à ce titre la nouvelle organisation du temps scolaire dans le primaire, la mise en place d'une évaluation en CE1 et en CM2, le droit à l'accueil, l'accompagnement éducatif ou encore la « reconquête » du mois de juin.

Le rapport thématique de la Cour des comptes constitue à mes yeux une contribution importante au débat sur l'école. Je souscris sur de nombreux points au constat qu'il établit : notamment sur la personnalisation de l'enseignement, sur l'autonomie des établissements scolaires et sur la réforme des rythmes scolaires. Il est cependant dommage qu'il ne prenne pas suffisamment en compte les réformes mises en œuvres depuis deux ans, qui obéissent exactement à la stratégie qu'il préconise.

Le premier défi que doit relever l'Éducation nationale est celui de la personnalisation des enseignements. Aujourd'hui, 65 % d'une classe d'âge passent le baccalauréat, contre 20 % il y a vingt-cinq ans, sans que le mode d'organisation de l'Éducation nationale ait fondamentalement changé. En d'autres termes, malgré les problèmes que posent la diversité et l'hétérogénéité des élèves, celle-ci fonctionne de la même manière que lorsque seule une élite accédait au baccalauréat et aux études supérieures. Nous avons engagé un travail de fond en vue de la personnalisation du système éducatif, et ce souci se traduit dans toutes les mesures intervenues depuis 2007.

Ainsi, la réforme du primaire vise à revenir aux fondamentaux, afin d'éviter que 15 % des enfants n'entrent en sixième sans maîtriser la lecture, mais elle tend aussi à détecter dès la maternelle ceux qui éprouvent des difficultés, en vue de leur proposer une aide personnalisée de deux heures par semaine.

Autre exemple : depuis la dernière rentrée, la réforme de la voie professionnelle vise à porter davantage de jeunes au niveau du baccalauréat. Alors qu'un élève sur deux en voie professionnelle s'arrêtait au niveau CAP ou BEP, nous avons allongé le temps d'étude pour leur permettre de passer un baccalauréat en trois ans, tout en organisant un accompagnement personnalisé de deux heures et demie par semaine pour soutenir ceux qui éprouvent des difficultés ou pour aider ceux qui se préparent à l'examen final.

Troisième exemple de la personnalisation de l'enseignement : la réforme du lycée qui entrera en vigueur à la prochaine rentrée prévoit pour tous les élèves deux heures hebdomadaires d'accompagnement personnalisé, prises sur les heures d'enseignement actuelles. Ceux qui éprouvent des difficultés pourront ainsi bénéficier d'un soutien scolaire, cependant que les autres seront poussés vers l'excellence.

Quatrième exemple : en matière d'orientation, un professeur jouera dans chaque établissement le rôle de tuteur. Les élèves qui ne bénéficient à la maison d'aucune aide leur permettant de comprendre le fonctionnement du système

éducatif seront pris en charge de manière personnalisée par un enseignant dont le travail sera rémunéré.

Cinquième exemple : depuis deux ans, nous avons mis en place des stages gratuits de remise à niveau, organisés par des professeurs, qui se dérouleront pendant les vacances.

Nous avons ainsi engagé une stratégie de fond. Je ne peux donc qu'adhérer à l'objectif fixé par la Cour. Si nous voulons que la France améliore sa performance, élève le niveau moyen de qualification, lutte contre le décrochage scolaire et apparaisse en meilleure position dans les comparaisons internationales – en particulier dans les résultats du test du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) –, chaque établissement doit s'adapter à la diversité des élèves.

Le second défi concerne l'autonomie des établissements. Nous devons sortir d'un système qui a été dirigé pendant trop longtemps de manière uniforme depuis le ministère. Si je me réjouis que la Cour des comptes souligne que le volume des moyens importe moins que leur répartition ou que l'autonomie des établissements scolaires, je regrette qu'elle n'ait pas pris en compte certaines avancées récentes. À la rentrée, nous augmenterons la marge de manœuvre des établissements scolaires en donnant plus d'importance à leur projet pédagogique. Le conseil pédagogique créé par la loi de 2005 élaborera un projet interne spécifique, en fonction duquel seront calculés les moyens alloués à l'établissement. Par ailleurs, les établissements disposeront d'une autonomie totale pour répartir les dotations horaires de dédoublement et d'accompagnement personnalisé. Ils décideront ainsi de l'organisation de plus d'un tiers du temps des élèves, ce qui représente une avancée considérable. En outre, à partir de la rentrée prochaine, cent collèges et lycées des réseaux « Ambition réussite » auront davantage de latitude pour recruter leurs professeurs. Les chefs d'établissement pourront choisir les enseignants sur profil, en fonction du projet d'établissement et en dehors du mouvement de mutation. Dans les établissements confrontés à des problèmes d'échec scolaire, de ghettoïsation et d'insécurité, il faut en effet donner davantage de marges de manœuvre aux équipes éducatives locales, qui doivent être solides, pérennes et motivées. Tel est le but du dispositif CLAIR, « collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite ».

Sur le troisième défi que représentent les rythmes scolaires, je partage l'avis de la Cour. J'ai lancé à ce sujet l'idée d'une grande conférence nationale, pensant que l'opinion publique est prête à évoluer. Si, il y a cent cinquante ans, l'école s'est adaptée au rythme de la société, elle la rythme désormais. Il n'est pas normal que des élèves de quatorze ou quinze ans suivent plus de huit heures de cours, avec une pause méridienne très courte. Par ailleurs, il faut repenser l'organisation de la semaine et de l'année. La France est le pays où l'on dispense le plus grand nombre d'heures de cours par an pendant le plus petit nombre de jours. Une répartition plus équilibrée est souhaitable. J'ai installé il y a quelques jours le comité de pilotage de la conférence, où siègent des membres de votre

assemblée. Pour avancer, il disposera d'un comparatif international et pourra prendre en compte la problématique économique, comme celle des collectivités locales et des services publics. J'ai demandé à M. Forestier, qui l'anime, de formuler pour le début de 2011 des propositions ambitieuses.

Le rapport de la Cour émet des propositions à un moment où certaines lignes ont bougé en ce qui concerne l'école, où la crise nous impose plus que jamais d'assurer la réussite de nos enfants et où la restriction des moyens nous contraint à mettre en place un système plus efficace. Si nous parvenons à maintenir globalement les moyens, nous avons avant tout l'obligation de mieux les répartir afin d'obtenir de meilleurs résultats. Gagner en efficacité avec des moyens contraints, tel est notre objectif.

M. Yves Censi, président. En tant que Rapporteur spécial pour l'enseignement scolaire, je note que la gestion des crédits du titre 2 reste tendue, comme votre conclusion le laisse entendre. Les mises en réserve de crédits du ministère de l'Éducation nationale ont toutes été dégelées pour permettre le versement des salaires de décembre, ce qui montre que l'on ne peut continuer de fonctionner comme hier.

Trois programmes ont connu un déficit en crédits de personnel : le programme *Enseignement privé*, qui a dû être abondé de 31,2 millions d'euros, le programme *Enseignement primaire*, auquel il a manqué 18,7 millions, et le programme *Enseignement secondaire public*, dont le déficit a été de 8,3 millions. Toutefois, la révision de l'évolution du taux de cotisation des pensions civiles a été favorable, ce qui a soulagé cette gestion du titre 2. Vous avez évoqué les conséquences de cet état de fait. Y a-t-il eu sous-consommation ou sur-consommation des emplois ? Le ministère et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel n'ont pas la même analyse.

Débordant du cadre de l'exécution de 2009, je souhaiterais savoir si l'on a mesuré les effets de la mastérisation dans l'enseignement privé, qui sont différents de ceux que l'on constate dans l'enseignement public. La restitution des postes destinés à l'enseignement dans les classes ne pouvait être que plus limitée. A-t-on compté le nombre de postes effectivement restitués pour les différents programmes ?

Les chiffres montrent que, dans certaines académies, la tension des effectifs a conduit à nommer sur des postes fixes des titulaires de zone de remplacement (TZR), ce qui a diminué d'autant le nombre de remplaçants. Comment le ministère compte-t-il améliorer la situation ?

Comment l'information relative aux évaluations des compétences de base sur le socle commun a-t-elle été répercutée au niveau des établissements et comment ceux-ci l'ont-ils prise en compte ?

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, nous avons évoqué la scolarisation des élèves handicapés : des progrès ont-ils été réalisés dans

ce domaine ? La loi de 2005 a créé une attente parmi les familles. Or elles se heurtent souvent à la mauvaise volonté des établissements, qui adoptent une position contraire à celle des rapports médicaux. Peut-on régler ces conflits, dans lesquels les élus locaux sont souvent pris à témoin ?

Quelles sont les perspectives en matière de contractualisation pluriannuelle avec les établissements et de mutualisation entre établissements publics et privés ? Une réflexion est-elle menée sur la possibilité de coordonner certains enseignements ? Au-delà de la question des statuts, l'instauration d'une seconde langue obligatoire obligera l'enseignement privé à des recrutements qui vont alourdir ses charges, alors que les enseignants pourront difficilement effectuer un service complet. Une mutualisation des enseignants de seconde langue ne peut-elle être envisagée à titre expérimental ?

La Cour des comptes insiste, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2009, sur le besoin d'une coordination entre le ministère de l'Agriculture et celui de l'Éducation nationale, qui prennent part à la mission interministérielle *Enseignement secondaire*. Elle suggère à cette fin la désignation d'un chef de mission, mais nous craignons pour notre part qu'il soit mis fin au caractère interministériel de la mission.

J'évoquerai pour finir la définition du service des enseignants dans le second degré, qui appelle à être modernisée. Cette définition, qui remonte à 1950 pour l'enseignement général et à 1992 pour l'enseignement professionnel, ne prend pas en compte les autres tâches – d'accompagnement, de suivi et d'orientation – qui incombent aux enseignants. Jusqu'à présent, le ministère s'est refusé à modifier les textes, de sorte que ces tâches ne peuvent être prises en compte qu'à travers des indemnités spécifiques ou au titre des heures supplémentaires. N'est-il pas temps de clarifier la situation ? Quels sont les projets du ministère à cet égard ?

M. le ministre. Concernant le projet de loi de règlement, vous m'interrogez sur l'écart entre prévision et réalisation. La construction du projet de loi de finances initial ne comportait pas le financement de l'impact du point de la fonction publique, qui a été augmenté à l'issue d'une négociation avec les organisations représentatives des personnels. L'écart tient aussi au coût de l'exonération des cotisations sociales au titre des heures supplémentaires. Y a-t-il eu sous-consommation ou surconsommation en la matière ? En 2009, le plafond d'emplois ministériels, qui s'élevait à 977 876 équivalents temps plein, a été consommé à hauteur de 976 902. Il a par conséquent été respecté : le taux de consommation s'élève à 99,9 %. En revanche, le schéma d'emploi à la rentrée de 2009, qui prévoyait la suppression de 13 500 postes, n'a été réalisé qu'à hauteur de 9 989 équivalents temps plein, soit 3 511 équivalents temps plein de moins que prévu, conséquence d'un nombre de départs en retraite nettement inférieur aux prévisions, notamment dans le premier degré.

Vous m'avez également interrogé sur l'impact de la mastérisation sur l'enseignement privé, laquelle n'entrera en vigueur qu'à la rentrée 2010, et n'a donc pas d'impact sur l'exercice 2009. Pour le programme 140, qui concerne les enseignants du premier degré, 9 182 emplois de stagiaires sont restitués ; ils sont 6 733 pour le programme 141, qui porte sur l'enseignement du second degré ; 411 pour le programme 230 relatif aux personnels d'éducation ; 1 876 pour le programme 139, qui traite des enseignants de l'enseignement privé.

La question du remplacement m'a beaucoup mobilisé, car, au-delà de la mastérisation, le système, trop rigide, fonctionne mal. Les TZR sont affectés à une académie, de sorte que, même lorsque des titulaires remplaçants sont disponibles dans une académie quand on en manque dans l'académie voisine, on ne peut faire appel à eux. Il faut apporter au dispositif plus de souplesse, ce qui sera fait à la rentrée prochaine. Il faut aussi le rendre plus réactif. Dans le second degré, le délai de carence est de quatorze jours, pendant lesquels l'établissement d'enseignement est en charge du remplacement, de sorte que celui-ci ne peut être assuré que si le proviseur a dans son équipe pédagogique un professeur qui accepte de le faire au pied levé. Il ne peut procéder à un recrutement qu'après un délai de deux semaines. Désormais, il interviendra dès le premier jour auprès des services de l'académie, qui comporteront un responsable du remplacement chargé de gérer un vivier composé de titulaires remplaçants, mais aussi de contractuels.

La répercussion de l'information concernant les compétences du socle commun est individuelle. Les enseignants répercutent l'évaluation auprès de chaque famille. Ils peuvent alors leur proposer un recours à l'aide personnalisée si leur enfant a un niveau inférieur à la moyenne académique.

Vous avez évoqué les différends qui peuvent surgir entre l'Éducation nationale et les collectivités locales, à propos de la prise en charge des enfants handicapés. La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) est l'instance de recours qui permet aux élus de défendre un dossier dans leur département ou d'obtenir des informations que les parents n'osent pas toujours demander. Par ailleurs, dans chaque académie, un inspecteur référent spécialisé, inspecteur pédagogique régional ou inspecteur de l'Éducation nationale, promeut l'intégration et apporte des solutions locales aux différends de ce type. L'État consacre des moyens importants à l'accueil des enfants handicapés, dont 185 000 sont aujourd'hui scolarisés, soit 10 000 de plus que l'an dernier. Nous comptons en accueillir 10 000 de plus à la rentrée prochaine grâce à la création de 200 nouvelles unités pédagogiques d'intégration, ce qui en portera le nombre à plus de 2 000 au niveau national.

Je suis assez favorable à une contractualisation pluriannuelle avec les établissements, d'autant que l'Éducation nationale travaille elle-même dans un tel cadre, avec le projet de loi de finances et sa programmation triennale. Cependant, cette programmation n'est pas encore déclinée académie par académie et établissement par établissement. Étant entendu que cela ne doit pas conduire à figer les choses pendant trois ans, je pense toutefois que nous aurions intérêt à

aller dans ce sens, pour donner davantage de visibilité aux équipes locales et aux établissements.

Quant à la mutualisation entre le public et le privé, elle est tentante sur le papier, mais il est déjà si difficile de mutualiser entre deux établissements publics ! On peut toutefois envisager de l'expérimenter, comme vous le suggérez, monsieur le président.

Vous m'avez interrogé sur la coordination entre le ministère de l'Éducation nationale et celui de l'Agriculture pour l'enseignement agricole. Lors de l'examen de la dernière loi de finances, j'ai observé que des amendements visaient à opérer des transferts de crédits et d'emplois de programmes relevant de mon ministère vers le programme de *l'Enseignement technique agricole*. Je me suis alors interrogé sur la pérennité d'un tel fonctionnement, souhaitant que l'on adopte une structure budgétaire différente. Dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi de finances pour 2011, un changement de maquette de la mission *Enseignement scolaire* a été proposé afin de rattacher le programme *Enseignement technique agricole* à une mission relevant du ministère de l'Agriculture. J'observe qu'aujourd'hui, un système comparable s'applique avec le ministère des Affaires étrangères pour les lycées français à l'étranger, avec celui de la Défense pour les lycées militaires et avec celui du Développement durable pour les lycées maritimes. Avec le ministre de l'Agriculture, nous sommes prêts à nous concerter suffisamment tôt pour que des moyens suffisants soient dégagés en faveur de l'enseignement agricole, mais il paraît impossible de maintenir un système dans lequel, à chaque loi de finances, on venait à « piocher » dans une mission.

Votre dernière question porte sur l'affectation des jeunes enseignants. Gardons-nous de la vision caricaturale selon laquelle on enverrait uniquement de jeunes professeurs peu expérimentés dans les établissements des réseaux « Ambition réussite », ce qui déstabiliserait les équipes. Au cours de nombreux déplacements, j'ai rencontré dans des établissements de l'éducation prioritaire de jeunes enseignants qui avaient choisi leur poste et faisaient très bien. Cela dit, il faut faire preuve de discernement dans l'affectation des enseignants, par exemple en les recrutant sur profil en fonction de leur motivation et d'un projet d'établissement défini en fonction des spécificités locales. C'est ainsi que nous pourrions motiver de jeunes équipes pédagogiques.

M. Yves Censi, président. Je vous remercie de vos réponses. J'observe toutefois que, si l'Assemblée nationale ou le Sénat ont coutume de transférer certains emplois d'un ministère à l'autre, cela s'expliquait par les lacunes du fonctionnement de l'interministériel. Nous sommes nombreux à vouloir nous attaquer à ce problème.

M. René Couanau. Influencé par la façon dont la presse en avait rendu compte, je m'attendais à découvrir dans le rapport de la Cour des comptes une approche purement quantitative, assortie de l'affirmation selon laquelle l'Éducation nationale disposerait déjà de tous les moyens de bien fonctionner. J'ai,

au contraire, trouvé dans ce rapport une approche qualitative qui m'a fortement intéressé. Certes, cette réflexion ne se déploie pas exactement sur la même échelle temporelle que l'action du ministère, mais elle appelle à des décisions dans lesquelles les vôtres doivent s'inscrire.

Or, ce qu'il y a de profondément nouveau dans ce rapport – et dont j'avais l'intuition –, c'est l'affirmation selon laquelle toutes les réformes engagées, telles que l'accompagnement personnalisé, ne peuvent réussir que si on pose le problème de l'organisation de l'ensemble du système scolaire. De fait, depuis vingt-cinq ans, nous multiplions les mesures en faveur des élèves en difficulté pour constater au bout du compte que l'échec social et éducatif est patent ! Comme l'indiquait M. Attali, nous sommes confrontés à un paradoxe : alors que notre système éducatif continue de bénéficier d'une image performante en Europe, nous enregistrons toujours le même taux d'échec scolaire, dans les mêmes milieux et pour les mêmes raisons. La Cour a donc toute raison de nous inciter à revoir l'organisation du système, à nous interroger sur la pertinence du raisonnement par classe, par filière et par niveau, sur l'intérêt du redoublement et sur bien d'autres points encore.

Jamais jusqu'ici, un rapport de la Cour des Comptes n'avait aussi nettement souligné que l'origine de l'échec scolaire se situait dès l'école primaire et, plus précisément, à l'articulation entre la maternelle et le primaire. Le retard se résorbe ensuite difficilement, en dépit de toutes les mesures d'accompagnement. Il se maintiendrait plutôt. La Cour recommande donc de diversifier l'allocation des moyens, en favorisant l'école maternelle et primaire. Or nous continuons de raisonner en termes d'effectifs, de nombre de classes, et non en fonction de considérations territoriales, école par école. Il y a là un point capital sur lequel doit porter la réflexion politique. Il ne s'agit pas de détourner vers l'école primaire des moyens en les enlevant aux autres cycles, mais de prendre conscience que la réduction des échecs se joue à ce niveau.

Les observateurs du système scolaire notent qu'il n'y a pas d'évaluation réelle des dispositifs mis en place, non plus que de suivi des élèves, qui permettrait, sur une cohorte, d'apprécier l'efficacité des différentes mesures prises pour accompagner, diversifier, etc. Le passage au collège représente pratiquement un recommencement à zéro : s'il y a bien une évaluation, elle n'a aucune continuité alors qu'elle devrait se faire tout au long du parcours scolaire.

Je prendrai deux exemples.

On considère généralement comme de peu d'intérêt la scolarisation avant l'âge de trois ans, ce dont on tire une règle de gestion. Pourtant, aucun rapport n'a jamais mis en évidence les méfaits, non plus d'ailleurs que les bienfaits, d'une telle scolarisation précoce, au moins pour certains enfants. Ceux-ci restent donc en crèche, où ils occupent des places dont d'autres auraient besoin. Les avantages en termes de gestion auront ainsi fait oublier la nécessité d'évaluer.

J'ai participé, il y a longtemps, à la création du système d'accompagnement des enfants connaissant des difficultés scolaires. Le personnel affecté à cette mission a certes parfois rencontré des échecs, mais on en vient à supprimer progressivement ces dispositifs sans jamais en avoir évalué précisément l'efficacité.

Je serais donc d'avis de disposer d'une évaluation permanente des dispositifs mis en place dans l'Éducation nationale.

M. Yves Durand. Nous n'avons pas pour seule proposition, pour seule obsession d'augmenter les moyens, monsieur le ministre ! Simplement, nous constatons que, comme le montre le rapport de la Cour des comptes, la France se situe dans la moyenne européenne en consacrant 3,9 % de son produit intérieur brut à l'Éducation, et que rien ne justifie donc que l'on réduise ces moyens, quels que soient les impératifs de maîtrise budgétaire. Cela pourrait devenir catastrophique au regard de ce qui doit être notre objectif premier : la recherche de la réussite pour tous, et donc de l'égalité des chances.

J'éprouve un doute sur la cohérence de votre politique, monsieur le ministre, puisque vous ne parvenez pas à appliquer les lois que vous faites voter en faveur de cette égalité des chances. Ainsi la loi d'orientation de 1989 a institué les cycles. Or, aujourd'hui, ceux-ci ne sont pas entrés dans les faits dans les deux tiers des écoles élémentaires non plus que dans les collèges, ce qui a pour conséquence, du fait d'une structuration en classes et en années extrêmement rigide, d'empêcher la personnalisation que vous souhaitez. D'où un taux de redoublement excessif, qui fait de la France la championne dans ce domaine. On sait pourtant que le redoublement est pédagogiquement inutile, sinon nuisible car stigmatisant.

L'institution de ces cycles avait pour objectif une continuité éducative sur l'ensemble de la scolarité obligatoire, évitant la coupure dramatique entre l'école primaire et le collège. Pourquoi, alors même que la loi de 2005 a repris cette idée, sommes-nous dans l'incapacité d'appliquer cette disposition ?

Quant à l'éducation prioritaire, elle est devenue, comme le collège unique, un slogan ; on en parle beaucoup mais elle n'existe pas plus que lui. Il n'est, en effet, qu'une apparence puisque coexistent des filières différentes dans le même établissement. Quant à l'éducation prioritaire, le rapport de la Cour note qu'elle consiste seulement à réduire de deux le nombre d'élèves par classe, ce qui n'est guère significatif.

Dernier exemple de ce manque de cohérence : les classes de niveau sont de pratique courante alors qu'elles sont interdites par les textes et que, comme la Cour le souligne, elles vont à l'encontre de l'égalité des chances.

Avez-vous, monsieur le ministre, procédé à une évaluation véritable des mesures d'assouplissement de la carte scolaire, présentées comme une révolution pédagogique ? La Cour relève que cet assouplissement aboutit à une ghettoïsation

des établissements, des élèves et des territoires. Les meilleurs éléments quittent les établissements du réseau « Ambition réussite » alors que ceux-ci étaient plutôt, au départ, des établissements de niveau moyen. Quelles décisions allez-vous prendre pour remédier à cette mesure contreproductive ?

Vous souhaitez expérimenter le recrutement des enseignants par les chefs d'établissement. Si cela permettait une véritable autonomie pédagogique des établissements, nous l'approuverions. Mais je crains qu'il ne s'agisse d'un leurre car le chef d'établissement cherchera à engager les meilleurs, laissant de côté les enseignants les plus jeunes et ceux qui sont en difficulté. Il serait plus judicieux d'instituer le recrutement sur profil et que celui-ci ne relève pas seulement de la compétence du chef d'établissement. Sinon, nous connaîtrions, comme au Royaume Uni, une concurrence entre les enseignants, comme il en existe déjà une entre les établissements – laquelle s'en trouverait d'ailleurs renforcée. Ce serait alors une autre conception de l'éducation, plus vraiment nationale, qui prévaudrait. Nous souhaiterions donc disposer d'une évaluation de cette expérimentation.

M. Xavier Breton. La Cour des comptes constate que « la France se situe, par rapport à la moyenne de l'OCDE, à un niveau de dépense annuelle par élève inférieur de 5 % pour l'école maternelle et de 15 % pour l'école primaire, mais en revanche supérieur de 10 % pour le collège, et surtout de 26 % pour le lycée ». Comment peut-on rétablir l'équilibre, notamment en faveur du primaire, ainsi que le recommande le rapport ?

Les évaluations effectuées en CE1 et en CM2 servent à l'accompagnement personnalisé des élèves, en permettant de repérer ceux qui éprouvent des difficultés. Mais ne pourrait-on les utiliser aussi, à l'échelle des établissements ou des académies, pour réaffecter des moyens aux secteurs où les résultats sont les moins bons ?

Enfin, les remplacements d'enseignants se font difficilement, ce dont se plaignent les familles. Il serait donc urgent d'y remédier.

M. Patrick Roy. Je ne trouve pas le ministre intellectuellement honnête lorsqu'il prétend que la Cour des comptes ne lie pas la réussite scolaire au niveau des moyens. Son rapport, en tout cas, ne préconise pas de diminuer ceux-ci ! J'ai d'ailleurs beaucoup apprécié le propos de notre collègue René Couanau sur ce point. Ce n'est certes pas par une simple augmentation des dépenses que les choses s'amélioreront mécaniquement dans l'Éducation nationale, mais le ministre nous donne l'impression d'avoir des préoccupations exclusivement budgétaires, qui le conduisent à se demander comment déguiser des économies en innovations...

La Cour des comptes préconise d'affecter des moyens massifs là où on constate les plus grandes difficultés. Or il se trouve que ma ville est dans un tel cas. Il ne lui a pourtant pas été attribué de collège « Ambition réussite », d'ailleurs

à la stupéfaction du recteur. Comment allez-vous répondre aux attentes dans les territoires tels que celui-ci ?

Pouvez-vous aussi me rassurer sur la réforme des programmes d'histoire au lycée ? Elle porterait sur le vingtième siècle qui a connu de nombreux grands hommes, comme le général de Gaulle. Donnera-t-elle bien une place à tout ce qui le mérite, et à tous ceux qui le méritent ? Je pense, par exemple, au Front populaire et au président François Mitterrand...

M. Jacques Groperrin. Je me réjouis de voir le Parlement se réapproprier la question de l'enseignement obligatoire, même s'il n'a pas vocation à déterminer le contenu des programmes.

La Cour des comptes est dans son rôle lorsqu'elle souligne des dysfonctionnements. Je me félicite de la nouvelle orientation prise par le ministère de l'Éducation nationale en faveur des expérimentations. François Dubet et Antoine Prost, chercheurs qu'on ne peut considérer comme étant de droite, les jugent opportunes. Cent établissements ont ainsi été autorisés, sur la base du volontariat, à consacrer l'après-midi au sport et, si je n'étais pas au départ un fervent partisan de la mesure, je considère que cette autonomie ne peut que favoriser l'implication des élèves et de la communauté éducative. Ne pourrait-on expérimenter, dans le cadre du socle commun de connaissances et de compétences, un travail en réseau des écoles et des collèges ? Ne pourrait-on faire de même pour des attributions de volumes horaires non affectés, pour des recrutements sur profil, ou encore pour des aménagements du nombre d'élèves par classe en fonction de leur origine sociale, dont la Cour a montré combien elle restait déterminante ?

Les comparaisons effectuées dans le cadre de l'OCDE montrent que les résultats français n'étaient pas mauvais, sauf en matière de redoublement et pour les élèves les plus en difficulté. Comment peut-on remédier à ces deux faiblesses ?

Enfin, les enseignants précaires expriment une véritable souffrance. Que peut-on faire pour améliorer leur situation ?

Mme Aurélie Filippetti. En vous écoutant, monsieur le ministre, j'avais l'impression de ne pas avoir lu le même rapport de la Cour des comptes que vous. Ce rapport montre en effet que la France est l'un des pays où le destin social des élèves est le plus inscrit dans celui de leurs parents, où le déterminisme scolaire est le plus prégnant. En face de cette situation, la Cour estime qu'à budget constant, assurer la réussite de tous les élèves exige de redéployer les moyens de façon différenciée afin que les plus défavorisés, socialement et financièrement, ne soient plus ceux à qui l'école en alloue le moins.

Nous sommes bien sûr d'accord avec les notions de personnalisation et d'autonomie, mais nous regrettons qu'on reste dans une logique d'allocation uniforme des moyens, logique dont la Cour a dénoncé l'inefficacité. Nous devons aujourd'hui donner la priorité aux élèves les plus en difficultés afin de lutter contre

l'échec scolaire et pour l'égalité des chances. Or, dans les zones d'éducation prioritaire, on sait que la diminution de seulement deux élèves par classe est insuffisante pour produire des résultats positifs. Quelle allocation différente des moyens allez-vous donc proposer pour vous conformer aux recommandations de la Cour ?

L'accompagnement personnalisé des élèves, dit encore la Cour, bénéficie peu à ceux qui en ont le plus besoin. Cela devrait conduire, comme le soulignait René Couanau, à s'interroger sur l'organisation du ministère et sur les méthodes d'évaluation des politiques menées. Comment allez-vous améliorer l'évaluation en euros plutôt qu'en heures, en dotations horaires ou en postes ? Elle permettrait de savoir enfin combien coûte à la collectivité telle politique, et de juger de son efficacité au regard des moyens financiers mis en œuvre. Elle permettrait aussi de déterminer quelles sommes sont consacrées aux élèves selon qu'ils se situent ou non dans des zones en difficulté. La priorité, je le répète, doit aller aux premiers afin de rompre franchement avec un système élitiste qui exclut les plus défavorisés. Et cette exclusion est redoublée du fait qu'ils se sentent responsables de leur sort, dans une société où l'on vit dans la croyance à la méritocratie républicaine et à l'égalité par l'école. Comment rendre cette égalité réelle ?

Mme Monique Boulestin. L'intérêt des évaluations du système éducatif semble être sous-estimé, voire totalement méconnu, en France. Plusieurs instances qui y étaient dédiées ont été supprimées – ainsi le Haut conseil de l'évaluation de l'école – et des conclusions de l'inspection générale de l'Éducation nationale ou de la direction de l'Évaluation et de la prospective ont été ignorées, voire rejetées. Va-t-on changer d'attitude ? Toute politique éducative doit s'appuyer sur des outils d'évaluation fiables et incontestables.

Plusieurs rapports, celui de la Cour des comptes mais aussi celui de l'Institut Montaigne, font apparaître le parcours scolaire comme un processus discontinu d'évaluations indépendantes, sans vision d'ensemble. Qu'en est-il de la mise en œuvre du livret personnel de compétences, qui permettrait de suivre l'élève tout au long de sa scolarité, au sein d'un même établissement – ce qui n'est toujours pas fait – et entre les différents établissements qu'il fréquente successivement ?

Pouvons-nous espérer disposer enfin d'un système d'orientation mieux maîtrisé ? À une époque où les jeunes subissent la menace du chômage, il est anormal que leur orientation continue de s'opérer par l'échec, sans que soient prises en compte les capacités réelles de chacun. Nous appelons de nos vœux une réforme fondée sur une logique de la demande scolaire, et non plus de l'offre, d'autant que celle-ci est en outre source de disparités importantes entre zones géographiques.

Mme Martine Faure. La scolarisation des enfants de deux et trois ans contribuerait à la réussite pour tous les élèves. La maternelle gomme en effet bien des inégalités, facilite les apprentissages et prépare ainsi l'enfant à devenir un bon

élève. Vous avez vous-même, monsieur le ministre, relevé des disparités incroyables entre certains élèves arrivant en cours préparatoire, certains maîtrisant 750 mots alors que d'autres, issus d'un environnement moins favorisé et n'ayant pas bénéficié d'une scolarisation précoce, n'en avaient que 150 à leur disposition. Ne faut-il donc pas ouvrir davantage d'écoles maternelles plutôt que de chercher à réaliser des économies dans ce secteur ?

Les moyens alloués à l'école primaire sont insuffisants, les classes y sont surchargées. Pouvez-vous nous assurer qu'on n'augmentera pas encore le nombre d'élèves par classe, comme l'idée en a été avancée ? Plusieurs études récentes, dont celle de Thomas Piketty en 2006, ont prouvé qu'alléger l'effectif de seulement un élève par classe améliorerait déjà sensiblement les performances de l'ensemble des élèves.

La Cour relève que « la part de l'État dans le financement initial de la dépense intérieure d'éducation est passée de 67 % en 1985 à 60 % en 2008 », mais que cette baisse « a été compensée par l'augmentation de la part des collectivités territoriales ». Or celles-ci connaissent aujourd'hui de sérieuses difficultés financières. Comment pourront-elles faire face à des charges aussi importantes que celles des transports scolaires, de la construction, de l'équipement et du fonctionnement des établissements ?

Mme Françoise Imbert. La Cour des comptes fait figurer parmi ses recommandations l'équipement numérique des écoles. L'immense majorité de celles qui sont situées en milieu rural ne peut y accéder. En outre, pour être effectif, ce passage au numérique exige le recours à de nouveaux supports, des manuels, une formation des enseignants et l'intervention d'intervenants extérieurs. Comment pensez-vous mener à bien ce chantier ?

M. Régis Juanico. Je peux confirmer les effets négatifs de l'assouplissement de la carte scolaire sur l'éducation prioritaire. Il faudra reconsidérer cette mesure, qui joue aujourd'hui contre la mixité sociale. Ainsi, l'effectif d'un collège « Ambition réussite » dans le département de la Loire est descendu à 120 élèves, contre 400 à 500 élèves en moyenne dans les autres collèges du département. La stratégie d'évitement est évidente. L'inspection d'académie se trouve même contrainte de supprimer des postes d'enseignants dans les collèges environnants afin de pouvoir refuser des dérogations aux parents d'élèves. On marche sur la tête !

Dans l'éducation prioritaire, on ne rencontre pas que des équipes inexpérimentées. Il existe, au contraire, de belles réussites. Mais la réforme de la formation des maîtres va augmenter le nombre de ceux qui se retrouveront sans aucune expérience devant leurs élèves. La gestion des ressources humaines, traditionnel point faible de l'Éducation nationale, pourrait cependant être améliorée en favorisant le volontariat pour diriger les collèges « Ambition réussite ». Il faut cesser de nommer à la tête de ces établissements des gens qui n'en ont aucunement le désir et qui ne songent donc qu'à en repartir au plus tôt.

Après trois ou quatre ans de suppressions de postes d'enseignants, les problèmes éclatent partout. Dans un premier temps, les principaux de collège ont réussi à jongler avec les dotations d'horaires globales, avec les heures-poste, faisant ainsi « entrer l'écredon dans la valise. » Ce n'est plus possible aujourd'hui. Des classes sont surchargées, des divisions supprimées. Surtout, formule anti-pédagogique et nuisible à la stabilité des équipes éducatives, des enseignants doivent se partager entre deux, parfois trois établissements. Il faut donc s'attendre à des jacqueries dans de nombreux collèges.

Une centaine d'établissements expérimenteront l'an prochain des rythmes scolaires favorisant la pratique du sport l'après-midi. Il sera sans doute malaisé d'étendre la mesure mais je vous suggère une autre piste de progrès pour l'éducation physique et sportive des élèves, en attendant l'augmentation du nombre de professeurs dans cette discipline. L'an dernier, dans un rapport sur le sport et la santé, j'ai proposé que l'on ait, de la sixième à la terminale, un horaire d'éducation physique obligatoire – idéalement de quatre heures hebdomadaires – qui soit surtout effectif, c'est-à-dire qui ne soit pas amputé par les temps de déplacement vers les équipements sportifs.

M. le ministre. Écoutant les parlementaires, j'observe que les lignes bougent. Je relève une certaine unité de vue sur l'autonomie des établissements, sur l'idée de personnalisation, sur celle du recrutement sur profil et sur la place à faire au volontariat. Mais, le diable se cachant souvent dans les détails, la consistance précise des mesures soulève un certain nombre de désaccords.

Monsieur Couanau, vous avez raison de dire qu'il faut combattre très tôt l'échec scolaire. C'est pourquoi j'ai décidé de lancer un plan de lutte contre l'illettrisme dès la maternelle et de nommer cent inspecteurs de l'éducation nationale en école maternelle qui travailleront sur ce thème, sur la préparation à la lecture et sur les techniques de mémorisation : la connaissance du vocabulaire à l'entrée en cours préparatoire est effectivement discriminante pour l'apprentissage de la lecture.

La diversification de l'allocation des moyens paraît insuffisante à plusieurs d'entre vous, observant que l'écart entre l'éducation prioritaire et le reste du système scolaire n'est que de deux élèves par classe – 23,9 élèves ici, 21,7 là. Mais il faut se méfier des moyennes pour un système qui compte 55 000 écoles, 8 000 collèges et 4 000 lycées. Il existe 2 000 classes de moins de 15 élèves et 11 000 de moins de 19 élèves. L'effectif moyen par classe n'a pas grande signification. Au lycée Janson de Sailly, les classes comptent de 30 à 35 élèves. Il en va de même dans les grands lycées parisiens, où l'homogénéité des élèves fait que leurs résultats sont néanmoins bons. Mais dans d'autres zones, les élèves sont 24 ou 25 par classe alors qu'il faudrait descendre à 19 ou à 20. D'autre part, les moyens alloués au réseau « Ambition réussite » ne se limitent pas à un moindre effectif des classes : s'y ajoutent des indemnités spécifiques pour les équipes éducatives, des crédits pédagogiques spéciaux et le dispositif « école ouverte », qui permet d'accueillir les jeunes en dehors du temps scolaire. Le coût

supplémentaire total de l'éducation prioritaire s'élève ainsi à 20, 2 milliards d'euros.

Les évaluations existent, réalisées par l'inspection générale de l'Éducation nationale et par l'administration du ministère, qui font preuve de beaucoup de créativité en la matière. La direction des Études et de la prospective accomplit également un travail remarquable dans ce domaine. Lorsque nous avons préparé la réforme du lycée, nous avons évalué les expérimentations déjà menées et examiné quelles initiatives nous pouvions étendre : c'est ainsi qu'ont été généralisés l'accompagnement personnalisé ou les groupes de compétences pour l'enseignement des langues.

Le montant de la dépense d'éducation que mentionne la Cour des comptes n'intègre pas les engagements des collectivités territoriales dans les investissements. L'État n'est pas le seul à intervenir, en effet. L'effort total des collectivités publiques atteint 6,3 à 6,5 % du produit intérieur brut, supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

Le premier budget de l'État, finançant la moitié des fonctionnaires de France, ne saurait s'exonérer des efforts de maîtrise des dépenses publiques que vous nous demandez à juste titre. Aujourd'hui, nous comptons moins d'élèves dans le système éducatif et davantage d'enseignants qu'il y a quinze ans. Nous ne nous situons donc pas dans une logique de gestion de la pénurie des moyens, mais dans une logique d'optimisation de leur répartition.

L'assouplissement de la carte scolaire, évoquée notamment par M. Yves Durand, n'est pas sa suppression. Nous avons seulement augmenté le nombre de critères de dérogation. L'assouplissement a permis de prendre en compte des situations particulières d'élèves boursiers, d'élèves handicapés ou suivant des parcours scolaires atypiques. Les dérogations ont augmenté de 10 % l'année dernière. Un rapport exhaustif devrait m'être remis sur le sujet avant que je vous propose de nouvelles mesures en la matière. L'évaluation déjà réalisée montre que, dans le réseau « Ambition réussite », une majorité d'établissements a connu une baisse du nombre d'élèves mais que 20 % d'entre eux ont, au contraire, enregistré une augmentation. L'assouplissement ne joue donc pas à sens unique. En outre, j'ai décidé de ne pas diminuer les moyens des collèges qui perdent des élèves, afin de préserver tous les instruments de l'éducation prioritaire. Je reviendrai donc vers vous lorsque je disposerai d'un bilan approfondi. Le dispositif CLAIR, qui sera expérimenté à la rentrée, permet d'aller vers une plus grande autonomie de ces établissements et d'améliorer le recrutement des équipes pédagogiques.

De l'intervention de M. Breton en faveur d'un rééquilibrage entre les enseignements primaire et secondaire, je retiens l'idée d'une collaboration plus étroite entre collège et lycée, comme cela se pratique déjà dans le réseau « Ambition réussite ». Mais nous pouvons aller plus loin. C'est l'une des pistes qu'explore votre collègue M. Frédéric Reiss, dans le cadre de la mission qui lui a

été confiée sur le statut des écoles maternelles et élémentaires, et qui pourrait déboucher sur une fongibilité des moyens entre le premier et le second degré.

La réforme de 2008 prévoit que, lorsque les résultats de leur évaluation ne sont pas satisfaisants, on accorde un traitement spécifique aux élèves de CE1 et de CM2. Les parents en sont informés individuellement. Cette politique devrait se traduire par l'allocation de moyens supplémentaires aux établissements concernés, dans la mesure où, grâce à ces évaluations annuelles, nous pouvons disposer d'indicateurs quantifiés et périodiquement remis à jour.

L'amélioration du système des remplacements devrait, je l'ai dit, se traduire par une plus forte réactivité, par un assouplissement des règles et par le recours à des volontaires contractuels supplémentaires.

M. Patrick Roy a rappelé qu'il était l'élus d'un secteur en grande difficulté. L'Éducation nationale y travaille à un projet d'établissement de réinsertion scolaire, auquel il pourrait être associé.

La réforme des programmes d'histoire suscite des inquiétudes. Je conteste l'idée d'un traitement politique des programmes, en particulier de ceux d'histoire. Ce serait faire peu de cas du professionnalisme des inspecteurs généraux de l'Éducation nationale et des experts qui sont chargés de leur détermination. J'observe d'ailleurs avec satisfaction qu'Aragon était à l'honneur cette semaine, dans les épreuves du bac de français, et que cela a fait couler moins d'encre que l'inscription de l'œuvre du général de Gaulle au programme de la terminale littéraire.

M. Jacques Gasparrin a évoqué les expérimentations, notamment sur le socle commun du primaire et du secondaire. Je pense lui avoir répondu en parlant du rapprochement entre écoles et collèges.

Le problème posé par les enseignants précaires fait l'objet d'un groupe de travail avec les organisations syndicales, afin d'identifier l'ensemble des difficultés et de leur apporter des solutions. Il faut aussi savoir que, depuis vingt ans, la résorption de la précarité dans l'Éducation nationale a été plus rapide que dans de nombreux autres corps de l'État. Mais pour certains types de métiers et de catégories de professeurs, notamment certaines spécialisations pointues en lycée professionnel, la titularisation systématique n'est pas souhaitable. Certains d'ailleurs ne la désirent pas, exerçant souvent des fonctions en dehors de l'Éducation nationale. L'administration doit aussi conserver une certaine souplesse dans ce domaine. Mises à part ces situations très spécifiques, nous engageons un traitement au cas par cas, préférable à une titularisation globale, afin de continuer de résorber la précarité.

Je suis d'accord avec Mme Aurélie Filippetti sur quelques grands principes. Mais votre courant de pensée a défendu longtemps un système égalitaire, aujourd'hui remis en cause par la Cour des comptes comme par nous-mêmes. Je ne peux vous laisser dire – et cela ne figure pas dans le rapport de la

Cour – que l'accès à l'accompagnement éducatif serait plus difficile pour les élèves qui éprouvent les plus grandes difficultés. Au contraire. Nous avons commencé cet accompagnement par l'éducation prioritaire, en le mettant d'abord en place exclusivement dans le réseau « Ambition réussite ». Puis nous avons étendu l'aide personnalisée de deux heures à tous les établissements de France. L'accompagnement personnalisé, qui sera en place dans les lycées à la rentrée prochaine, bénéficiera à tous les élèves de toutes les classes de tous les établissements secondaires.

Madame Boulestin, les évaluations internes ont été utilisées pour mettre en place des réformes. Le livret personnel de compétences sera généralisé et rendu obligatoire à la rentrée prochaine. Le socle commun de connaissances et de compétences sera évalué au niveau du brevet, à la même date.

Le système d'orientation doit, en effet, être mieux maîtrisé. C'est pourquoi la réforme du lycée institue une orientation beaucoup plus progressive et réversible, comportant des modes d'accompagnement comme le tutorat ainsi que des passerelles entre filières relevant du lycée général comme du lycée professionnel. Les élèves doivent désormais effectuer leur parcours de manière active, et ne plus subir leur orientation. La loi sur la formation professionnelle adoptée à l'automne dernier prévoit aussi une réorganisation et une meilleure coordination des dispositifs d'orientation. En effet, sont également concernés les ministères chargés de l'emploi et de la jeunesse. Demain, en Conseil des ministres, un nouveau délégué interministériel à l'orientation sera nommé avec pour mission de mieux articuler les différents dispositifs.

Mme Martine Faure a rappelé que la réussite se préparait très tôt. En France, l'école est obligatoire de six à seize ans. La règle générale est cependant l'accueil à l'âge de trois ans. Les lois Fillon et Jospin ont rappelé que, pour l'accueil des enfants de deux ans, on devait donner la priorité aux établissements des réseaux prioritaires et des zones rurales en difficulté. Telle est la pratique actuelle : dans les départements ruraux, la scolarisation des enfants de deux ans est supérieure à la moyenne nationale.

S'agissant du nombre d'élèves par classe, nous devons porter une appréciation prudente : les études effectuées sur le sujet divergent profondément. Ce qui importe surtout, ce n'est pas la moyenne, mais le traitement des écarts pouvant exister et le degré d'homogénéité des groupes d'élèves.

Madame Imbert, dans le cadre du plan de relance, 8 700 écoles, notamment en zone rurale, ont été équipées d'un tableau blanc interactif et d'un chariot pour ordinateurs portables connectés à Internet. Je prépare, en liaison avec les collectivités territoriales à qui appartient cette compétence, un plan numérique pour l'école qui sera en partie financé grâce à des redéploiements budgétaires internes. Il comprendra un volet « équipement » et, ce qui est plus important, un volet « ressource pédagogique » car celle-ci est aujourd'hui insuffisante. Or elle pourrait apporter beaucoup de liberté et d'autonomie aux enseignants. D'autre part,

l'équipement ne sert à rien sans formation aux techniques numériques. Nous travaillons donc sur ces deux volets.

M. Régis Juanico a souhaité qu'on encourage le volontariat des personnels d'encadrement, notamment des chefs d'établissements. J'ai lancé la politique du pacte de carrière consistant en une révision totale de la gestion des ressources humaines, aussi bien pour les personnels enseignants que non enseignants. Elle vise à obtenir une meilleure formation, une amélioration des perspectives d'évolution individuelle, des entretiens d'évaluation et donc un accompagnement personnalisé également pour les professeurs.

Le sport à l'école fera, à la rentrée, dans cent collèges et lycées, l'objet d'une expérimentation de temps scolaire différencié pour une éducation physique et sportive l'après-midi, assurée par des professeurs d'éducation physique, à raison de trois heures par semaine dans le cadre de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) et de leurs obligations de service, et avec la participation d'éducateurs relevant de fédérations collaborant pour cela avec l'Éducation nationale.

Enfin, il est vrai, monsieur Durand, que la loi n'est pas parfaitement respectée en ce qui concerne les cycles, mais nous avons choisi une approche d'individualisation et de traitement différencié qui devrait vous satisfaire.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Monsieur le ministre, je vous remercie.

*

* *